

Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra*

Martim O. Smolka

Senior Fellow y Director del Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy.

Artículo publicado en Land Lines Newsletter, Enero 2003, Volumen 15, número 1, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy

<http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=825>

El precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en América Latina es una de varias explicaciones del grado y la persistencia de los mercados informales de tierra. Contrario a las creencias populares, la informalidad es costosa y por lo tanto no es lo mejor y ni siquiera es una alternativa ventajosa para combatir la pobreza, pero por lo general es la única salida para las familias urbanas pobres. Una política más consistente para reducir la informalidad, y así reducir la pobreza, debería ser al menos neutra o aportar a la reducción de los altos precios de la tierra.

La pobreza sola no puede explicar la informalidad

Aunque el mapa de la ilegalidad urbana se parezca al de la pobreza, la extensión y la persistencia de la informalidad no pueden ser explicadas solamente por la pobreza. No todos los ocupantes de los asentamientos informales son pobres, tal como muchos estudios empíricos en América Latina lo han demostrado en los últimos años. La tasa de ocupación irregular de la tierra es mucho más alta que el aumento del número de familias nuevas pobres. En Brasil, por ejemplo, el número total de residentes en "favelas" ha aumentado cinco veces más rápido que el de residentes pobres, y una tendencia similar se observa en las más grandes ciudades Latinoamericanas.

Este crecimiento espectacular de los asentamientos informales ha ocurrido en las periferias y por densificación de áreas "consolidadas" irregulares urbanas, pese a que los índices de natalidad y de migrantes campo-ciudad hayan caído sustancialmente y el porcentaje de ciudadanos pobres haya permanecido relativamente estable. Otras explicaciones de este crecimiento informal incluyen la falta de programas de vivienda social, la inversión pública inadecuada en infraestructura urbana y, por último aunque no menos importante, debido a la cruda realidad de que los mecanismos informales son rentables para quienes los promueven.

* Traducción al castellano de Andrés Escobar, gerente de Metrovivienda.

El alto costo de la tierra urbanizada

La economía convencional formula que los precios de libre mercado reflejan el nivel en el que la capacidad y la disposición a pagar de un comprador coinciden con la capacidad y la disposición a vender de un proveedor, pero esto no garantiza que se suplan las necesidades sociales. Es decir, el mercado para la tierra urbanizada puede estar funcionando bien mientras que muchas familias (incluso no pobres) no pueden acceder a él, y mientras algunos terrenos urbanos son mantenidos vacantes intencionalmente.

En las periferias de muchas ciudades Latinoamericanas, el precio de un metro cuadrado (m²) de tierra urbanizada, desarrollado por agentes privados, puede variar entre US \$32 y US \$172.¹ Estos niveles son cercanos en términos absolutos a los encontrados en el mundo desarrollado, donde los ingresos per-cápita son típicamente 7 a 10 veces mayores. Hasta una familia encima de la línea de pobreza que ahorre el 20% de su ingreso mensual (US \$200) necesita ahorrar de 12 a 15 años para adquirir un lote urbanizado de 150 m². Estos indicadores sugieren que la dificultad de acceso a la tierra urbana pueda ser uno de los factores que contribuyen a la pobreza.

El precio de la tierra urbana, como en cualquier mercado, es determinado por la oferta y demanda. El suministro de tierra depende de la cantidad habilitada (producida) por año, la cantidad que es retenida, y la intensidad de uso de la existente. La demanda depende de la tasa anual de formación de nuevos hogares, ajustada por su ingreso y/o poder adquisitivo, sus preferencias y los precios de otros artículos en sus presupuestos. Es difícil realizar una explicación completa de todos los factores que afectan el comportamiento de precios de tierra (Ver Smolka 2002), pero basta mencionar ciertos determinantes emblemáticos para entender algunas aparentes idiosincrasias del funcionamiento de mercados de tierra urbanos en América Latina.

Desde el lado de la oferta, los impuestos prediales, la mayor fuente potencial para financiar la producción de tierra urbana, es ridículamente bajo. Típicamente representan menos que el 0.5 por ciento del PIB, comparado al 3 y 4 por ciento en EE UU y Canadá. En general hay la sensación de que América Latina invierte poco en infraestructura y servicios, comparado con su PIB per cápita. Los sustanciales incrementos observados en el valor de tierra, como resultado de inversiones en infraestructura urbana y servicios, generalmente son ignorados como una fuente

¹ Nota del Traductor: En pesos colombianos de 2003, el rango de precios va de \$90 mil a \$480 mil por m² aproximadamente. En salarios mínimos legales mensuales, el rango va de 1/3 a 1,5 smml por m².

para financiar tales inversiones, debido a mecanismos débiles de captura de la valorización (Smolka y Furtado 2001).

Además, la disposición de considerables áreas de tierra es controlada por agentes que no siguen la racionalidad económica (por ejemplo, las fuerzas armadas, la iglesia o entidades estatales como los ferrocarriles). De otro lado, la limitada disponibilidad de tierra habilitada es a menudo sometida a normas urbanísticas elitistas, diseñadas para “proteger” esos vecindarios haciéndolos inaccesibles para familias de bajos ingresos.

En el lado de la demanda, muchas familias, incluso con buenos ingresos, trabajan informalmente y son excluidos del mercado por no tener las credenciales requeridas por los bancos para otorgar créditos. La necesidad de auto-financiar la producción de la vivienda alarga el tiempo entre la adquisición y la ocupación del lote, aumentando tanto el costo de la financiación como la demanda global por tierra. Además, la herencia de alta inflación, mercados de capital subdesarrollados o inaccesibles, y la limitada cobertura del sistema de seguridad social, son responsables de alimentar una cultura establecida entre sectores de bajos ingresos de usar terrenos como reserva de valor y como un mecanismo popular de capitalización, lo cual también presiona la demanda de tierra. En otras palabras, retener terrenos rústicos y especular con tierra no es una conducta exclusiva de los sectores altos ingresos.

Los precios de los lotes informales.

Más allá de estos argumentos convencionales acerca de la oferta y demanda, hay que tener en cuenta la interdependencia de los mercados formales e informales de tierra, como factores que contribuyen a su alto precio. Específicamente, el alto precio de la tierra urbanizada en el mercado formal, parece afectar los relativamente altos precios de los loteos informales, y viceversa.

Los precios de tierra revelan la diferencia que un comprador tiene que pagar para evitar caer en una situación peor (esto significa más lejos del trabajo, menos o peores servicios públicos, menos calidad ambiental, y otros). Entonces, si la “mejor” alternativa es un lote en un asentamiento informal, cabe esperar un precio mayor en los terrenos que si tienen servicios, lo cual también refleja el valor de los títulos legales que ostentan estos terrenos. De otra parte, si el precio mínimo de la tierra urbanizada (la tierra bruta más el costo de urbanización) sigue siendo inaccesible, entonces cualquier tipo de tierra que la familia pueda conseguir le representa una mejor alternativa. Esta alternativa puede variar desde el loteo más alejado, la invasión con la mediación de un urbanizador pirata o de movimientos organizados (ambos envuelven comisiones y otro tipo de pagos), hasta el más predominante mercado de tierra, consistente en subdivisiones irregulares de grandes parcelas en pequeños lotes con servicios precarios.

El precio de la tierra en los mercados informales es, por consiguiente, más alto que el precio de tierra bruta, pero normalmente menor que la suma de la tierra bruta más el costo de habilitarla. Al mismo tiempo, el precio tiende a ser menor (aunque no necesariamente por metro cuadrado) que el precio mínimo de la tierra completamente habilitada y comercializada en los mercados formales. En efecto, el mercado aprecia las formas más "flexibles" para acceder a la tierra, como por ejemplo tamaños de lote más pequeños que el mínimo legal, o la construcción sin respetar los códigos de construcción, o incluso la posibilidad de vender la azotea de una casa como espacio construible.

La mayoría de las familias de más bajos ingresos no escogen un asentamiento informal porque les brinde el mejor precio, sino simplemente porque con frecuencia solo tienen esa alternativa. "La decisión" de adquirir un lote informal es de todas maneras costosa. Estimativos conservadores obtenidos de una encuesta informal en diez grandes ciudades de Latinoamérica, muestran que el precio promedio de la tierra en loteos comercializados ilegalmente es de US \$27 por metro cuadrado (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Precios y rentabilidad en mercados formales e informales de tierra (US \$)		
	Mercado Informal	Mercado Formal
1. Tierra rural asignada para uso urbano	\$4	\$4
2. Costo de urbanización	Mínima = \$5	Máximo = \$25
3. Precio final en el mercado	\$27	\$70
4. Beneficio sobre capital avanzado= $(3-1-2)/(1+2)$	200%	141%

El renglón de las utilidades (4) explica al menos en parte la cuestión (paradójica en apariencia): ¿Por qué, a pesar de los significativos márgenes de ganancia del mercado informal, uno encuentra tan poco interés en desarrollar tierra por parte del sector privado? Como lo indica la Tabla 1, la producción de tierra informal es más rentable que la producción formal. Incluso el resultado para el mercado formal está bastante subestimado, puesto que hay altos riesgos asociados con costos financieros, de seguridad y mercadeo, y otros costos incurridos por el desarrollador que no afectan al urbanizador informal. Estos datos también ayudan a explicar por qué la formalidad genera informalidad, y desnudan el hecho de que las ventajas de los arreglos informales no son necesariamente percibidas por los ocupantes de bajos ingresos, sino por los urbanizadores informales.

Efectos inesperados de la normalización

Miremos ahora la cuestión de las políticas utilizadas en esta materia. Dada la aparente imposibilidad o impracticabilidad de adoptar alguna otra política, la noción prevaleciente ha sido

tolerar las "soluciones" informales para posibilitar el acceso a la tierra y después normalizar o "desmarginalizar" los asentamientos, como algo más barato en el largo plazo para los fondos públicos, y mejor para los ocupantes de bajos ingresos (Lincoln Institute 2002).

El argumento de las finanzas públicas consiste en que el arreglo existente es más barato porque se apoya en inversiones privadas, relevando las agencias públicas de responsabilidades y gastos que, en caso contrario, se entenderían como parte del "derecho a la ciudad". Esta visión es cuestionable por dos razones. Primero, las condiciones físicas de las habitaciones son a menudo inaceptables como asentamiento humano, pese a lo imaginativas que resultan las soluciones informales bajo condiciones extremas. Los bajos estándares de utilización de la tierra y la alta densidad en estos asentamientos son tolerados solamente porque el daño ya ha sido hecho. Segundo, en relación con la infraestructura, algunas alternativas promisorias han mostrado recientemente un pobre comportamiento y demandan gastos excesivos de mantenimiento.

Los impactos sobre las familias de bajos ingresos son también peores de lo esperado. No sólo los precios de la tierra son bastante altos sino que conllevan costos adicionales: aquellos sin una dirección de residencia (por vivir en un asentamiento irregular) a menudo son discriminados cuando buscan un trabajo o servicios; los alquileres como porcentaje del valor de las propiedades son más altos que los cánones observados en los mercados formales; el acceso al agua en camiones u otra fuente temporal resulta más costoso que por acueducto; y el costo de la inseguridad es mayor por vivir en un ambiente más violento.

Las políticas de normalización, evaluadas en un contexto amplio, pueden estar contribuyendo a agravar el problema que buscan remediar. En otras palabras, el enfoque curativo de estas políticas puede tener, al contrario, efectos perversos y contraproducentes, como se anotó antes.

Señales de precios

La expectativa de que un área va a ser normalizada le permite al urbanizador subir el precio de los lotes. A menudo el comprador obtiene un terreno con evidencia escrita de que el desarrollador no tiene todavía los servicios requeridos por las normas de urbanísticas. Al mismo tiempo el desarrollador le promete que tan pronto como se vendan suficientes terrenos, los servicios y la infraestructura serán instalados, incluso a pesar de que esas promesas poco se cumplen. En el mejor de los casos una relación de complicidad se establece entre el comprador y el vendedor. En el peor, que es por desgracia el más común, el comprador es engañado en cuanto a la existencia de servicios, como por ejemplo tubos en el terreno que el urbanizador señala como parte de la infraestructura. Otros problemas en estos arreglos que pueden lesionar

a los residentes pobres son títulos dudosos, formas de pago que esconden los intereses a pagar y detalles contractuales imprecisos y confusos.

Como en cualquier otro segmento del mercado de tierras, el precio refleja o absorbe las expectativas del uso futuro del terreno. El sector informal no es la excepción. Entre mayor sea la expectativa de que un terreno sin servicios los va a tener luego, tanto viniendo del urbanizador o, como es más frecuente, del gobierno a través de algún programa de normalización, más alto será el precio al cual se transa el terreno.

Normalización como una atracción para más subnormalidad

Las investigaciones sobre las fechas de llegada de los habitantes de los asentamientos informales, sugieren que en muchos casos la mayoría de las personas se mudaron justo cuando se anunció o implementó un programa de normalización (Menna Barreto 2000).

La idea de que las expectativas de normalización tienen un efecto en la informalidad, es también corroborada por el gran número de invasiones y ocupaciones que ocurren en los períodos electorales, cuando los candidatos prometen nuevos programas de normalización. La historia latinoamericana de los efectos de las expectativas creadas por promesas populistas, es rica en ejemplos. Varios de los asentamientos existentes que necesitan ser normalizados hoy, deben su origen a la complacencia irresponsable de políticos que cerraron los ojos o, lo que es peor, que cedieron terrenos públicos por propósitos electorales.

Los costos de oportunidad de la normalización

Los programas de normalización, que son de naturaleza remedial o curativa, tienen un costo de oportunidad alto comparado con el de proporcionar la tierra urbanizada en una manera preventiva. El costo por familia de un programa de normalización ha estado en la gama de US \$3,000 a US \$4,000. Tomando el tamaño de un lote alrededor 50 m² y agregando el 20 por ciento para calles y otros servicios públicos, el costo se mueve de US \$50 A US \$70 por m². Esto es mucho más alto que producir tierra nueva, que es inferior a US \$25 por m², y es similar al precio cargado por urbanizadores privados, incluso con un buen margen de ganancia. ECIA, un urbanizador de Río de Janeiro, vendió lotes completamente urbanizados desde US \$70 a US \$143 por m² en precios 1999 (Oliveira 1999). En el mismo sentido, Aristizabal y Ortíz (2001) en Bogotá, estiman que el costo de corrección ("la reparación") de un asentamiento irregular es 2.7 veces el costo de áreas planeadas.

Estas cifras sugieren las limitaciones de programas curativos a favor de los preventivos. Es también relevante que el permiso de desarrollar una subdivisión, formal puede tomar de tres a

cinco años, mientras que la decisión de regularizar un establecimiento informal a menudo toma menos de seis meses.

"El Día Después" de la normalización

Un programa de regularización bien ejecutado (es decir el que integra con eficacia al área informal con la malla urbana) generalmente eleva la calidad de vida para todos los ocupantes y fortalece las comunidades. También trae valorización de la propiedad, causando alguna movilidad residencial de familias con ingresos debajo del promedio, que son presionadas a mudarse. Sin embargo, cuando el programa es mal ejecutado, el área puede consolidarse como un asentamiento irregular de bajos ingresos.

El Programa "Favela-Bairro" de Río de Janeiro es a menudo puesto de ejemplo como la experiencia más amplia y exitosa en su clase. Abramo (2002) estudió el impacto del programa y encontró valorizaciones relativamente pequeñas (28%). Aplicando este promedio a una vivienda típica o modesta con precios previos de US \$12,000, el valor ganado es cercano a US \$3,400, un número parecido al costo medio por familia en programas de regularización. Este resultado contrasta con un incremento de más del 100% obtenido en el proceso de urbanizar tierra rústica por agentes privados. Esta intrigante información parece mostrar que el "mercado" se entera poco del incremento en valor de los asentamientos mejorados. La inserción completa en los tejidos urbanos resulta ser menos frecuente de lo esperado. Muchas "favelas" que recibieron importantes inversiones de mejoramiento, permanecen estigmatizadas como "favelas" 15 años más tarde.

Conclusiones

La informalidad es costosa y exacerba las penurias de vivir en la pobreza. El diagnóstico de agencias como Hábitat, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otros, parecen estar en lo correcto respetando los programas de mejoramiento como parte esencial de cualquier política para enfrentar la pobreza urbana. Sin embargo, debido al enfoque fragmentado y limitado de estos programas, no hay ninguna garantía de que la normalización de asentamientos sola contribuya a reducir la pobreza urbana. En efecto estos programas no sólo mantienen intactas y refuerzan las "reglas del juego" del mercado que contribuyen a la informalidad, sino que además generan efectos perversos. Esta situación plantea un dilema y un desafío. El dilema es que no regularizar simplemente no es una opción política (ni humanitaria). El desafío es cómo interrumpir el ciclo vicioso de pobreza e informalidad a través de intervenciones en el mercado de tierra. La tarea por hacer es formidable, pero hay lugares en América Latina donde los gobiernos locales están comenzando a poner nuevas reglas de juego.