

Editores: Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo

Editora general: Paulina Cepeda

El futuro de las ciudades



© 2022 FLACSO Ecuador
Julio de 2022

ISBN: 978-9978-67-611-0 (impreso)
978-9978-67-612-7 (e-pub)

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Corrección de estilo:

Juana Garabano Caporossi; Martina Sipowicz

Apoyo editorial:

Emilia Silva; Mayra Dominguez

El futuro de las ciudades / editado por Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO
Ecuador, 2022

ix, 630 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676110 (impreso)

ISBN: 9789978676127 (e-pub)

PLANIFICACIÓN URBANA ; CIUDADES ; SOCIOLOGÍA URBANA ; POLÍTICA URBANA ; ECONOMÍA ; ZONAS URBANAS ; ESPACIOS PÚBLICOS ; URBANISMO ; DESARROLLO URBANO. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. CORTI, MARCELO, EDITOR III. RAMÍREZ KURI, PATRICIA, EDITORA IV. ABRAMO, PEDRO, EDITOR V. CEPEDA, PAULINA, EDITORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	ix
INTRODUCCIÓN	
El futuro de las ciudades	3
<i>Pedro Abramo, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri y Fernando Carrión M,</i>	
METRÓPOLIS GLOBALES	
Las ausencias en nuestros análisis	29
<i>Saskia Sassen</i>	
París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza	
Viejos problemas y nuevos desafíos	45
<i>Marie-France Prévôt-Schapira</i>	
Ciudad de México	
Espacio público y neoliberalismo urbano	
en tiempos de pandemia	61
<i>Patricia Ramírez Kuri</i>	
La gobernanza de las metrópolis y los desafíos	
de la inclusión: la trayectoria de São Paulo	89
<i>Eduardo Marques</i>	
Trayectoria, transformaciones e incertidumbres	
de la ciudad de Chicago a través de los cambios	
de régimen socioeconómico del capitalismo	107
<i>John Jairo Betancur</i>	
Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje	
de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro	125
<i>José María Ezquiaga</i>	

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl.	151
<i>Federico Poore</i>	
Informalidad urbana en Corea del Sur	169
<i>Pedro Abramo y Arantxa Rodríguez</i>	
Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos.	201
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
METRÓPOLIS CONTINENTALES	
Santiago, la pandemia neoliberal	215
<i>Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez</i>	
Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana.	235
<i>Óscar Alfonso Roa</i>	
Montevideo, memoria y futuro	251
<i>Mariano Arana y Salvador Schelotto</i>	
Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades.	263
<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla	287
<i>Carlos Mascareño Quintana</i>	
Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI	303
<i>Jean Roch Lebeau</i>	
Quito: crónica de una crisis anunciada	321
<i>Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda</i>	
CIUDADES DE INTERMEDIACIÓN	
Ressurgências do passado, emergências do presente e o futuro pós pândemico das cidades, indicações a partir do caso brasileiro e sua capital.	353
<i>Benny Schvarsberg y Neio Campos</i>	
Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible	365
<i>Luis Alfonso Herrera</i>	

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguai: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera	393
<i>Letícia Núñez Almeida y Camilo Pereira Carneiro</i>	
Centro, periferia y fuego Córdoba en discusión.....	409
<i>Marcelo Corti</i>	
Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19	425
<i>Juan E. Cabrera, José Martínez, Carla Quezada y Margoth Salazar</i>	
Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local	447
<i>Ana Raquel Flores</i>	
DEBATES CENTRALES	
La ciudad neoliberal en América Latina	465
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano	493
<i>Samuel Jaramillo</i>	
La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina	509
<i>Fernando Díaz Terreno</i>	
Pensar la infraestructura urbana en América Latina.....	519
<i>Pedro Pérez</i>	
Producción social del hábitat en América Latina	533
<i>Enrique Ortiz</i>	
Historia y presente de las iniciativas de Producción Social del Hábitat desde el prisma del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV): ¿Alternativa para la(s) desigualdad(es) urbana(s) en el contexto del COVID-19?	545
<i>María Mercedes Di Virgilio y Alejandro Lorences</i>	

DEBATES EMERGENTES

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria	571
<i>Yutzil Cadena</i>	
Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana.	579
<i>Vladimir Morales</i>	
Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor	589
<i>Karina Borja</i>	
Turismo urbano y COVID-19	605
<i>Victor Llugsha G.</i>	
Pandemia y Ciudades de Frontera.	613
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
¿Hacia dónde vamos?	623
<i>Valeria Reinoso Naranjo</i>	

Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano

Samuel Jaramillo¹

Mercado del suelo urbano y urbanismo funcionalista

Actualmente existe un gran interés entre estudiosos y planificadores de las ciudades por incorporar en sus análisis al mercado del suelo urbano. Y esto es explicable, porque el mercado inmobiliario y el de la tierra urbana son elementos de una importancia innegable en la conformación y en la dinámica de nuestras urbes. Pero, aunque parezca sorprendente, esto no siempre ha sido así. Durante un extenso período que comienza en los años cuarenta del siglo XX, hasta bien entrada la década de los años setenta –y en nuestro medio latinoamericano hasta fechas más recientes– predominó el llamado urbanismo funcionalista, que ignoró esta dimensión del mercado de la tierra en la ciudad.

Este urbanismo, conocido también como corbuseriano, por el célebre arquitecto y urbanista Le Corbusier, pretendía introducir orden y racionalidad en lo que se consideraba un desarrollo espontáneo de la ciudad, caótico y caprichoso. Se proponía modular la configuración y el funcionamiento de las urbes de manera que se pudiera optimizar una serie de sus funciones, y así contribuir al bienestar de la sociedad. Su énfasis era fundamentalmente físico y en estas tareas el Estado desempeñaba el papel protagónico. Sus herramientas más importantes eran la reglamentación urbana, en especial lo correspondiente a los usos del suelo y a las den-

¹ Economista. Especialización en Planeación Urbana. Magister y Doctor en Urbanismo y Equipamiento del Territorio. Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes, Bogotá, e investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Económico (CEDE) de la misma universidad.

sidades constructivas y poblacionales, y ciertas piezas de infraestructura suministradas principalmente por el Estado, en particular la red vial, a la cual se le atribuía un papel clave en el ordenamiento del territorio, y otras redes de servicios domiciliarios. Este urbanismo llegó a tener un espectro instrumental muy amplio: desde los planes desarrollados alrededor de intuiciones personales de ciertos urbanistas, hasta la articulación de modelos matemáticos y estadísticos que formalizaban las interrelaciones espaciales entre diversas variables. La noción de *planificación* tenía un papel central en esta aproximación, y así mismo la concepción de totalidad de la ciudad era indispensable. Pero el mercado del suelo brillaba por su ausencia. Los planes directores de las ciudades, que con frecuencia constaban de decenas de tomos, con innumerables planos de muchísimas variables, casi nunca tenían alguna mención al mercado inmobiliario: ni un dato sobre precios de la tierra o de las edificaciones, nada sobre el volumen de las transacciones, ninguna alusión a los agentes involucrados y sus interconexiones.

Mercado del suelo urbano y urbanismo neoliberal

Esta ausencia fue una de las falencias que de manera creciente se le reprochó a este urbanismo desde una perspectiva crítica que terminaría imponiéndose. Esta limitación se asociaba a una debilidad manifiesta de estos estudios: su poca o nula eficiencia. Se decía que este urbanismo funcionalista terminó convirtiéndose en una serie de ejercicios rituales y reiterados que terminaban en códigos urbanos previsibles y repetidos, que casi nunca incidían en la evolución real de la ciudad y cuyos voluminosos informes se acumulaban y acumulaban polvo en los archivos de las oficinas públicas. No tener en cuenta a los protagonistas de la dinámica urbana, los usuarios del espacio construido y, sobre todo, los productores de este espacio, contribuía decisivamente a esta irrelevancia.

Pero una primera versión de este nuevo enfoque que en su momento se conoció como urbanismo postmodernista y que intentaba reemplazar a la aproximación funcionalista, se planteaba como una alternativa en un plano más elevado. En la arquitectura y en el urbanismo floreció de manera precoz este vasto movimiento de pensamiento conocido precisamen-

te como postmodernismo. Lo que se criticaba al *corbuserianismo*, que se veía como algo antiguo a finales del siglo XX, fue el paradigma general en que este se apoyaba. La pretensión de gobernar una realidad tan compleja como es la ciudad a partir de un puñado de principios muy elementales y a través de un dispositivo estrechamente racionalista, era percibido como una simplificación inaceptable. La verticalidad con la que se intentaba imponer estas recetas y su autoritarismo, no eran más que manifestaciones de la soberbia del paradigma moderno que confiaba ciegamente en el poder de una razón simplista.

La propuesta alternativa, entonces, era muy radical. Se planteó renunciar a la pretensión de tener una visión de conjunto de la ciudad y no considerar esto como un requisito para la acción sobre ella; abandonar esos planes generales y privilegiar las acciones puntuales que tuvieran impacto; y, en lugar de contradecir y tratar de aprisionar en un marco rígido, procurar dirigir la dinámica que la misma ciudad poseía. Más que el trabajo de burócratas e ingenieros, se requería la disposición del artista, que podía concebir intervenciones posibles y significativas. La palabra planeación se convirtió en tabú, y se prefirieron expresiones como gestión, intervención, etcétera.

Es en este contexto en que aparece el interés por el mercado inmobiliario. La motivación principal es la eficacia: si el Estado es mucho más limitado de lo que consideraban los funcionalistas, y quienes moldean la ciudad son sobre todo los inversionistas privados, se debe tener en cuenta la dinámica y los intereses de estos últimos. Más que contrariarlos, se debe buscar apoyarse en ellos para hacer realidad estas acciones urbanas propuestas en la nueva fe.

Reflotan entonces algunos determinantes de este cambio de sensibilidad que no eran evidentes en un comienzo. La crítica al urbanismo funcionalista pasa por el descreimiento del papel activo del Estado en la operación de la ciudad. Esto entra en consonancia con un movimiento similar en una dimensión más global: el repudio al intervencionismo estatal a nivel de toda la sociedad por una corriente de pensamiento liberal que vuelve a emerger y pronto se vuelve dominante; lo que conocemos como neoliberalismo. Este último recomienda para la sociedad en su conjunto una limitación del accionar del Estado y su subordinación a la operación

del mercado. Sus apóstoles minimizan la regulación, privatizan sectores en los que operaban empresas de carácter público y confían que esto otorgue simultáneamente mayor eficiencia, estabilidad y un crecimiento vigoroso.

El urbanismo postmoderno experimenta una mutación que lo subordina a esta ideología neoliberal. Lo que se consolida entonces es lo que podríamos llamar urbanismo neoliberal, que acomete el manejo de la ciudad a los principios generales mencionados: privatización de todo lo que sea posible de privatizar y que antes estaba a cargo de instituciones estatales; incorporación a la lógica mercantil de todo lo que hasta el momento estuvo al margen de ella; debilitamiento de la reglamentación urbana; descrédito de la planeación. Para ello se apoyan en la vertiente del pensamiento económico que se adapta a estos propósitos, la economía neoclásica, y su extensión a lo urbano, la economía espacial neoclásica.

Se revela una paradoja inesperada: el urbanismo postmodernista que pone en cuestión el racionalismo, que aboga por un relativismo radical que raya con la anarquía epistemológica, se apoya en la economía neoclásica, una de las expresiones más extremas de positivismo modulado por una muy estrecha lógica formal. El desinterés por las visiones de conjunto de la ciudad de esas intervenciones de acupuntura se justifica por la convicción de que esta dimensión está asegurada por lo que la economía espacial neoclásica plantea: la operación del mercado, que asegura coherencia global y eficiencia. Paulatinamente los gestos postmodernistas fueron relegados a estas acciones puntuales con énfasis en el diseño urbano y la arquitectura monumental, en proyectos de consumo conspicuo colectivo de las distintas ciudades que pugnan entre sí en una disputa mercantil, todo ello subsumido en la lógica del urbanismo neoliberal.

En esta aproximación a la ciudad, el mercado del suelo urbano es visto con especial atención. Pero es importante precisar la motivación de este interés. Se busca entender la lógica del mercado inmobiliario para acotar las decisiones en el plano socioespacial a lo que sea compatible con esta lógica mercantil. Esto se ve como una exigencia para que las propuestas urbanísticas sean efectivas. En el límite, se procura comprender el mercado inmobiliario para ponerse a su servicio. Para ello, la economía espacial neoclásica es un instrumento muy adecuado.

Por un urbanismo democrático y progresista

La hegemonía del urbanismo neoliberal se ha extendido por décadas tanto en los países centrales como en los periféricos, y ha sido dominante en América Latina. Pero sus promesas no se han hecho realidad, particularmente en nuestra región. El manejo de las ciudades bajo el mandato del mercado no ha debilitado la segregación socioespacial, siempre muy aguda en nuestras ciudades, sino que la ha acentuado. Los precios de los inmuebles urbanos tienen un crecimiento sostenido que afecta negativamente y de manera grave el nivel de vida de los residentes urbanos. Los programas de vivienda social ejecutados por promotores privados, a los que los gobiernos de la región han destinado recursos significativos, no han logrado hacer retroceder, como hubiera sido de esperar, la penuria habitacional de los más pobres. Las características de estos proyectos, diseñados para adaptarse a las condiciones de acumulación de los grandes promotores inmobiliarios, se traducen en viviendas pequeñísimas imposibles de transformar y mejorar por los pobladores, situadas en periferias remotas y a menudo subequipadas, que desembocan en lo que parece ser los próximos guetos en los que se concentra la pobreza extrema. Y aun así, estos esfuerzos gubernamentales excluyen a los más pobres que son incapaces de pagar una hipoteca y a la gran masa de trabajadores informales que tienen dificultades para acceder a los créditos que ofrecen los bancos comerciales. La autoconstrucción no solo persiste, sino que se reaviva, y en varias ciudades vuelve a tener niveles relativos a los que se tenían hace tres o cuatro décadas.

Afortunadamente en la región han sobrevenido cambios políticos auspiciosos para un nuevo entendimiento de la ciudad. Es un movimiento alternante y desigual, con avances y retrocesos, con escalas dispares, pero que pone sobre la mesa una agenda democrática: qué hacer para manejar nuestras ciudades de una manera alterna al urbanismo neoliberal. Y en este contexto surge un interrogante: ¿cómo abordar la comprensión del mercado del suelo urbano?

Volver a la posición del urbanismo funcionalista e ignorar este mercado es claramente un retroceso inaceptable. El imperativo que se impone es abordar y comprender este elemento que desempeña un papel central en la dinámica urbana mientras las relaciones sociales capitalistas sean las

dominantes. Pero hay que redefinir lo que es adecuado al respecto para un proyecto emancipatorio. En la medida en que no se tenga un compromiso apologético con el mercado como institución, se deben reconocer sus alcances, pero también sus limitaciones. Desde luego es una fuerza que permite hacer realidad aspectos importantes de la ciudad que favorecen a la mayoría de la población. Pero dejado a su dinámica espontánea tiene efectos muy negativos que es necesario controlar y combatir. Es necesario, incluso crucial, conocer el mercado de suelo urbano, pero no para plegarse a él. Se deben dilucidar sus potencialidades, de manera sistemática y rigurosa, más allá de impresiones superficiales. Pero se debe estar dispuesto a encauzarlo, a neutralizarlo, a anular su operación en ciertas circunstancias, y en otras incluso a combatirlo. Pero para ello es necesario dotarse de un cuerpo teórico sólido y crítico, que sea coherente con estos objetivos. Desde luego que trascienda las elaboraciones de la economía convencional que parte del convencimiento que el mercado inmobiliario es el mecanismo ideal de operación de la ciudad.

El análisis crítico del mercado del suelo en América Latina

En América Latina, en el campo del análisis crítico, existe una circunstancia favorable en este asunto de contar con elementos teóricos alternativos para abordar la comprensión del mercado del suelo urbano. En la tradición del pensamiento marxista al respecto, desde la década de los años setenta y ochenta del siglo XX, hubo avances significativos en la teoría de la renta del suelo urbano, que intentaba desarrollar las nociones clásicas sobre la propiedad territorial que originalmente fueron construidas para tratar la propiedad de la tierra en el capitalismo en el ámbito rural, y afinar y desarrollar estos instrumentos para abordar la propiedad del suelo en las ciudades. Esto hizo parte de una ola de iniciativas de carácter internacional, y los esfuerzos latinoamericanos fueron simultáneos con iniciativas similares en países centrales, tanto de la órbita anglosajona como, y en especial, con desarrollos de colegas franceses con quienes existió una interacción relativamente estrecha, en especial con Christian Topalov y su equipo (1974, 1984) y otros analistas como Alain Lipietz (1973).

Por razones que tal vez tengan que ver con la historia política e ideológica de los diversos países, estas exploraciones que parecían tan prometedoras a finales del siglo XX no tuvieron continuidad en los países centrales. No es de extrañar que el vacío que dejó esta ausencia fuera ocupado por la economía espacial neoclásica, incluso en sus manifestaciones más superficiales, como los modelos estadísticos empiristas asociados a estos principios.

En América Latina, sin embargo, la historia no es la misma. A pesar de que en nuestro medio, con la hegemonía del urbanismo neoliberal también proliferaron las expresiones más empiristas de la economía convencional, en el campo crítico no hubo esta cesura que se vio en los países centrales, y durante las últimas décadas se desarrollaron líneas teóricas auspiciosas para prácticas urbanas progresistas desde diversas tradiciones.

Destaco aquí dos de estas líneas de análisis crítico sobre el mercado del suelo urbano. Una de ellas la constituye la serie de trabajos teóricos y empíricos emprendidos por el economista brasileño Pedro Abramo, dentro de una tradición de la economía heterodoxa, con nexos con una aproximación keynesiana radical. Esto se construye a partir de un análisis muy sistemático de la lógica teórica de la economía espacial neoclásica y sus limitaciones, tal vez el análisis crítico más riguroso de este cuerpo teórico de los que tengo noticia. Abramo (1997) presenta una alternativa sobre la operación global del mercado del suelo a partir del entrelazamiento de expectativas de distintos grupos y agentes, que anticipan de manera estratégica las acciones que esperan de otros agentes, consolidando una dinámica que va más allá del cálculo estrechamente racional, que él denomina “ciudad caleidoscópica” (Abramo, 1998) y en la que los grandes agentes inmobiliarios tienen ventajas estructurales. Por otro lado, caracteriza la generación de espacio construido en tres sectores: el que obedece a la lógica del mercado, el que responde a la dinámica estatal, y lo que él denomina, refiriéndose a la actividad popular, las actividades regidas por una lógica de la necesidad. Para este último sector tiene hipótesis interesantes sobre determinantes de la localización popular que no son muy pertinentes en otros grupos: la permisividad en las prácticas constructivas, correlato de su no reconocimiento legal, y las ventajas que ofrecen los barrios populares como canalizadores de interrelaciones comunitarias (Abramo, 2001). Con instrumentos similares, aborda el creciente desarrollo de relaciones mercantiles en estos asentamientos populares.

A continuación, presento algunos rasgos de una iniciativa teórica que he animado en las últimas décadas dentro de la perspectiva marxista, que ha sido referente para algunas prácticas políticas democráticas y que continúa en desarrollo. El texto central más reciente, *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (Jaramillo, 2009) data del 2009, pero existe una serie de otros textos que se ocupan de aspectos específicos, de fenómenos empíricos y operativos elaborados de manera conjunta a veces, o particular, por parte de varios colegas.

Parte del enfoque marxista general sobre la renta pero, a mi juicio, se beneficia de dos apoyos que considero importantes. De una parte, descansa sobre una concepción de la teoría del valor mucho más elaborada de la que disponían las elaboraciones sobre la teoría de la renta del suelo urbano de los años setenta. Esto es el fruto de un nutrido debate en la tradición teórica marxista de las últimas décadas, y permite obviar obstáculos muy importantes en los desarrollos sobre el mercado del suelo en las ciudades. El otro pilar consiste en un gran volumen de observaciones de distinto tipo sobre las prácticas de los agentes que participan en la producción, circulación y consumo del espacio construido en las distintas formas de producción que coexisten en nuestras ciudades y que no se limitan a la promoción capitalista privada. Esto posibilita y a la vez exige desarrollos teóricos más elaborados, e incluso replanteamientos teóricos importantes, para dar cuenta de estas prácticas.

Destaco un punto de partida que corresponde a la teoría marxista general de la renta que establece una diferencia crucial con la aproximación neoclásica: la renta del suelo no responde a una supuesta contribución de la tierra a la generación del valor de las mercancías que requieren del uso del suelo para su producción, como los bienes agrícolas en el ámbito rural o los bienes inmobiliarios en el ámbito urbano. La renta es un sobreprecio de estos bienes que resultan del dispositivo de la competencia, tanto en la producción como en la circulación mercantil, y más específicamente, capitalista. Este sobreprecio constituye una transferencia de valor que captura el propietario jurídico de la tierra. Por lo tanto, las rentas y los precios del suelo elevados no son sinónimo de riqueza, sino de la capacidad de los propietarios territoriales de apoderarse de estos sobre precios.

La propiedad territorial urbana es un caso más complejo que el de la propiedad territorial rural, por el hecho de que es un producto que se produce en las ciudades. Es decir, los edificios, o el espacio construido, es un bien que tiene una vida útil prolongada, y que permanece unido al suelo no solo en el período de producción, como en los bienes agrícolas, sino durante los procesos de circulación y consumo. De allí se desprende que, mientras que en el caso rural las rentas que emergen están asociadas al proceso de producción correspondiente, que en este caso es la agricultura, en el caso urbano aparecen dos familias de rentas: denomino *rentas primarias* las que están asociadas al proceso de producción que conocemos como construcción; y llamamos *rentas secundarias* a las que surgen del proceso de circulación y consumo del espacio construido.

Entre las primeras, destaco por su importancia empírica la *renta primaria diferencial tipo II*, que se liga a la distinta intensidad de capital aplicada a la tierra. En el caso urbano, esto está asociado a un hecho de gran relevancia: la construcción en altura. Esta aproximación permite superar una asociación empirista muy reiterada que supone que se construye en altura porque el precio del suelo es muy elevado y que el precio del suelo es muy elevado porque se construye en altura. Desde esta perspectiva se puede dilucidar que, tanto la densidad constructiva como el precio del suelo, están ambos determinados por otras dos variables: el sobreprecio del espacio construido que puede cobrarse en cada lugar (determinado por las rentas secundarias) y el costo de producción del espacio construido, que es creciente de acuerdo al número de niveles de las edificaciones. Otra renta primaria relevante es la *renta absoluta urbana*, que es la renta urbana mínima en cada ciudad, sobre la cual se agregan el resto de rentas urbanas.

Entre las rentas secundarias se destaca, en primer lugar, la *renta diferencial de comercio* que obedece a las diferentes tasas de rotación del capital comercial en los distintos lugares de la ciudad, que permiten a los capitalistas comerciantes gozar de ganancias extraordinarias en algunas localidades. Pero esto no depende de los comerciantes mismos, e incluso no responde a circunstancias “objetivas”; depende más bien de convenciones sociales compartidas por el conjunto de los residentes en una ciudad. Esto permite que los propietarios de los predios en los que estas ganancias extraordinarias toman cuerpo, puedan capturarlas como rentas.

En el uso del espacio construido como vivienda aparecen rentas secundarias de importancia. La vivienda no es un valor de uso autosuficiente espacialmente: requiere estar enlazada con otros valores de uso que no están distribuidos de manera uniforme en el espacio urbano. La competencia entre los residentes por los lugares con ventajas en términos de costos monetarios de transporte y de tiempo de desplazamiento, están dispuestos a pagar sobreprecios por los inmuebles mejor situados. De nuevo, la competencia les permite a los propietarios jurídicos de estos lugares favorecidos capturar estos sobreprecios en términos de renta, a la cual denominamos como *renta diferencial de vivienda*.

Pero la localización de la vivienda tiene otra función en las sociedades capitalistas. En estas últimas no existen diferencias jurídicas entre los individuos pertenecientes a diferentes clases, como ocurría en las sociedades precedentes. Pero el capitalismo es una sociedad de clases y existe una escala social muy pronunciada. Para hacer explícito el rango social de los individuos la localización en el espacio urbano opera como un signo de ellos, de una manera similar al gasto conspicuo. La concentración de los más adinerados en determinados lugares permite que quien pueda situarse en esos lugares sea reconocido como perteneciente a ese estrato social. Para excluir a quienes tienen menores ingresos, los usuarios de los inmuebles están dispuestos a pagar un sobreprecio por ellos. De nuevo, los propietarios de los predios en esos lugares capturan en forma de rentas estos sobreprecios, a lo que se denomina *renta de monopolio de segregación*. Esto se extiende a todos los grupos sociales y constituye uno de los determinantes más significativos en términos cuantitativos del escalonamiento en los precios del suelo,

Estas distintas modalidades de rentas se entrelazan entre ellas y se manifiestan con distintas magnitudes en los terrenos individuales. Como principio, se puede afirmar que las rentas primarias se adicionan entre sí en el sentido algebraico y con las rentas secundarias. Estas últimas, en cambio, se sustituyen entre sí y son las que tienen mayor magnitud las que se expresan en el mercado.

La larga vida útil del espacio construido y su fijación al suelo donde fue producido más allá del período de trabajo tiene otra consecuencia muy importante: altera las transacciones que se establecen entre los agentes que intervienen en este mercado y determina de una manera peculiar el carácter

mismo de estos agentes. Aunque en la tierra rural es concebible que los inversionistas agrarios compren la tierra, lo usual es que ellos accedan a los lotes a través del arrendamiento, es decir, a partir del pago de una renta periódica. Ello permite que existan propietarios territoriales estables cuyos ingresos consistan en la percepción continua de estos cánones de arrendamiento. Esto es mucho más difícil en la tierra urbana en la que se impone en principio la compra de los terrenos por parte de un constructor a un terrateniente que puede calificarse de original. Como puede verse, la renta, aunque su forma sea periódica, asume la modalidad de *precio del suelo*. Las distintas rentas que, como hemos dicho, se entrelazan entre sí, pueden tener periodicidades diferentes, pero en su capitalización convergen a una magnitud única.

Lo anterior tiene otra consecuencia: el propietario original, una vez vende su terreno, no permanece ya en el ciclo de producción-circulación del espacio construido. A su vez, el constructor que compra la tierra se convierte en propietario jurídico de ella, al menos por el tiempo en que la requiera para la edificación del inmueble. Cuando este proceso termina, no es tan fácil venderle al usuario final solamente el espacio construido y no la tierra en la que está edificado. Lo más expedito es que lo que se transa como precio de la edificación incluya no solamente el espacio construido, sino también el precio del terreno, que el usuario final debe comprar. La renta no aparece como elemento diferenciado, sino como parte de un precio global. De nuevo, si el usuario final compra el inmueble en su conjunto, él mismo se convierte en propietario jurídico de la tierra. El constructor deja de serlo.

Los esquemas de agentes en el mercado de hecho son aún más complejos, pero esto tiene una consecuencia muy pertinente: no existe una categoría estable que se identifique con la propiedad de la tierra. Este papel es asumido de manera consecutiva por agentes de muy diversa naturaleza. En términos de política esto tiene una enorme relevancia. En el caso rural puede pensarse en medidas que afecten la propiedad territorial, y es razonable que esto se identifique con la propiedad jurídica de los terrenos. En el caso urbano no existe tal correspondencia. Incluso puede anotarse un gran contraste: estamos acostumbrados a considerar que la propiedad territorial tiende a concentrarse. No es evidente esto en el caso urbano ya que, con los mecanismos de venta a plazos apoyados en préstamos hipotecarios, la proporción de población que ocupa viviendas propias ha aumentado enor-

memente. Cada uno de estos propietarios de uso es jurídicamente propietario de la tierra que ocupa su vivienda, a veces una participación pequeña en complejos de vivienda colectivos.

Este esquema de agentes que aquí presentamos de manera sucinta pone de presente otra dimensión de la interpretación del mercado del suelo. No basta con identificar los determinantes de la formación del precio del suelo, sino que es crucial comprender sus movimientos. De hecho, los agentes más pertinentes de este mercado acuden a él no en busca de las rentas más elevadas, sino persiguiendo los incrementos más pronunciados en los precios, que son los que alimentan su rentabilidad. Esta dimensión dinámica de los precios de los terrenos urbanos es poco explorada no solamente por la economía espacial neoclásica, sino que tampoco las exploraciones marxistas precedentes avanzan algo en ello.

Desde nuestra perspectiva existen movimientos en los precios del suelo urbano que tienen distinta naturaleza, aunque en términos empíricos se entremezclen. Existen unos movimientos que son *estructurales* porque obedecen a determinantes básicos de la economía urbana capitalista y de la lógica de las aglomeraciones urbanas, y son *generales* porque afectan al conjunto de terrenos de una ciudad. Lo más importante en este sentido es el incremento tendencial de largo plazo en los precios de los terrenos urbanos que se constata en la abrumadora mayoría de las ciudades capitalistas. Esto tiene grandes efectos tanto en el comportamiento de los agentes en este mercado, como en el funcionamiento espacial de las ciudades. Las consideraciones previas sobre las rentas urbanas permiten proponer hipótesis explicativas al respecto.

Otros movimientos pueden ser calificados como *coyunturales* y cíclicos, se manifiestan como oscilaciones alrededor de la tendencia secular que, como se ha dicho, suele ser ascendente. Se puede decir que son *generales* porque involucran al conjunto de terrenos en una ciudad o a porciones significativas. La particularidad de este patrón, que se encuentra en muchas series de precios de mercancías verdaderas, es que en el caso de los precios del suelo, que no tiene mecanismos claros de ampliación o restricción de la oferta como resultado coyuntural de la competencia, son inducidos por oscilaciones en la demanda de terrenos determinados por oscilaciones en otros mercados encadenados al de los terrenos, en

especial el mercado de los bienes inmobiliarios propiamente dichos, o en ciertas circunstancias, también pueden ser suscitados por fluctuaciones en los mercados financieros.

Finalmente, existe un tipo de movimientos en los precios del suelo muy característicos de este mercado y muy significativos en su dinámica. Se trata de movimientos que son *estructurales* porque responden a la lógica de desenvolvimiento de estas estructuras, sobre todo en su dimensión socioespacial, pero que son *particulares* pues se manifiestan de manera focalizada en ciertos lugares en períodos relativamente acotados. Se refieren a cambios bruscos en las magnitudes de los precios del suelo, generalmente al alza, originados por mutaciones en los usos del suelo en ciertas áreas que pasan a soportar rentas de mayor magnitud. Es el caso de áreas comerciales que se expanden sobre áreas que eran previamente de vivienda, o zonas residenciales que *gentrifican* áreas de vivienda popular, o terrenos rurales que pasan a ser urbanos. Ocurre algo similar cuando, por la operación de la ya aludida renta primaria diferencial tipo II, ciertas áreas pueden ser edificadas con una densidad constructiva mayor, lo que implica un salto en la magnitud de los precios del suelo.

Esto conduce a un tema particularmente pertinente: la lucha de los agentes por apoderarse de estos incrementos en los precios del suelo y en especial al fenómeno que denominamos *especulación urbana*. Esta es una expresión muy repetida, pero con frecuencia usada con poca precisión. También señalamos que existen diversas modalidades de especulación, en el sentido de buscar capturar los incrementos en los precios del suelo. Una de estas modalidades está asociada a la ya mencionada tendencia alcista de los precios del suelo en el largo plazo. Como el espacio construido es un bien durable, la circunstancia mencionada determina que los compradores no se guíen en sus transacciones solamente por el valor de uso que adquieren, sino que se interesen por la trayectoria esperada del precio del inmueble en el mediano plazo. A eso lo llamo *protoespeculación* porque si bien no implica que sus protagonistas se vuelvan profesionales de la especulación, estas expectativas afectan el mercado inmobiliario de manera significativa.

Más claramente identificable con la noción tradicional de especulación, es la denominada *especulación pasiva*, que consiste en comprar terrenos (a veces inmuebles) a un determinado precio y venderlo a un precio mayor,

por lo general aprovechando lo que hemos denominado movimientos estructurales particulares de los precios del suelo urbano. Para tener éxito en estas operaciones se requiere tener información privilegiada sobre el mercado, que no se limita a intuiciones sobre su dinámica, sino también conocer decisiones de otros agentes, especialmente reguladores y agentes estatales. Para garantizar el éxito de estas operaciones, esta información debe ser asimétrica, particularmente con respecto a los vendedores, de tal manera que estos no anticipen en el precio los incrementos previsibles.

Como de todas maneras esta práctica es manifiestamente una actividad parasitaria, pues se obtiene un beneficio sin agregar nada productivo, hoy prolifera otra modalidad de especulación, hecha posible por el aumento en la talla de los capitales inmobiliarios, y que no tiene la apariencia de especulación. No se compran terrenos baratos para venderlos más caros. Se adquieren porciones de suelo con una determinada asignación de uso, con una capacidad notable de inversión se construyen esos terrenos con características que permitan asignarlos a usos superiores, y se venden los inmuebles ya edificados. El incremento en el precio puede asignarse a la acción productiva del inversionista, y es posible que algunos lo crean así. Lo cierto es que estos agentes, cuando tienen éxito, lo que hacen es inducir estos incrementos en los precios del suelo a lugares previamente apropiados por ellos. No es difícil constatar que el aumento en los precios de los inmuebles es concomitante con alzas a veces muy significativas en los precios de los terrenos.

En nuestras exploraciones, además de desarrollos metodológicos y empíricos que involucran implicaciones metodológicas sobre formas de tasación, precios de anticipación, rentas reales versus rentas reales, desembocamos en reflexiones sobre acciones estatales sobre el mercado del suelo. Recordemos nuestro propósito: es vital conocer la dinámica del mercado del suelo para intentar influir en él, incluso para contradecirlo. La limitación de espacio me obliga simplemente a mencionar distintas vías a través de las cuales se puede incidir en él, tanto para dirigir sus repercusiones socioespaciales como en lo concerniente a las transferencias de valor. La planificación adquiere de nuevo plena justificación. Pero esta vez no solamente a través de regulaciones físicas, sino teniendo en cuenta sus determinantes propiamente económicas.

Enumero entonces estas ventas a través de las cuales se puede influir en el mercado del suelo desde una perspectiva estatal. Con frecuencia diversos organismos gubernamentales son propietarios de porciones importantes de terrenos urbanos. Esta es una palanca que puede ser utilizada para lograr objetivos progresistas en este mercado. Organismos estatales producen espacio construido, lo cual, si se le asignan objetivos socioespaciales, pueden conquistar logros significativos en este ámbito. El Estado, de manera directa o delegada, proporciona infraestructura urbana; también a través de estos suministros se puede lograr resultados progresistas. Desde luego que el Estado tiene la potestad de establecer normativas urbanas tanto en lo referente a usos del suelo, a densidades constructivas y habitacionales. La reflexión técnica al respecto es absolutamente lícita: las consideraciones sobre la incidencia en el mercado del suelo es un elemento más de estas. Finalmente, el Estado cobra impuestos y contribuciones. Esta es una herramienta poderosa, no solamente para acopiar recursos para el desarrollo urbano, sino para propiciar prácticas y pautas constructivas. En esto, la consideración detallada y precisa de los impactos sobre los precios del suelo es vital para aumentar la efectividad de los tributos, para amortiguar efectos colaterales indeseables y para identificar de manera precisa el perfil de los agentes involucrados.

Bibliografía

- Abramo, Pedro (1997). *Marché et ordre urbain: du chaos à la théorie de la localisation résidentielle*. Paris: L'Harmattan.
- Abramo, Pedro (1998). *La ville kaléidoscopique*. Paris: L'Harmattan.
- Abramo, Pedro (2001). La teoría económica de la favela. Cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Boletín CF+S Madrid*
- Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano (Segunda edición revisada y ampliada)*. Bogotá: UNIANDES.
- Lipietz, Alain (1974). *Le tribut foncier urbain*. Paris: Maspero.
- Topalov, Christian (1974). *Les promoteurs immobiliers*. Paris: Mouton.
- Topalov, Christian (1984). *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. Madrid: Siglo XXI.