

PRECIOS DEL SUELO Y EDIFICACION DE VIVIENDAS (4 conclusiones sobre Santiago relevantes para políticas urbanas)

FRANCISCO SABATINI¹

RESUMEN

En este artículo se discute el papel que cumplen los precios del suelo en los proyectos del sector inmobiliario residencial, criticando la noción tradicional que los asemeja a un componente de costo dentro del precio final de la vivienda. El artículo resume las principales conclusiones de investigaciones realizadas por el autor en la ciudad de Santiago, especialmente durante el "boom" económico e inmobiliario de inicios de la década de los años 80, cuando se consolidó el predominio del "sistema de promoción inmobiliaria" en el sector. Se argumenta sobre la relevancia de esta discusión para las políticas de suelo urbano, especialmente para la rediscusión actual de estas políticas iniciada por el nuevo gobierno. Se señala que, más que un costo, los precios del suelo son parte de las ganancias generadas por los proyectos inmobiliarios. Los promotores —agentes inmobiliarios con vinculaciones financieras— y los propietarios del suelo establecen una compleja disputa por las rentas del suelo. Justamente la motivación económica principal que llevó a la integración empresarial del proceso de producción de nuevas edificaciones que caracteriza al "sistema de promoción inmobiliario", fue el intento de los promotores por controlar las rentas de la tierra. El promotor entra a disputar y compartir estas ganancias con quienes tradicionalmente las habían percibido, los propietarios del suelo. El artículo termina ejemplificando el tipo de políticas habitacionales antisegregativas que el Estado podría desarrollar de tener más en cuenta las formas de operación de los agentes inmobiliarios privados y específicamente la función económica real que juegan los precios del suelo.

¹ Sociólogo, Planificador Urbano, Profesor del Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Existe cierto consenso en entender el precio de los terrenos en las ciudades como un costo de gran importancia para la producción de viviendas y otras edificaciones. El alza de los precios del suelo constituiría un factor de aumento de los costos de construcción, provocando, así, un crecimiento de los precios de las viviendas. Basadas en esa convicción, las políticas de suelo urbano casi invariablemente tienen por objetivo controlar el crecimiento de los precios del suelo, con el fin de rebajar los costos con que operan los constructores.

Por otra parte, autores de diferentes escuelas de pensamiento y enfoques teóricos coinciden en que el precio de los terrenos corresponde a una renta capitalizada. Dicho precio sería la anticipación de las futuras rentas. Como renta capitalizada el precio del suelo es una forma de ganancia. Representa la apropiación de una parte del excedente social por quienes controlan el suelo, bien escaso, no reproducible y de uso imprescindible.

Es indiscutible la importancia creciente de esta forma de ganancia en las ciudades. Del desequilibrio entre crecimiento de la demanda por suelo y expansión de su oferta resultan precios del suelo urbano con tendencias seculares al alza, interrumpidas sólo en períodos de crisis en que se produce una contracción global de la demanda (Darin Drabkin, 1977; Sabatini, 1982).

¿Es aceptable entender el precio del suelo como costo y, al mismo tiempo, como una forma de ganancia? ¿Puede esta diferencia atribuirse enteramente al distinto nivel de análisis en que se sitúan ambas afirmaciones o se trata, más bien, de una incongruencia teórica? Estas inquietudes nos remiten a lo que nos ocupará en estas páginas: ¿cuál es la relación entre el precio del suelo y el precio de las edificaciones que se erigen sobre ese suelo? ¿Es el precio del suelo resultado del nivel de excedente (o ingreso) de las actividades (o personas) que demandan su uso (precio del suelo como forma de ganancia)?; o, más bien, ¿corresponde a un costo dentro del precio final de las edificaciones?

Las respuestas a estas preguntas pueden

variar según cuál sea el contexto económico y urbano bajo análisis y, específicamente, dependen del "sistema de producción de edificaciones nuevas" de que se hable. El caso de Santiago es ilustrativo de cómo bajo el predominio del Sistema de Promoción Inmobiliario (SPI) —modalidad avanzada de "sistema de producción de edificaciones nuevas"—, el precio del suelo no juega el rol que tradicionalmente se le asigna, ni las rentas son captadas principalmente por los propietarios de tierras². Estas páginas están dedicadas, justamente, a argumentar en esa dirección, lo que tiene relevancia en términos de las políticas urbanas.

El "boom" de fines de los años 70 y comienzo de los 80 significó una notoria modernización del sector inmobiliario de Santiago. La producción de edificaciones nuevas se integró empresarialmente bajo la conducción del "promotor", agente inmobiliario con vinculaciones financieras. El SPI pasó a dominar el mercado de viviendas nuevas.

Atrás habían quedado los períodos en que prevaleció la acción, ya sea de loteadores (1940-1960 aprox.), del sector público (1960-1973 aprox.) e incluso de las grandes empresas constructoras (1974-1978) aprox.). Estos agentes, por contraste con el promotor, integraban sólo parcialmente el conjunto de actividades que componen el proceso de producción de una vivienda (diseño, adquisición de suelos, subdivisión, urbanización, construcción, financiamiento de la oferta, administración, promoción, financiamiento de la demanda). Siempre quedaba una o varias de estas actividades a cargo del futuro usuario.

La motivación económica principal que lleva a la integración empresarial del proceso es el intento de los promotores inmobiliarios por controlar las rentas de la tierra. El cambio de uso del suelo implícito en los proyectos inmobiliarios produce rentas de la tierra. El promotor entra a disputar estas ganancias a quienes tradicionalmente las habían percibido: los propietarios del suelo.

Como corolario de lo anterior, los precios del suelo no constituyen un componente de costo dentro del precio de la vivienda, como usualmente se piensa, sino que son parte de las ganancias generadas por los proyectos inmobiliarios. Promotores y propietarios del suelo establecen una compleja disputa por las rentas del suelo.

En los años del "boom" se aceleró este proceso de modernización del sector inmobiliario, y se manifestó con particular fuerza el avance de los promotores hacia un mayor control del recurso suelo. En casos notables, las disputas entre propietarios y promotores estimularon a estos últimos a formar bancos privados de tierras. Si bien la crisis que se inició en mayo de 1981 determinó la virtual desaparición de los bancos de tierras, la figura del promotor se había entronizado suficientemente como para seguir dominando el sector inmobiliario hasta hoy.

Sin embargo, las concepciones sobre el sector inmobiliario, especialmente las que hay detrás de las políticas de suelo, no guardan relación con esta realidad. En tanto, se asume, por una parte, que las rentas de la tierra son captadas exclusivamente por los propietarios y, por otra, que el precio del suelo es un costo de construcción, lo usual es que se termine proponiendo controlar las conductas especulativas de los propietarios con el objetivo de que la tierra resulte a menor precio a los constructores y así disminuya el precio de la vivienda. En línea con esta visión tradicional, Naciones Unidas recomienda, como una entre otras medidas para países en desarrollo, que las tierras desocupadas no utilizadas se expropien y entreguen a las empresas constructoras para que ejecuten proyectos de construcción (1978: 138).

Las dos premisas sobre las que se formula ésta, así como muchas otras recomendaciones, resultan inadecuadas, al menos en lo que se refiere a la producción de viviendas bajo el SPI.

Las cuatro conclusiones que se entregan en estas páginas emanaron de investigaciones realizadas sobre el tema en Santiago, en los años del "boom". Recientemente, al volver sobre parte del material, con el fin de preparar una charla, me surgió la idea de

² Para propósitos de claridad, las reflexiones sobre el SPI se centrarán en la producción de viviendas.

ordenar estas conclusiones y publicarlas. Pienso que mantienen su actualidad; su publicación puede ser oportuna en un momento en que se inicia la rediscusión de las políticas urbanas y de suelo, en particular. Es también una forma de saldar una deuda con mi propio trabajo de esos años, en gran medida no publicado.

En la siguiente sección se discuten las cuatro conclusiones. En la última sección se entregan algunas breves reflexiones sobre implicancias prácticas de dichas conclusiones, especialmente en relación con la posibilidad de contrarrestar las tendencias de segregación urbana.

CUATRO CONCLUSIONES SOBRE SANTIAGO

1. *El precio del suelo es dependiente del precio de venta de las viviendas, y no al revés*

La racionalidad empresarial de un proyecto integrado por un promotor inmobiliario puede resumirse esquemáticamente en las siguientes decisiones previas a la ejecución misma del proyecto:

1. Decisión sobre el tramo de la demanda al que se quiere llegar;
2. Determinación de las características del proyecto acorde con el tramo de demanda definido (localización, diseño, tecnología, terminaciones);
3. Estimación del precio de mercado de esa solución habitacional;
4. Cálculo de costos de construcción, administrativos, publicitarios y financieros del proyecto, incluidos honorarios profesionales, utilidades del constructor y los intereses financieros.
5. Determinación del precio que se está dispuesto a pagar por el terreno necesario para realizar el proyecto.

Después de restar los costos (decisión # 4) al precio tentativo de venta (decisión # 3), el promotor tiene una estimación de un "remanente" a repartir entre el precio a pagar por el suelo y sus propias ganancias. Este "remanente", en su conjunto, constituye rentas de la tierra, por tratarse de ganancias vinculadas a la locali-

zación y al cambio de uso del suelo, que implica la realización del proyecto³. Cuanto más alto el precio de venta de las edificaciones —a iguales costos de construcción—, más alto el precio que se ha podido pagar por el terreno.

"Los valores de los terrenos están en función de lo que pueda pagar el comprador de la vivienda... (ya que) esto (último) se traduce en cuánto puede pagar el constructor por ese terreno". Así opinaba en pleno "boom" el gerente de ventas de una de las principales firmas de promoción inmobiliaria de Santiago en una entrevista realizada por nuestro equipo de investigación⁴. A diciembre de 1980 esta firma era la principal vendedora de viviendas de Santiago, con un 7,8% de la oferta total de casas y departamentos nuevos.

Este mecanismo de formación de precios del suelo "por residuo" no es el único factor interviniente en la formación de dichos precios. Por su intermedio se fija el tope máximo teórico del precio del suelo: la totalidad del "remanente" definido más arriba. Como este "remanente" se reparte entre promotores y propietarios, un segundo factor de importancia en la formación de los precios del suelo corresponde a la forma en que se determina esta distribución.

2. *El precio del suelo está influido por relaciones de fuerza entre promotores y propietarios.*

Estos dos agentes, promotores inmobiliarios y propietarios del suelo, controlan directa o indirectamente los dos factores claves para la producción de viviendas urbanas: el capital y la tierra, respectivamente. El grado de escasez

³ Fuera de las rentas de la tierra hay otros dos tipos de ganancias en un proyecto inmobiliario: las utilidades productivas, que las percibe el constructor, y el interés financiero, el financista. Por cierto, un promotor que aporta el capital de inversión y/o realiza él mismo las tareas de construcción, puede percibir ganancias de estos otros dos tipos.

⁴ En el trabajo de terreno de dicha investigación participaron las arquitectas Teresa Cárdenas, Camila Concha y Francesca Clandestino.

de dichos factores en una ciudad no es constante, ni en términos temporales ni espaciales. Dichas variaciones no sólo se refieren al largo plazo y a grandes áreas de la ciudad. También ocurren a nivel local y en el corto o mediano plazo. En esta escala espacial y horizonte temporal, el grado de escasez de los dos factores es inversamente proporcional entre sí, como veremos en seguida. Las variaciones diferenciales de la disponibilidad de tierra y capital determinan cambios en las relaciones de fuerza entre propietarios y promotores.

En una primera fase de desarrollo de un barrio o sector de la ciudad —supóngase, para efectos de simplificación, un área vacante semiurbanizada en una comuna periférica— es más escaso el capital que la tierra en lo referente a la posibilidad de desarrollar proyectos de construcción de viviendas. Los proyectos realizados durante esta fase entregarán a los promotores rentabilidades muy favorables. La parte del "remanente" apropiada por ellos será significativamente mayor que lo destinado al pago del terreno.

En una fase posterior, cuando ya el desarrollo del área está avanzado, la relación de fuerzas entre propietarios y promotores cambia. El sector se ha puesto de moda, por estar en avanzado estado de consolidación, resulta atractivo para un mayor número de compradores de vivienda. Muchos de los terrenos ya han sido construidos y, al mismo tiempo, ha aumentado la demanda de promotores por terrenos para iniciar nuevos proyectos. El capital de promoción, atraído al sector por el nivel de ventas y ganancias existentes, es ahora menos escaso que el suelo. Consecuentemente, una proporción creciente del "remanente" logrado en cada proyecto deberá cederse a los propietarios del suelo.

En el límite, cuando el nivel de participación del propietario en el "remanente" llega a niveles muy altos, el promotor buscará localizaciones alternativas para sus proyectos. Tal vez el precio de venta de iguales o similares viviendas en una localización nueva sea menor y, por tanto, más reducido el "remanente", pero el beneficio de promoción podría ser mayor en tér-

minos absolutos por cada vivienda vendida. La parte cedida al propietario como pago por el suelo podría ser más baja en esa nueva localización; todavía no se habría generado allí la espiral especulativa (asociada a la disputa entre promotores y propietarios) que hace subir los precios del suelo en el área.

Por otra parte, el "remanente" que se logra con determinado tipo de proyectos en un área no representa una magnitud fija en el tiempo. Si varía el precio de venta del metro cuadrado de *terreno edificado*, ya sea porque varíe el precio de venta del metro cuadrado de *vivienda* o el estándar de uso del suelo, entonces el "remanente" puede también variar. Un crecimiento del "remanente" permite postergar el momento límite en que los promotores desisten de iniciar nuevos proyectos en el área.

La disputa entre promotores y propietarios no presenta, en todo caso, la misma importancia en los distintos tipos de proyectos. Ello depende de diferencias de tamaño y racionalidad entre distintos promotores.

Un promotor más poderoso se arriesgará en proyectos que conlleven cambios de uso del suelo más radicales en el sector. Por ejemplo, viviendas en altura en un área de menor densidad, o viviendas para familias de ingresos medios en un área "limítrofe" entre barrios de ingresos medios y bajos. Estos proyectos, ciertamente riesgosos, generan un gran "remanente" (los precios del suelo en el área antes del inicio de nuevos proyectos son, en relación con los futuros usuarios, bajos). Así, los incrementos de rentas de la tierra que se logran comprando terrenos baratos en relación con el precio de venta de las viviendas es campo fértil para una importante disputa entre promotores y propietarios por esas sobreganancias.

En cambio, un promotor menos poderoso (o "promotor por proyectos") no posee ni maneja directamente el capital de inversión, por lo que no puede asumir el riesgo que implica intentar modificar radicalmente el uso del suelo del área en su proyecto. El riesgo del proyecto no lo compromete sólo a él; alcanza también

al financista. Este promotor se queda con un objetivo más conservador: vender barato y rápido. El fracaso del proyecto podría dañar seriamente su prestigio y posibilidad de seguir operando en el sector inmobiliario. Por lo demás, vender rápido puede permitir ahorros en pagos de intereses, publicidad y gastos de administración. Su racionalidad es disminuir costos más que hacer crecer el "remanente".

En cambio, un promotor más poderoso (o promotor-financiero) dispone de capital y desarrolla simultáneamente varios proyectos, y el riesgo no compromete directamente a otros agentes (que son subcontratados). Es posible asumir el riesgo de intentar modificar el uso del suelo del área, ya sea densificándolo o cambiando su destino social. Un posible fracaso puede ser absorbido por varios otros proyectos exitosos. Por lo demás, a través de un fuerte gasto en propaganda y de la realización de proyectos de mayor tamaño, este promotor tiene posibilidades efectivas de modificar el uso del suelo más allá del "destino" del área.

El precio del suelo no constituye, entonces, un dato fijo; y menos todavía una proporción constante dentro del precio de venta de las viviendas, como se sostiene desde la perspectiva del "enfoque de costos" (precio del suelo como costo de construcción)⁵.

El propietario, a medida que la demanda sobre el sector y la proporción de terrenos construidos sea mayor, irá subiendo el precio al que estaría dispuesto a vender buscando capitalizar para sí una parte creciente del "remanente". Los promotores, en cambio, suelen fijar de antemano

⁵ En pleno "boom", cuando los precios crecían generalizada pero diferencialmente por áreas, la Cámara Chilena de la Construcción entregaba un cuadro con la estructura del precio de venta de viviendas nuevas de entre 45 a 140 metros cuadrados para la ciudad de Santiago, en que el precio del terreno representaba un 12,1 por ciento del precio de venta de la vivienda (diario *El Mercurio*, noviembre 22, 1979, "Noticiero de la Cámara Chilena de la Construcción"). En mayo de 1980 *Revista Ercilla* recogía entre empresarios la opinión de que la proporción que representaban los precios dentro de los costos dependía de la comuna; en La Florida era de 12 por ciento, mientras que "en algunos barrios de la zona Oriente", un 26 por ciento (*Revista Ercilla*, N° 2.338, mayo 1980).

cuál es el máximo que están dispuestos a pagar por el terreno para su proyecto. Ese máximo lo pueden calcular de dos formas: (i) restando del "remanente" estimado sus ganancias, expresadas como un porcentaje sobre la inversión realizada; o (ii) restando un porcentaje del "remanente" (estimado) que aspiran apropiarse⁶.

El grado en que el promotor debe compartir las ganancias rentistas del proyecto con el propietario depende básicamente del momento en que se compra el terreno. Sin embargo, hay un mecanismo que permite al promotor alterar claramente la disputa en su favor. Consiste en manejar, justamente, la variable temporal, pero más allá del mediano plazo (o período de desarrollo de un barrio), a través de la formación de reservas de tierras. Este mecanismo adquiere importancia en fases avanzadas de desarrollo del sistema promocional de producción de viviendas. Implica la inversión de cuantiosos capitales.

Si una empresa promotora forma un banco de tierras donde, como promedio, los terrenos son comprados diez años antes de su edificación, con seguridad deberá ceder una parte menor del "remanente" que si los terrenos se compran para la ejecución inmediata de los proyectos, aún más, si estas compras se hacen en barrios en estado avanzado de desarrollo.

3. *El precio de los terrenos no es un costo de construcción*

El comportamiento esperado de un empresario es que trate de rebajar sus costos. Podrá así vender más barato, aumentar sus ganancias o ambos. ¿Si el precio del suelo representa un costo de construcción, cómo entender que la demanda por terrenos para iniciar nuevos proyectos se concentre en aquellas áreas que exhiben precios del suelo elevados y crecientes? Un ejemplo extremo de tal situación lo provee nuevamente el período del "boom" (ver Sabatini, 1983). ¿Por qué los promotores no eligen otras áreas donde este costo tendría

⁶ Por ejemplo, era usual durante el período del "boom" que los promotores no aceptaran ceder más del 50 por ciento del "remanente" a los propietarios.

una menor incidencia en el precio de venta de las viviendas?

El terreno dentro de los proyectos inmobiliarios juega dos funciones. Es soporte material de la edificación y provee una localización dentro de la ciudad a los futuros usuarios de esa construcción. Como soporte material, el terreno puede variar de calidad, haciendo aumentar o disminuir el capital necesario para acondicionarlo al uso elegido. Una baja calidad fundacional, por ejemplo, significará probablemente mayores costos de construcción. En este sentido, un terreno puede determinar elevaciones en los costos de construcción. Distinto es afirmar que el precio del terreno es directamente un costo de construcción.

La segunda función que cumple un terreno es la de localización; provee un punto de relación urbana a sus usuarios. En este sentido, los terrenos difieren sustantivamente entre sí. La demanda más solvente se concentra sobre las áreas que proveen mejor localización, sea en el sentido de distancia, prestigio u otro, determinando precios más altos del suelo en comparación con lugares menos favorecidos. La ganancia que es posible lograr ubicando proyectos en lugares favorecidos es mayor que en otros lugares. De tal forma, como localización, el precio del suelo depende de las sobreganancias (rentas de la tierra) posibles de realizar en cada área. La vivienda constituye un bien infinitamente diferenciado de acuerdo a su localización. La estratificación espacial de la demanda hace que los precios de las viviendas se diferencien entre sí más allá de lo que justificarían las diferencias de tamaño y calidad de la construcción misma. Es así como el precio pagado por el terreno es dependiente del nivel que alcanzan esas sobreganancias y, a través suyo, del precio de venta. El precio del suelo no representa un costo de construcción sino que parte de las ganancias inmobiliarias.

Sin embargo, es generalizado el enfoque que entiende el precio del suelo como costo de construcción. Como botón de muestra:

"La tasa continua y elevada de incremento de los precios de la tierra tiene

muchos efectos. En primer lugar, el costo creciente de la tierra se refleja en un aumento general de los costos de la vivienda, de los que el costo de la tierra es un componente". (Naciones Unidas, 1978: 62).

La popularidad de este enfoque encuentra explicación en dos factores: un factor temporal relativo a la secuencia que presenta la realización de los proyectos, y otro factor espacial vinculado al nivel en que se sitúa el análisis cuando se examina la producción de viviendas.

El hecho que el terreno se deba comprar antes de iniciar la construcción supone una secuencia parecida a la que se establece entre una causa y un efecto. Una relación de causalidad implica, necesariamente, que la causa antecede al efecto. Si el precio del suelo debe ser cubierto antes que la vivienda sea vendida e, incluso, construida, entonces parece lógico sostener que lo pagado por el terreno es parte de los costos de construcción, costos que finalmente determinarán, al menos en parte importante, los precios de venta de la vivienda. Sin embargo, en términos lógicos, no se deduce una cosa de la otra. La repetición secuencial de dos fenómenos —como el día y la noche; o como la compra de un terreno a un determinado precio y la venta de las viviendas construidas sobre aquél a otro determinado precio— no implica necesariamente la existencia de una relación causal entre ambos.

En el caso que nos preocupa, paradójicamente la dirección de la causalidad parece contradecir la secuencia de los fenómenos. Es nuestra conclusión que el precio de venta de las viviendas determina el nivel que alcanza el precio pagado previamente por el suelo⁷. El precio de venta de las viviendas que actúa como factor determinante de los precios del suelo, no corresponde al precio efectivo de venta sino que a un precio estimado cuando se decide comprar el terreno y realizar el proyecto. Esa estimación se hace con base en la información de otros proyectos ya realizados en el área. Corresponde, al mismo tiempo.

⁷ Esta determinación no opera, por cierto, en forma directa sino que mediatizada por factores tales como la disputa entre propietarios y promotores.

a la primera decisión que toma un promotor al idear un proyecto: el precio de las viviendas que se quiere construir.

El segundo factor que explica la popularidad del enfoque del precio del suelo como costo de construcción tiene que ver con el nivel de análisis. Si se estudia el caso individual de un promotor interesado en producir y vender viviendas, resulta de toda evidencia que un precio más alto del suelo implica un mayor costo de construcción. Si ese promotor consiguiera pagar menos por el terreno podría vender más baratas las viviendas o, bien, aumentar sus utilidades. ¿Por qué es incorrecto este razonamiento? Porque no resulta consistente con el proceso a través del cual se forman los precios del suelo. Si los terrenos fueran bienes producidos y su precio tuviera relación con los costos de esa producción, entonces tendría sentido situar el análisis a nivel de casos individuales. Terrenos producidos más eficientemente alcanzarían precios menores y, así, se reducirían los costos de construcción y probablemente también el precio de la vivienda.

Pero los terrenos no han sido producidos ni pueden producirse. Son escasos, dado: (i) que constituyen una cantidad fija (nivel nacional); (ii) lo caro que resulta habilitarlos para uso urbano⁸, y (iii) su gran diferenciación al interior de las ciudades. Al mismo tiempo, los terrenos son imprescindibles. No hay persona o actividad que pueda prescindir de un lugar. De tal manera que el precio del suelo se forma básicamente a partir de las condiciones de demanda.

El precio del suelo que enfrenta cada promotor de un área está determinado previamente a nivel agregado. El precio de la vivienda en el sector y los costos directos de construcción (dados el tamaño y calidad de esas viviendas) determinan un "remanente" o ganancias en esos proyectos; precisa, en definitiva, una capacidad de pago por el suelo.

El análisis se debe situar, entonces, a nivel agregado. El precio del suelo es parte

⁸ En este sentido, el suelo es particularmente escaso para el empresario individual. Sólo el Estado es capaz de asumir las inversiones en infraestructuras urbanas.

de las ganancias inmobiliarias; su monto depende del nivel de estas ganancias y, por ello, depende del precio de la vivienda en un determinado submercado, definido éste en gran medida en términos territoriales.

4. *La renta de la tierra no es captada exclusivamente por los propietarios del suelo*

Tradicionalmente, los capitales invertidos en el sector inmobiliario residencial han sido de tres tipos, orientados a otras tantas clases de ganancias: (i) el capital invertido en tierras que puede crecer a través de las rentas logradas con su reventa (en forma de loteas, por ejemplo), crecimiento basado en el proceso de valorización del suelo que acompaña al crecimiento urbano; (ii) el capital constructivo que se valoriza con las utilidades productivas logradas en la edificación, y (iii) el capital financiero invertido en la forma de créditos a los constructores y a los demandantes de viviendas, que devenga intereses.

Cuando las diversas actividades o funciones inmobiliarias son desarrolladas separadamente por distintos agentes, es relativamente sencillo identificar esas fuentes de ganancias y su recíproca importancia. Los propietarios de tierras u otros agentes subdividen y venden terrenos; con ese objeto se contrata una empresa urbanizadora que los dote de servicios básicos. Los compradores de los lotes se encargan de la construcción de las viviendas en forma personal o contratando a terceros (arquitectos, constructores). Los bancos y agencias financieras otorgan préstamos a estos distintos agentes para realizar sus operaciones.

Con el crecimiento urbano y económico se plantean necesidades crecientes de inversión en obras de infraestructura y edificaciones. Estos nuevos volúmenes de capital requieren escalas de operación técnica y financiera cada vez más amplias. Una oferta de tierras restringida al arbitrio del propietario o a sus necesidades de consumo, además atomizada y territorialmente dispersa, constituye un obstáculo al desarrollo urbano. Las empresas constructoras y las promotoras inmobiliarias

intentan superar este obstáculo integrando el manejo de tierras a sus operaciones. Quienes controlan el capital tratan de lograr un mayor control sobre el factor suelo. Así se origina el Sistema de Promoción Inmobiliaria (SPI), el sistema de producción de viviendas (o de otro tipo de edificaciones) más integrado empresarialmente.

El incentivo para tratar de lograr estos mayores niveles de integración es doble. En primer lugar, salvar el obstáculo que representa la propiedad tradicional del suelo para la producción masiva de viviendas; en segundo lugar, controlar íntegramente el cambio de uso del suelo que constituye el origen de las rentas de la tierra. Estas pasan a ser el centro de la racionalidad empresarial bajo el SPI. Al promover el cambio de uso de un terreno desde agrícola a urbano, desde unifamiliar a multifamiliar, desde un estrato social a otro, el promotor capitaliza para sí gran parte de las rentas del suelo derivadas del mayor valor que alcanza de esta forma la razón "capacidad de pago por metro cuadrado de suelo edificado". Para ello, el promotor cuenta con el capital para iniciar y desarrollar este cambio de uso del suelo. Bajo estos más altos niveles de integración de los proyectos inmobiliarios el propietario pierde el control sobre el cambio de uso del suelo que ejercía bajo otros sistemas menos "integrados" de producción de viviendas, en particular bajo el sistema de los loteos.

Sin embargo, tal vez como una herencia conceptual de las situaciones en que el propietario del suelo ejercía gran predominio sobre el sector inmobiliario, está aún vigente la idea de que las rentas de la tierra son una forma de ganancia propia de sus dueños. Se ha visto que, por el contrario, la renta de la tierra no es asunto exclusivo de los propietarios del suelo. Bajo el SPI la renta del suelo pasa a constituir el principal objetivo de los agentes que organizan la ejecución de los proyectos inmobiliarios. El promotor usualmente subcontrata la construcción y consigue capital; cancela las utilidades productivas y los correspondientes intereses. No se beneficia de estos dos tipos de ganancias;

lo hace del tercer otro componente de las ganancias inmobiliarias: las rentas de la tierra⁹. En su búsqueda de estas ganancias no productivas (las rentas de la tierra), el promotor estimula una actividad productiva (la construcción) y forma reservas de terreno para defenderse de los propietarios del suelo y cederles una proporción baja de las rentas de la tierra generadas en sus proyectos.

En la medida que no se ha tomado conciencia de los cambios en la distribución de la renta de la tierra que conlleva la transformación de los sistemas de producción de viviendas, las proposiciones de políticas se construyen usualmente sobre presupuestos débiles. El precio del suelo sigue entendiéndose como un costo dentro del valor (o costo total) de la vivienda, y se sigue pensando que las rentas de la tierra las captan exclusivamente los propietarios del suelo.

IMPLICANCIAS DE POLITICAS

En esta breve sección presento, a modo de ejemplo, una línea de acción urbana que el Estado podría desarrollar con sus recursos actuales, pero que requeriría de aquel que, al diseñar sus políticas, tuviera más en cuenta las formas de operación de los agentes inmobiliarios privados. Esa línea de acción se refiere a la segregación urbana y a la política de subsidios habitacionales.

Con la política de subsidios habitacionales la acción del Estado en materia de vivienda social se ha ido asemejando a la forma en que opera el promotor inmobiliario. El Estado es actualmente más un gestor y coordinador de una serie de operaciones ejecutadas por terceros, que un productor directo de viviendas.

Sin embargo, la acción del Estado difiere del modelo del promotor en dos sentidos: por una parte, no persigue el lucro, y, por otra, comparte las funciones de pro-

⁹ Cuando hay un gran número de constructores que compiten por ganarse los contratos con los promotores (lo que no es raro), estos últimos pueden sumar a sus ganancias parte de las utilidades productivas.

moción con las empresas constructoras. El Estado actúa como promotor en tanto controla y asigna recursos financieros que otorgan viabilidad económica a los proyectos. Pero el cambio de uso del suelo y las rentas asociadas a éste, los controla, en medida importante, el constructor.

El Estado podría sacar enseñanzas de la forma cómo los promotores del mercado convencional de la vivienda, basados en su manejo del recurso financiero, controlan los cambios de uso del suelo que se producen asociados a los proyectos. La política de subsidios habitacionales, dada su modalidad "promocional", entrega al Estado la posibilidad de ejercer un mayor control sobre dichos cambios. En vez de orientarse a maximizar la capitalización de rentas de la tierra, tal control podría orientarse, por ejemplo, a actuar en contra de la segregación urbana. El Estado podría intentar contraponerse a la segregación utilizando más hábilmente las herramientas y recursos que hoy maneja, entre ellos la política de subsidios habitacionales. Hago una sugerencia concreta al respecto después de introducir brevemente el tema de la segregación urbana.

La segregación no es mero efecto no deseable del desarrollo urbano. Está a la base de la captación de rentas de la tierra. Es, en buena medida, su fundamento.

La segregación urbana en Santiago es de gran escala. Existen grandes áreas socialmente homogéneas. Además de inconvenientes éticos y reparos ideológicos, la segregación, en tanto es de gran escala, representa una desventaja objetiva. Los pobres quedan relegados a localizaciones alejadas tanto de los servicios e infraestructuras que surgen asociados a la capacidad de pago, como de aquellos que provee el Estado. Una segregación de menor escala permitiría a los pobres quedar a menor distancia, muchas veces caminable, de dichas ventajas.

Las urgencias de la acción de los gobiernos en materia de vivienda social han implicado históricamente postergar el tema de la segregación. A la hora de diseñar e implementar políticas habitacionales no se la puede contemplar. Son pocos los recursos, muy grande el déficit, y la presión

social, abierta o latente, representa una amenaza política.

Aprovechando las posibilidades de flexibilidad y diversidad que representa el proceso de descentralización político-administrativo, la política de subsidios habitacionales podría contemplar un programa de subsidios habitacionales especificado (diferenciado) territorialmente. A través de éste, el Estado se podría proponer algunos objetivos y conseguir logros respecto a la segregación.

Este programa buscaría controlar la apropiación de rentas del suelo derivadas de la acción del Estado en materia de vivienda social, ya sea por parte de propietarios del suelo o de empresas constructoras (objetivo 1). También buscaría evitar la elevación de los precios de otros terrenos inducida por la mayor demanda de suelo implícita en los mismos programas de vivienda social del Estado (objetivo 2).

En este programa de subsidio se fijarían a los proyectos no sólo el precio máximo de la vivienda, sino también el área donde deberían localizarse, superficie mínima tanto del terreno como construida, calidad mínima, y nivel mínimo de terminaciones. Los proyectos competirían entre sí en base a diseño, microlocalización (dentro del área definida); y en base a ofertas de menor precio final, mayores superficies, calidad y terminaciones que las fijadas en los parámetros.

Al fijar todos esos parámetros, el precio que el constructor o promotor pudiera pagar por el suelo quedaría limitado en el área. Así se evitaría que parte de los recursos que el Estado destina a subsidiar a los pobres quedara en manos de propietarios (objetivo 2); o en manos de constructores, ya que éstos no podrían rebajar estándares, su forma habitual de maximizar (y capitalizar) rentas de la tierra, especialmente cuando los propietarios del suelo suben los precios especulativamente (objetivo 1).

Las áreas de referencia de cada programa podrían definirse con una intencionalidad antisegregativa. Programas dirigidos a estratos bajos de la demanda podrían tener como áreas de referencia áreas que el mercado ha destinado a estratos más al-

tos. Dada la alta densidad de uso del suelo resultante en viviendas "de subsidio", los precios iniciales del suelo en dichas áreas serían perfectamente compatibles con la producción de viviendas de bajo precio para familias subsidiadas.

Dos inconvenientes principales podrían surgir: que no haya interés por construir vivienda de subsidio para esos programas, ni por vender terrenos a esos precios "contenidos". En cuanto a lo primero, hay que considerar que el desinterés provendrá de quienes se orientan a capitalizar rentas de la tierra. Pero hay miles de empresarios de la construcción que podrían contentarse con las ganancias propiamente productivas que quedarían plenamente garantizadas por este programa.

El desinterés por vender terrenos, especialmente en etapas más avanzadas de desarrollo del área, cuando las expectativas de los propietarios aumentan, puede contrarrestarse utilizando la normativa urbana. Por ejemplo, definirse el área como sometida a una política de densificación, para lo cual pueden determinarse densidades mínimas de uso del suelo (lo normal es que se definan densidades máximas en áreas que no cuentan con gran infraestructura). La única forma como el mercado podría "derrotar" la intención antisegregativa de estos programas sería consiguiendo una densificación mayor con demandantes de mayores ingresos. Ello podría implicar construir torres de departamentos de una altura apreciable en áreas de localización relativamente periférica. Aún si la derrota se consumara, ello sería beneficioso por la densificación urbana conseguida.

Realizar un primer proyecto en el área de referencia del programa es, en todo caso, lo crucial. Sería una especie de peque-

ña bomba desarticuladora de tendencias segregativas posteriores. Lograr llevar a término un proyecto "de subsidio" haría demasiado riesgosa la construcción posterior de una de esas torres para familias de mayores ingresos en la cercanía. El primer paso puede resultar difícil, pero no imposible. La cuestión es encontrar terrenos adecuados y estratégicamente ubicados.

Estos programas de subsidio antisegregativos deberían ser flexibles, con el fin de poder actuar con éxito en el mercado. Probablemente implicarían mucho ensayo y error. Pero cuando la tendencia segregativa de un área se lograra neutralizar, desde entonces las tendencias "sueltas" o "espontáneas" del mercado serían más variadas y no tan arrolladoramente segregativas. Se habría ganado una batalla.

Supuesto fundamental de tales programas de subsidios especificados territorialmente, tanto en su diseño como en su implementación, es que el precio pagado por el suelo en un proyecto inmobiliario no es un costo, sino parte de las ganancias del proyecto que han debido cederse anticipadamente al propietario para comprarle el terreno.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- DARIN-DRABKIN, HALM (1977). *Land Policy and Urban Growth*. Inglaterra: Pergamon Press.
- NACIONES UNIDAS (1978). *Tierras para Asentamientos Humanos*. Nueva York: Naciones Unidas.
- SABATINI, FRANCISCO (1982). *Alza y caída de los precios de suelo en Santiago, 1980-1981*. Documento de Trabajo N° 129, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.
- SABATINI, FRANCISCO (1983). "Precios de suelo y tendencias globales de la economía; el caso de Santiago", en *Revista Vivienda* 8(3). México.