

Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial¹

Francisco Sabatini²

Abstract

The early and radical liberalization of Chilean urban land markets has had unexpected consequences on land prices and on residential segregation in Santiago: prices have grown persistently after the elimination in 1979 of the law on "urban limits" and other market-oriented reforms; and segregation has reduced its geographical scale in important parts of the city due to the action of the strong private real estate sector that emerged in the 1980s. These two are relevant facts for urban development, in general, and have a direct impact on the compelling problem of urban poverty, in particular: land prices condition access to land on the part of the poor; and patterns of segregation, their prospects for social integration. These two facts, as well as their implications for urban policy, have been, for the most part, neglected both by the government and by researchers.

Keywords: Urban Land Prices, Market Liberalization, Urban Segregation.

Resumen

La temprana y radical liberalización de los mercados urbanos chilenos tuvo consecuencias inesperadas en los precios del suelo y en la segregación residencial en Santiago: los precios del suelo ha crecido persistentemente desde la eliminación en 1979 de la norma sobre "límites urbanos" y otras reformas; y la segregación ha reducido su escala geográfica en importantes áreas, debido a la acción del robusto sector inmobiliario privado surgido en los años ochenta. Se trata de dos fenómenos de relevancia para el desarrollo urbano, en general, y que tienen un impacto directo en el grave problema de la pobreza urbana, en particular: los precios del suelo condicionan el acceso de los pobres al suelo; y el patrón de segregación residencial, sus perspectivas de integración social. Estos hechos, lo mismo que sus implicaciones para la política urbana, han sido, en lo principal, descuidados tanto por el gobierno como por los investigadores.

Palabras clave: Precios del suelo urbano, liberalización, segregación urbana.

¹ Versión ampliada y corregida de la ponencia presentada en el taller "Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe", realizado por el Lincoln Institute of Land Policy en Cambridge, Mass., entre el 7 y 9 de julio de 1998. Este trabajo se ha basado parcialmente en los resultados de los proyectos de investigación "Liberalización de los mercados de suelo y segregación social del espacio: el caso de Santiago de Chile" (financiamiento del Lincoln Institute of Land Policy) y "La segregación social en Santiago y sus tendencias" (proyecto Fondecyt N° 1980591).

² Sociólogo, Ph.D. en Planificación Urbana (UCLA). Profesor de la P. Universidad Católica de Chile. E-mail: fsabatin@puc.cl.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se discuten las consecuencias que la temprana y radical liberalización de los mercados urbanos chilenos (1978-1985 aprox.) ha tenido en los precios del suelo y en la segregación residencial en Santiago.

Los dos temas tienen un impacto directo en la pobreza urbana, a saber, en el acceso al suelo a través del mercado y en las perspectivas de integración social. Se discutirán resultados de investigación que tienen tintes paradójicos: el alza de los precios del suelo que siguió a la eliminación en 1979 de la norma sobre "límites urbanos", y la reducción de la escala geográfica de la segregación social provocada por la emergencia de un robusto sector inmobiliario privado en los años ochenta y noventa.

Estos dos hechos, lo mismo que sus implicaciones para la política urbana, han sido, en lo principal, descuidados tanto por el gobierno como por los investigadores. Las implicaciones incluyen la importancia de controlar la demanda especulativa de suelo para prevenir la inflación de los precios, y la conveniencia de hacer uso y reforzar las oportunidades de integración social que los mercados urbanos proveen aún cuando las desigualdades sociales están en alza.

En primer lugar se describirá la liberalización y privatización de los mercados de suelo urbano de Santiago, enfatizando el hecho que los objetivos de las autoridades también incluyeron la formación de un vigoroso sector privado de promoción inmobiliaria. Luego se presentará cada una de las dos paradojas, respaldándolas

con información empírica y otros argumentos, y se discutirán sus posibles explicaciones. Finalmente, se bosquejarán algunas sugerencias de política.

II. LIBERALIZACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y FORMACIÓN DE UN VIGOROSO SECTOR INMOBILIARIO PRIVADO

El régimen militar, que tomó el poder después del golpe de Estado de 1973, emprendió reformas económicas profundas y de largo alcance. La privatización y liberalización de los mercados urbanos formaron parte sustancial de dichas reformas. Las principales acciones llevadas a cabo en Santiago³ fueron las siguientes, con el reforzamiento de la propiedad privada, sancionado legalmente en la Constitución Política de 1980, como telón de fondo:

a) La eliminación de las normas sobre "límites urbanos" en 1979. Una extensa área geográfica, que incluía a Santiago, fue demarcada y dividida en tres categorías: (1) Área urbanizada —la ciudad existente— equivalente a 38 mil hectáreas en ese momento, (2) las nuevas "áreas de expansión urbana", con un total de 64 mil hectáreas rodeando la ciudad, y (3) áreas restringidas al crecimiento urbano debido a consideraciones ambientales.

b) La eliminación de una serie de impuestos y regulaciones que afectan los mercados urbanos, tales como el impuesto a la tenencia de sitios

³ Santiago, ciudad capital de Chile, tiene actualmente unos cinco millones de habitantes, lo que representa casi un 35 por ciento de la población del país.

eriazos, el impuesto a la transacción de propiedades, la norma que exigía un tiempo mínimo de exposición al sol de los recintos construidos, y la prohibición de construir departamentos con un solo dormitorio.

c) La venta del suelo urbano en manos del Estado, parte principal del cual correspondía a los bancos de tierras creados por la administración Frei Montalva (1964-1970).

d) La regularización legal y urbana de los asentamientos de bajos ingresos, incluyendo tanto aquellos que habían nacido de las ocupaciones ilegales de terrenos anteriores a 1973, como aquellos originados de programas de "sitios y servicios" incompletos (sin urbanización) llevados a cabo durante el gobierno de Frei Montalva. Esta regularización benefició a más del 10 por ciento de la población de Santiago.

e) Erradicación de asentamientos precarios que habían crecido en áreas de altos ingresos antes del golpe de Estado. Estas acciones buscaron "limpiar socialmente" dichas áreas con el fin de remover obstáculos para el desarrollo de los mercados inmobiliarios. Los oficiales del gobierno militar argumentaron en su momento que la categoría social de los residentes debía guardar relación con los precios potenciales del suelo.

f) La definición en 1981 de nuevos municipios de acuerdo a un criterio de "homogeneidad social". Los 17 municipios existentes fueron subdivididos en 34. De esta forma, la segregación social del espacio fue reforzada por el régimen como parte de un esfuerzo por "ordenar" la ciudad, la que había alcanzado un cierto "desorden social" debido a la movilización social

y las ocupaciones de tierras de los años previos a 1973. Una ciudad socialmente ordenada era considerada un prerrequisito para la emergencia de un poderoso sector privado de promoción inmobiliaria.

Esta política de liberalización descansó en tres principios:

a) El suelo urbano no es un recurso escaso; su "aparente escasez" —como se afirmaba textualmente en 1979— es consecuencia de la falta de armonía entre las normas técnicas y legales con que se pretendía guiar el desarrollo urbano y las condiciones de oferta y demanda que rigen en los mercados inmobiliarios (Minvu, 1981a). El argumento seguía así: "...permanentemente se ha insistido que el suelo urbano es un recurso escaso e irremplazable, lo cual ha contribuido a que su precio sufra frecuentes distorsiones en el mercado al restringir artificialmente la oferta" (Minvu, 1981a:18).

b) Los mercados son los mejores asignadores de tierra entre los distintos usos, tanto en términos privados como públicos. Los usos del suelo deben ser decididos de acuerdo a su rentabilidad. El libre mercado es el mejor escenario para la convergencia entre el interés privado y el interés social. Por ello, el "límite urbano" no debe ser entendido como una línea administrativa discrecional, sino que como una frontera económica formada por los puntos del espacio donde la competencia entre la demanda por usos rurales y usos urbanos alcanza un equilibrio (Minvu, 1981a: 11,13).

c) "El uso del suelo debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado"

(Minvu, 1981a:5). "Se definirán procedimientos y se eliminarán restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas siguiendo las tendencias del mercado" (Minvu, 1978:8). Si el suelo urbano no es un recurso escaso y los mercados libres (con sólo mínimas regulaciones) maximizan la rentabilidad social, entonces se sigue que dichas regulaciones estatales deben intentar descifrar y seguir las tendencias de mercado. "La política consistirá en reconocer las tendencias del mercado como el principal indicador para determinar la cantidad de terreno que requerirá el desarrollo de las actividades urbanas y la dirección de crecimiento dominante" (Minvu, 1981b:22).

III. LIBERALIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE SUELO E INFLACIÓN DE LOS PRECIOS

Se esperaba que esta nueva política ultraliberal de suelo permitiría neutralizar el crecimiento de los precios del suelo y la especulación, de esa forma incorporando al mercado al significativo sector de la población que era marginado por los altos precios:

En el caso chileno se ha llegado a determinar que el origen principal del alza de los precios de la tierra urbana se encuentra en las restricciones que sobre la oferta produce la arbitrariedad de (la norma que fija) los límites urbanos y la zonificación, dispuestas por los planos reguladores y demás instrumentos técnicos y jurídicos con que se ha pretendido conducir el proceso de desarrollo urbano. Mediante estos mecanismos se ha mantenido restringida, artificialmente, la disponibilidad de suelo urbano, frente a requerimientos siempre crecientes por

mayores cantidades de tierra para proyectos que, casi siempre, discrepan de los usos tradicionales asignados en la zonificación del suelo... Consecuentemente... las acciones principales se han encaminado a la liberalización del mercado de la tierra urbana, reduciendo con ello el nivel de especulación con el recurso e incorporando así a un amplio sector de demanda que se encontraba marginado de estas operaciones (Minvu, 1978:3-4).

Sin embargo, la liberalización no produjo una declinación de los precios del suelo en Santiago. Por el contrario, los precios han subido persistentemente desde 1979.

Los cuadros estadísticos y gráficos que se incluyen al final del trabajo muestran la evolución de los precios y la cantidad ofertada de suelo para dos periodos:

a) 1981-1999 para el Gran Santiago y para el municipio de Santiago (Cuadros 1 y 2); y

b) Mayo 1980-diciembre 1981 para el Gran Santiago y para los municipios que exhibían entonces mayor dinamismo inmobiliario⁴ (Cuadros 3 a 11). El Mapa 1 muestra la ubicación de dichos municipios e indica la condición social predominante en cada uno de ellos. La información de estos cuadros muestra precios y cantidades ofertadas para diferentes tramos de tamaño de sitios y para meses seleccionados, incluyendo mayo de 1981, cuando se inició una importante cri-

⁴ Los siete municipios seleccionados (Cuadros 4 al 10) representaban un 42 por ciento de la población de Santiago y concentraron el 87 por ciento de la oferta y de la venta privadas de viviendas durante los primeros seis meses de 1981 (Adimark, 1981).

sis económica en el país. El período mayo 1980-diciembre 1981 incluye, por tanto, la última parte de un ciclo expansivo y el comienzo de una recesión de largo alcance (la economía chilena recuperaría una senda de crecimiento en 1983, como lo muestra el gráfico del Cuadro 1).

En mayo de 1981, con la quiebra de una importante empresa industrial, la economía nacional inauguró una fase recesiva. El desempleo y las tasas de interés crecieron significativamente. Las ventas cayeron y las quiebras se multiplicaron. Por primera vez en años el interés por iniciar nuevos proyectos inmobiliarios declinó. Consecuentemente, la demanda por suelo también cayó.

El análisis del período mayo 1980-diciembre 1981 nos provee, por tanto, de una oportunidad "de laboratorio" para estudiar los efectos de la liberalización de los mercados sobre los precios.

La principal conclusión que puede extraerse de esta experiencia es que el alza de los precios del suelo urbano no puede atribuirse a las restricciones que sobre la oferta producirían las regulaciones estatales de los mercados. Sin embargo, antes de discutir con más detalle las conclusiones que es posible extraer de la situación de Santiago, parece necesario referirse a ciertas limitaciones metodológicas del análisis derivadas de peculiaridades que presentan las estadísticas de precios del suelo. Estos alcances metodológicos tienen una validez general, lo que los hace teóricamente relevantes para entender la dinámica de los mercados de suelo urbano bajo condiciones de liberalización.

A. Los precios promedio del suelo: limitaciones conceptuales y prácticas

Los precios promedio del suelo son, en rigor, trozos muy abstractos de información, ya que no existe un solo mercado de suelos para una ciudad, ni siquiera para los municipios tomados aisladamente.

El suelo es un bien especial, tres de cuyas peculiaridades son relevantes para nuestro análisis:

a) La sustituibilidad entre lotes urbanos —una condición *sine qua non* para hablar de un mercado— se cumple sólo parcialmente y en forma muy limitada, lo primero produciendo varios submercados en una ciudad antes que uno solo; y lo segundo, mercados con un grado alto de imperfección.⁵

b) La tierra no es un bien reproducible, lo que significa, entre otras cosas, que las ganancias y el descenso de los precios son incompatibles. Esta es una constatación de primera importancia para el tema que nos ocupa: el vínculo entre liberalización y precios del suelo urbano.

c) La propiedad privada del suelo urbano hace posible a los propietarios retener suelo de la oferta, con ello afectando la cantidad ofertada y los precios de mercado, dando lugar a una suerte de "efecto de competencia monopólica"; —muchos propietarios retienen sus terrenos de la oferta al mismo tiempo a la espera de mejores

⁵ La sustituibilidad ni siquiera es clara en pequeños submercados. Los terrenos individuales son bienes muy diferentes unos de otros. Siempre hay algún efecto de "monopolio natural" afectando los precios.

precios comportándose como si fueran un solo propietario.

Un sesgo común en los análisis sobre evolución de los mercados de tierra urbanos es recurrir en forma acrítica a información sobre precios promedio del suelo. Debido a que los propietarios están agregando y sustrayendo su tierra del mercado, y porque las ciudades crecen a lo largo de los años, entonces la base estadística del cálculo de los precios está siempre cambiando, ya sea expandiéndose o contrayéndose.

El precio promedio del suelo podría bajar sin haber disminuido en ningún área específica de la ciudad. Sería el caso cuando una ciudad crece sobre su periferia rural. Tanto en el área hasta entonces ocupada por la ciudad como en el área rural ahora urbanizada, los precios podrían estar subiendo mientras que el precio promedio del suelo para la ciudad como un todo podría estar disminuyendo.

Pensemos en el caso de una ciudad con una superficie de 100.000 hectáreas y un precio promedio por metro cuadrado de suelo que fue de \$ 10 en un tiempo 0, y que en un tiempo 1 (20 años después, por ejemplo) subió a \$ 15 para esa misma área. Sin embargo, la ciudad creció en esos 20 años incorporando otras 100.000 hectáreas. El precio promedio para esta nueva tierra se incrementó desde \$ 0,5 (precio rural) a \$ 3 (precio urbano). De esta forma, el precio promedio para la ciudad habría descendido de \$ 10 a \$ 9 sin haber bajado en ninguna de las áreas que la componen.

Aún más, no sería extraño que pudiéramos probar estadísticamente la existencia de una relación causal

entre expansión del volumen de tierras ofertadas y declinación de los precios promedio. Pero ello no sería más que una ilusión.

Exactamente esta situación —y esta ilusión— podría ser alentada por políticas de liberalización que abran la posibilidad de incorporar tierras periféricas al uso urbano. Si efectivamente los submercados de la nueva periferia urbana se activaran —lo que no sería raro en un contexto de liberalización de los mercados urbanos y auge de los negocios inmobiliarios— entonces podría perfectamente darse el caso de que el precio promedio para la ciudad bajara al mismo tiempo que sube en todas sus áreas. La base de cálculo del precio promedio se habría desplazado proporcionalmente en favor de las nuevas tierras periféricas de menor precio relativo. No sería difícil encontrar, para un conjunto grande de ciudades, una correlación estadística inversa entre grado de desregulación de los mercados y precios del suelo. Esto es precisamente lo que “prueba” Mayo (1998) cuando estudia los efectos de lo que denomina “enabling (of the market) policies” en el comportamiento de los mercados de suelo y vivienda (para el caso de los mercados de vivienda, ver Angel y Mayo, 1996).

Uno de los aspectos notables del caso de Santiago es que la expansión de la demanda y de los precios después de la liberalización de 1979 fueron tan marcados, que ni siquiera la expansión de los submercados de la periferia pudieron provocar un descenso del precio promedio del suelo para la ciudad (Cuadro 1).

Debido a estas limitaciones metodológicas de las estadísticas de pre-

cios del suelo y sus consiguientes peligros analíticos, es que he preferido entregar información desagregada por municipios y diferentes tramos de tamaño de lotes para nuestro análisis "de laboratorio" (mayo 1980-diciembre 1981). Sin embargo, aún a ese nivel de desagregación los lotes no son completamente sustituibles entre sí. Además, la base de cálculo puede cambiar aún al interior de los municipios no periféricos debido a dinámicas divergentes entre sus submercados —por ejemplo, entre aquellos del centro y los de las áreas deterioradas de su entorno, todos contenidos en el municipio de Santiago (Cuadros 2 y 9).

Algunos cambios en las curvas de precios promedio para toda la ciudad (Cuadro 1) y para el municipio de Santiago (Cuadro 2), que podríamos atribuir a hechos que modificaron las dinámicas inmobiliarias de distintos submercados (y, con ello, la composición de la base de cálculo de los precios promedio), son los siguientes dos:

a) La caída del precio promedio del suelo en el municipio de Santiago entre 1983 y 1985/1987 (cuadro 2), mientras subía en la ciudad (Cuadro 1), podría deberse a la activación de los mercados de suelo en las áreas deterioradas que rodean al centro. En efecto, hacia 1985 aparece una oferta significativa de departamentos nuevos en esas áreas, la que ha seguido creciendo desde entonces.

b) La fuerte alza del precio promedio en la ciudad a partir de 1990, año en que se recuperó la democracia, podría deberse al aumento de la demanda por suelo en las áreas internas de la ciudad para construir vivienda en altura y condominios. Este cambio en la demanda residencial habría

obedecido a un aumento de los delitos y la agitación que la derecha y parte de la prensa hicieron del tema, vinculándolo con el alejamiento de los militares del poder. Los departamentos y condominios cerrados, dotados de guardias y vigilancia electrónica, ofrecen más seguridad que las casas, mayoritariamente ubicadas en la periferia urbana. De esta forma, la base de cálculo del precio promedio del suelo se modificó en favor de suelos caros.

Desde un punto de vista estrictamente formal, el problema con los precios promedio del suelo urbano corresponde a un uso indebido de las propiedades de los números para describir fenómenos reales. La relación de isomorfismo, que debe prevalecer entre sistema numérico y estructura del fenómeno que queremos medir, no se cumple en este caso.

Valga un ejemplo relativo a otro tema para ilustrar el punto. No es legítimo sostener que un día en que la temperatura máxima alcanzó 20 grados Celsius haya sido dos veces más caluroso que otro día que tuvo una máxima de 10 grados Celsius. Esas marcas corresponden a 68 y 50 grados Fahrenheit, respectivamente, y no se puede afirmar que 68 sea el doble que 50. El error consiste en proyectar una propiedad de los números —el que un número pueda duplicar o triplicar a otro— al fenómeno que estudiamos, siendo que este no posee intrínsecamente dicha propiedad.

De igual forma, cuando calculamos el precio promedio del suelo en una ciudad estamos suponiendo que aquella propiedad que tienen los números de promediarse entre sí es aplicable a los precios del suelo, asumiendo de

hecho, y más allá de las declaraciones teóricas, que los distintos lotes de suelo son sustituibles entre sí.

B. Enseñanzas que ofrece el caso de Santiago

Las principales conclusiones que es posible extraer de los datos sobre Santiago son las siguientes:

a) Los incrementos de los precios del suelo no son imputables a un decrecimiento absoluto de la cantidad de tierra ofertada, como tampoco pueden ser atribuidos a regulaciones estatales que obstruyen la oferta de tierras, como afirmaban los ideólogos de la política de suelo ensayada en Chile.

Dos confirmaciones empíricas de esta conclusión son, primero, que tanto precios como oferta crecían antes de la crisis de mayo de 1981 y ambos declinaron posteriormente; y, segundo, que los precios del suelo no fueron perceptiblemente afectados por la decisión de las autoridades en 1994 de retirar 40 mil hectáreas de las "áreas de expansión urbana" y declararlas como áreas restringidas al uso urbano por motivos ambientales (ver Cuadros 1 y 2 donde no se registra un aumento del ritmo alcista de los precios después de 1994).⁶ Además, debemos tener en cuenta que las tierras definidas como "de expansión urbana" en 1979 sumaban 64 mil hectáreas y que el rápido proceso de crecimiento de la ciudad desde entonces había cubierto gran parte de las 24 mil hectáreas que quedaron en esa categoría luego de la decisión de 1994.

b) La expansión de la oferta de suelo, aunque cuando sea marcada,

no provoca necesariamente un descenso de los precios.

c) El aumento de los precios del suelo estimula el crecimiento de la cantidad de tierra que se oferta en el mercado.

Los cuadros estadísticos y gráficos muestran este patrón, especialmente los Cuadros 3 al 11, referidos al periodo en torno a la crisis de 1981. Bruscos cambios en la demanda por tierra —el PGB cayó un 13,4 por ciento entre 1981 y 1982— parecen haber empujado similares cambios en la oferta de suelo. Cuando la crisis llegó, e interrumpió un crecimiento económico basado en medida importante en la expansión del sector financiero, la expansión de la demanda por tierra fue asimismo interrumpida y la curva de los precios del suelo muestra desde entonces una inflexión o una pendiente negativa.

Sin embargo, esta no es una relación causal simple. Las expectativas que guían el comportamiento de los propietarios corresponden a un fenómeno complejo. Si un propietario cree que los precios continuarán subiendo más de lo que ya lo han hecho, entonces evitará vender por ahora. Si se proyecta al agregado, esta conducta podría producir una combinación de inflación de los precios y contracción de la cantidad de tierra ofertada. Asimismo, una caída de los precios podría impulsar a los propietarios a vender rápido con el fin de evitar precios aún más bajos. En este caso, resultaría una combinación entre cantidad ofertada en crecimiento y precios a la baja.⁷

⁶ Agradezco a Pablo Trivelli por compartir este argumento conmigo.

⁷ Este efecto tal vez explique la caída del precio del suelo y simultánea expansión de la oferta que se observó en Maipú en

Con todo y más allá de situaciones excepcionales, el comportamiento dominante o generalizado parece ser el explicado primero: el alza de los precios empuja a más propietarios a vender; y su contracción, a retirar sus tierras de la oferta.

d) A pesar de que la oferta crece cuando los precios lo hacen, las expectativas de los propietarios y la posibilidad que tienen de retener o retirar sus tierras de la oferta hace que los incrementos en la cantidad ofertada siempre vayan rezagados respecto de la expansión de la demanda. De tal forma, las condiciones de escasez de tierras persisten aun cuando la cantidad de suelo ofertado pueda estar expandiéndose.

el año previo a la crisis de mayo de 1981 (ver Cuadro 10; en general, las estadísticas de Maipú posteriores a esa fecha no son confiables por estar basadas en pocas observaciones). Habría que investigar las causas de tan anómalo comportamiento de los propietarios del suelo de Maipú, en el sentido de aumentar la oferta cuando los precios caen. Es importante notar que el fenómeno se restringe a los lotes de mayor tamaño, ya que en los terrenos pequeños y medianos la situación se ajusta a lo ocurrido en el resto de la ciudad. Otra posibilidad es que las cifras de precios de Maipú estuvieran afectadas por el sesgo metodológico discutido antes. Maipú exhibía entonces una rápida expansión de los mercados de suelo urbano hacia la periferia, con lo que la base de cálculo de los precios del suelo probablemente estaba modificándose rápidamente en favor de terrenos cada vez más periféricos y baratos. Debe tenerse en cuenta que en los doce meses antes de la crisis la oferta de suelo urbano en Maipú pasó de representar un 2,6 a un 19,1 por ciento de la oferta total de la ciudad. Un estudio más desagregado del crecimiento periférico de Maipú en ese periodo quizás mostraría que el precio subía en todos los subsectores de las nuevas áreas incorporadas a la ciudad.

e) El alza de los precios está básicamente provocada por la expansión de la demanda de suelo.

Los precios del suelo en Santiago siguen la evolución del PGB, tanto en el largo plazo (Cuadros 1 y 2) como en el corto plazo (restantes cuadros).

f) Dos factores que explican el crecimiento de la demanda por suelo urbano en Santiago, lo mismo que en otras ciudades de la América Latina, son la rápida urbanización y la concentración urbana, por una parte, y la importancia que tienen las inversiones orientadas a obtener ganancias con la compra y venta de tierras (o "plusvalías"), por otra parte.

La demanda especulativa de suelo urbano suele crecer en el contexto de economías débiles o inestables, típicas de la América Latina. Sin embargo, el estable crecimiento de la economía chilena entre 1983 y 1997 no parece haber determinado un cambio en dicho patrón. La demanda y los precios del suelo continuaron creciendo más rápido que la economía (Cuadro 1).

g) La demanda de tierras orientada a la obtención de "plusvalías" tiene origen en dos tipos de agentes financieros: los inversionistas en tierras y los promotores inmobiliarios.

La inversión en tierras la comentamos recién. Con respecto a los promotores, para entender su papel en la demanda de suelo y la elevación de los precios, es necesario tener en cuenta que el precio del terreno en los proyectos de edificación, a diferencia de lo que se supone corrientemente, no mantiene una relación de costo con el precio del espacio construido.

do. Más bien, la relación inversa es la que prevalece. De hecho, bajo el esquema de la promoción inmobiliaria, que es el dominante en las ciudades contemporáneas, el precio del suelo no es un costo, sino que una parte de las ganancias. Mientras más alto el precio de venta del espacio construido, mayores las rentas de la tierra y mayor el precio que los promotores han podido pagar por el suelo. En estricto sentido, las rentas de la tierra están compuestas por el precio del suelo (la parte que se ha debido pagar anticipadamente al propietario original) y las ganancias del promotor. Para una discusión más extensa de la disputa entre propietarios del suelo y promotores inmobiliarios por las rentas de la tierra producidas por los proyectos inmobiliarios, ver Sabatini (1990).

h) En suma, los precios del suelo son dependientes de la demanda de suelo —o de la demanda por espacio construido, para el caso de los mercados de vivienda, oficinas o locales comerciales— bajo condiciones en que las expectativas y decisiones de los propietarios de la tierra (que son, en último término, de carácter especulativos) tienden a reproducir la escasez de tierras en los diferentes submercados. La retención de tierras del mercado, que fija la cantidad de tierra ofertada en un momento dado, corresponde a una conducta y una actitud especulativas de los propietarios en relación con las tendencias de la demanda y la evolución del sector inmobiliario. Por esa razón, la mayor parte de la veces la cantidad ofertada es aproximadamente justo la requerida para perpetuar las condiciones de escasez que mantienen los precios en alza.

i) Una caída generalizada de los precios del suelo ocurrirá como pro-

ducto de una crisis económica que limite significativamente la demanda por tierra. Esto tiende a suceder cuando, como en Santiago para la crisis de 1981 o la *crisis asiática* en 1997, los precios del suelo habían tenido un incremento considerable, debido al peso del sector financiero en la economía y las amplias oportunidades que existían para hacer inversiones especulativas en tierras. Darin-Drabkin muestra que existe una estrecha relación entre la variación de los precios del suelo en ciudades de países desarrollados y los ciclos económicos. Señala que después de la Segunda Guerra Mundial predominó un alza persistente de los precios con ciertos intervalos, asociados a periodos recesivos, en que los precios se estabilizaban (1977:47-67). Antes de la Segunda Guerra Mundial, cuando el Estado no intervenía tanto en la vida económica, se observaban dramáticas caídas en los precios del suelo estrechamente relacionadas con los pánicos económicos, siendo los Estados Unidos el ejemplo más notable (Darin-Drabkin, 1977:67). Desde los años 1980, cuando la reforma económica nuevamente debilita el papel del Estado, es posible observar otra vez las bruscas caídas de los precios del suelo (para el caso de las ciudades estadounidenses, ver Cheney, 1994).

C. Implicaciones de política

La ilusión de causar una caída automática de los precios de la tierra a través de la eliminación de regulaciones estatales sobre el suelo, y la pretensión de que esa rebaja de precios provocaría a su vez una reducción de los precios de la vivienda (así como de otras clases de espacio construido), no están circunscritas al caso chileno. Han llegado a conformar una noción popular, simplista y aparentemente

autosustentada. Es por ello que la temprana y ortodoxa experiencia chilena es digna de estudio.

Dichas ilusión y pretensión, afinadas en la ideología neoliberal aunque no confinadas tan sólo a los neoliberales, pueden ser rastreadas en las proposiciones de distintas agencias públicas y de estudiosos provenientes de diferentes formaciones e inspiración teórica.

Ejemplos que hemos tenido a mano incluyen los siguientes seis:

a) Algunos meses luego de asumir el poder, José María Aznar formuló una nueva política urbana para España muy en la línea de la chilena. El Real-Decreto Ley N° 5 de junio 7 de 1996 sobre liberalización de los mercados urbanos de tierras partía declarando sus objetivos como sigue: "Dada la situación del mercado de suelo y la vivienda, se hace necesaria la aprobación de unas primeras medidas que ayudarán a incrementar la oferta de suelo con la finalidad de abaratar el suelo disponible... Se conseguirá así avanzar en el logro del objetivo público de garantizar con mayor facilidad el acceso a la vivienda..." (BOE, 1996).⁸

b) Aún en Chile hay quienes, a pesar de la evidencia en contrario, siguen defendiendo públicamente esta falsa noción. El gobierno democrático que sucedió al régimen militar en 1990 ha intentado poner limitaciones al crecimiento urbano, aunque por razones discutibles que no es del caso analizar. La principal acción fue la de retirar 40 mil hectáreas de las "áreas de expansión urbana". En 1996, el

nuevo "plan regulador" para Chacabuco, un área de rápido crecimiento urbano en la periferia de Santiago, originó una discusión pública sobre cómo las autoridades deben manejar el crecimiento de la ciudad. Mostrando un alto grado de desdén por la experiencia acumulada, los economistas de un importante "tanque pensante" derechista terciaron en la discusión con el siguiente argumento de carácter general: "El establecimiento de un límite al crecimiento urbano distorsiona el normal funcionamiento del mercado creando una escasez aparente y, por lo tanto, aumentando el precio del suelo... Lo grave de ello radica en que, al aumentar el precio del suelo, se incrementa el precio de la vivienda y, en consecuencia, se hace más inaccesible para los sectores de menores recursos" (Larraín y otros, 1996). El comentario se refiere tanto al Plan Regulador de Chacabuco como, en general, al Plan Regulador Metropolitano de 1994 del que aquel forma parte. En todo caso, llama la atención que se hable de limitaciones al crecimiento urbano originadas por este plan regulador, considerando que la población de la provincia de Chacabuco era de 90 mil en el Censo de 1992 y las áreas abiertas a la ocupación urbana en el nuevo plan regulador podían albergar una población estimada por las autoridades en 700 mil personas.

c) Manuel Castells, quien difícilmente podría ser acusado de tener una inspiración neoliberal, hace la misma conexión entre monto de tierras disponibles para usos urbanos y reducción de los precios del suelo cuando discute una estrategia de desarrollo urbano para las grandes ciudades de España: "Tanto en términos funcionales como de política antiespeculativa se hace preciso extender el espacio útil de nuestras grandes

⁸ Correcciones posteriores hechas a esta ley dieron lugar a la Ley N° 6 de 1998 sobre "Régimen de Suelo y Valoraciones".

áreas metropolitanas mediante la puesta en el mercado de suelo equipado en la periferia y semiperiferia metropolitanas..." (1990).

d) Incluso entre los más abiertos críticos de la nueva ley de suelo del gobierno de Aznar predomina el mismo esquema conceptual. El factor que explicaría el alza de los precios del suelo y su fuerte "repercusión" en el precio de la vivienda, según uno de ellos, Ramón López (1997), no sería la cantidad de suelo urbanizable, sino la de suelo efectivamente urbanizado (Castells en la cita anterior también pone énfasis en la cantidad de suelo urbanizado).

e) Desde 1985 —y especialmente a través de la "ley Méhaignerie" de 1986— el gobierno francés adoptó medidas de liberalización de los mercados inmobiliarios con el propósito de provocar un desarrollo de la oferta inmobiliaria y así controlar los precios del suelo y del espacio construido (Comby & Renard, 1996). Las medidas incluyeron flexibilizar normas de zonificación y los porcentajes de ocupación de suelo, y estimular la venta de terrenos en manos del sector público. El fracaso de esta política se hizo especialmente evidente en París en los años inmediatamente posteriores: entre 1985 y 1990 el precio medio del suelo subió desde unos 7 mil francos el metro cuadrado a unos 32 mil francos (moneda de 1991) y la cantidad de terrenos vendidos se multiplicó aproximadamente por siete (Comby, 1990). Comby & Renard señalan que, si bien no se puede decir que las medidas hayan sido la causa de las alzas en los precios y la cantidad de suelo vendido —ya que las causas radicarían, más bien, en la evolución de la economía y las actitudes psicológicas de los actores inmobiliarios—, lo que sí

puede decirse es que las medidas de liberalización tuvieron un claro fracaso (1996: 106).⁹

f) Numerosos autores y organizaciones adoptan el punto de vista "evidente" de que si la tierra debe ser adquirida antes que las viviendas puedan ser construidas, entonces los precios del suelo no pueden mantener con los precios de la vivienda otra relación que no sea la de un costo. Cuando se enfrentan al simultáneo crecimiento de los precios de la vivienda y del suelo, ellos no cuestionan la dirección de la relación causal. Parece de toda evidencia que los precios del suelo están empujando los precios de la vivienda al alza. Por ejemplo:

La tasa continua y elevada de incremento de los precios de la tierra tiene muchos efectos. En primer lugar, el costo creciente de la tierra se refleja en un aumento general de los costos de la vivienda, de los que el costo de la tierra es un componente (NU, 1978: 62). No obstante (la escasez de datos), está claro que en las zonas en que las que el aumento del precio de la vivienda ha sido especialmente alto, el factor determinante ha sido el aumento del precio del suelo (Baar, 1993).

⁹ Es posible, sin embargo, que la adopción de las medidas de liberalización tenga una responsabilidad directa en dichas alzas. En Santiago ocurrió algo similar a lo de París: la adopción de las medidas de liberalización de los mercados desde los últimos años de la década de 1970 fue seguida de un rápido incremento de precios y cantidad ofertada (ver Cuadro 3). La adopción de las medidas modifica las expectativas de propietarios y otros agentes, especialmente las relativas a una amplia conversión de suelo rural a urbano, impactando sobre los precios y el volumen de transacciones.

El citado informe de Naciones Unidas va más lejos y recomienda que los gobiernos expropien tierras y las entreguen a los constructores para sus proyectos (NU, 1978:138).

Otros, inspirados por un enfoque de economía clásica, cuestionan la dirección de la causalidad argumentando en favor de un enfoque "residual" sobre la formación de los precios del suelo. La fijación del precio de un terreno en un momento y ocasión dados, lejos de ser el punto de partida, es el producto de una serie de eventos o decisiones encadenadas entre sí (ver, por ejemplo, Topalov, 1979; Sabatini, 1990; y Roca y Burns, 1998).

En suma, una política de suelo que logre controlar la inflación de los precios requiere que concentremos nuestra atención en cómo funcionan los mercados de suelo y no sólo, ni tampoco principalmente, en las regulaciones sobre el suelo, como hacen por lo general los creyentes en la noción que estamos criticando. La cantidad de tierra efectivamente en el mercado es más relevante que la cantidad de tierra potencialmente disponible —dicho de otra manera, la tierra *económicamente* disponible importa más que la *físicamente* disponible, sea esta urbanizada o urbanizable—, y esa diferencia depende de las expectativas y los comportamientos especulativos de los agentes inmobiliarios, especialmente de los propietarios de tierras.

La liberalización de los mercados urbanos, especialmente la remoción de los "límites urbanos" en 1979, significó para Santiago que las áreas abiertas a la urbanización (las nuevas "áreas de expansión urbana") prácticamente doblaran la superficie que tenía entonces la ciudad (64 versus 38 mil hectáreas). Sin embargo, los

precios continuaron subiendo. Las series estadísticas para Santiago sugieren lo importante que parece ser la demanda especulativa como factor determinante de las tendencias de los precios, y cuán secundarias son en este sentido las acciones que modifican o buscan modificar la cantidad de suelo abierto al uso urbano.

Los impuestos y otras acciones que pudieran controlar o desestimular la especulación parecen tareas inevitables para las autoridades y los planificadores urbanos. Una definición amplia de especulación incluiría las estrategias ideadas por los promotores inmobiliarios para incrementar sus ganancias, mayormente compuestas de rentas de la tierra. El alza de los precios del espacio construido —que en buena medida descansa en el carácter monopólico del suelo urbano como bien económico— da lugar al aumento de los precios del suelo.

De tal forma, dos tipos de medidas parecen necesarias para controlar la inflación de los precios del suelo:

- Unas que afecten las inversiones financieras en suelo urbano, tales como impuestos; y
- Otras que afecten las considerables ganancias que los promotores inmobiliarios son capaces de conseguir a través de sus proyectos, tales como medidas que desalienten la segregación residencial. Programas antisegregativos, impuestos y otras regulaciones podrían ayudar a desalentar el alza de los precios del suelo vinculada con la demanda por terrenos para construir proyectos residenciales "exclusivos". Las desigualdades sociales y la exclusión son importantes rasgos de las ciudades latinoame-

ricanas, y las ganancias de los promotores inmobiliarios están fuertemente ligadas a la producción de "exclusividad social".

D. Otras situaciones ilustrativas

La inestabilidad del sector inmobiliario ha sido importante en la crisis financiera y económica del Asia —o *crisis asiática*. El caso de Japón parece el más dramático. Una combinación entre políticas de liberalización y espiral especulativa llevaron los precios del suelo e inmobiliarios de las ciudades a niveles muy altos, los que desde 1991 comenzarían a desplomarse, generando efectos negativos sobre el conjunto de la economía. En el desencadenamiento de la crisis tuvo gran influencia la decisión del gobierno de hacer bajar los precios del suelo, para lo cual aumentó los impuestos que afectan a la propiedad inmobiliaria y aplicó una serie de medidas de control sobre los precios y los préstamos.

La situación parece ofrecer argumentos empíricos inmejorables a aquellos economistas que están siempre inclinados a culpar de cualquier problema económico a la intervención del Estado. Sin embargo, es probable que lo que hizo el Estado haya sido desencadenar una depresión de precios que igual hubiera ocurrido. Las exageradas expectativas en el futuro de la economía, que habían llevado los precios del suelo a niveles tan altos, se ajustaron a la realidad con esas medidas, aunque de manera bastante brusca, lo que ha hecho más difícil la salida de la crisis.

Pero más allá de la discusión sobre las causas de la crisis japonesa y la parte de responsabilidad que les cabe

al gobierno o a los mercados imperfectos de suelo en ella, este caso nos ofrece una primera conclusión paradójica: lo mucho que el Estado puede influir en los precios de los terrenos cuando ejerce acciones que buscan afectar la demanda de suelo —y no la oferta física de suelo, como ha sido la opción de las políticas urbanas neoliberales, como la chilena o la española.

La misma estrategia, aunque de signo opuesto, es la que siguen actualmente algunos de esos gobiernos para enfrentar la caída de los precios inmobiliarios, una vez que la crisis se ha producido. Los gobiernos de Corea, Malasia, Filipinas Vietnam, Hong Kong y China adoptaron medidas de liberalización de sus mercados inmobiliarios para contrarrestar la caída de los precios del suelo y de las propiedades —se trata de verdaderas "market-booming measures" que buscan expandir la demanda inmobiliaria (Krihs, 1998). Una de las principales medidas ha sido disminuir las restricciones al ingreso de capital extranjero al sector inmobiliario. Podemos, así, extraer una segunda conclusión paradójica de la crisis *asiática*: las medidas de liberalización de los mercados de suelo adoptadas por esos países buscan generar efectos de inflación, y no de deflación, de los precios. En Chile, las políticas de liberalización de los mercados de suelo tuvieron ese mismo efecto, aunque contradiciendo los objetivos de las autoridades que las diseñaron.

Las serias limitaciones de la teoría neoclásica, para explicar el comportamiento de los precios del suelo urbano, producen dos reacciones principales entre los cultores de esa doctrina: negar los hechos o decir que los hechos (en este caso, las alzas de

precios) deben ser evaluados como positivos. La primera reacción es la que, como vimos, ha tenido lugar en Chile.

La segunda reacción es argumentar que la especulación, a través del alza de los precios que provoca, ayudaría a reservar suelos para usos futuros más intensivos, como comercios y oficinas, evitando el gasto de recursos implicado en la construcción y posterior demolición de construcciones destinadas a usos menos intensivos en esos terrenos (viviendas, por ejemplo).

Ambas reacciones, de obvia resonancia ideológica, tienen en común el reafirmar uno de los componentes esenciales del recetario neoclásico: "más mercado" es la solución para los problemas económicos y para muchos problemas sociales.

Los argumentos en favor de la especulación con suelos —que no corresponde analizar en detalle aquí— nos muestran dos cuestiones sorprendentes:

- La primera es que implican un reconocimiento del impacto que tiene la especulación sobre los precios del suelo. El diagnóstico detrás de las políticas de liberalización de los mercados de suelo, en cambio, insiste unilateralmente en la intervención estatal como causa de la inflación de los precios sin siquiera mencionar la retención especulativa de terrenos —un diagnóstico que se circunscribe, sorprendentemente, a factores geográficos y urbanísticos (la escasez física y legal de suelo), dejando de lado los factores estrictamente económicos (la escasez económica de suelo), factores estos últimos vinculados con la racio-

nalidad especulativa que permea la conducta de los propietarios.

- La segunda sorpresa no es menos importante: como la teoría no es capaz de explicar el problema, esto es, el alza de los precios del suelo, entonces se niega que haya un problema. El alza de los precios y la especulación que la causa son ahora buenos; son, finalmente, fenómenos de mercado. A pesar de que el argumento sobre la utilidad de la especulación para reservar terrenos no puede sino referirse a una minoría de los terrenos que tendrán usos más intensivos en el futuro, la defensa que se hace de la especulación es general y amplia. Implícitamente, entonces, el argumento general a favor de la especulación conlleva una aceptación también amplia de la inflación de los precios del suelo.

IV. EL SECTOR INMOBILIARIO PRIVADO QUE HA EMERGIDO DE LA LIBERALIZACIÓN ESTÁ TRANSFORMANDO LOS PATRONES DE SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

El segundo efecto de largo alcance asociado a la liberalización de los mercados urbanos de Santiago, que discutiré a continuación, corresponde a una hipótesis más que a un hecho comprobado. En otras publicaciones se expone más extensamente esta hipótesis y sus bases conceptuales y empíricas (ver especialmente Sabatini, 1998 y 1999).

Debido a su peculiar racionalidad económica y espacial, el fuerte sector de promoción inmobiliaria que ha emergido de la liberalización de los mercados urbanos estaría provocando

una reducción en la escala geográfica de la segregación social en Santiago.

En primer lugar, enumeraré algunos cambios visibles de relevancia que están afectando el patrón de segregación residencial de la ciudad desde fines de los años 70. Lo que esos cambios sugieren es que la reducción de escala de la segregación es una tendencia estable. Luego ofreceré una explicación para dichos cambios que enfatiza la transformación del sector inmobiliario urbano. Finalmente delinearé algunas implicaciones de política, estableciendo una conexión con el primer tema tratado, relativo a los precios del suelo.

A Cambios en la segregación residencial

La segregación de gran escala ha sido uno de los sellos característicos de la ciudad de Santiago después de la Segunda Guerra Mundial. Las familias de altos ingresos han tendido a localizarse, prácticamente sin excepción, en los distritos y municipios del área oriente de la ciudad —los que la gente reconoce como conformando el *barrio alto* de Santiago. Las familias de menores recursos, por su parte, han tendido a formar grandes aglomeraciones de pobreza, especialmente en el sur y el poniente (ver Mapa 1).

Sin embargo, desde fines de los años 70 algunos cambios decisivos están transformando este patrón histórico. Tal vez los tres principales son los siguientes:

a) La interrupción del patrón de crecimiento urbano concentrado de los grupos de altos ingresos en el *barrio alto*. Han surgido alternativas tanto en los "exurbios" a través de la multipli-

cación de las denominadas "parcelas de agrado" (casas en pequeñas fincas, generalmente de media hectárea), como a través de la construcción de grandes proyectos residenciales en municipios fuera del área oriente. Las "parcelas de agrado" se han multiplicado en todas las direcciones alrededor de la ciudad hasta unos 60 kilómetros del centro. Un número creciente de ellas, originalmente usadas como vivienda de fin de semana, están transformándose en viviendas principales para sus propietarios. Entre los municipios que están acogiendo el segundo tipo de desarrollos, los proyectos residenciales en la ciudad, pero no en el *barrio alto*, se cuentan Huechuraba y Peñalolén, ambos contiguos al *barrio alto*, uno hacia el norte y el otro hacia el sur; y Pudahuel, en el poniente de Santiago.

b) El desarrollo de nuevas y extensas zonas residenciales para familias de ingresos medios en municipios o áreas tradicionalmente populares (de bajos ingresos), tanto en la periferia como en las áreas deterioradas del municipio central. Los municipios de La Florida en el sur y de Maipú en el Poniente fueron los primeros en sobrellevar este tipo de transformación durante los años 80, y fueron seguidos por Puente Alto en el sur en los años 90. También en esta última década los promotores inmobiliarios han estado construyendo en forma masiva viviendas multifamiliares para familias de ingresos medios en las áreas deterioradas y tradicionalmente estancadas que rodean al Centro. El patrón tradicional de crecimiento para familias medias había sido el de ocupar barrios abandonados por los grupos altos en su traslado a suburbios cada vez más lejanos o el de inaugurar nuevos barrios adyacentes al *barrio alto* o en sus intersticios.

c) La descentralización de la estructura urbana de Santiago en favor de una serie de subcentros asociados a *shopping centers* que han surgido, ya sea en el cruce de las vías radiales de acceso a la ciudad con el anillo de circunvalación Américo Vespucio, de 70 kilómetros de extensión (subcentros regionales); o bien, a lo largo del eje principal de la ciudad, de orientación oriente-poniente (subcentros vecinales) (ver Mapa 2). Los subcentros se han originado principalmente de *shopping centers*, sin contar las nuevas áreas industriales surgidas en la zona norte que también contribuyen a la descentralización, tanto en la principal carretera de acceso a la ciudad como en el tramo de Américo Vespucio que une el *barrio alto* con el aeropuerto internacional. Los subcentros, lo mismo que las nuevas áreas industriales, están diversificándose a través de la inclusión de oficinas, vivienda en altura y servicios públicos. Los subcentros están acortando los viajes al comercio, al trabajo y a otros servicios para importantes contingentes de la población urbana, al mismo tiempo ofreciendo nuevos espacios públicos o semi-públicos donde están confluyendo personas de diferente condición social.

Estos cambios están favoreciendo:

a) Una disminución de las distancias promedio entre familias de diferente condición social debido a la localización y menor tamaño de los nuevos barrios de ingresos altos y medios —incluidas las “parcelas de agrado” en los exurbios cercanas a asentamientos rurales de pequeño tamaño; y

b) La aparición y reforzamiento de espacios intermedios de carácter pú-

blico socialmente diversificados, principalmente de carácter comercial.

En suma, a pesar de las marcadas desigualdades sociales que ha traído la globalización económica a Chile,¹⁰ la escala geográfica de la segregación en Santiago podría estar retrocediendo, abriendo oportunidades inéditas y específicamente urbanas de integración social. Como en el resto del mundo, la exclusión social está a la orden del día en Santiago. Los condominios cerrados y vigilados representan, sin duda, una forma ostensible de exclusión social. Sin embargo, hay procesos urbanos en marcha —como veremos, enraizados en el funcionamiento de los mercados de suelo— que están abriendo posibilidades para neutralizar, al menos parcialmente, la desintegración social.

B. Reforma de los mercados de suelo y transformación del sector inmobiliario

La reforma de los mercados de suelo llevada a cabo por el gobierno militar tuvo entre sus principales objetivos “crear las condiciones óptimas para que opere un eficiente mercado de la tierra urbana... y... definir los procedimientos y normas que contribuyan a satisfacer, por el mismo mecanismo, las necesidades y las aspiraciones de la población en materia de vivienda, equipamiento y servicios urbanos” (Minvu, 1981b:19).

La liberalización de los mercados de suelo urbano y la retirada del Esta-

¹⁰ Durante los últimos años, diferentes informes de las Naciones Unidas muestran a Chile como una de las peores distribuciones del ingreso del continente (ver los Índices de Desarrollo Humano de Naciones Unidas y los informes anuales sobre Desarrollo Social de la CEPAL).

do del sector de la construcción,¹¹ dado un contexto de crecimiento y de globalización económicos y de reforzamiento de los derechos de propiedad privada, estimularon el surgimiento de un fuerte sector privado de promoción inmobiliaria.

La racionalidad económica del promotor, el principal agente inmobiliario, es la de "densificar" la capacidad de pago por cada metro cuadrado de suelo con el fin de maximizar las rentas de la tierra, as que constituyen su fuente principal de ganancias (Sabatini, 1990). Entre las formas de lograr este objetivo se cuentan la conversión rural-urbana de suelo, la construcción de vivienda multifamiliar en áreas predominantemente ocupadas por casas, y la modificación del destino social de áreas o barrios. Todas estas estrategias, y en particular la última, están especialmente al alcance de empresas de promoción inmobiliaria que pueden desarrollar grandes proyectos y que pueden ejercer influencia sobre las decisiones y acciones de las autoridades.

La modificación de la categoría social de grandes áreas de Santiago es el efecto en que estamos interesados. Cuando acometen grandes proyectos residenciales apoyados en estrategias de *marketing*, los promotores pueden atraer a demandantes de estratos altos o medios hacia localizaciones en los intersticios o las cercanías de áreas de ingresos menores. En el límite, compran tierra a "precio

obrero" y la venden, mejorada (construida), a un precio correspondiente a la condición social de los recién llegados.

Pueden así obtenerse considerables rentas de la tierra, que son distribuidas entre promotores y propietarios. Estos últimos tratarán de elevar los precios de venta de sus terrenos con el fin de obtener, anticipadamente, la mayor parte posible de dichas rentas. La distribución concreta de estas ganancias entre esos dos tipos de agente depende del momento del desarrollo del área en que el proyecto es llevado a cabo. Los primeros promotores en desarrollar proyectos en un área dada capturarán la mayor parte de los incrementos de la renta de la tierra. En ese momento el capital es escaso y el suelo abundante. Más adelante, la distribución de las rentas de la tierra varía en favor de los propietarios, ya que hay menos tierra disponible y más promotores que quieren invertir allí (Sabatini, 1990).

A veces los promotores pueden combinar las estrategias mencionadas, como cuando construyen viviendas en altura para familias de ingresos medios en áreas centrales deterioradas habitadas por gente pobre, como está sucediendo actualmente en el municipio de Santiago.

C. Relevancia del caso de Santiago

La reforma de los mercados de suelo y el importante sector de promoción inmobiliaria que aquella hizo surgir serían los principales causantes de la tendencia de reducción de la escala geográfica de la segregación residencial en curso en Santiago desde hace unas dos décadas.

¹¹ Durante las administraciones de Eduardo Frei Montalva y de Salvador Allende (1965-1973) el 64,5 por ciento de la construcción habitacional fue realizada a través de los programas estatales, según estadísticas de la Cámara Chilena de la Construcción.

La validez de esta hipótesis estaría limitada al predominio de ciertas condiciones: a) Un patrón previo de segregación a gran escala; y b) Una exurbanización limitada debido a tasas relativamente bajas de motorización y escasas inversiones en infraestructura de transporte.

En las ciudades europeas, donde estas condiciones no se cumplen, la escala geográfica de la segregación parece estar aumentando con el desarrollo de la promoción inmobiliaria. En cambio, hay muchas grandes ciudades latinoamericanas que se ajustan a estas dos condiciones, por lo que nuestra hipótesis podría ser aplicable a ellas.

La segunda condición mencionada debería ser analizada mayormente, ya que es para nada claro que la reducción de la escala de la segregación sea estimulada por la falta de oportunidades de las familias de estratos altos y medios para mudarse a los exurbios lejos de los habitantes urbanos de baja condición social. De hecho, la exurbanización de los más ricos a través de las "parcelas de agrado", que los acerca físicamente a los pobres rurales, es un proceso relativamente masivo hoy en Santiago.

D. Implicaciones de política

Una gran escala de la segregación determina viajes más largos y más caros, y reduce las oportunidades de contacto social. Otras consecuencias que se derivan de ella serían el aumento de los problemas de desintegración social, incluyendo el crimen y el "enrejamiento" en condominios de los ciudadanos asustados de mayor nivel socioeconómico, lo mismo que

los problemas de congestión y contaminación del aire.

Mientras que la liberalización ha producido fuerzas y tendencias que favorecen la reducción de esta dimensión específica de la segregación social urbana, las políticas urbanas parecen ignorar estas posibilidades. La enorme importancia que la segregación social del espacio tiene en el agravamiento de los principales problemas urbanos de Santiago es un hecho que, en lo fundamental, permanece desatendido por las autoridades chilenas.

Pero allí no termina la responsabilidad del Estado en la segregación. A través de sus programas de vivienda social, el Estado chileno ha contribuido históricamente a la segregación de gran escala en Santiago. Con el fin de rebajar costos unitarios en sus programas, la vivienda social ha sido localizada donde hay terrenos baratos. De esta forma, la nueva vivienda para las familias pobres ha sido tradicionalmente ubicada donde ya vivían otros pobres. El Estado ha sido un agente principal en la aglomeración de la pobreza urbana en Chile.

Los promotores privados de menor tamaño también contribuyen a la segregación de gran escala. Sus proyectos residenciales son de dimensiones reducidas, por lo que deben ser localizados cercanos a áreas residenciales de similar condición social en comparación con la de sus clientes-objetivo. Intentar modificar la condición social de los barrios o áreas donde construyen sus proyectos es demasiado riesgoso. Sólo proyectos residenciales de mayor tamaño son capaces de lograr ese cambio de estatus social.

En el pasado, antes de la liberalización de los mercados urbanos, el pequeño promotor privado y los programas estatales de vivienda social eran los actores dominantes del desarrollo de la ciudad. Un tercer actor de importancia era el invasor ilegal de tierras, por lo general consistente en grupos organizados de familias pobres que ocupaban tierras de bajo valor con el fin de reducir el riesgo de ser desalojados por la policía. Como corolario de nuestra hipótesis, postulamos que la acción incremental de estos tres tipos de agentes produjo el patrón de gran escala de la segregación que llegó a ser característico de Santiago.

Otro corolario es que la reducción de la escala de la segregación estimulada más recientemente por los promotores inmobiliarios tiene un límite social: cuando no hay zonas "más pobres" para localizar a los clientes de los promotores. Así se explica que los proyectos de vivienda social ejecutados a través de firmas privadas (igual como los llevados a cabo directamente por agencias estatales) ubican a los pobres en áreas periféricas pobremente servidas donde viven otras familias igualmente pobres.

Entre las orientaciones de política que se podrían derivar de las consideraciones previas, se cuentan las siguientes dos:

a) Apoyar las tendencias de mercado que estimulan la formación de subcentros y las que reducen la escala de la segregación residencial, incluyendo la localización de familias de nivel socioeconómico mayor en comparación con la población que vive en el lugar de los nuevos proyectos o cercano a él.

Entre otras, las medidas podrían incluir la relocalización de servicios públicos con el fin de reforzar los nuevos subcentros; y la flexibilización de las normas de uso del suelo y de construcción para facilitar la reducción de la segregación residencial.

b) Complementar las tendencias de mercado que reducen la escala de la segregación con programas públicos que tengan el mismo resultado, pero a través del camino exactamente inverso: localizar a los pobres en barrios o áreas residenciales de un mayor nivel socioeconómico.

La idea sería repetir, pero "invertida", la lógica de los promotores. Los promotores que son exitosos en desafiar la categoría social de un área, a través de proyectos orientados a familias de mayor capacidad de pago, terminan contribuyendo a la multiplicación de similares proyectos allí y, con ello, a la elevación de los precios del suelo. El Estado podría aplicar una estrategia similar, aunque con sus propios objetivos: al localizar proyectos para los pobres en áreas no-pobres, podría conseguir que los precios del suelo bajen en el área, haciendo económicamente factible la construcción de nueva vivienda social. Sería otra forma de reducir la escala de la segregación social, esta vez en beneficio de las nuevas familias pobres.

Las inmejorables posibilidades que tiene el Estado chileno de reducir la escala de la segregación social en Santiago descansa tanto en la racionalidad de los promotores inmobiliarios como en la importancia de los recursos financieros detrás de la política de "subsidio habitacional". Sin embargo, la inacción en materia de control de los precios del suelo y la

especulación con tierras va cerrando el campo de esas posibilidades.

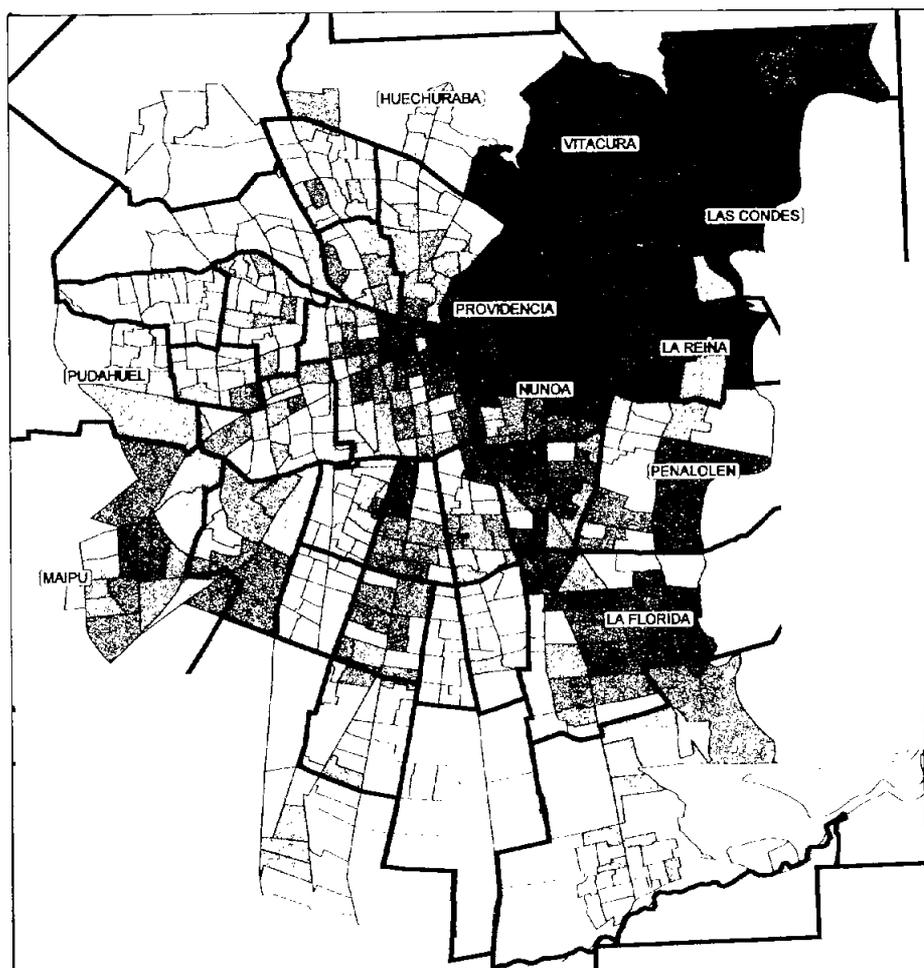
Los grandes promotores han mostrado que es posible vender vivienda para grupos altos o medios prácticamente en cualquier localización de la ciudad, generando expectativas de precios entre los propietarios que se ajustan más a esa posibilidad que a las características sociales del entorno. Dichas expectativas podrían estar contribuyendo a la elevación generalizada de los precios del suelo en Santiago. De hecho, los programas de vivienda social ejecutados por las agencias estatales están encontrando grandes dificultades para hallar terrenos a precios compatibles con los presupuestos y con el diseño de los subsidios habitacionales ofrecidos a esas familias.

De esta forma, el acortamiento de las distancias físicas entre pobres y ricos que resulta de la acción de los grandes promotores —y que abre ciertas posibilidades de integración social para no pocas familias pobres *antiguas*— se convierte en un factor de elevación generalizada de los precios

del suelo en toda la ciudad, agravando la situación de segregación espacial y de acceso a la vivienda de las *nuevas* familias pobres.

Santiago requiere de una política de suelo urbano que sea capaz de: aprovechar aquellas oportunidades de integración social que está abriendo el sector inmobiliario privado; terminar con la aglomeración de los *nuevos* pobres a que conduce el sometimiento de su política de vivienda social a los mercados liberalizados de suelo y, por último, evitar que la misma reducción de escala de la segregación ayude a apretar el *zapato chino* en que se encuentra actualmente la política de vivienda social por el encarecimiento de los suelos. Elevar el monto del subsidio habitacional, como forma de enfrentar esta última dificultad sería una manera de salir del paso sin hacer frente a la situación de fondo, que requiere más bien una reorientación de la política de suelo en las líneas sugeridas.

Mapa 1
Santiago de Chile: Nivel socioeconómico de áreas internas y límites comunales

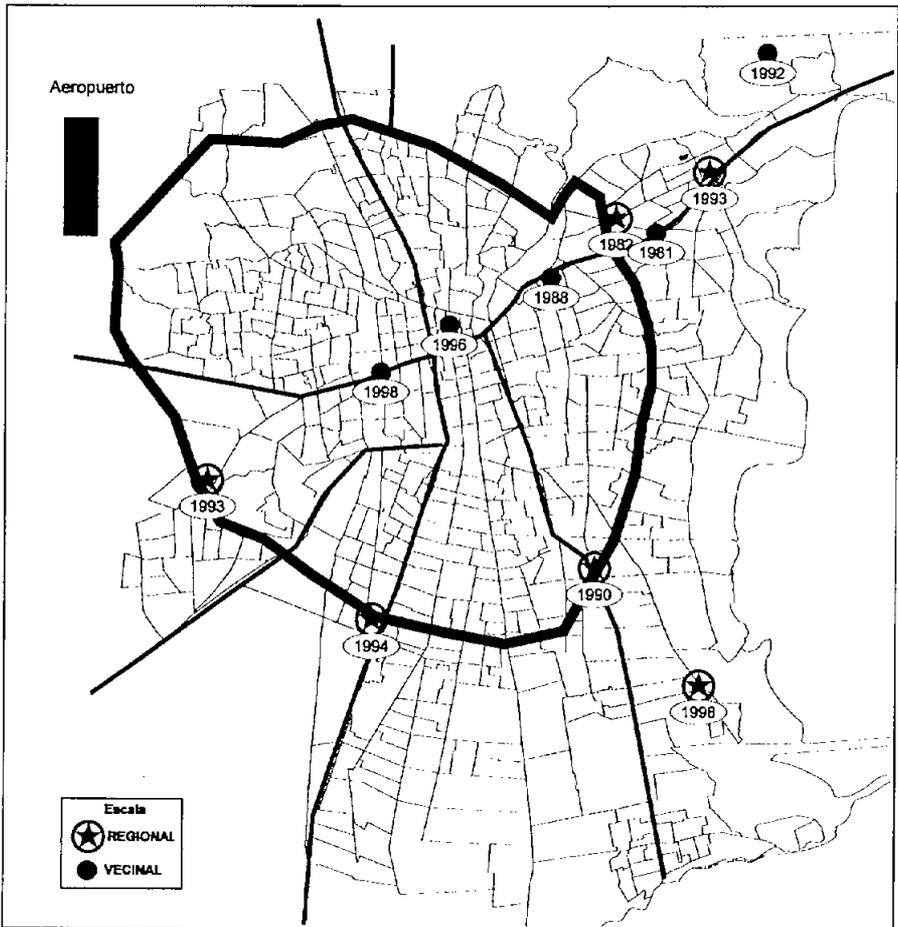


Fuente : Encuesta Origen Destino de Viajes 1991

Nota : el color oscuro significa ingresos mayores

Mapa 2

Santiago de Chile : Shopping center y subcentros surgidos desde 1980



Fuente : Cáceres y Fariás (1999)

Shoppings regionales : más de 30.000 m², superficie cubierta

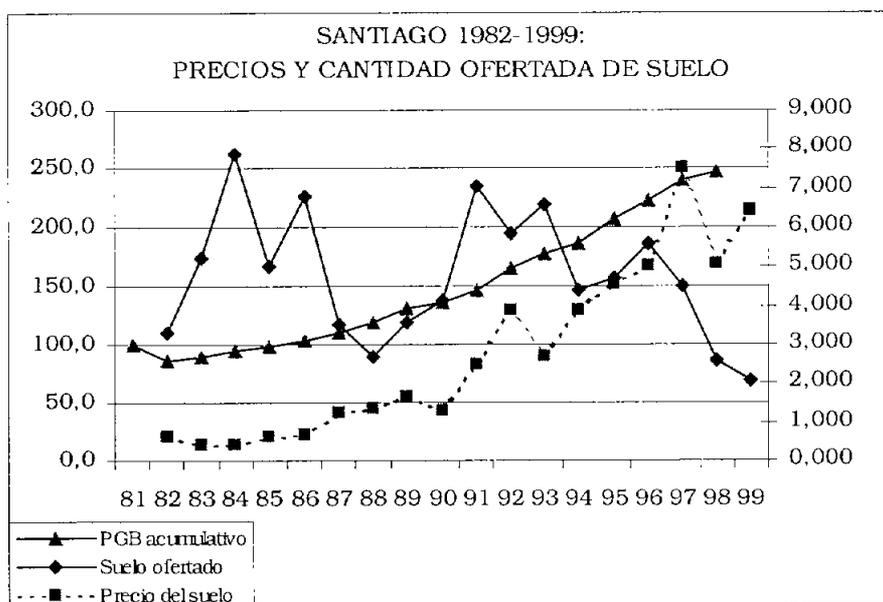
Shoppings vecinales : entre 10.000 y 30.000 m²

CUADRO 1
SANTIAGO 1982-1999:
PRECIOS DEL SUELO Y CANTIDAD OFERTADA

	(millones de m ²)	(UF/m ²)*	(1981=100)	
	Suelo ofertado	Precio del suelo	PGB acumulativo	PGB (tasa anual)
81			100,0	
82	3,320	0,64	86,6	-13,4
83	5,215	0,40	89,6	3,5
84	7,863	0,39	95,1	6,1
85	5,043	0,63	98,4	3,5
86	6,780	0,66	103,8	5,5
87	3,504	1,26	110,7	6,6
88	2,712	1,35	118,8	7,3
89	3,585	1,63	131,4	10,6
90	4,153	1,30	136,2	3,7
91	7,045	2,50	147,1	8,0
92	5,869	3,88	165,2	12,3
93	6,557	2,67	176,8	7,0
94	4,410	3,90	186,9	5,7
95	4,702	4,54	206,7	10,6
96	5,594	5,04	222,0	7,4
97	4,496	7,51	238,8	7,6
98	2,563	5,08	247,0	3,4
99	2,055	6,40		n/d

Fuentes: Precios y oferta de suelo: Boletín Mercado de Suelo Urbano Area Metropolitana Santiago (P.Trivelli) (los datos corresponden al cuarto trimestre de cada año); PGB: Banco Central de Chile.

*UF= Unidad de Fomento: unidad monetaria ajustada diariamente por la tasa estimada de inflación. Cada UF equivalía aproximadamente a US\$30 en mayo de 1981; y a US\$31 en mayo de 1998.

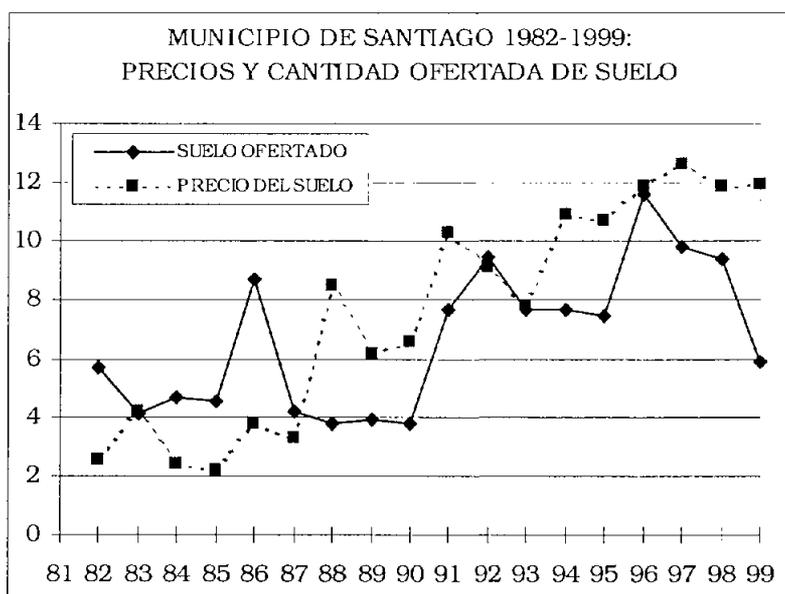


CUADRO 2
MUNICIPIO DE SANTIAGO 1982-1999:
PRECIOS DEL SUELO Y CANTIDAD OFERTADA

Año	(m2 x 10000) Suelo ofertado	(UF/m2)* Precio del suelo	(1981=100) PGB acumulativo	PGB (tasa anual)
81			100,0	
82	5,7	2,56	86,6	-13,4
83	4,1	4,19	89,6	3,5
84	4,7	2,41	95,1	6,1
85	4,5	2,18	98,4	3,5
86	8,7	3,79	103,8	5,5
87	4,2	3,32	110,7	6,6
88	3,8	8,51	118,8	7,3
89	3,9	6,18	131,4	10,6
90	3,8	6,57	136,2	3,7
91	7,7	10,28	147,1	8,0
92	9,5	9,12	165,2	12,3
93	7,7	7,8	176,8	7,0
94	7,7	10,92	186,9	5,7
95	7,5	10,69	206,7	10,6
96	11,6	11,87	222,0	7,4
97	9,8	12,66	238,8	7,6
98	9,4	11,88	247,0	3,4
99	5,9	11,91		n/d

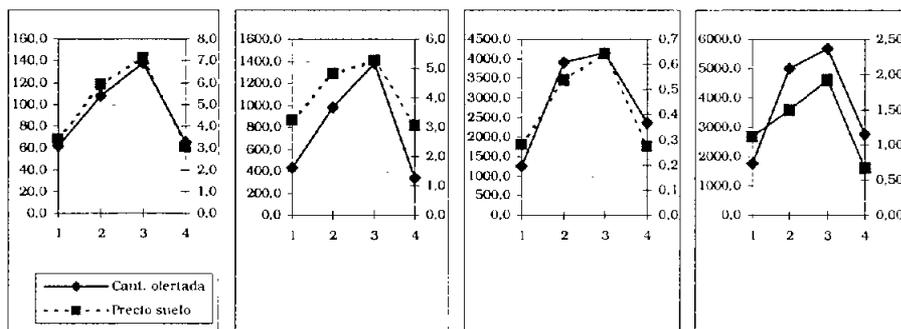
Fuentes: Precios y oferta de suelo: Boletín Mercado de Suelo Urbano Area Metropolitana Santiago (P.Trivelli) (los datos corresponden al cuarto trimestre de cada año); PGB: Banco Central de Chile.

*UF= Unidad de Fomento: unidad monetaria ajustada diariamente por la tasa estimada de inflación. Cada UF equivalía aproximadamente a US\$30 en mayo de 1981; y a US\$31 en mayo de 1998.



CUADRO 3
SANTIAGO: 1980-1981
PRECIOS DEL SUELO Y CANTIDAD OFERTADA
(por tamaños de lotes y meses seleccionados)

		Lotes hasta 1.000 m ²		Lotes desde 1.001 a 10.000		Lotes sobre 10.000 m ²		Todos los lotes		% sobre el total ofertado en Santiago
		Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	
May-80	1	61,5	3,4	432,4	3,2	1264,6	0,3	1758,5	1,11	100,0
May-81	2	108,1	5,9	981,5	4,8	3911,8	0,5	5001,4	1,50	100,0
Jul-81	3	138,1	7,1	1383,0	5,3	4150,4	0,6	5671,5	1,93	100,0
Dic-81	4	65,4	3,0	334,2	3,1	2356,7	0,3	2756,3	0,68	100,0



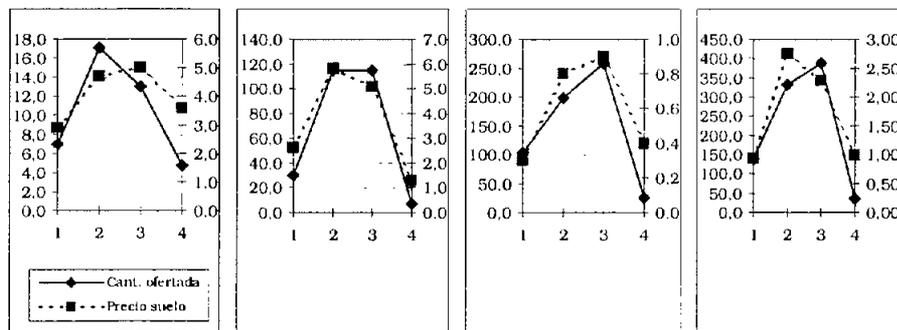
Cantidad ofertada en miles de metros cuadrados

Precios del suelo en UF (en *itálicas* precios promedio calculados a partir de menos de 10 observaciones)

Fuente: avisos clasificados del diario El Mercurio (sólo los que indicaban localización, tamaño y precio fueron considerados)

CUADRO 4
MUNICIPIO DE ÑUÑO A: 1980-1981
PRECIOS DEL SUELO Y CANTIDAD OFERTADA
(por tamaños de lotes y meses seleccionados)

		Lotes hasta 1.000 m ²		Lotes desde 1.001 a 10.000		Lotes sobre 10.000 m ²		Todos los lotes		% sobre el total ofertado en Santiago
		Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	
May-80	1	7,0	2,9	30,2	2,6	102,5	0,3	139,7	0,93	7,9
May-81	2	17,1	4,7	114,9	5,8	198,6	0,8	330,6	2,74	6,6
Jul-81	3	13,0	5,0	114,7	5,1	258,9	0,9	386,6	2,28	6,8
Dic-81	4	4,7	3,6	7,0	1,3	25,0	0,4	36,7	0,98	1,3



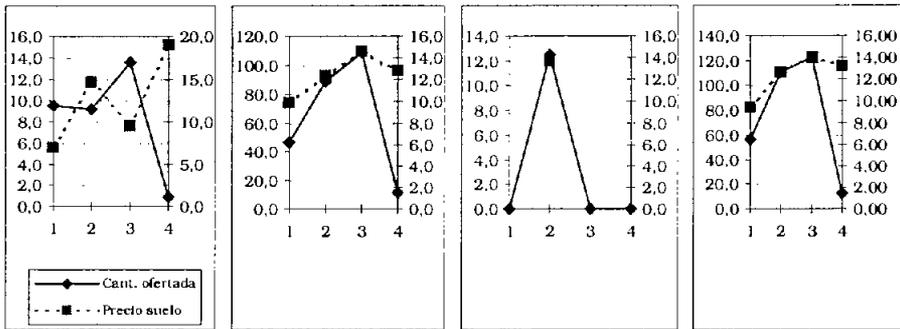
Cantidad ofertada en miles de metros cuadrados

Precios del suelo en UF (en *itálicas* precios promedio calculados a partir de menos de 10 observaciones)

Fuente: avisos clasificados del diario El Mercurio (sólo los que indicaban localización, tamaño y precio fueron considerados)

CUADRO 5
MUNICIPIO DE PROVIDENCIA: 1980-1981
PRECIOS DEL SUELO Y CANTIDAD OFERTADA
(por tamaños de lotes y meses seleccionados)

		Lotes hasta 1.000 m2		Lotes desde 1.001 a 10.000		Lotes sobre 10.000 m2		Todos los lotes		% sobre el total ofertado en Santiago
		Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	
May-80	1	9,5	7,0	46,8	9,9	0,0		56,3	9,41	3,2
May-81	2	9,2	14,6	89,2	12,3	12,5	13,7	110,9	12,65	2,2
Jul-81	3	13,6	9,5	108,9	14,6	0,0		122,5	14,03	2,2
Dic-81	4	0,9	19,0	11,5	12,8	0,0		12,4	13,25	0,4



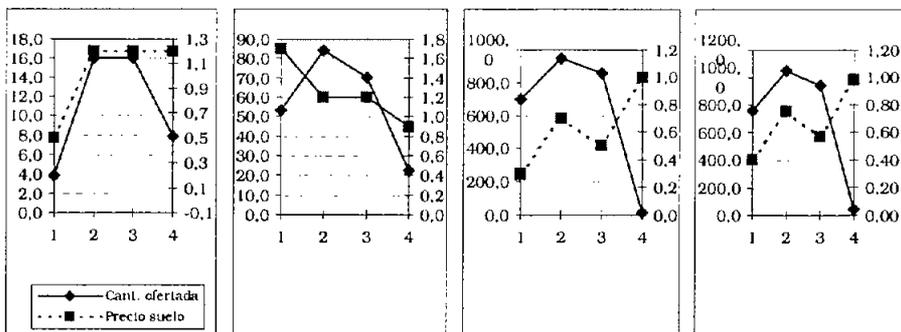
Cantidad ofertada en miles de metros cuadrados

Precios del suelo en UF (en *italicas* precios promedio calculados a partir de menos de 10 observaciones)

Fuente: avisos clasificados del diario El Mercurio (sólo los que indicaban localización, tamaño y precio fueron considerados)

CUADRO 6
MUNICIPIO DE LA FLORIDA: 1980-1981
PRECIOS DEL SUELO Y CANTIDAD OFERTADA
(por tamaños de lotes y meses seleccionados)

		Lotes hasta 1.000 m2		Lotes desde 1.001 a 10.000		Lotes sobre 10.000 m2		Todos los lotes		% sobre el total ofertado en Santiago
		Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	
May-80	1	3,8	0,5	53,4	1,7	701,0	0,3	758,2	0,40	43,1
May-81	2	16,0	1,2	84,2	1,2	949,0	0,7	1049,2	0,75	21,0
Jul-81	3	16,0	1,2	70,4	1,2	856,4	0,5	942,8	0,56	16,6
Dic-81	4	7,9	1,2	22,3	0,9	17,3	1,0	47,5	0,99	1,7



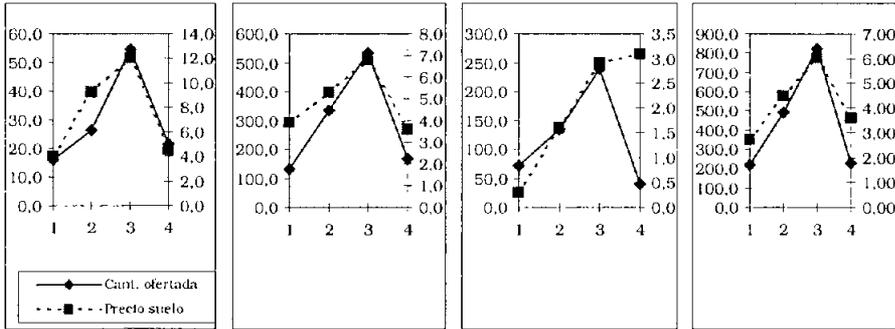
Cantidad ofertada en miles de metros cuadrados

Precios del suelo en UF (en *italicas* precios promedio calculados a partir de menos de 10 observaciones)

Fuente: avisos clasificados del diario El Mercurio (sólo los que indicaban localización, tamaño y precio fueron considerados)

CUADRO 7
MUNICIPIO DE LAS CONDES: 1980-1981
PRECIOS DEL SUELO Y CANTIDAD OFERTADA
(por tamaños de lotes y meses seleccionados)

		Lotes hasta 1.000 m ²		Lotes desde 1.001 a 10.000		Lotes sobre 10.000 m ²		Todos los lotes		% sobre el total ofertado en Santiago
		Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	
May-80	1	16,1	4,0	131,0	3,9	72,0	0,3	219,1	2,72	12,5
May-81	2	26,2	9,3	333,8	5,3	133,8	1,6	493,8	4,51	9,9
Jul-81	3	54,7	12,0	532,9	6,8	238,5	2,9	826,1	6,02	14,6
Dic-81	4	21,4	4,5	168,6	3,6	40,0	3,1	230,0	3,60	8,3



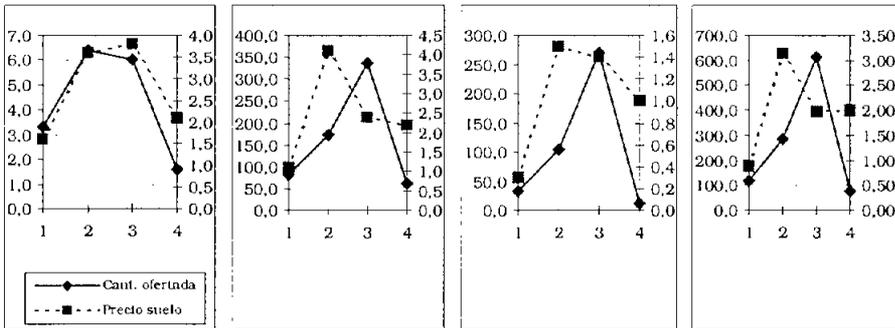
Cantidad ofertada en miles de metros cuadrados

Precios del suelo en UF (en Itálicas precios promedio calculados a partir de menos de 10 observaciones)

Fuente: avisos clasificados del diario El Mercurio (sólo los que indicaban localización, tamaño y precio fueron considerados)

CUADRO 8
MUNICIPIO DE LA REINA: 1980-1981
PRECIOS DEL SUELO Y CANTIDAD OFERTADA
(por tamaños de lotes y meses seleccionados)

		Lotes hasta 1.000 m ²		Lotes desde 1.001 a 10.000		Lotes sobre 10.000 m ²		Todos los lotes		% sobre el total ofertado en Santiago
		Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	
May-80	1	3,3	1,6	82,3	1,1	33,1	0,3	118,7	0,89	6,8
May-81	2	6,4	3,6	173,6	4,1	104,0	1,5	284,0	3,14	5,7
Jul-81	3	6,0	3,8	335,4	2,4	270,1	1,4	611,5	1,97	10,8
Dic-81	4	1,6	2,1	62,5	2,2	12,0	1,0	76,1	2,01	2,8



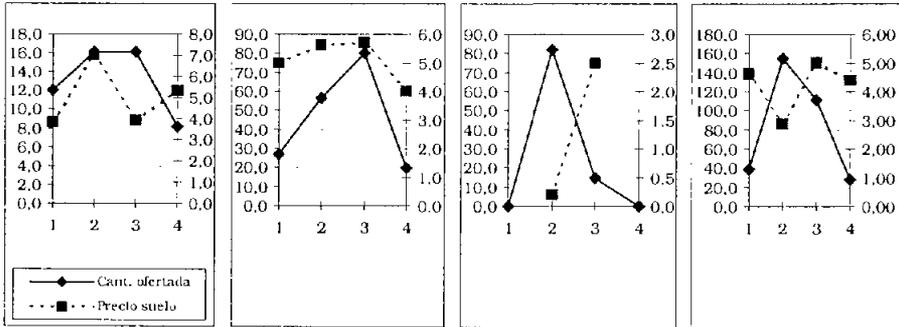
Cantidad ofertada en miles de metros cuadrados

Precios del suelo en UF (en Itálicas precios promedio calculados a partir de menos de 10 observaciones)

Fuente: avisos clasificados del diario El Mercurio (sólo los que indicaban localización, tamaño y precio fueron considerados)

CUADRO 9
MUNICIPIO DE SANTIAGO: 1980-1981
PRECIOS DEL SUELO Y CANTIDAD OFERTADA
(por tamaños de lotes y meses seleccionados)

		Lotes hasta 1.000 m ²		Lotes desde 1.001 a 10.000		Lotes sobre 10.000 m ²		Todos los lotes		% sobre el total ofertado en Santiago
		Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	
May-80	1	12,0	3,8	26,8	5,0	0,0		38,8	4,63	2,2
May-81	2	16,1	7,0	56,4	5,6	82,0	0,2	154,5	2,88	3,1
Jul-81	3	16,1	3,9	80,2	5,7	15,0	2,5	111,3	5,01	2,0
Dic-81	4	8,1	5,3	19,9	4,0	0,0		28,0	4,38	1,0



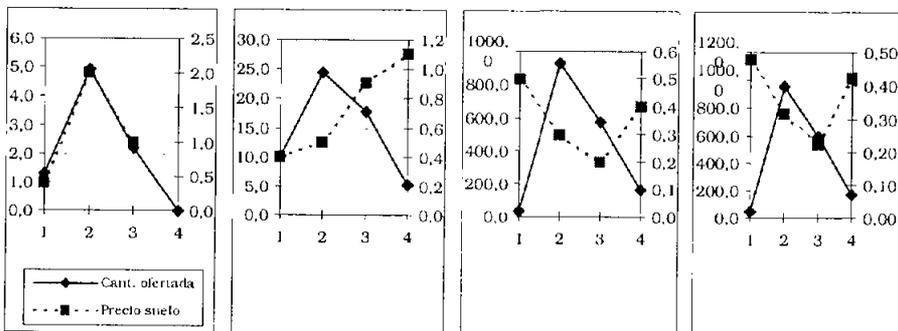
Cantidad ofertada en miles de metros cuadrados

Precios del suelo en UF (en *Itálicas* precios promedio calculados a partir de menos de 10 observaciones)

Fuente: avisos clasificados del diario El Mercurio (sólo los que indicaban localización, tamaño y precio fueron considerados)

CUADRO 10
MUNICIPIO DE MAIPU: 1980-1981
PRECIOS DEL SUELO Y CANTIDAD OFERTADA
(por tamaños de lotes y meses seleccionados)

		Lotes hasta 1.000 m ²		Lotes desde 1.001 a 10.000		Lotes sobre 10.000 m ²		Todos los lotes		% sobre el total ofertado en Santiago
		Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	
May-80	1	1,3	0,4	10,1	0,4	34,0	0,5	45,4	0,47	2,6
May-81	2	4,9	2,0	24,4	0,5	923,5	0,3	952,8	0,31	19,1
Jul-81	3	2,2	1,0	17,7	0,9	575,3	0,2	595,2	0,22	10,5
Dic-81	4	0,0		5,2	1,1	165,0	0,4	170,2	0,42	6,2



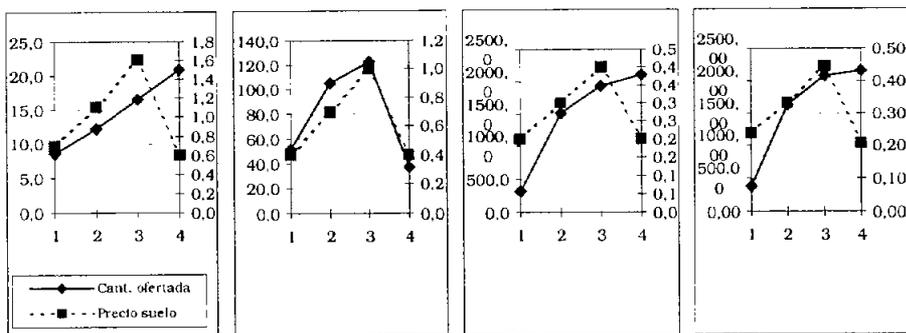
Cantidad ofertada en miles de metros cuadrados

Precios del suelo en UF (en *Itálicas* precios promedio calculados a partir de menos de 10 observaciones)

Fuente: avisos clasificados del diario El Mercurio (sólo los que indicaban localización, tamaño y precio fueron considerados)

CUADRO 11
 RESTO DE SANTIAGO: 1980-1981
 PRECIOS DEL SUELO Y CANTIDAD OFERTADA
 (por tamaños de lotes y meses seleccionados)

		Lotes hasta 1.000 m2		Lotes desde 1.001 a 10.000		Lotes sobre 10.000 m2		Todos los lotes		% sobre el total ofertado en Santiago
		Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	Cant. ofertada	Precio suelo	
May-80	1	8,5	0,7	51,8	0,4	322,0	0,2	382,30	0,24	21,7
May-81	2	12,2	1,1	105,0	0,7	1508,4	0,3	1625,60	0,33	32,5
Jul-81	3	16,5	1,6	122,8	1,0	1936,2	0,4	2075,50	0,45	36,6
Dic-81	4	20,8	0,6	37,2	0,4	2097,4	0,2	2155,40	0,21	78,2



Cantidad ofertada en miles de metros cuadrados

Precios del suelo en UF (en Itálicas precios promedio calculados a partir de menos de 10 observaciones)

Fuente: avisos clasificados del diario El Mercurio (sólo los que indicaban localización, tamaño y precio fueron considerados)

BIBLIOGRAFÍA

- Adimark. 1981. *Oferta y venta de viviendas nuevas en el Gran Santiago (datos de junio)*. Santiago: Adimark.
- Angel, Shlomo y Mayo Stephen. 1996. *Enabling Policies and their Effects on Housing Sector Performance: A Global Comparison*. Habitat II Conference. Istanbul, Turkey.
- Baar, Kenneth. 1993. "Impacto del precio del suelo y de las normas sobre su uso en el precio y la distribución de las viviendas en USA". *Revista de Financiación a la Vivienda* 23. España.
- BOE (Boletín Oficial de España). 1996. Real-Decreto-Ley N° 5 del 7 de junio de 1996 de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelos y de Colegios Profesionales. BOE N° 139. Madrid.
- Cáceres, Gonzalo y Fariás, Lorena. 1999. "El espacio urbano: Efectos de las grandes superficies comerciales en el Santiago de la modernización ininterrumpida, 1982-1999", en *Ambiente y Desarrollo* Vol. xv, N° 4.
- Castells, Manuel. 1990. "Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: La articulación entre crecimiento económico y calidad de vida", en Borja, J. et. al (Eds.), *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*. Madrid: Editorial Sistema.
- Cheney, Jonathan (Ed.), *Land Policy and Boom-Bust Real Estate Markets*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Comby, Joseph. 1990. "Paris plafonne". *Etudes Foncières* N° 48, Sept.
- Comby, Joseph y Renard, Vincent. 1996. *Les politiques foncières*. PUF, Collection "Que sais-je", Paris.
- Darin-Drabkin, Haim. 1977. *Land Policy and Urban Growth*. Pergamon Press.
- KRIHS (Korea Research Institute for Human Settlements). 1998. *Space and Environment*. KRIHS Gazette, June, Vol. 11.
- Larraín, Luis y otros. 1996. "Estatismo urbano: Plan Regulador de Chacabuco." *Revista Libertad y Desarrollo* N° 57.
- López de Lucio, Ramón. 1997. "Planeamiento urbanístico, mercado de suelo y políticas de suelo; bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España", *Urban* N° 1, Madrid.
- Mayo, Stephen. 1998. *Land Markets, Prices, and the Economy*. Presentación a la conferencia "Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe", Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass., julio 7-9, 1998.
- Minvu (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile). 1978. "Presentación ante la Reunión Regional sobre Financiamiento y Administración de los Asentamientos Humanos", México, D.F., 1978. Santiago: Minvu.
- Minvu (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile). 1981a. "Política Nacional de Desarrollo Urbano". *EURE* vol. 8 N° 22.
- Minvu (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile). 1981b. "Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano". *EURE* Vol. 8 N°22.
- NU (Naciones Unidas). 1978. *Tierras para Asentamientos Humanos*. Naciones Unidas: Nueva York.
- Roca, Josep and Burns, Malcolm. 1998. "La liberalización del mercado de suelo en España: reforma de la legislación urbanística de 1998", in *Cadernos IPPUR* Vol. XII, N° 2.
- Sabatini, Francisco. 1990. "Precios del suelo y edificación de viviendas;

cuatro conclusiones sobre Santiago relevantes para políticas urbanas". *EURE* Vol. 6 N° 49.

Sabatini, Francisco. 1998. "Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago, Chile". Documentos del Instituto de Estudios Urbanos, Serie Azul N° 14. P. Universidad Católica de Chile. Ponencia presentada ante el XX International Congress of the

Latin American Studies Association, LASA, Guadalajara, México.

Sabatini, Francisco. 1999. "Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: Reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile". Documentos del Instituto de Estudios Urbanos, Serie Azul N° 29. P. Universidad Católica de Chile.

Topalov, Christian. 1979. *La urbanización capitalista*. Mexico: EDICOL.