

# ACCESIBILIDAD AL SUELO URBANO Y LA VIVIENDA POR PARTE DE LOS SECTORES DE MENOS INGRESOS EN AMERICA LATINA\*

PABLO TRIVELLI

## ABSTRACT

*The article provides a conceptual overview of the main barriers of access to urban and by lower income groups in the major Latin American cities. The author holds the hypothesis that one of the main causes of this situation has its origin on the relatively free operation of the urban land market. Urban authorities have not implemented the necessary land policies to regulate and control this special market. The outcome is a rapid increase in land prices, much faster than wages.*

*A first section attempts to formulate an alternative position to the one that holds that the housing problem of lower income groups does not have a solution in the near future due to budgetary restrictions. The second section provides a theoretical presentation of the very special characteristics of the urban land market, which call for public intervention. The third section analyzes the behavior of the private sector related to urban development and the fourth one focuses on the public sector activities related to land regulation and lower income housing policies. The concluding remarks round up a number of arguments provided in the article which call for a more active intervention of the state in urban development and the regulation and control of the urban land market.*

"Es en la ciudad, que debería ser el lugar privilegiado de convivencia humana, donde la economía de mercado ha revelado los peores frutos del egoísmo individualista que la caracteriza, institucionalizándose en un sistema de injusticia radical, en el cual, en nombre de sus principios, violenta los derechos más elementales de vastos contingentes de población".

Conferencia Nacional de Obispos de Brasil \*\*

En este artículo se esboza en términos generales los que encuentran los grupos de menores ingresos de las principales áreas urbanas de América

---

\* Una versión preliminar de este documento fue presentada al Primer Seminario Internacional del Programa de Estudio de Vivienda en América Latina, Universidad Nacional, Medellín, Colombia, 26 de julio al 6 de agosto de 1982.

\*\* Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil "Sólo Urbano e Ação Pastoral", 20ª Asamblea General, Itaiaci, S.P., 9-18, febrero 1982, Ediciones Paulinas, pág. 10.

Latina para acceder a un lugar donde vivir. Este contingente de población no puede acceder a las viviendas construidas por el sector privado y no encuentra una alternativa en las iniciativas del sector público. Incluso el acceso a un lote de terreno se hace difícil, dado que no existen políticas públicas de tierra urbana y los precios del suelo suben mucho más rápido que los salarios. En este artículo se plantea la hipótesis de que la libre operatoria del mercado de suelo constituye un serio obstáculo para la solución del problema habitacional de los más pobres, dadas las particulares características de este mercado. También se intenta demostrar que las normas de habitabilidad impuestas arbitrariamente por el sector público han llevado a una vasta situación de ilegalidad que resulta ineficiente y de alto costo social. Finalmente, se postula que de no mediar una decidida acción del Estado, el déficit habitacional seguirá creciendo en desmedro de los grupos de menores ingresos.

---

## 1. EL DÉFICIT HABITACIONAL, ¿UN PROBLEMA SIN SOLUCIÓN?

---

Cualquier política habitacional debe tomar como punto de partida el acceso de las personas a un espacio donde vivir, a un lugar donde habitar; debe considerar el acceso a la tierra. La afirmación de que las funciones vitales de las personas, los hogares y la sociedad en general, requieren de una dimensión espacial donde expresarse constituye una cuestión trivial. Sin embargo, más que un simple espacio, o su expresión física como un lote de terreno, lo que se requiere es la dotación de un medio habitable, un espacio socialmente generado, cuyo acondicionamiento físico y social permita el desarrollo de asentamientos humanos.

Interesa en este caso no solamente una pura cuestión espacial, sino que, también, su articulación con el medio social. Por esta razón, más que el tratamiento aislado del problema residencial, interesa en términos generales la producción de espacio habitable, donde la función residencial, a pesar de su carácter dominante en términos porcentuales de uso de suelo, interactúa no siempre en una relación de subordinación con otras funciones urbanas. La articulación espacial de la vivienda con las actividades no residenciales constituye un aspecto fundamental en la determinación de la calidad de los espacios habitables, cuestión que normalmente varía en función de la composición socio-económica de la población.

La habitabilidad de un espacio constituye un concepto relativo, que ha evolucionando largamente a través de la historia de los asentamientos humanos y en forma paralela al desarrollo político, económico y social de las naciones. Esto se manifiesta en la evolución de la legislación urbana y la ejecución de múltiples obras de infraestructura por parte del sector público, las que indudablemente han contribuido a mejorar las condiciones de habitabilidad.

La definición de estándares mínimos de habitabilidad que establecen las normas públicas para el medio urbano son, por lo general, bastante elevadas, lo que hace que con frecuencia no se respeten. Por esta razón, pareciera ser que estas normas representan más que nada una aspiración, sin que quede muy claro cómo es que han de lograrse, dadas las limitaciones que tiene el sector público en materia de recursos y las dificultades que enfrenta el sector privado para encarar este tipo de actividad en forma atomizada. Esta realidad lleva

a pensar que los estándares de habitabilidad no constituyen una exigencia de desarrollo del espacio que surge como contraparte a un derecho natural y básico de todo hombre en cuanto a la calidad del medio físico y social donde vivir \*, sino que más bien como una especie de declaración de intenciones.

En marcado contraste con los imperativos éticos, morales y sociales que subyacen en la definición del nivel de estos estándares de habitabilidad, la mayor parte de las áreas metropolitanas de América Latina ofrecen un cuadro patético y desolador en cuanto a las condiciones de habitabilidad tan precarias en que residen vastos contingentes de población (CNBB, 1982; Angel, Sh., 1980; Van der Rest y López, 1980). Agravan las tensiones las grandes diferencias y el consecuente efecto demostración que surge de la coexistencia de agudas diferencias en las condiciones de vida del medio urbano.

A pesar de los esfuerzos desplegados por los gobiernos, el déficit de vivienda va en aumento y, peor aún, la disponibilidad de suelo que reúna condiciones humanas de habitabilidad mínimamente aceptables se hacen día a día relativamente más escasos y también inaccesibles para las grandes mayorías que constituyen la población de menores ingresos.

Frente a esta realidad surgen normalmente planteamientos que enfatizan la magnitud del problema en relación a los limitados recursos disponibles en el presupuesto público, indicando que el problema no tiene solución en el corto plazo, y que, por lo tanto, sería necesario diseñar estrategias de largo alcance. Explicación que, normalmente, va acompañada de una excusa política, en el sentido que el déficit es un problema que se arrastra por muchos años; por lo tanto, la responsabilidad recaería en aquellos que ejercieron anteriormente el poder.

En definitiva, y con diferentes grados de claridad, suele plantearse que, bajo las condiciones vigentes, no hay solución al problema habitacional en el corto y mediano plazo, como tampoco lo habría para otras manifestaciones del problema social.

Asociado a estos planteamientos y de manera implícita hay una gran rigidez en la perspectiva de análisis, ya que las condiciones generales del orden económico, político, social e institucional no forman parte de las variables sujetas al cambio. La definición del problema aparece entonces enmarcada en una estrecha perspectiva sectorial que conduce con frecuencia a un callejón sin salida. En esta perspectiva, el sector privado sólo atiende a los estratos de mayores ingresos; mientras el sector público debe solucionar las necesidades de los más pobres. Pero en la medida que existe una vasta gama de problemas sociales que atender, resulta ilusorio pensar que pudieran destinarse los recursos públicos necesarios para terminar con el problema acumulado en materia habitacional en el mediano plazo. Estos no alcanzan, aun cuando con el correr del tiempo se hacen cada vez más reducidas las superficies y más simples los esquemas de las soluciones habitacionales populares. (Arellano, J. P., 1977).

El problema habitacional no se define únicamente en función de la fracción del presupuesto público que pueda destinarse a esta materia. Sus raíces abarcan un conjunto de aspectos mucho más complejos que tienen origen en el plano general de la organización económica y social, y en aspectos más específicos,

---

\* Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

relativos al campo urbano y a los sectores económicos vinculados a la construcción.

En una perspectiva muy amplia y general se asocia las dificultades en materia habitacional con el estado de subdesarrollado de las naciones (Utria, R., 1966). La capacidad de los gobiernos para resolver problemas sociales en general queda limitada por las posibilidades reales de movilización y acumulación de recursos. Por esta razón, el problema habitacional no se presenta en forma aislada, como el único problema social, sino que constituye un aspecto más en el panorama del subdesarrollo.

La limitante económica que enfrenta una proporción creciente de los hogares que residen en las principales áreas urbanas de latinoamérica para acceder a una solución habitacional tienen su origen en la incapacidad crónica de los esquemas económicos imperantes para absorber y utilizar en forma productiva, estable y bien remunerada a la fuerza de trabajo disponible. La otra cara de la misma medalla es la desigual distribución del ingreso.

Los diagnósticos a nivel latinoamericano indican no sólo una distribución muy regresiva del ingreso, sino que, peor aún, una tendencia en la que los frutos del desarrollo, la mayor riqueza creada, se concentra en un número limitado de personas, empeorando la situación existente (CEPAL, 1975; Ferber, R. 1976).

Pero los hogares de menores ingresos no sólo no cuentan con recursos propios, sino que, además, tampoco tiene acceso al sistema financiero. Por lo general existe una carencia más o menos generalizada de mercados financieros bien desarrollados, especialmente para la movilización de recursos de largo plazo (Naciones Unidas, 1978). Las tasas de interés que prevalecen en este mercado y los plazos de pago que requieren los más pobres encarecen tanto las soluciones habitacionales, que ésta no constituye realmente una solución real y efectiva. Más aún, los montos requeridos por los hogares de menores ingresos suelen ser inferiores al monto mínimo de préstamos largo plazo que ofrecen los bancos.

Se conjugan con ese tipo de problema otros aspectos tales como la falta de organización de los grupos afectados y la falta de participación de los mismos en la definición de alternativas de política. Bajo un esquema atomizado, un poblador tiene pocas posibilidades de acceder a una solución habitacional en forma individual.

La organización de la población de menores ingresos en torno al problema residencial que los afecta es frecuentemente disuadida por los gobiernos, ya que representa, en términos supuestos o reales, un foco potencial de oposición.

Por lo demás, los pobres cuentan, por lo general, con una baja prioridad en el sector público, especialmente en las programas de vivienda. Esta baja prioridad podría explicarse porque los más pobres no sólo no reeditúan en términos económicos, sino que tampoco en términos políticos. La situación de carencia que éstos enfrentan es tan vasta, que la única solución del problema habitacional no asegura su adhesión y compromiso político una vez solucionado el aspecto habitacional (Oliven, R. G., 1980),

Un segundo grupo de antecedentes que dificulta la solución del problema habitacional, dice relación con aspectos más específicos relativos al campo

urbano y a la organización de sectores económicos vinculados con la construcción.

Así, por ejemplo, el rápido crecimiento de población de las principales ciudades, tanto como consecuencia de los movimientos migratorios como por el crecimiento vegetativo, impone requisitos de inversión urbana difíciles de alcanzar. La demanda por espacios habitables ha crecido en las últimas décadas a un ritmo mucho más alto de los que han sido capaces de responder los gobiernos. Esta situación, que se espera continúe, al menos en la próxima década, se ve agravada por el hecho de que las ciudades tampoco están en condiciones de acoger con nuevos empleos a una parte importante de esta población. Se va configurando así un panorama donde el grueso de la demanda, socialmente definida, no tiene recursos para acceder a una solución individual a través del mercado.

Bajo estas circunstancias se produce una gran carencia de suelo urbanizado (y en algunos casos urbanizable) en los lugares requeridos y a costos razonables. Se conjuga con los factores previamente enunciados la inexistencia de políticas públicas tendientes a regular el mercado de suelo urbano. Este queda sujeto a fuertes movimientos especulativos que, en un contexto de rápido crecimiento urbano, tienden a generar rápidas alzas en los valores de terrenos. El fenómeno especulativo, presente a todos los niveles en el mercado de suelo, no sólo tiene marcadas consecuencias distributivas, sino que, además, genera distorsiones en el desarrollo físico de las ciudades, las que se traducen en importantes costos sociales.

Pero no sólo van en alza los costos del suelo urbano, sino que también hay, por lo general, un incremento muy fuerte en los costos de construcción, múltiples estudios en diferentes áreas Metropolitanas de Latinoamérica indican que los costos de edificación y de suelo urbanizado o construido suben mucho más rápido que el nivel de salarios (Trivelli, P., 1982).

Se estimula entonces la proliferación de soluciones ilegales, las que definen una modalidad de implantación en el espacio urbano que, por su carácter segregado (formación de vastas zonas homogéneas donde se instalan los más pobres), por su falta de planificación muchas veces, por su inadecuada localización en términos de distancia a la ciudad o condiciones de habitabilidad, hacen que sea complejo y costoso de regularizar en términos legales y de inversiones en infraestructura.

Al enunciar estos elementos de juicio no se ha pretendido ser exhaustivo en la revisión de los antecedentes que condicionan el problema habitacional; evidentemente existen muchos otros aspectos a considerar, sin embargo, lo que se ha querido resaltar es el hecho de que la solución a este problema no sólo depende del presupuesto fiscal, sino que también del manejo de muchas otras variables. Por otra parte, también interesa destacar la hipótesis de que el solo acceso, por parte de los grupos de menores ingresos, a soluciones "básicas" en materia de vivienda probablemente no constituirá más que un alivio momentáneo a las tensiones que genera la desigualdad de oportunidades urbanas, en la medida que subsistan agudas diferencias y problemas no resueltos en otras facetas en el medio urbano.

En términos también muy generales, se ha sostenido implícitamente en este acápite introductorio la hipótesis de que parece difícil pensar en una solu-

ción expedita al problema habitacional que afecta a los grupos de menores ingresos en el medio urbano mientras se mantenga rígidamente inalterado el orden vigente en lo económico y social y su expresión espacial.

Finalmente, con el propósito de acentuar el carácter político y económico del problema habitacional, podría hacerse una referencia paralela al problema del hambre en América Latina. A pesar de las múltiples diferencias entre ambos, en este caso, tal como en el de la vivienda, resulta difícilmente sostenible que no hay recursos para solucionarlo. El problema clave radica más en la falta de conciencia, de interés o de voluntad para solucionarlo, que en una carencia de medios económicos o de alternativas técnicas.

---

## 2. EL SUELO URBANO, UN RECURSO ESPECIAL

---

En la medida que en las soluciones habitacionales que se proveen para los grupos de menores ingresos el suelo tiene una alta incidencia en la estructura de costos, se ha optado por incorporar un breve acápite en el que se presentan las características más sobresalientes del mercado de suelo urbano.

El suelo urbano constituye un recurso escaso, de características muy particulares. Por lo general, las políticas públicas en esta materia no han estado orientadas a lo que podría definirse como un objetivo central y prioritario: la provisión de suelos urbanizados, en el momento y lugar adecuado, a costos que permitan el acceso de los sectores populares a un espacio donde vivir. La mayoría de las políticas y normas existentes apuntan más bien hacia el logro de un ordenamiento físico o al financiamiento de los gobiernos locales,

Esta situación es especialmente crítica en la medida que el mercado de suelo, operando prácticamente sin restricciones, tiene una serie de limitantes, que no *sólo* impiden un funcionamiento eficiente del mercado, sino que, además, colocan serios obstáculos para la consecución del bien común como objetivo de política aplicado al medio urbano. Estas limitantes surgen: a) de las imperfecciones en el régimen de competencia en el mercado de suelo; b) la formación de los precios y la especulación; c) algunas expresiones físico-espaciales que genera, y d) algunos efectos en la distribución del ingreso.

### 2.1. Imperfecciones en el régimen de competencia

El mecanismo de mercado, tal como se expresa en sus formas más difundidas, generalmente no contempla la variable espacial. La incorporación de esta variable al análisis económico lleva a la aparición de ineficiencias en la asignación de recursos (a través de la discriminación y la competencia monopolista, Chamberlin, E. H., 1946) y en materia distributiva (Woolery A., 1979) y a aspectos no resueltos en la optimización de la asignación espacial de recursos (Koopmans y Beckmann, M., 1957).

Por otra parte, también se presenta un conjunto de fenómenos teóricos y prácticos que llevan a que la libre competencia diste mucho de una situación de competencia perfecta. Estos obstáculos surgen del incumplimiento de una serie de supuestos de la competencia perfecta que no se verifican en el caso del mercado de suelo urbano.

Así, por ejemplo, el suelo es un bien heterogéneo, es decir, no hay dos lotes que sean absolutamente iguales en la medida que su característica; relevantes surgen principalmente de las condiciones del entorno inmediato y de su ubicación en el contexto urbano más general (cuestión que se relativiza en función del grado de sustituibilidad locacional de las actividades urbanas). Existen en realidad muchos mercados de suelo de carácter local.

Esta misma característica condiciona parcialmente el hecho de que este sea, por lo general, un mercado poco fluido. Por el lado de la oferta, el carácter local del mercado es precisamente lo que condiciona que, por definición, sean pocos los oferentes. Por el lado de la demanda tampoco hay mucha competencia en la medida que las diferentes actividades o funciones tienen distintos requisitos o preferencias locacionales.

La posibilidad de ejercer un control monopólico y de discriminar el producto (suelo) se acentúa si a lo anterior se agrega el hecho de que este mercado es, por lo general, poco transparente. Normalmente hay mala información sobre cantidades y precios de transacciones en diferentes puntos del espacio, a lo que debe sumarse la gran dificultad de hacer proyecciones a futuro.

La absoluta rigidez del suelo y de la estructura física construida en términos de su movilidad espacial imponen limitaciones a una asignación óptima de recursos en el espacio urbano. Por otra parte, los modelos ideales requieren que haya facilidades de entrada de nuevos productores a un mercado para garantizar una sana competencia, cuestión que en este caso no existe por definición, en la medida que el suelo no se produce.

Se desprende de estos antecedentes que el mercado de suelo urbano, por sus características propias, difícilmente podría operar en condiciones de competencia perfecta. Este mercado se define con mayor exactitud como un caso de competencia monopólica y, bajo ciertas circunstancias, simplemente como un monopolio. Debe quedar entonces claro que, en el caso del suelo urbano, la libre competencia no es equivalente a la competencia perfecta, ni tampoco tiende a ella.

## 2.2. *Renta, precio del suelo y especulación*

A diferencia de la producción de otros bienes, el suelo urbano no se produce. La formación de precios se basa, en la mayoría de las conceptualizaciones teóricas, como el valor presente del flujo neto actualizado de rentas esperadas. Esto no quiere decir que no haya que invertir para habilitarlo, lo que sí se quiere destacar es que el valor del suelo surge como consecuencia de un proceso social más amplio que no requiere como requisito indispensable la contraparte de un esfuerzo productivo por parte de su propietario.

Esta situación tiene una serie de implicancias para el mercado de suelo. En primer término, los valores empiezan a subir mucho antes que los suelos sean efectivamente destinados a usos urbanos, trascendiendo barreras legales espaciales que puedan imponerse arbitrariamente cuando hay un constante proceso de crecimiento urbano (Brown, H. J., 1982). Esto implica que no es fácil acotar espacialmente el mercado de suelo urbano.

Esta modalidad de formación de precios estimula la especulación, fenómeno más o menos generalizado en las áreas metropolitanas de los países

organizados bajo economías de mercado. Se ha argumentado en la literatura teórica que el fenómeno especulativo podría, bajo ciertas circunstancias, llegar a ser beneficioso (Carr, J. y Smith, L., 1975). Pero la especulación en el mercado de suelo urbano difiere de las características con que se define este fenómeno en otros mercados, debido tanto a las propiedades que tiene el suelo como también por la necesidad de incorporar la variable espacial (Smith, L. R., 1976).

La especulación con suelo urbano prácticamente no tiene riesgos y tiende a autoperpetuarse en la medida que la retención especulativa agudiza la escasez de terrenos estimulando las alzas de precios. Se configura de esta manera un cuadro en el cual se hace necesaria la presencia de una instancia pública para suplir esta deficiencia que presenta la libre operatoria del mercado, debido a que sus efectos nocivos no sólo dicen relación con problemas distributivos, sino que también con la expresión espacial del desarrollo urbano (Archer, R. W., 1973; Davidson, B.R., 1975; Lindeman, 13., 1976; MINVU, 1978).

### 2.3 *Expresiones fisico-espaciales del desarrollo urbano*

El desarrollo urbano presenta una gama muy amplia de fenómenos fisico-espaciales que tienen importantes consecuencias económicas. Interesa en este caso hacer referencia sólo a dos de ellos, que están directamente vinculados a situaciones en las que se registra una operación del mercado de suelo sin limitaciones normativas de carácter público que pudieran inhibirlos: el desarrollo discontinuo ("leap frog development") y el desarrollo no planificado en extensión ("sprawl"). En ambos casos, se producen situaciones socialmente poco deseables desde el punto de vista de la eficiencia del desarrollo urbano, limitando las posibilidades de los sectores populares para acceder a un lugar donde vivir.

El desarrollo discontinuo surge normalmente como consecuencia de la retención especulativa de suelos en torno a los espacios urbanos, lo cual obliga a que la implantación de nuevos proyectos de ocupación del suelo deba alejarse de los márgenes de la ciudad. Estos mismos proyectos valorizan los suelos vacantes que son retenidos en forma ociosa en los espacios intersticiales (CNBB, 1982; Ramos, M. y Frias, C., 1981; Frey, J. P., Manzanilla, H. e Infante, R., 1981; Archer, R. W., 1973; Clawson, M., 1962).

Además de lo negativo que resulta este solo hecho, como distorsión en el mercado de suelos y en el ordenamiento urbano, se producen, adicionalmente, fuertes costos sociales como consecuencia de los mayores costos de desarrollo y operación, y las mayores distancias de viaje que han de recorrer las personas. (Calderón, J. et. al., 1981).

Por otra parte, el fenómeno del "sprawl" ha sido estudiado comparativamente con el desarrollo residencial planificado, con el propósito de indagar acerca de la eficiencia económica de diferentes opciones de desarrollo urbano, especialmente en la perspectiva de los requisitos de inversión pública a través de la acción municipal. La conclusión es que el desarrollo planificado, para cualquier densidad, es menos costoso de generar y operar que el "sprawl". (Real Estate Research Corporation, 1974).

Esta conclusión concuerda con el razonamiento teórico de que la suma de las decisiones individuales que puedan adoptar los agentes económicos en

el ámbito del desarrollo urbano no llevan necesariamente a la solución espacial más deseable desde el punto de vista social. Subyacente en los fenómenos de "sprawl" y el desarrollo discontinuo, prevalece una falta de visión de conjunto, deficiencias en la actividad del mercado inmobiliario y un cúmulo de externalidades que distorsionan una óptima asignación espacial de los recursos.

#### 2.4. *Efectos distributivos*

La operatoria del mercado de suelo genera efectos regresivos sobre la distribución de la riqueza a través de la valorización del suelo y su forma de apropiación, y también como consecuencia de la segregación socioeconómica residencial

La renta del suelo constituye una categoría económica que no tiene como contraparte la realización de un esfuerzo productivo. El esfuerzo de desarrollo urbano socialmente desplegado por el sector público y también por los agentes privados que en él intervienen se privatiza en favor de los propietarios del suelo a través de su valorización. Más aún, la posibilidad de esta ganancia estimula la especulación, con los efectos nocivos que ésta genera. Se articulan así, en el mercado de suelo, problemas distributivos con otros de eficiencia en la asignación espacial de los recursos.

La falta de intervención pública y la exención tributaria de las ganancias obtenidas por la valorización del suelo afectan la distribución de la renta y de la riqueza en favor de los propietarios de terrenos imponiendo una severa limitante a los sectores de menores ingresos de la población para acceder a un lugar mínimo donde vivir, en la medida que los terrenos quedan sometidos a procesos especulativos.

También, desde una perspectiva social, conviene señalar el problema de la segregación socioeconómica residencial, en vista de que el mercado de suelo la canaliza, la estimula y la acentúa.

La segregación según estratos no sólo guarda relación con el prestigio que subjetivamente se le asigna al espacio, sino que también con una serie de aspectos que objetivamente diferencian la calidad física y funcional de comunas y barrios. Estas diferencias guardan relación con los servicios y funciones que presta el sector privado, las que obviamente se localizan en función de la potencialidad de los mercados, estableciendo un nivel de servicios diferencial según la distribución espacial del ingreso. Pero también se detectan diferencias espaciales en las inversiones y servicios provistos por el sector público. Estas se acentúan a través de ciertos elementos dinámicos, tales como los presupuestos municipales, generándose un círculo vicioso que discrimina en desmedro de los más pobres. (Vatter, D., Costa, H., 1981; Trivelli, P., 1982).

El fenómeno de la segregación está ligado en forma biunívoca con el mercado de suelo. Los precios de la tierra definen las pautas de localización a las cuales pueden acceder los diferentes estratos, pero, simultáneamente, la implantación de éstos en el espacio urbano contribuye a la determinación de los precios de la tierra. La segregación residencial constituye, entonces, un resultado esperable en el marco de una libre operatoria del mercado de suelo, la cual puede verse reforzada por las normas y las decisiones adoptadas por el sector público.

Este conjunto de antecedentes teóricos y prácticos sobre la libre operatoria del mercado de suelo, sus múltiples imperfecciones en relación a los modelos ideales de competencia perfecta y los efectos negativos que ejerce en la asignación de recursos en el espacio urbano, imponiendo fuertes limitantes para el acceso a la tierra de los más pobres, señalan que, en este caso, el mecanismo de mercado es incapaz de orientar con eficiencia la iniciativa privada hacia fines globales socialmente deseables.

La conclusión más general que podría desprenderse de esta reflexión es que para lograr que el mercado de suelo conduzca con su operatoria a situaciones social, económica y espacialmente más deseables, es imprescindible que el sector público redefina las condiciones de operación del mercado. Esto podría lograrse por la vía del establecimiento de normas que trasciendan un enfoque puramente físico y la aplicación de mecanismos y estímulos que orienten a los particulares encuadrando al mercado como un instrumento al servicio de los objetivos de una política de suelo y vivienda popular como instancias de desarrollo urbano.

---

### 3. SÓLO FRENTE AL MERCADO LOS MÁS POBRES TIENEN POCAS POSIBILIDADES DE ACCEDER A "UNA SOLUCIÓN HABITACIONAL."

---

Al tratar el comportamiento del sector privado frente al suelo urbano y el problema habitacional, es bueno tener presente que el estímulo de acción de este sector es el afán de lucro, y que, por lo tanto, el servicio al consumidor tiene un carácter instrumental. Este antecedente trivial parece necesario mencionarlo, pues se suele criticar el comportamiento del sector privado por no interesarse éste mayormente en la provisión de soluciones para los más pobres. Se insiste también con frecuencia en los efectos nocivos que la actividad privada genera en el mercado de suelo sin reparar que nunca se le ha asignado a éste un rol de protección del bien común\*.

Previo al tratamiento específico del problema del suelo urbano, particularmente en relación a los más pobres, convendría identificar algunas características generales del modo de accionar del sector privado en el mercado de construcción de vivienda no sólo por su alta participación en esta actividad, sino que también porque ésta define en parte su quehacer en el mercado de suelo.

A pesar de las muchas diferencias entre países, podría plantearse que (a excepción de México) la mayor parte de las tierras que rodean las ciudades son de propiedad privada. Estas, por lo general, han sufrido un proceso de fraccionamiento a partir de grandes propiedades agrícolas, presentando hoy un cuadro de alta dispersión en la propiedad\*\*. Esta situación no es obstáculo a un fuerte grado de especulación que conlleva rápidas alzas en los valores de suelo y tampoco impide el ejercicio de un cierto poder monopólico que otorga la variable espacial (como ya se vio en el acápite anterior).

---

\* No se hará referencia a la acción de instituciones sin fines de lucro o al desarrollo de proyectos mixtos público-privados, en vista de que estos últimos no serían viables de no mediar distintas formas de subsidio estatal.

\*\* Diferentes autores plantean que la propiedad del suelo estaría relativamente concentrada en los siguientes ciudades; Guayaquil, Guatemala, San Salvador y Lima. (Para un desarrollo de esta temática, ver Trivelli, P. 1982).

Un segundo antecedente es el grado creciente de concentración de la industria de construcción. A pesar de la relativa facilidad de entrada a esta actividad, que explica la existencia de gran cantidad de pequeñas empresas constructoras, existe una importante tendencia a la concentración en la medida que se desarrollan nuevas tecnologías y se expande el tamaño de los proyectos, permitiendo aprovechar fuertes economías de escala y captar externalidades que, de otra forma, reeditarían sobre terceros. Más aún, la mayor escala de operación permite incorporar la gestión de la variable espacial para maximizar la ganancia de los proyectos de mayor envergadura. Pero, por otro lado, en muchos de estos casos también se generan impactos urbanos de considerable magnitud, que con frecuencia requieren inversiones públicas posteriores.

También hay normalmente, en los agentes privados de financiamiento, un grado considerable de concentración de la propiedad que se traduce en una asignación bastante poco competitiva de los recursos que administran. La escasez relativa de ahorro de largo plazo impone una orientación de estos recursos a proyectos con un menor período de recuperación de la inversión. Por esta razón, el financiamiento de la construcción de viviendas no debiera ser tan difícil como podría llegar a ser la consecución de créditos para financiar la demanda, que requiere plazos muy superiores. Este último aspecto resulta crítico, ya que la disponibilidad de financiamiento facilita, en buena medida, la viabilidad de un proyecto habitacional. Es precisamente esta una de las circunstancias que ha condicionado la incorporación activa de las entidades financieras a los negocios inmobiliarios: la seguridad de financiar la demanda.

A este panorama poco competitivo en el mercado de suelo, construcción y financiamiento, ha de sumarse también la relativa concentración de empresas productoras de insumos para la construcción (cemento, vidrios, fittings, etc.), que en casos de estudio se ha demostrado estar vinculada a empresas inmobiliarias. Esta circunstancia también deriva en mayores costos de la construcción. (Ramos, M. y Frías, C., 1981; Marroquin, H., 1978).

El desarrollo tecnológico, que estimula la masificación de la actividad de la construcción, llevando a la creación de grandes conjuntos residenciales (excepto para el mercado de más altos ingresos), y el desarrollo empresarial que incorpora nuevas técnicas y capacidades para una gestión mucho más compleja, estimulan, junto a los factores antes mencionados, la integración de intereses. Se añan en las iniciativas más integradas: los propietarios del suelo, los constructores, los financistas y los corredores de propiedades. En el análisis histórico aparece con frecuencia un quinto socio en los proyectos de mayor envergadura: la empresa de transportes colectivos. En las experiencias de desarrollo periférico, la extensión de los recorridos de las líneas de transporte en forma segura constituye un importante elemento en la planificación y promoción de los proyectos, que ciertamente estimula las alzas de valores de suelo, permitiendo una mayor ganancia.

La lógica de la integración está en el hecho de que se minimiza el riesgo para los agentes individuales y se maximiza la ganancia para todos y cada uno de ellos. La participación del terrateniente permite "evitar" los costos del suelo, disminuyendo la inversión inicial. Este tiene como ventaja el participar en las ganancias crecientes que surgen como consecuencia de la urbanización y la posterior construcción habitacional, es decir, capta parte de las rentas de intensidad. Para el constructor, las ventajas vienen tanto de la dotación de tierra

como del financiamiento, permitiéndole emprender obras de mayor escala con las ventajas ya mencionadas. El financista se integra porque, además de los intereses del financiamiento que aporta a la construcción, obtiene utilidades participando de las rentas que se generan y, además, abre un canal para colocar fondos de largo plazo viabilizando la demanda y asegurando en este aspecto el éxito del negocio inmobiliario. El transportista es tal vez quien más se beneficia al integrarse, pues de otro modo no tiene forma de captar ni aun parcialmente la valorización del suelo que genera al extender sus redes de servicio.

Existe en todo este esquema un socio implícito, un socio generalmente presente, un socio que normalmente paga parte de la cuenta y no exige participación en los beneficios, es un socio indirecto: el Estado. ¿En qué se basa esta afirmación? ¿Cómo se manifiesta esta participación? Sólo una ilustración, en la medida que este no es el tópico central de este documento. No son pocos los casos en que el Estado financia costosas obras de infraestructura allí donde hay un activo mercado de suelo, ya sea en términos de redes troncales de vialidad, agua o alcantarillado, absorbiendo el impacto que los nuevos loteos y construcciones generan sobre las redes existentes y, en general, sobre el resto de la ciudad. Esto, en forma expedita y prioritaria, cuando la actividad inmobiliaria es para estratos altos y medios, y con menos prontitud pero, tal vez, con un mayor subsidio implícito a los loteadores, cuando regulariza y urbaniza los loteos ilegales.

Este panorama explica en cierta medida el desinterés del sector privado por vender simplemente lotes de terreno que incluyan grados variables de urbanización según el tamaño de los predios individuales, exceptuando circunstancialmente el mercado de suelos para los sectores de más altos ingresos. Debe quedar claro, entonces, que el mejor negocio se realiza a través de un paquete integrado "suelo-vivienda-financiamiento", que incluye ocasionalmente el transporte y el equipamiento.

Esta actividad se orienta a un grupo muy reducido de la población constituido por los sectores de ingresos altos y medios de las áreas urbanas. Efectivamente, diferentes estudios revelan que aun las más modestas soluciones habitacionales en estructuras definitivas no están al alcance de una gran cantidad de hogares. Si éstos no cuentan con ayuda estatal, es decir, el mercado no soluciona el problema habitacional para grandes mayorías (Van der Rest y López, 1980; C. N. B. B., 1982). Existen una serie de circunstancias que condicionan esta situación, entre las cuales podría mencionarse:

- El valor de las soluciones habitacionales es demasiado alto y, por lo tanto, también lo serán las cuotas de servicio de la deuda, las que no deben sobrepasar un 20 a 25% del ingreso familiar.
- No hay préstamos habitacionales de largo plazo inferiores a un monto que es relativamente alto y parejo en la banca privada. Préstamos de montos inferiores, como los que necesitan los más pobres, no son convenientes desde el punto de vista de la administración financiera.
- Pero, aun cuando el ingreso les permitiera pagar las cuotas, existen exigencias económicas que son difíciles de cumplir, como, por ejemplo, el pago inicial de un porcentaje del valor de la vivienda al contado.

— Hay con frecuencia inseguridad en cuanto a la estabilidad de los ingresos del hogar que no permiten adquirir compromisos de largo plazo, pues el incumplimiento de estos compromisos suele ser muy oneroso (Riofrío, G., 1981).

— Los más pobres no tienen avales ni garantías reales, y tampoco organizaciones comunitarias que puedan suplir estas carencias. Por lo demás, el avalúo hipotecario de la vivienda es inferior al valor de venta, pues el banco se protege no sólo del pago, sino que también de un posible deterioro acelerado en la condición de la estructura física de la misma.

Esto significa que alrededor de un 50 a 70% de la población urbana no puede acceder individualmente a través del mercado a ninguna solución de vivienda, pues no tiene los recursos y tampoco hay soluciones más baratas, exentas de ayuda estatal, que pudieran estar a su alcance (Van der Rest y López, 1980).

Pero existe en la práctica un segundo canal de acción del sector privado, a través de la venta de lotes de terreno. Ya se había mencionado que ésta no constituye normalmente la mejor opción, al menos en el plano de los negocios que se incluyen dentro de la legalidad vigente. Se enfatiza el aspecto legal, porque una cantidad sustantiva de estos negocios no cumplen con las normas vigentes, especialmente en lo relativo a las inversiones en urbanización.

En vista de que los sectores de menores ingresos no pueden acceder a soluciones que incluyan una vivienda, por modesta que sea, se abre un mercado que ofrece una alternativa más simple y barata: un lote de terreno. Este mercado, para poder estar a un nivel de precios que resulte viable para los sectores que componen la demanda y, además, generar una ganancia, debe reunir condiciones de localización y urbanización, especialmente desventajosas. Efectivamente, estos loteos se registran con frecuencia en lugares periféricos muy alejados, donde el valor de suelo disminuye considerablemente, especialmente cuando se transan grandes cantidades de terreno en una sola operación comercial. En muchos casos no se respetan exigencias mínimas de habitabilidad, vendiendo lotes en terrenos sujetos a inundaciones, zonas áridas, laderas de cerros con demasiada pendiente, etc., a pesar de las restricciones legales que puedan existir.

Los espacios elegidos no sólo se definen por la distancia física, sino también por la estructura social. Los terrenos seleccionados para los loteos de bajos ingresos se ubican con frecuencia en lugares periféricos, preferentemente en la misma dirección (a partir del centro) donde ya se han asentado hogares de estratos socioeconómicos bajos y muy bajos. Esto responde al hecho de que sería difícil ubicar a estratos más altos de demanda en lugares adyacentes, dadas las fuertes externalidades que generan los residentes establecidos. Por otra parte, este mismo hecho deprime los valores de suelo de tal manera, que la limitante que imponen las condiciones socioespaciales imperantes tiende a reproducir la estructura social existente a través de la operatoria del mercado de suelo.

Estas mismas circunstancias, es decir, la distancia física y social con respecto a la ciudad, explican la dificultad de extender redes y servicios. Si el loteador tuviera que realizar y financiar estas inversiones, sus ganancias probablemente tenderían a desaparecer. Es por esta razón que en una gran mayoría

de los loteos "piratas" o "brujos" no se cumple con los requisitos de inversiones en urbanización y equipamiento.

Todas estas desventajas no hacen que los precios sean especialmente provechosos. Mientras más apremiante sea la situación habitacional de los estratos de menores ingresos que concurren a estos mercados, mayor es la posibilidad de explotarlos. Esto no sólo se manifiesta en los precios del suelo, que pueden llegar a ser iguales o más altos aun que los precios de lotes urbanizados en espacios de mayor prestigio social, sino que también en el tipo de contratos de venta que se establecen, (Harth, A y Luna, B., 1980; Geisse, G., 1977; Marroquin, H., 1975).

En la medida que los loteos son ilegales, los contratos de venta también lo son. Estos establecen condiciones muy desventajosas para el comprador, exigiendo una alta rigurosidad en el pago, que de no ser respetado le implica fuertes pérdidas. (Riofrío, G., 1981; Clinchevsky, N., 1975).

Este constituye normalmente un alto riesgo cuando el ingreso de los compradores tiene un carácter inestable, más aun cuando la transferencia formal no se realiza hasta no haberse cancelado una fracción relativamente alta del valor del contrato.

Para el caso de los "loteos piratas", los compradores deben afrontar en forma posterior el pago de los sitios, el saneamiento legal de los títulos y la realización de costosas obras de infraestructura. Se generan en estos casos presiones sobre el Estado, que frecuentemente afronta en conjunto con los pobladores la ejecución de estas inversiones, convirtiéndose tácitamente en el socio indirecto de los "loteadores piratas".

Por otra parte, las vastas concentraciones de pobreza en algunos espacios urbanos resultan poco atractivas para estimular la instalación de equipamiento privado. El comportamiento espacial de la demanda de los residentes, unido al bajo poder adquisitivo, configuran áreas de mercado muy reducidas, que sólo viabilizan servicios locales de muy baja jerarquía. Una vez más el Estado debe acudir en la provisión de equipamiento, al menos a un nivel mínimo. Se establecen además lazos de dependencia con respecto a las zonas mejor equipadas de la ciudad, que implican la necesidad de desplazamientos muy costosos en tiempo y dinero.

Sólo frente al mercado, un poblador de limitados recursos tiene pocas probabilidades de realizar una transacción favorable; tiene más bien todas las posibilidades de perder. La "mano invisible" se concretiza en una relación muy desigual que enfrenta poderosos intereses de loteadores con el de modestos pobladores acosados por la carencia de un lugar donde vivir.

Se recoge como hipótesis central de este acápite el que el sector privado de la construcción y el desarrollo urbano no está en condiciones de solucionar el problema residencial de los más pobres; no es su tarea y tampoco parece tener interés en asumirla. Esta realidad no impide que el sector privado actúe a través de ventas de terrenos, legales e ilegales, para atender un mercado siempre deficitario en el cual suele encontrar un socio indirecto que concurre en los costos, pero no en los beneficios.

En el trasfondo del mercado habitacional está siempre la actividad del Mercado de suelo. Dadas las características especiales de este recurso, la ope-

ratoria del mercado es imperfecta y está sujeta a fuertes procesos especulativos que elevan el costo del desarrollo urbano e imponen serias distorsiones espaciales.

Estos antecedentes invitan a reeditar la ya clásica discusión entre mercado y planificación, como instancias alternativas que no siempre buscan un rol exclusivo y excluyente para el Estado, sino que más bien encuadran la operatoria de los agentes privados incorporando una visión global de la cuestión urbana y la definición más positiva de tareas públicas para el resguardo del bien común.

---

#### 4. EL SECTOR PÚBLICO, MÁS ALLÁ DE UN ROL SUBSIDIARIO.

---

Al estudiar el rol del Estado frente al problema habitacional conviene tener presente cuál es el enfoque dentro del cual los gobiernos encuadran esta tarea. Por lo general, más que una tarea planificada en el mediano y largo plazo que responda a la responsabilidad del Estado de garantizar el respeto a un derecho básico de toda persona, la acción pública en materia habitacional está normalmente orientada a sofocar y aliviar los problemas más inmediatos, en función del grado de presión de los diferentes grupos sociales y en una perspectiva que generalmente adopta un carácter asistencial. Más aún, también existen casos en que la labor pública se define en términos de un rol subsidiario del Estado, entendido como la tarea de asumir todas aquellas obras socialmente necesarias que, por razones de rentabilidad u otros motivos, no sean de interés del sector privado. (MINVU, 1981).

El reconocimiento de la vivienda como un derecho inalienable ha pasado a constituir, a la luz de los hechos, un elemento del discurso político que poco se respeta en la práctica. Efectivamente, lo usual es encontrar que en muchos países se repita el hecho de que el déficit habitacional va en aumento y afecta principalmente a los más pobres. También es frecuente enfrentar la argumentación de los gobiernos en el sentido de que no están en condiciones de hacer frente al problema en el corto y mediano plazo debido a que no cuentan con los recursos necesarios. ¿Cómo se explica esta insuficiencia? ¿Por qué no existen los recursos necesarios para resolver este problema? ¿Constituye esto efectivamente la mayor dificultad?

Indudablemente, el Estado no cuenta con cantidades ilimitadas de recursos, pero ciertamente dispone de un presupuesto y otros mecanismos de gobierno que le permiten una vasta capacidad de acción. Surge, entonces, en forma más o menos nítida, la existencia de un problema de prioridades de la tarea habitacional del sector público frente a otras responsabilidades de gobierno.

También en forma implícita surge la conclusión de que hay una baja prioridad para los sectores populares, porque es justamente en estos contingentes de población donde se concentra una parte sustantiva del déficit habitacional.

Los esfuerzos públicos abarcan una amplia gama de soluciones alternativas para diferentes grupos sociales. Sin embargo, podría decirse que la mayor parte de los recursos fiscales están orientados al desarrollo de soluciones para los grupos de ingresos medios y medio bajos a través de diferentes formas de subsidio. Por otra parte, una proporción considerable de los recursos se destina

a la construcción de viviendas definitivas, lo cual implica: a) que en la medida que estas soluciones públicas son relativamente caras y requieren un aporte monetario de parte de los beneficiarios, los grupos de menores ingresos quedan normalmente excluidos de estos programas, y b) el mismo costo de las viviendas y el monto limitado de recursos que se destina a este sector traen como consecuencia el que se pueda atender a un número relativamente reducido de hogares, al menos si se lo compara con los requisitos de construcción necesarios para solventar el déficit acumulado. Esta situación persiste, a pesar de que la superficie promedio de las viviendas públicas ha disminuido con el transcurso del tiempo, intentando por esta vía lograr un aumento en la cantidad de viviendas ofrecidas.

En relación a este problema se da otro interesante fenómeno asociado con la evolución de las políticas de vivienda en el transcurso de los sucesivos gobiernos. Al asumir el poder, en una primera etapa, el énfasis se coloca normalmente en la construcción de viviendas, para ir evolucionando en el tiempo hacia alternativas más elementales y más baratas (sitio urbanizado) que permitan masificar el número de beneficiarios y también llegar a los estratos de menores ingresos. (Pumarino, G., 1970).

El problema es que los más pobres tienen una baja prioridad real en los programas públicos, entre otras razones porque reditúan muy poco, tanto en el plano económico como en términos políticos. Efectivamente, en el plano económico, los más pobres disponen de una exigua posibilidad de aportar recursos monetarios de su presupuesto familiar para el financiamiento de la vivienda, si es que algo pueden aportar. El hecho es que la recuperación de las inversiones en vivienda se hace en el muy largo plazo o, sencillamente, se traduce en un subsidio casi total.

Por otro lado, en el plano político, hay dos aspectos que interesa mencionar, cuando los gobiernos están sujetos a estímulos en esta variable. Primero, la mera solución habitacional resuelve sólo un aspecto parcial de la problemática social de los más pobres, lo cual implica que a pesar de los esfuerzos realizados por el sector público en la dotación de un espacio habitable podría subsistir el descontento popular. Por otra parte, aun cuando pudiera esperarse un cierto grado de beneficio político como consecuencia de este tipo de programas sociales, el carácter de marginación económica, política y social de los grupos sociales aludidos condicionaría una respuesta muy escasa. (Oliven, R. G., 1980).

En cualquier caso, los requerimientos de suelo en las políticas públicas de vivienda son siempre muy altos, dada la envergadura del problema acumulado que se ha de resolver. La magnitud de la demanda de suelo se hace aún más voluminosa si a los cálculos de los requisitos actuales se suman las necesidades de superficie habitable que será necesario proveer para atender al crecimiento urbano en las próximas décadas.

A pesar de la urgencia y de la magnitud del problema no han existido en América Latina políticas de suelo tendientes a proveer las cantidades de suelo necesarias, en el momento y en el lugar adecuado, con una dotación de infraestructura básica y a precios que permitan el acceso al suelo, precisamente de aquellos que quedan marginados al no existir política pública. (Hardoy, J. E., 1966; Naciones Unidas, 1973; Cuenya, B. et al., 1979). Salvo intentos muy parciales y no siempre exitosos, no ha habido políticas que hayan

incursionado en esta materia más allá de las típicas normas de uso de suelo que poco aportan en la orientación y regulación del mercado. Salvo el caso de Colombia, tampoco han existido intentos de emplear instrumentos tributarios en las políticas de suelo. Estos han demostrado, en otras realidades, ser de gran utilidad, tanto en el control de la especulación como en la orientación del mercado aportando cuantiosos recursos para el financiamiento del desarrollo urbano (Naciones Unidas, 1973; Darin-Drabkin D., 1977).

En las conclusiones de la Conferencia del Hábitat (Vancouver, 1976), suscritas por casi todos los gobiernos participantes, se plantea respecto al suelo 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, controlada por individuos y sujeta a las presiones e ineficiencias del mercado...". A pesar de esto, el suelo sigue estando sujeto a las presiones e ineficiencias del mercado y a la especulación, que no sólo genera perniciosos efectos espaciales, sino que, además, tiene una fuerte connotación regresiva en materia de distribución de ingreso.

¿Qué explicación podría tener esta carencia de política? ¿Cómo podría justificarse el hecho de que una cantidad importante de recursos sea transferida a los propietarios y especuladores de terrenos cuando se masifican las políticas públicas de vivienda, haciendo aumentar la demanda de suelo? y ¿por qué el Estado se subordina a la lógica de un mercado de suelo caracterizado por su ineficiencia y su regresividad en cuanto los efectos distributivos que genera, cuando el propósito de las políticas sociales de vivienda es justamente el inverso?

La explicación de esta carencia debe buscarse en referencia al contexto global de subdesarrollo, el carácter de la administración pública y la burocracia, el rol del Estado —no como pudiera definirse en términos ideales, sino en su expresión real y concreta—, la incapacidad general y el desinterés por manejar los procesos espaciales, etc. En todo caso, la respuesta a las interrogantes planteadas requeriría una indagación de cierta envergadura para llegar a una explicación exhaustiva que identifique todas las causas posibles. Por esta razón es que se esbozan a continuación, en forma muy esquemática sólo algunas razones que podrían ser de importancia.

En primer término, en la medida que los gobiernos tienen las facultades jurídicas para actuar en el plano de la política de suelo (Sattertwate, D. ed., 1979), la razón más global y comprehensiva podría identificarse en la falta de voluntad, de interés y de decisión política para diseñar e implementar una estrategia de acción sobre el mercado de suelo.

Esta falta de voluntad e interés podría estar condicionada por un conjunto de situaciones inherentes a la administración pública, especialmente cuando los instrumentos de política de suelo son de complejo diseño y costosos de operar, especialmente en materia antiespeculativa. Entre otros aspectos podría señalarse la falta de recursos humanos debidamente entrenados, la carencia de recursos financieros, etc., en un panorama burocrático normalmente difícil de agilizar.

También relativa al sector público, se registra a nivel de espacios urbanos, especialmente en áreas metropolitanas, una marcada desvinculación entre las diferentes políticas sectoriales y la política de desarrollo urbano. La superación

de este aspecto resulta fundamental si se pretende regular el funcionamiento del mercado de suelo, dados los fuertes efectos estructuradores en el desarrollo y la valorización del suelo que implican muchas inversiones públicas (Barat, J., 1982).

Por último, hay que tener en cuenta que las ganancias que realizan los propietarios del suelo son considerables. Más aún, los grupos de interés suelen concentrarse y vincularse intersectorialmente, tal como ya se vio en el acápite anterior. No es de extrañar, entonces, que estos grupos de interés ejerzan fuertes presiones sobre el sector público para evitar que se altere esta fuente de ganancia, especialmente cuando no tiene visos de agotarse en el futuro (Banco Mundial, 1972; Shoup, C. S., 1979), dado el crecimiento de población en las principales áreas metropolitanas que se proyecta para las próximas décadas.

En circunstancias de que subsista el déficit habitacional en un contexto de persistente crecimiento poblacional en las áreas urbanas y con al menos un moderado crecimiento económico, seguirá habiendo especulación con el suelo urbano a no ser que el sector público se decida a intervenir.

Hay en esta materia una cantidad de antecedentes que permiten afirmar que la especulación con suelo urbano seguirá siendo atractiva. Esta afirmación se fundamenta en una amplia gama de elementos de juicio. En primer término, está el hecho avalado por las estadísticas internacionales para las principales ciudades latinoamericanas, que indican que la valorización del suelo es muy rápida y otorga una oportunidad segura de ganancia, prácticamente sin riesgo, como consecuencia del crecimiento urbano (Trivelli, P., 1982). Tal vez las únicas situaciones en las que podrían disminuir los precios del suelo se refieren a casos muy parciales y específicos dentro del contexto urbano como consecuencia de fenómenos locales, y también en el caso en que se dé una crisis económica que produzca un colapso del mercado de suelo en general. (Sabatini, F., 1982).

También constituye un estímulo a la especulación la existencia de importantes ventajas tributarias, comparativamente con otras alternativas de inversión, más aun cuando no existen muchas otras alternativas en otros campos de actividad económica. El manejo de una inversión especulativa en suelo urbano es relativamente sencillo y prácticamente no tiene riesgos.

Por otra parte, las tendencias inflacionarias en un contexto en que los mercados financieros están insuficientemente desarrollados inducen a la especulación de terrenos como instancia de acumulación y protección contra la inflación.

Las actividades que desarrolla el sector público también pueden dar origen a la especulación con suelo urbano. Efectivamente, mientras el Estado siga realizando la mayor parte de las obras de infraestructura urbana, generando un fuerte estímulo a la valorización del suelo sin requerir aportes de los particulares para su financiamiento, el suelo urbano constituirá una instancia atractiva de inversión. Por otra parte, la existencia de rígidas normas de expansión urbana inducen a las empresas inmobiliarias a acaparar y especular con suelo, lo cual también sirve al propósito de generar una reserva para desarrollar su actividad constructora en el mediano y largo plazo.

Finalmente, y aunque parezca paradójico, en un contexto de rápido crecimiento urbano seguirá existiendo especulación mientras baya especulación. Esto se debe a que el fenómeno especulativo tiende a autopropagarse en el tiempo,

ya que uno de los efectos nocivos que genera es la retención de suelas fuera de la oferta del mercado, agudizando la escasez relativa de terrenos y provocando alzas en los precios, siendo precisamente las alzas en los precios del suelo las que estimulan la especulación.

Bajo estas circunstancias, el acceso a la tierra constituye un serio obstáculo para los programas de vivienda popular. Las alzas en los precios de los terrenos van a un ritmo mucho más rápido que la evolución en la tendencia de los salarios, especialmente en las zonas periféricas de la ciudad, donde se asienta una alta proporción de los sectores de menores ingresos. (CNBB, 1982; Clichevsky, 1975; Geisse, G., 1977; Rodríguez et al., 1973). A pesar de la gravedad y la magnitud del problema no hay políticas públicas de regulación y control del mercado de suelo urbano. Tampoco hay en esta materia soluciones rápidas y sencillas. El mercado de suelo no se comporta como el de otros bienes, el suelo no se produce. Lo que se produce es un espacio socialmente adaptado que requiere de inversiones para articularse con la ciudad.

Este requisito de inversión impone otra fuerte limitante, en vista de los altos costos que significa la urbanización de los terrenos y la dotación de equipamiento social. La realización de inversiones en infraestructura urbana constituye un elemento de crucial importancia para el mercado de suelo y el desarrollo urbano, y las políticas públicas en esta materia normalmente no consideran su impacto sobre la especulación. Con frecuencia, los programas de inversión carecen de una perspectiva integradora tanto en términos sectoriales como territoriales. Por esta razón se generan una serie de efectos poco deseables, tales como los que se plantean a continuación.

Dada la cantidad restringida de recursos que se dedica a estas inversiones en relación a la magnitud de las necesidades en un contexto de rápido crecimiento de población urbana, se presenta un déficit crónico de suelo urbanizado que afecta principalmente a los más pobres. Las presiones ejercidas sobre el sector público tienden a orientar las inversiones públicas hacia sectores y zonas donde se ubican los estratos de población más influyentes, donde el mercado habitacional es más activo. (Barat, J., 1982; Vetter, D. y Ramalho, H. M., 1980; Donoso, F. y Sabatini, F., 1980; Schteingart, M., 1981).

Desgraciadamente, los esfuerzos de inversión resultan muchas veces estéril, en la medida que muchos terrenos servidos con infraestructura son retenidos con fines especulativos. Se impone por esta vía un serio obstáculo a la efectividad de las políticas de incrementar la oferta de terrenos cuando éstas no van acompañadas por otras políticas complementarias que ayuden a estimular la oferta de terrenos urbanizados (como, por ejemplo, el impuesto progresivo a los sitios eriazos). Pero no sólo se frustran los esfuerzos de política en esta materia, sino que, además, se genera un grave despilfarro de recursos que significa esta retención de terrenos ociosos, especialmente si las obras de inversión han sido financiadas por el sector público y cuando en las mismas ciudades existen vastos contingentes de población de menores ingresos que no cuentan con estos servicios básicos. (Bolafi, G., 1979; CNBB, 1982; MINVU, 1978).

No basta entonces con que se genere una fuerte inversión pública en infraestructura para lograr aumentar la oferta de terrenos urbanizados y de esta manera superar el déficit acumulado. Estas inversiones públicas son una importante fuente de valorización de los terrenos en una primera etapa y es precisamente por esta razón que estimulan la especulación cuando no hay una política

de suelo comprensiva, que contemple entre otras materias recuperar para la sociedad los incrementos en los precios de los terrenos que tienen su origen en la acción pública. En estos casos, las inversiones públicas no sólo tienen un efecto de orientación del desarrollo urbano, sino que, además, involuntariamente, otorgan una orientación espacial a la especulación de terrenos.

Se acumulan y se agudizan de esta manera los problemas de suelo urbano, particularmente para el caso de los más pobres, que deben esperar años para que lleguen estas inversiones a sus barrios. Más aún, cuando se tiene en cuenta el carácter ilegal y no planificado de muchos de los asentamientos precarios que alojan a los más pobres, el rezago con que se realizan las inversiones conduce a mayores dificultades en su ejecución, las que se traducen en mayores costos, que en definitiva son compartidos de alguna manera por el Estado y los pobladores. (Riofrío, G., 1981).

Una vez más es posible apreciar que surgen deficiencias en la operatoria del mecanismo de mercado en relación al suelo urbano. Una vez más surge la necesidad de una mayor intervención pública en la operatoria del mercado de suelo urbano, Parece imprescindible desarrollar mecanismos de planificación que permitan que los recursos públicos alcancen en mejor forma los objetivos de bien común que debieran estimular y orientar la acción del Estado.

Esto aparece aún más necesario si se considera que los agentes privados difícilmente estarían en condiciones de emprender, a través del mercado y como fruto de un conjunto de decisiones atomizadas, la realización de obras de inversión en infraestructura para el desarrollo urbano\*.

Considérese por ejemplo el caso en el cual los incrementos o adiciones marginales al sistema de redes existente en una ciudad deben ser financiados por quienes requieren de estas inversiones. Bajo estas circunstancias, es probable que sólo se realicen obras marginales en espacios inmediatamente adyacentes a las redes existentes y/o en tierras más distantes donde la ganancia inmobiliaria permita financiar estas obras. Este último caso se daría principalmente en las áreas de expansión de los sectores de más altos niveles de ingreso.

En otras circunstancias no se realizarían estas inversiones, ya que las características propias del mercado de suelo normalmente tienden a impedir un acuerdo entre particulares para su financiamiento. (Neutze, M., 1974). El resultado esperable es, entonces, un relativo estancamiento del desarrollo urbano.

El problema de las inversiones en infraestructura urbana y los altos costos asociados, sumados a las alzas seculares en los valores de suelo, imponen una fuerte restricción al acceso a la tierra por parte de los grupos más pobres en el medio urbano. Lo más grave es que en una perspectiva dinámica estas circunstancias tienden a agudizarse: el déficit acumulado de infraestructura aumenta los valores de suelo siguen su trayectoria de alzas. Más aún, a estos antecedentes habría que agregar el hecho de que los aumentos de salario de los más

---

\* En estricto rigor, las inversiones de infraestructura y redes podrían ser perfectamente ejecutadas por la iniciativa privada, pero por parte de una empresa dedicada a prestar tales servicios (y no por los usuarios individualmente), de tal forma que pudiera adoptar una visión orgánica del sistema de servicios y planificar racionalmente su ejecución y expansión. Sin embargo, dada la irracionalidad tener en esta materia sistemas competitivos superpuestos, éstos adoptan normalmente un carácter de monopolio, lo que induce a que sean de carácter público o fuertemente controlados por el Estado en caso de ser privados.

pobres crecen a un ritmo muy inferior a los del suelo y los costos de construcción, haciendo cada vez más lejana la posibilidad de acceder al suelo a través de un esfuerzo individual, o enfocado desde otra perspectiva, aumentando permanentemente los requisitos de subsidio que debe aportar el sector público para asentar a los sectores populares en un espacio donde vivir.

En la medida que se agudiza el problema, se estimula indirectamente la generación de soluciones ilegales, ya sea en términos de loteos piratas o de tomas ilegales de terrenos. Muchos loteos adoptan un carácter ilegal como consecuencia del incumplimiento de los altos requisitos de inversión en urbanización que imponen las normas públicas. Los gobiernos han impuesto estas normas con el propósito de asegurar ciertas condiciones mínimas de habitabilidad para cualquier desarrollo residencial; sin embargo, en muchos casos, el resultado ha sido la ilegalidad del desarrollo urbano como consecuencia del incumplimiento de dichas normas.

Estas soluciones ilegales, cuando son permitidas, imponen altos costos sociales que se manifiestan a) en la carencia de equipamiento e infraestructura los altos costos de su provisión a posterior; b) la carencia de títulos de dominio que inhibe y posterga los esfuerzos por realizar mejoras en materia residencial, y c) los altos costos de operación que impone la marginación ecológica y social. Se configura de esta manera un panorama muy desventajoso para los grupos de menores ingresos que no pueden acceder a otro tipo de soluciones. Porque a pesar de los factores ya señalados, los precios de los terrenos no son particularmente ventajosos. Incluso pueden llegar a ser iguales o superiores a los de loteos en áreas mejor equipadas y de mayor prestigio social en las mismas ciudades. Puede afirmarse entonces que no cabe ninguna duda de que es más caro ser pobre, tanto en cuanto al asentamiento en el medio urbano como en lo referente a los costos de operación en la vida cotidiana.

Cuando el Estado permite estas alternativas, muchas veces al no tomar acciones específicas al respecto, implícitamente ignora su existencia. Se abre cauce a la masificación de estas “soluciones” ilegales, aumentando y acumulando los problemas sociales ya señalados. Se alivia momentáneamente el problema inmediato, trasladándolo parcialmente en el tiempo.

Cuando el Estado establece una aplicación rigurosa y total de la legalidad vigente, excluyendo toda posibilidad de loteos ilegales y tomas de terrenos, sin activar programas públicos de vivienda o políticas de suelo que ofrezcan opciones alternativas de acceso masivo a soluciones habitacionales, se genera una fuerte presión sobre el stock de vivienda existente, agudizando problemas sociales de hacinamiento, promiscuidad, alzas en las rentas y una aceleración en el deterioro físico de las viviendas.

Todos estos antecedentes apuntan hacia la necesidad de una redefinición del rol del Estado en la tarea del desarrollo urbano, la regulación del mercado de suelo y la coordinación de las agencias públicas que participan en la provisión de soluciones habitacionales, entendidas no sólo como la mera dotación de viviendas, sino de espacios habitables integrados a la vida urbana con los requisitos necesarios de equipamiento.

Un primer paso en este sentido debiera dirigirse hacia una decidida política de suelo, fundamento del hábitat y punto de partida de cualquier política habitacional. El control del mercado con vistas a regular el uso de suelo y el

desarrollo urbano, la evolución en los precios y/o la captación de la valorización socialmente generada, son un prerrequisito necesario para poder atender a los más pobres, especialmente cuando las soluciones habitacionales no son mucho más que un sitio urbanizado. De otra forma, los esfuerzos públicos por atender a los sectores más necesitados en materia habitacional tienden a diluirse. Efectivamente, en la medida que el sector público subordina sus decisiones a un mercado que opera libremente, termina por agravar la segregación espacial y estimula la especulación, transfiriendo recursos a agentes económicos que no requieren ayuda fiscal.

El resguardo del bien común, la generación de una mayor igualdad de oportunidades urbanas, e incluso las tareas que se desprenden del rol subsidiario del Estado, llaman a una mayor injerencia pública en el desarrollo urbano, la operatoria del mercado de suelo y la provisión de soluciones habitacionales para los grupos de menores ingresos.

---

#### COMENTARIO FINAL

---

En este artículo se ha querido enfatizar el obstáculo que representa la libre operatoria del mercado de suelo en las principales áreas urbanas de latinoamérica y la carencia de políticas públicas sobre esta materia para el acceso de los grupos de menores ingresos a un lugar donde vivir. No parece conveniente, a estas alturas, insistir sobre lo que los gobiernos "debieran" hacer. Las conclusiones de la Conferencia del Hábitat en Vancouver son muy claras al respecto, y múltiples encuentros nacionales e internacionales han reafirmado los diagnósticos, que se agravan con el correr de los años, sin obtener mejor suerte que los del Hábitat.

Por esta razón, más que entrar en el campo de las recomendaciones, sólo interesa destacar cuatro aspectos centrales que debieran recibir una atención prioritaria: a) la necesidad de investigación para obtener un mayor conocimiento sobre la operatoria del mercado de suelo; b) el control y la regulación del mercado de suelo; c) la formulación de políticas globales y la redefinición de las políticas de infraestructura y equipamiento, y d) la superación de esquemas atomizados.

A pesar de los múltiples antecedentes con que se cuenta en relación al mercado de suelo urbano para muchas ciudades latinoamericanas, la información es parcial, fraccionaria e incompleta. Sólo hay antecedentes generales sobre los problemas más gruesos que se detectan, pero poco se sabe sobre una cantidad de aspectos, necesarios para el diseño de políticas, tales como: tendencias de precios a niveles espacialmente desagregados; sobre el comportamiento de submercados dentro de una misma ciudad; sobre la formación de expectativas y su influencia en la formación de precios; la relación entre el mercado de suelo y otros mercados especulativos; la motivación de los agentes que participan; el volumen de las ganancias obtenidas; las reacciones esperables ante alternativas de política pública; etc. La investigación en este campo es muy costosa y no hay recursos disponibles.

Esta carencia de conocimiento impone una severa limitante para la implementación de políticas, especialmente si han de aplicarse instrumentos cuyo

origen se basa en otras realidades. El estudio minucioso de los instrumentos a utilizar y el análisis preliminar parecen ser especialmente necesarias en el caso del mercado de suelo y del desarrollo urbano en general, dadas las particularidades que adopta el mercado al incorporar la variable espacial y la fuerte carga de externalidades que prevalece en el medio urbano.

La regulación pública del mercado de suelo constituye un prerrequisito fundamental para implementar políticas masivas de vivienda popular. En esta materia, la política pública debiera superar la subordinación que presenta ante un mercado lleno de imperfecciones y sujeto a fuertes presiones especulativas. Existe el ejemplo de numerosos países desarrollados que se organizan bajo regímenes de mercado, cuyos gobiernos han optado por aplicar grados crecientes de intervención en el ámbito urbano. Esto no ha significado la abolición del mercado ni la modificación de sus regímenes políticos, sino que simplemente la adopción de una serie de tareas que permitan resguardar y hacer prevalecer en mejor forma el bien común, otorgando una mayor igualdad de oportunidades. El mercado es utilizado como un instrumento que se encuadra en función de los objetivos socialmente definidos, como una referencia válida y necesaria, pero no como la instancia única y definitiva en último término. (Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, CIDU-IPU- 1981).

Resulta difícil concebir la posibilidad de implementar una efectiva política de suelo ajena y aisladamente de una política global de desarrollo urbano. El mercado de suelo constituye un pivote en torno al cual se articulan el grueso de las actividades en el medio urbano. Por esta razón, otro prerrequisito indispensable es una adecuada coordinación de las diferentes actividades sectoriales y unidades territoriales de administración urbana en función de una política global de desarrollo urbano, pues de otra forma se podrían generar múltiples efectos no deseados y las políticas específicas podrían perder su efectividad.

Pero además de la intervención pública, sería necesario superar la forma individual a través de la cual muchas familias de bajos ingresos intentan encontrar una solución habitacional. La mano invisible del mercado se concretiza en una relación muy desigual entre los loteadores y los demandantes de bajos ingresos cuando actúan individualmente. La organización podría constituir un elemento de importancia para acelerar y viabilizar la búsqueda de soluciones, asegurando una mejor posición de negociación en el mercado y frente a las autoridades públicas. Además, en esta materia, también es posible ganar fuertes ventajas en cuanto a eficiencia a través de la cooperación y la obtención de economías de escala.

Finalmente, sólo interesa enfatizar el carácter imprescindible que tiene la participación del Estado en la solución de problemas sociales como el de la vivienda. De hecho, la experiencia enseña que, cuando falta una acción adecuada de los poderes públicos en lo económico, lo político o lo cultural, se produce entre los ciudadanos, sobre todo en nuestra época, un mayor número de desigualdades en sectores cada vez más amplios, resultando así que los derechos y deberes de la persona humana carecen de toda eficacia práctica" (Juan XXIII, "PACEM IN TERRIS", N° 63).

## BIBLIOGRAFÍA

- Angel, Sh. (1980), "Land tenure for the Urban Poor", *Working Paper* N° 1. The Human Settlements Division. Asian Institute of Technology, Bangkok,
- Archer, R. W. (1973), "Land Speculation and scattered development; failures in the urban fringe Land Market", *Urban Studies*, vol. 10, N° 3, oct. 1973, pp. 367-372.
- Arellano, J. P. (1977), "Elementos para una política de vivienda social". *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, EURE, VOL. 5, N° 14, nov. 1977, pp. 47-66.
- Banco Mundial (1972), "*Urbanization*", Sector working paper, junio 1972.
- Barat, J. (1982), "El financiamiento del desarrollo urbano en Brasil: el caso del Area Metropolitana de Sao Paulo". *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, EURE, vol. 9, N° 25, agosto 1982, pp. 31-51.
- Bolaffi, G. (1979), "Urban land policy in Brazil". *Habitat International*, vol. 4-5-6, pp. 581-591.
- Brown, H. J.; Phillips, R. S. y Roberts, N. (1982), "Landownership and market dynamics at the urban periphery: implications for land Policy Design and Implementation" en Gullen, M. y Woolery, Sh. "*World Congress on Land Policy*", Lexington Books, Massachusetts, EE.UU.
- Calderón, J., Grompone, A., Olivera, L. y Zolezzi, M. (1981), "Lima: estilo de crecimiento, segregación social y posibilidades de una política alternativa". CEPAL, 1981. Santiago, Chile. (mimeo).
- Carr, J. y Smith, L. B. (1975), "Public land Banking and the price of land" *Land Economics*, vol. II, N° 4, pp. 316-330.
- Cepal (1973), "Distribución comparada del ingreso en algunas ciudades de América Latina y en los países respectivos" en *Boletín Económico de América Latina*, XVIII, N°s 1 y 2.
- Chamberlin, E. H. (1946), "*Teoría de la competencia monopolística*", Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
- Clawson, M. (1962), "Urban sprawl and speculation in suburban land", *Land Economics*, vol. 38, mayo 1962, pp. 99-111.
- Clichevsky, Nora (1975), "El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares. Período 1943-1973", Centro de Estudios Urbano Regionales, Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires. (mimeo).
- Conferencia Nacional Dos Bispos do Brasil (CNBB), "*Solo urbano e acao pastoral*", 20ª; Assembleia Geral, Itaicá, S. Paulo, 9-18, febr. de 1982. Edicoes Paulinas.
- Cuenya, B. Gazzoli, R. y Yujnovsky, O. (1979), "*Políticas de asentamientos humanos*", Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Darin-Drabkin, D. (1977), "*Land Policy and Urban Growth*", Pergamon Press, 1977.
- Davidson, B. R. (1975), "The effects of land speculation on the supply housing in England and Wales", *Urban Studies*, vol. 12, N° 1, feb. 1975.
- Donoso, F. y Sabatini, F. (1980), "Santiago: empresa inmobiliaria compra terrenos". *Revista EURE*, vol. VII, N° 20, dic. 1980, pp. 22-54.
- Ferber, R. (1976), "Distribución de Ingresos y Desigualdad de ingresos en algunas áreas urbanas", *Ensayos ECIEL* N° 3, agosto 1976, p.p. 67-126.

- Frey, J. P.; Infante, R. y Manzanilla, H. (1980), "La problemática de la renta urbana en Venezuela", *Revista URBANA*, vol. I, N° 1, pp. 58-86.
- Geisse, Guillermo (1977), "Reuniao de debates sobre apropiacao a o Uso do solo urbano". Río de Janeiro, 14-16, sept. 1977. (mimeo).
- Hardoy, J. E. et al. (1968), "*Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en América del Sur*", Editorial del Instituto, Buenos Aires, Argentina.
- Harth, A. y Luna, C. (1980), "Los tres submercados informales o populares de vivienda urbana en El Salvador". *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 14, N° 54, junio 1980, pp. 92-110.
- Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano-CIDU-IPU (1981), "*Mercado de Tierras Area Metropolitana de Santiago*", Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago, agosto 1981.
- Koopmans, T. y Beckmann, M. (1957), "Assignment problems and the location of economic activity", *Econométrica*, vol. 25, January 1957, pp. 53-76.
- Lindeman, B. (1976), "Anatomy of Land Speculation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 42, pp. 142-152.
- Marroquin, Hermes (1978), "*El problema de la vivienda popular en el Area Metropolitana de Guatemala*", CIVDU, Guatemala.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), (1979), "Política nacional de desarrollo urbano, Chile, 1979", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, EURE vol. N° 22, Santiago, Chile, pp. 9-15.
- Naciones Unidas (1973), "*Políticas de Tierra Urbana y Medidas de Control del uso de la Tierra*", vol. IV, América Latina, N. York, (ST/ECA/167/Add. 3).
- Naciones Unidas, (1978), "*Financiamiento no convencional de vivienda para familias de bajos ingresos*", N. York, ST/ECA/Add. 3.
- Neutze, M. (1974), "Land prices and the urban land market" en "*Papers from the Urban Economic Conference Julio 1973*", Center for Environmental Studies, London, Great Britain.
- Olivén, R. G. (1980), "Marginalidad Urbana en América Latina", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, EURE, vol. 7, N° 19, octubre 1980, pp. 49-64.
- Pumarino, G. (1970), "La política de vivienda como instrumento de desarrollo urbano", *Docto de Trabajo*, N° 29, CIDU, P. U. Católica de Chile.
- Ramos, M. y Frías, C. (1981), "*La vivienda: un derecho violado*", CIDAP, Lima, Perú.
- Real Estate Research Corporation (1974), "*The cost of sprawl*", Washington D. C. 1974, Government Printing Office, U.S.A.
- Riofrío, G. (1981), "Problemas y Políticas de Tierra urbana: el caso de Lima actual", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XV, N° 60, dic. 1981, pp. 126-142.
- Rodríguez, A. (1980), "Notas para el análisis del suburbio y tugurio de Guayaquil". *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 14, N° 54, junio 1980, pp. 143-159.
- Sabatini, Francisco (1982), "Alza y caída de los precios del suelo en Santiago, 1981-1982", *Documento de Trabajo*, N° 129, CIDU-IPU, P. U. Católica de Chile, Santiago, agosto 1982.
- Satterthwaite, D. (ed) (1979), "*Three years after Habitat: Human Settlements Policies in Selected Developing Countries*", International Institute for Environment and development, London.

- Schteingart, M. (1981), "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra. El caso de Ciudad de México, *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 15, N° 60, dic. 1981, pp. 168-181.
- Shoup, C. S. (1979), "The taxation of urban property in less developed countries: a concluding discussion" en R. Bahl (ed.), *"The taxation of urban property in less developed countries"*, U. of Wisconsin Press Madison, Wisconsin, U.S.A.
- Smith, L. R. (1976), "The Ontario Land Speculation Tax: an analysis of an unearned increment land tax", *Land Economics*, vol. 52, N° 1, pp. 1-12, feb. 1976.
- Trivelli, P. (1981), "Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, EURE, vol. VIII, N° 22, sept. de 1981, pp. 43-64.
- Trivelli, P. (1982), "El problema de la tenencia de la tierra urbana en las ciudades latino-americanas y el problema de la vivienda popular". Documento presentado en el Primer Seminario Internacional del Programa de Estudios de Vivienda en América Latina, Universidad Nacional, Medellín, Colombia. (*mimeo*),
- Trivelli, P. (1982), "Accessibility to urban land by lower income groups: an overview of the latin american case" (*mimeo*).
- Utria, Rubén (1966), *"El problema de la vivienda y las condiciones del desarrollo latinoamericano"*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas, 1966.
- Van der Rest, J. y López, J., "Vivienda para el 30% de los más pobres de América Latina", CIAS., *Revista del Centro de investigaciones y acción social*, Año 29, N° 297, oct. 1980, pp. 13-27.
- Vetter, D. y Costa Rzezinski, H. (1979), "The Brazilian Case: Land Policy for whom?", *Habitat International*, vol. 4, N° 4-5-6.
- Vetter, D. y Raunhalo, R. M., "¿Quién se apropia de los beneficios netos de las inversiones del Estado en infraestructura urbana? Una teoría de causalidad circular", *Revista de la Sociedad interamericana de Planificación*, vol. 15, N° 60, dic. 1981, pp. 23-43.
- Woolery, A. (1979), "Recuperación de la parte que le corresponde a la sociedad en el aumento del valor del suelo", *Boletín Bibliográfico*, N° 51, MINVU, Santiago, Chile, nov. 1979.
-