

MÉTODOS PARA EVALUAR EL MERCADO URBANO DE BIENES RAÍCES*

William Siembieda**

Hay diversas maneras de evaluar el mercado urbano de bienes raíces, entre ellas los tres métodos que se presentan a continuación. 1) Método del terreno como producto. Consiste en considerarlo como producto en un sentido económico sencillo. Esto conduce a buscar la distribución óptima de recursos escasos entre diferentes tipos de uso con base en decisiones privadas. La distribución de la tierra y su utilización dependerá de la renta correspondiente a su ubicación. Se compran estos terrenos por su capacidad de producir ingresos.

2) Método de la teoría social de la propiedad. Se fundamenta en el principio de que la propiedad, como concepto funcional, tiene una base social y se construye dinámicamente. Por lo tanto, la institución de la propiedad es susceptible de sufrir alteraciones cuando la noción de bienestar general que tiene la sociedad cambia, evoluciona o se ve afectada por la tecnología y la organización social.

3) Método del terreno como recurso. Este considera los terrenos como un recurso o como un bien que se utiliza por las características especiales que brinda a la sociedad. Como recurso, es necesario manejarlo socialmente y, por ende, está sujeto al control gubernamental porque los mercados de libre competencia no son equitativos ni se interesan por la conservación de recursos.

MARCO DE ANÁLISIS

No es la tierra lo que se negocia en el mercado urbano de bienes raíces, sino el conjunto de derechos de uso de un lote específico y las mejoras que se le han hecho al mismo. Tales derechos dependen de la cultura y se

expresan como leyes, reglamentos y comportamientos tradicionales. La normatividad pública pretende influir en la forma en que ejercen estos derechos los diversos agentes que intervienen en el proceso de urbanización.

Un mercado de bienes raíces productivo tiene que favorecer todos los segmentos que lo componen. Un mercado que se oriente sólo a los pobres tendrá sólo resultados parciales.

RAZONES PARA INTERVENIR

Por lo general, hay tres razones para intervenir en los mercados de libre competencia:

1) La eliminación de imperfecciones con el fin de permitir que los mercados funcionen con mayor productividad y puedan distribuir de mejor manera los recursos escasos. El mercado de bienes raíces es imperfecto por muchas razones, y entre las más importantes se encuentran las características físicas, los aspectos legales y la ubicación.

2) Definir los aspectos externos (efectos secundarios externos) de tal modo que se puedan explicar los costos privados y los sociales para compensarlos adecuadamente. Lo que sucede en un lote influye en los lotes adyacentes. A veces esta influencia es buena (por ejemplo cuando el ayuntamiento construye un parque cerca de la casa) y a veces mala (cuando el vecino pone un negocio de manufactura que hace mucho ruido). Los mercados de libre competencia no compensan bien las influencias externas porque es difícil establecer convenios privados que cubran los costos o utilidades verdaderos.

* Preparado para presentarlo como ponencia en la reunión de la Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Cien Ciudades, mayo de 1993. Traducido por María Luisa Arias Moreno y Grady Miller.

** Investigador titular del Centro Periferia y Estudios de la Vivienda de la Universidad de Guadalajara y profesor titular de la Universidad de Nuevo México, Estados Unidos.

3) Redistribuir los escasos recursos de la sociedad para que los sectores que lo necesiten puedan participar de la producción total de la ciudad. Los mercados en que interviene la competencia no están diseñados para servir a quienes tienen recursos económicos limitados o no poseen ninguno, y no toman en consideración la equidad.

MÉTODOS DE INTERVENCIÓN

El gobierno dispone de cuatro formas de intervención:

1) *Los impuestos.* Los costos monetarios para el usuario de la tierra tienen objetivos sociales como proporcionar bienes públicos —servicios de seguridad y educación—, pagos por influencias externas como el congestionamiento vial y la contaminación del aire, o la recuperación de rentas económicas generadas mediante inversiones públicas, como el acceso a los habitantes través del servicio público de pavimentación de calles.

2) *La reglamentación.* Una suposición clave para la reglamentación del uso de la tierra es que el libre mercado por sí solo no puede producir un sistema adecuado para su uso. Hace falta la asesoría de las autoridades para conciliar los beneficios a largo plazo con las preferencias del mercado a corto plazo. Hay dos objetivos primordiales que justifican el control del uso de la tierra conforme al interés público: a) la salud y la seguridad, y b) instrumentar estrategias que equilibren los servicios con la demanda, y que satisfagan objetivos gubernamentales como la conservación de los recursos y el medio ambiente (disminución de la contaminación del aire, menor uso de hidrocarburos, etcétera).

3) *Los incentivos.* Aumentar el atractivo de las tierras mediante inversiones públicas. Los sistemas del uso del suelo establecidos por los gobiernos no persiguen los mismos objetivos que el libre mercado. Los incentivos influyen en los agentes que intervienen en el mercado, quienes actúan conforme a su propio interés y aprovechando lo que saben. Las inversiones públicas en infraestructura y el acceso a los habitantes provocan que se sobrevalore la tierra.

Tales incentivos son herramientas para lograr los objetivos del uso público del suelo, como por ejemplo, disminuir el congestionamiento vial.

4) *La propiedad pública.* El gobierno adquiere lotes mediante la fuerza pública, su capacidad fiscal o por embargo, y los utiliza para lograr algún objetivo de carácter público, como destinarlos a la construcción de escuelas o viviendas para gente de escasos recursos, y para rehabilitar sitios cuya infraestructura es obsoleta.

Las intervenciones pueden tomar muchas formas y establecerse en diversos niveles de acción gubernamental. Por ejemplo, las leyes nacionales sobre el medio ambiente tal vez requieran niveles de la calidad de aire que se logran mediante la restricción del uso de automóviles y la construcción de nuevas avenidas. Para cumplir estos requisitos, el gobierno local podría restringir ciertos usos del suelo, sobre todo si las actividades que se pretende realizar en ella tendieran a empeorar la calidad del aire de la ciudad.

DIFERENCIAS ENTRE EL MERCADO DE BIENES RAÍCES Y OTROS

El mercado urbano de bienes raíces está compuesto por los submercados de usos comerciales, industriales, venta al menudeo, públicos y residenciales. La base para distribuir la tierra entre ellos se deriva de los precios e ingresos que se pueden obtener de los diferentes usos, así como de los límites que los mecanismos legales y reglamentarios establecen.

¿Es el mercado urbano de bienes raíces idéntico a los mercados de otros productos y, por consiguiente, es posible utilizar la misma lógica económica en todos? La respuesta es no. Los mercados de bienes raíces tienen características legales, físicas y de ubicación que los distinguen de los mercados de otros productos. Las diferencias primordiales entre el mercado de la tierra y los de otros productos se enumeran a continuación:

1) Los lugares son fijos y no se transforman fácilmente a corto plazo; 2) tres factores influyen en que un lugar sea o no útil para un uso particular: su

accesibilidad, lo que ocurre en los sitios adyacentes y la infraestructura con que cuenta; 3) los lugares tienen características físicas especiales que limitan su factibilidad de cambiar en él un uso por otro; 4) no se puede reproducir la tierra a corto plazo; 5) la cantidad de espacio es importante para la utilidad del sitio en diversos usos, y 6) la utilidad económica de un sitio es altamente influenciada por el conjunto de derechos legales relativos a la tierra. Las características legales son un rasgo importante de los bienes raíces urbanos que los hace diferentes de otros productos.



FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE BIENES RAÍCES EN EL MARCO DE LOS MERCADOS COMPETITIVOS

La danza de la distribución

Sin la intervención gubernamental, el mercado urbano de bienes raíces se distribuye según las líneas de una demanda efectiva dentro de la lógica de la utilidad entre los posibles usuarios. Por eso, sitios cercanos a los ríos y bahías los utilizarían quienes requirieran este tipo de lugares y pagarían precios relacionados

con un uso específico. Esto daría como resultado un patrón de usos que satisfaría sólo la lógica de la renta según el sitio.

Los diferentes usuarios buscan lotes donde llevar a cabo alguna actividad. Para adquirir derecho a usar el lote pagan una RENTA POR EL LUGAR (la renta que se paga por el lugar menos la renta que podría ganar según su uso agrícola, no urbano). La cantidad pagada está en función de la utilidad que el lugar tiene para un usuario público o privado.

Los factores de producción exigen una renta económica, por lo que escasean. Es la escasez de cierto tipo de lugares lo que genera el nivel de la renta. Los lugares que se encuentran en el centro de la ciudad, cerca de los posibles compradores, son escasos porque no se pueden multiplicar fácilmente. Cualquier lugar cercano a ellos se vuelve escaso a medida que aumenta la demanda.

Es conveniente pensar en los elementos del mercado urbano de bienes raíces como *stocks* o existencias y flujos. Las existencias representan la oferta de tierra disponible y las mejoras que se han efectuado en la superficie. A corto plazo, esta oferta no es elástica. Es decir, responde a la demanda rápidamente y ocasiona alzas en los precios. Los flujos constituyen nuevos terrenos y edificios usados para la producción. Los flujos son elásticos, pero responden a la demanda, a las restricciones técnicas y a cuestiones reglamentarias. Siempre hay interacción entre las existencias y los flujos. Si los precios de las existencias son inferiores a los de los flujos, los precios de estos últimos bajarán si hay un movimiento total de las existencias. En México los precios de las existencias podrían ser inferiores a los de los flujos, pero no responden a la demanda (a corto plazo) y por eso requieren flujos nuevos. Sin embargo, este tipo de análisis se enfoca sólo a cuestiones de demanda efectiva (gente que tiene suficientes recursos para gastar por lo menos al nivel de la renta del lugar). En México éste no es el caso de la mayoría de la población.

Los diferentes flujos producidos (viviendas, centros comerciales, edificios de oficinas, etc.) son respuestas a la falta de elasticidad de las existencias y al nivel de demanda. Sin embargo, el tiempo es un

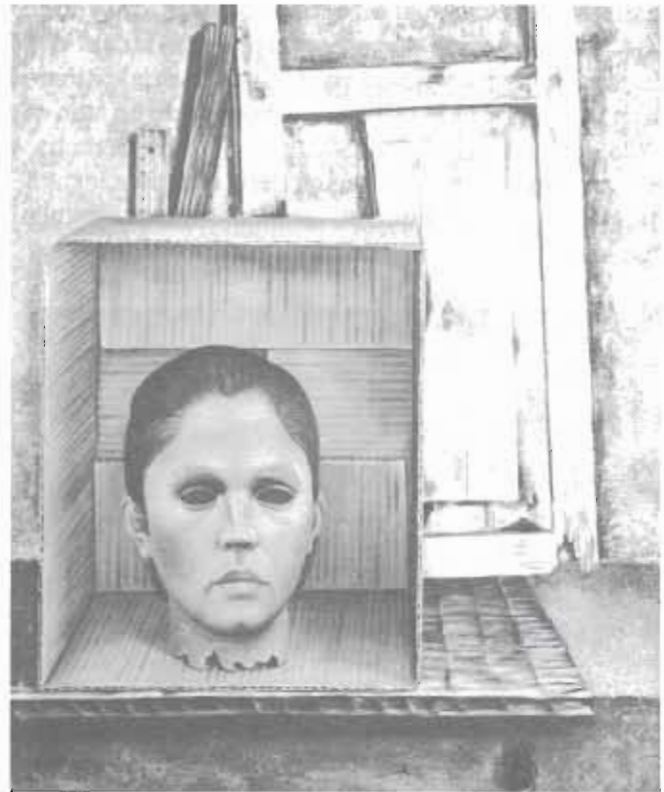
elemento integral en los mercados porque los flujos responden a la demanda que existió en el pasado y que quizás no existirá en la misma forma en el futuro. Puesto que la tierra no es un activo líquido, no puede responder rápidamente a los cambios de precio, y por ello lleva cierto riesgo inherente que influye en el cálculo que se hace al poner precios.

Los costos de transacción influyen en lo que se produce y lo que se distribuye. Aparte de los gastos reales de producir un lote urbano (tierra, servicios públicos, pavimentación y preparación del lugar), hay otros gastos que influyen en el precio y la oferta: cuotas para la tramitación de permisos, el costo que tiene el producir planos y documentos, el seguro, el costo del título de propiedad, gastos financieros e impuestos especiales. (Un buen ejemplo reciente de impuesto especial es la cuota extra con que se paga el agua que se utiliza para limpiar el puerto de Boston y que es cubierta por todos los residentes del área.) Todo esto influye en la oferta. Para el análisis de la oferta y la demanda se emplean los costos de transacción para bajar la demanda total y elevar los precios de la oferta. Si los costos de la oferta carecen por completo de elasticidad, se aplica un impuesto o costo de transacción a la renta económica.

INSTRUMENTOS O PROCEDIMIENTOS QUE FOMENTAN LA EXISTENCIA DE MERCADOS PRODUCTIVOS

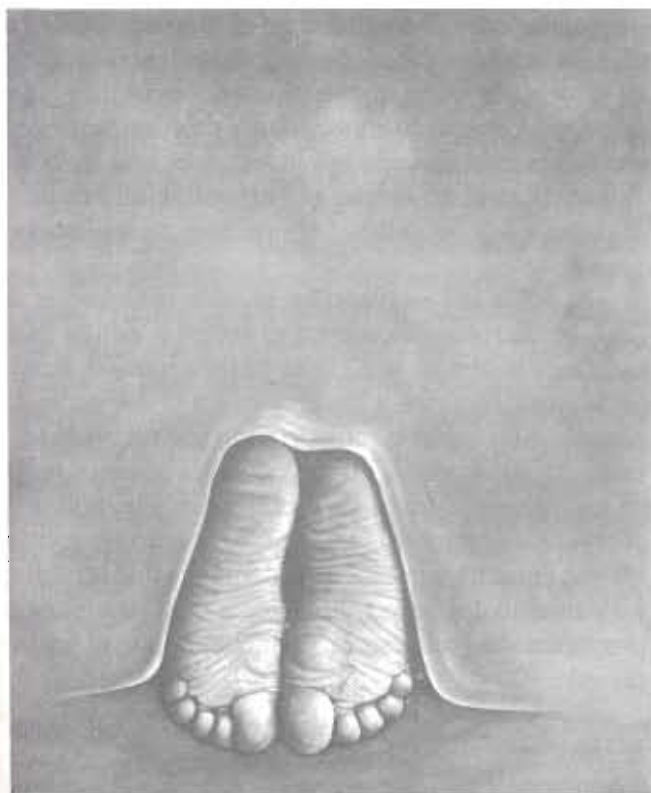
En un sentido más relacionado con el funcionamiento, se requiere saber qué ayuda a un mercado urbano de bienes raíces a volverse más productivo y, posiblemente, más equitativo. Las condiciones para crear una estrategia que permita aumentar la productividad del mercado de bienes raíces son las siguientes:¹ 1) oferta amplia de terrenos para satisfacer las necesidades del submercado; 2) costos de transacción más bajos; 3) reducir al mínimo el tiempo requerido para aprobar el proceso de entrega del lote; 4) una infraestructura adecuada y construida a tiempo para satisfacer los requisitos del submercado; 5) competencia, ningún vendedor puede por sí solo imponer precio en el mercado; 6) el ingreso al mercado por parte de inmobiliarias y empresas constructoras fluido y no restringido; 7) mercados de capital ade-

cuados para créditos y construcción, y 8) poner precio a los efectos externos y cobrar por ellos.



Las anteriores condiciones requieren la concurrencia de varias acciones gubernamentales. Algunas de ellas se enumeran a continuación; 1) flexibilidad en la reglamentación de las subdivisiones, permitir que la oferta y la demanda se equilibren paulatinamente, variedad en el tamaño de los lotes y la anchura de las calles; 2) fácil acceso a la información sobre urbanización, simplificarla para que todas las empresas inmobiliarias y constructoras entiendan los reglamentos; 3) procesamiento más rápido de permisos y planos; 4) alentar la utilización de sitios baldíos que cuenten con servicios mediante derechos de urbanización por "un cierto plazo" o mediante costos de tenencia (impuestos, cuotas o cobros por acceso a los servicios públicos); 5) cobrar por efectos externos (efectos secundarios); 6) alentar (y permitir legalmente) la transformación de las existencias según se requiera; 7) reducir al mínimo el número de categorías al dividir en zonas, pero asegurar su cumplimiento adecuadamente; 8) procurar que la utilización de lugares sea conforme a la capacidad de la infraestructura; 9) protección de la renta del lugar mediante la

disminución del "riesgo" proveniente de los efectos externos; 10) planes generales que orienten las inversiones públicas en infraestructura y proporcionen directrices apropiadas al mercado; 11) crear una variedad de estructuras financieras que permitan crear una amplia gama de sociedades públicas y privadas, y 12) dirigir la ubicación de nuevos flujos de tierra hacia el sistema urbano (administración del crecimiento).



LÓGICA DE LOS MERCADOS PARALELOS

Los mercados paralelos coexisten con los mercados de libre competencia que operan bajo protección gubernamental y sujetos a las reglas de comercio e intercambio. Los primeros han sido denominados "mercados informales", y los segundos "mercados formales". Los mercados informales pueden producir productos similares, pero no se encuentran sujetos a los mismos requisitos, restricciones y derechos legales. En la vida cotidiana tales distinciones tal vez no sean demasiado críticas para el mercado de otro tipo de productos para consumidores, como el de la ropa,

pero hay diferencias importantes cuando se trata de terrenos y viviendas.

Por estar determinados espacialmente, los terrenos y las viviendas del mercado formal poseen un conjunto de derechos legales concernientes al uso, título y responsabilidad del gobierno en cuanto a proporcionar servicios urbanos y seguridad. Los mercados paralelos existen cuando es débil la resistencia que oponen los intereses formales. Cuando se da la ocupación irregular, los mecanismos formales del Estado deben responder durante las primeras etapas de la ocupación. Si no hay respuesta, o si ésta es débil, la ocupación se transforma en un asentamiento que figura como mercado paralelo dentro del sistema formal. Con esta lógica, los mercados paralelos propician la existencia de asentamientos irregulares en cualquier parte del espacio urbano y en cualquier tipo de suelo, sin importar la reclamación de derechos de propietarios anteriores.

Se puede concebir a los mercados paralelos como opciones para el consumidor. La gente compra porque puede adquirir terreno al precio que puede pagar (o sin pagar nada) y puede usar el bien inmediatamente. Sin embargo, paga otros costos sociales y personales. La tierra carente de servicios urbanos presenta riesgos a la salud pública, mayores costos de transporte y, a veces, patrones de uso del suelo inadecuados. El consumidor tiene que pagar estos costos no monetarios.

En México, como en otros países en vías de desarrollo, el proceso real de evolución del mercado informal es contrario al del mercado formal, lo que deja pocas posibilidades para negociar al sector público y crea diversos problemas externos (de efectos secundarios).

LOS MERCADOS URBANOS DE BIENES RAÍCES EN MÉXICO

Al adoptar la postura de que el sistema económico (léase también mercado urbano de bienes raíces) debe evaluarse conforme a la eficiencia con que produce bienes y servicios, y a la eficiencia y equidad con la que los distribuya para su uso por parte de la

población (Mills y Hamilton, 1989), se observan en el caso mexicano fallas del mercado en el sector de terrenos para vivienda. Dado que dichos terrenos constituyen más del 50 por ciento del uso del suelo en las ciudades, es necesario intervenir. En el caso de Ciudad Juárez la falla resulta de la falta de oferta en el mercado para los trabajadores de bajos ingresos y para los pobres, y de los costos económicos del transporte que deben pagar los trabajadores por culpa de un esquema ineficaz del uso del suelo urbano. En Guadalajara el uso de tierras ejidales para satisfacer las necesidades de vivienda proporciona una mala distribución de los costos y la dotación de los servicios urbanos.

Intervenir en los mercados requiere un método de administración urbana más dinámico que proporcione incentivos a lugares que aumenten la productividad de infraestructura mientras se crea un sistema de pagos adecuado al sector económico. Desde el punto de vista de la productividad, hay que poner énfasis en acrecentar al máximo la capacidad de la infraestructura (camino, agua y alcantarillado) mediante incentivos para fomentar usos adecuados.



Los requisitos que establecen las normas para la urbanización de la tierra en México no son acordes con la realidad social. Al bajar los salarios reales ha disminuido la demanda efectiva de vivienda. Solamente los subsidios con tasas de interés integran fondos para incrementar la oferta de vivienda destinada a grupos de bajos ingresos.

En México la existencia de asentamientos urbanos irregulares crea distorsiones en el mercado debido a efectos externos (secundarios) de las comunidades. El valor de la tierra en sus alrededores es más bajo, en general, que el de comunidades de clase obrera en mercados formales. Esta es la forma en que la sociedad se cobra el no acceso a la urbanización formal, y disminuye la base global de impuestos de la ciudad.

Las fallas del mercado en México se deben a: 1) falta de oferta suficiente en el sector vivienda para satisfacer la demanda; 2) falta de información acerca de las transacciones y los precios en el mercado; 3) grandes diferencias en cuanto a infraestructura y servicios de un terreno a otro; 4) grandes desigualdades en los ingresos; 5) falta de mecanismos para cobrar o compensar efectos secundarios; 6) mucho tiempo de retraso entre los cambios en la demanda y en la oferta, y 7) dificultades para reunir tierra para destinarla a proyectos de gran escala financiados por el sector privado. ¹

NOTA

¹ Adaptación y enmiendas hechas por Siembieda a la obra de Dowall (1989).

BIBLIOGRAFÍA

Dowall, David E., "Bangkok: a profile of an efficiently performing housing market", documento de trabajo núm. 493, Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, Universidad de California, Berkeley, 1989.

Goldberg, Michael y Peter Chinloy, *Urban land economics*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1984.

Mills, Edwin S. y Bruce W. Hamilton, *Urban economics*, Glenview, Ill., Scott Foreman and Co., 1989.

Solinis, Germán, *Urbanization and social process: the periphery of the metropolitan zone of Guadalajara*, París, 1992.

Walters, Alan A., "The value of land," en Harold B. Dunkerly (ed.), *Urban land policy: issues and opportunities*, Oxford University Press, Nueva York, 1983.