

Economía institucional de la intervención urbanística estatal*

*Institutional Economics of the state urban
intervention*

Óscar A. Alfonso R.**

Recibido: 01 de junio de 2008
Aprobado: 22 de junio de 2009

Para citar este artículo

Alfonso, O. (2009). Economía institucional de la intervención urbanística estatal. *Territorios*, 20-21, pp. 135-160.



* El acápite de los bienes públicos urbanos ha sido retomado casi literalmente de Alfonso (2007). Agradezco los comentarios del par evaluador anónimo de la Revista *Territorios*, de los estudiantes del curso de Economía Urbana y Regional del primer semestre académico de 2008 y de los colegas del proyecto Estatuto Único de Desarrollo Urbano y Vivienda que adelantó la Universidad Externado de Colombia en 2008.

** Docente investigador de la Universidad Externado de Colombia. Doctor en Planeamiento Urbano y Regional por el IPPUR de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Economista. Correo electrónico: oscaruex@hotmail.com

Palabras clave

Estructuración residencial; bienes públicos urbanos; regulación urbanística.

Keywords

residential structure, urban public goods, urban regulation.

RESUMEN

La intervención urbanística del Estado es insustituible. En primer lugar porque el capital privado no está dispuesto a asumir el riesgo de depreciación virtual inherente a la provisión de bienes públicos. Tampoco ha alcanzado los niveles de acumulación previa que de manera individual estén en capacidad de reemplazar los esfuerzos colectivos que se deben movilizar para tal efecto. Es por ello que estratégicamente el capital privado ha seducido al público con la idea de la eficiencia de las alianzas público-privadas y la gobernanza. En segundo lugar porque el mercado inmobiliario residencial formal es un mercado segmentado e imperfecto en el que el poder de mercado de los estructuradores urbanos y metropolitanos alcanza niveles cuasi-monopólicos. Por tanto, y siguiendo a Commons, la regulación y el control de la oferta inmobiliaria residencial incide positivamente en la ampliación de la libertad en la producción y en la elección de localización de las familias que habitan en las metrópolis. Un orden menos segregado que el perseverante se torna posible. Este trabajo se ocupa de analizar, desde una perspectiva teórica pluridisciplinar como la economía institucional urbana, las posibilidades e instrumentos con que se cuenta para alcanzar tal orden.

ABSTRACT

The state urban intervention is irreplaceable. First, because private capital is unwilling to accept the risk inherent in virtual depreciation provision of public goods. Nor has reached levels that build upon individually are able to replace the collective efforts should be mobilized for this purpose. That is why private strategically seduced audiences with the idea of the efficiency of public-private net partnership and governance. Secondly, because the formal residential property market is a segmented market and flawed in that the market power of the metropolitan urban structure and reaches quasi-monopoly levels. Therefore, and according to Commons, regulation and control of residential real estate offer a positive impact on the expansion of freedom in the production and choice of location of the families residing in the metropolis. An order less segregated than persevering becomes possible. This work deals with analyzing, from a theoretical perspective and multidisciplinary urban institutional economics, opportunities and tools that are available to achieve such an order.

ÓSCAR A. ALFONSO R.

Pobres y ricos, cada uno en su lugar. Tal es el orden socioeconómico y espacial urbano derivado del “El Estado Aislado” de Von Thünen en 1826 y reeditado por la Síntesis Espacial Neoclásica (Fujita 1989). La acción de la “mano invisible descontrolada” (Fujita, Krugman y Venables, 2000, p. 31) promete alcanzarlo, de manera que sus resultados serán estables y eficientes. ¿Es posible otro orden? Esto es, pobres y ricos conviviendo en lugares semejantes. Tal estructuración residencial urbana es posible y, además, socialmente deseable pues además de que la segregación socioespacial urbana se tornaría menos flagrante y las probabilidades de interacción poblacional serían mayores, las ciudades detentarían un patrón de sociabilidad más elevado que el que se alcanzaría con la compartimentalización de sus habitantes en reductos infranqueables para familias de menores ingresos o en vecindarios cerrados henchidos de vigilantis-mos. Estos rasgos son comunes a la mayor parte de las metrópolis latinoamericanas que son, en principio, los que han orientado la reflexión, la que, sin embargo, pretende una reflexión de carácter más universal. En este trabajo se analiza una de las vías para alcanzar ese orden alternativo, la *intervención urbanística estatal*. La proposición de partida es que las instituciones urbanísticas preceden y organizan a los mercados inmobiliarios, esto es, las reglas y las costumbres, tal como se esclarece en la primera parte. Las proposiciones acerca de la *producción de bienes públicos urbanos* y de la *acción colectiva urbana* se encuentran en la segunda y tercera parte, respectivamente, siendo

la principal que el Código Napoleónico es una excelente modalidad de regulación urbanística cuando el potencial constructivo sobre el suelo urbano es producido exclusivamente por la acción privada. Su resultado es el *laissezferismo puro*. Pero, en cualquier otra circunstancia, esto es, cuando tal potencial es resultado de esfuerzos colectivos, el principio de la proporcionalidad de la retribución a los esfuerzos propios sólo es alcanzable por otras modalidades de regulación urbanística. El trabajo finaliza provisionalmente con una reflexión acerca de la primacía de la intervención urbanística estatal ante el surgimiento de nuevas formas de gestión urbana que persiguen propósitos diferentes e irreconciliables con el de un orden socioeconómico y espacial.

1. La organización de los mercados inmobiliarios por las instituciones urbanísticas

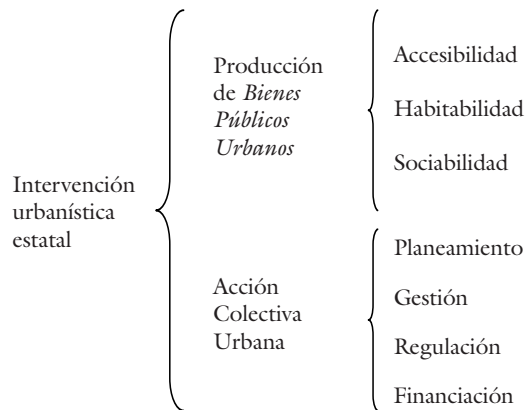
De forma complementaria a la *Acción Colectiva Urbana*, esto es, a las instituciones urbanas llamadas a controlar y regular un mercado segmentado e imperfecto, la producción de los *bienes públicos urbanos* configura la intervención urbanística gubernamental. En el Esquema 1 se presenta una sinopsis de esta noción. Si bien la manifestación material de los bienes públicos urbanos –la *forma*– es la parte conclusiva de la taxonomía en el Esquema 2, nuestra inclinación teórica nos conducirá a prestar mayor atención a su *función* en la estructuración residencial urbana, pues es a par-

territorios 20-21

137

tir de ella que es discernible la diversidad de las modalidades de los bienes públicos urbanos, de la incidencia de sus manifestaciones materiales y de la verificación de un ordenamiento jerárquico en materia de su apreciación social, con lo que es posible conocer la manera cómo el capital inmobiliario actúa de cara a las decisiones públicas en materia de su producción (escala) y disposición espacial (localización). Siendo la tarea fundamental del estructurador urbano la de complementar la estructuración residencial urbana a través de la producción de las edificaciones privadas, en nuestro caso las residencias, y reconocida su dependencia de la producción de los bienes públicos urbanos, es inherente a su actividad la competencia por *anticipar* mejor que los demás participantes en el mercado la intervención urbanística estatal en materia de la producción y disposición espacial de los bienes públicos urbanos, pues de esa práctica se derivan una parte de sus ganancias extraordinarias.

Esquema 1. La intervención urbanística estatal



En un ambiente *laissezferista impuro* “siempre hay almuerzo gratis” para algunos estructuradores urbanos y metropolitanos pues, en efecto, el *statu quo* consiste en que los esfuerzos colectivos realizados socialmente para la producción de los bienes públicos urbanos, irremediamente son captados por algunos de ellos a la manera de sobreganancias que emergen del incremento en el precio del suelo urbano que es objeto de la intervención urbanística estatal. Es la omisión la forma complementaria de intervención del gobierno que subyace a ese ambiente caracterizado por la permisividad que constriñe la acción individual y que tomará cuerpo en el enriquecimiento sin justa causa de los que mejor anticipen sus decisiones. Puesto que la acción estatal es la otra forma de intervención, la reforma urbana y sus regulaciones se diseñan para controlar la astucia de esos agentes, de manera que los beneficios y las cargas de la urbanización se distribuyan equitativamente, que el dominio sobre los bienes inmobiliarios trasciendan el atavismo de la propiedad para erigirse en función social y ecológica al servicio de la vida de las personas y que el interés colectivo se imponga sobre el interés particular para producir una ciudad más meritosa e incluyente. No constituye paradoja alguna que la *acción colectiva urbana*, diseñada para controlar y regular los espíritus de aquellos agentes que al poner en juego su voluntad constriñen la acción individual de los demás, también sea objeto de anticipación por esos mismos agentes pues tal anticipación ocasiona, en la mayoría de los casos, un efecto semejante

ÓSCAR A. ALFONSO R.

al de la producción de los bienes públicos urbanos –la elevación de los precios del suelo urbano–, con la diferencia radical que en el primer caso son ocasionados por la producción colectiva de riqueza mientras que en el segundo es meramente un efecto de valorización de algún activo inmobiliario que ya existía.

Veamos entonces de qué manera la intervención urbanística estatal da origen a cuatro modalidades de mercados inmobiliarios residenciales. De la imbricación de alguna modalidad de regulación urbanística (la acción colectiva urbana o el Código Napoleónico) con la responsabilidad pública o privada en la producción de accesibilidad y habitabilidad sobrevienen estas opciones tal como se representa en la Tabla 1. Del carácter activo o reactivo de la regulación urbanística se derivan varias implicaciones. En el plano social, se pone en juego el devenir del modo de vida urbano; en el económico, la equidad y el crecimiento urbano y, en el político, la igualdad de oportunidades y la legitimidad de los agentes que intervienen en la reproducción de los sistemas.

La acción colectiva urbana se introduce entonces como par dialéctico de la permisividad y el privilegio para diferenciar el análisis basado en los enfoques que defienden enconadamente la supuesta “libertad de los actores” del mercado de la estructuración residencial urbana, o la acción de una “mano invisible descontrolada”, del análisis de los enfoques que consideran que las transacciones en un mercado sin reglas son inconcebibles (Commons, 2003, p. 195-196). De este último análisis surge el *institucionalismo*

radical como opción teórica para estudiar la manera de liberar a la persona y sus bienes de la amenaza derivada del descontrol de los deseos humanos, que pone en peligro la supervivencia colectiva, el bienestar general y la unidad y la coherencia de la sociedad, previniendo a la ciudad de la usurpación de lo que le es más caro, sus esfuerzos colectivos, por formas modernas de pillaje que el derecho identifica como “enriquecimiento sin justa causa” de los particulares.

Tabla 1. Modalidades de mercados inmobiliarios residenciales

Intervención urbanística gubernamental		Responsabilidad en la provisión de bienes públicos urbanos	
		Pública	Privada
Opciones de regulación urbanística	Acción colectiva urbana	Planeamiento urbano	Intervencionista radical
	Código Napoleónico	<i>Laissezferista</i> impura	<i>Laissezferista</i> pura

Fuente: Alfonso, 2007

Entre las opciones de regulación urbanística se pueden distinguir las que otorgan incentivos para el enriquecimiento sin justa causa de los estructuradores urbanos, y las que proponen una ciudad más virtuosa basada en el reparto equitativo de las cargas y beneficios del proceso de urbanización. Dentro del primer tipo se encuentran las que, inspiradas en una deformación del Código Napoleónico, introducen la noción de los derechos de propiedad del dueño de la tierra, en el mal entendido de que tanto el dominio como el derecho de construir le pertenecen y que está en “libertad” de ha-

territorios 20-21

139

cer y deshacer con el suelo urbano lo que tenga a bien, o sea, usar y abusar del bien como su voluntad lo indique; el *laissezferismo impuro* pertenece a esta modalidad. La acción colectiva urbana es la otra modalidad de regulación urbanística a partir de la noción de institución que propone Commons, que lo distingue de otras corrientes como el neoinstitucionalismo –aun en su versión funcionalista emergente (Chang, 2006) –, para las que la noción de institución es polisémica, por no decir ambigua (Nelson y Sampat, 2001, p. 18):

Si nos empeñamos en encontrar una circunstancia universal, común a todo el comportamiento conocido como institucional, podemos definir a una institución como acción colectiva que controla, libera y amplía la acción individual [...] La acción colectiva abarca toda aquella gama que va de la costumbre no organizada a los diversos intereses en marcha como la familia, la corporación, la asociación comercial, el sindicato, el sistema de la reserva, el Estado. El principio común a todos ellos es el mayor o menor control, liberación y ampliación de la acción individual mediante la acción colectiva. (Commons, 2003, p. 191-192)

Para la economía urbana es cada vez más difícil omitir esta dimensión crucial del desempeño económico y social de las ciudades y de los agentes que operan en ella. Aun los economistas más ortodoxos, a los que cabe llamar aceleracionistas, que consideran que el *laissezferismo* es el mejor camino para mejorar el desempeño económico, reconocen que la “demanda de instituciones” sobrevendrá ex post, aunque diferentes

estudios hayan revelado los desaciertos de esta inclinación ideológica (Godoy y Stiglitz, 2004). Otros, a quienes se denomina gradualistas, confieren a la anticipación de las normas y las reglas el vigor para reconducir el desempeño económico por un sendero menos incierto. En términos de la discusión propuesta, no es posible entender las interacciones de los agentes de la estructuración residencial urbana sin la noción de institución o de reglas de funcionamiento discernibles en la acción colectiva urbana pero, como se verá, el vigor y la astucia de algunos estructuradores urbanos han permitido diferir tal modalidad de regulación hasta neutralizar la eficacia de gran parte de sus sanciones.

Las ciudades de elevado crecimiento urbano cuya regulación urbanística se inspira en la aludida deformación de los privilegios han sido tiranizadas por la astucia de los profesionales de la anticipación, que se manifiesta en la gran magnitud de las riquezas sin justa causa que perciben por sus transacciones con el suelo urbano. Y cuando se alude a la astucia de estos profesionales no se pretende menoscabar sus valores, su capacidad para influir en los demás para que actúen, eludan o se abstengan (Commons, 2003, p. 199), modalidad institucional de propiedad privada que repudiaron los economistas clásicos, como J. S. Mill, para quien era un medio para ceder a los profesionales de la anticipación los frutos del trabajo y la abstinencia de los demás, rasgo indisoluble del *laissezferismo impuro*. De manera que el fin de su par dialéctico, el planeamiento urbano, es restaurar el control de la ciu-

dad para sus habitantes y así garantizar la igualdad de oportunidades de accesibilidad y habitabilidad a todos los ciudadanos, y su crecimiento persistente.

2. Los bienes públicos urbanos y sus funciones

Puesto que la producción de los bienes públicos urbanos enfrenta “el problema de la coordinación de las decisiones descentralizadas de localización” (Abramo, 1998, p. 189), el gobierno debe proponer algún orden residencial futuro que sea compartido tanto por los estructuradores urbanos como por las familias. En la medida que tales bienes tienen un considerable valor individual y su vida útil es bastante prolongada en relación con otro tipo de bienes, la decisión sobre su producción, que se concretará en el momento que queden inmovilizados al bien suelo urbano, es crucial en tanto su irreversibilidad.

Siguiendo el enfoque de la economía monetaria de producción, el gobierno de la ciudad sólo podrá contar con la capacidad para realizar las erogaciones requeridas en la medida que recurra al banco central que, por su parte, tendrá que validar las anticipaciones sobre el futuro orden residencial urbano que garantizan el pago del crédito. El crédito público adopta esa forma como una anticipación de la participación de la ciudad en los mayores precios del suelo que producirá su acción colectiva y de los impuestos a la propiedad atribuibles a la producción de las condiciones básicas de accesibilidad

y la habitabilidad urbanas. De manera que un desbalance en el pago del servicio de la deuda que comprometa el presupuesto público de otras necesidades sociales sólo puede originarse en el derrame de plusvalías urbanas hacia los propietarios del suelo. Cuando esto ocurre, la ciudad *laissezferista* impura distribuye “cargas y beneficios de manera arbitraria” (Smolka, 2003) y se convierte en un poderoso instrumento de inequidad.

La proposición de partida es que la ciudad debe ser *accesible* para todos los ciudadanos, y los gobiernos locales deben garantizar su disposición universal. La función de *accesibilidad* de los bienes públicos urbanos es aquella que, como resultado de la inmovilización espacial y temporal de una porción de los esfuerzos colectivos de los residentes en la ciudad, potencia la proximidad geográfica de diferentes lugares y con ello facilita la densificación de la ciudad y la interacción socioespacial de las personas. Pero la *accesibilidad* a todos los lugares de la ciudad no garantiza espontáneamente su *habitabilidad*. Con tal propósito, la humanidad ha ido creando y satisfaciendo nuevas necesidades a partir de la innovación tecnológica: mientras que el agua potable no tiene sustitutos cercanos ni lejanos y es indispensable para la preservación de la vida humana, la energía eléctrica comenzó a hacerse necesaria desde el mismo momento en que ella fue inventada. A su vez, el devenir del modo de vida urbano tiene como condición la interacción pacífica, activa o pasiva, de los habitantes de la ciudad en el espacio público urbano al igual que su acceso a otro

tipo de bienes que lo distinguen del modo de vida rural: es el patrón de *sociabilidad* el que simboliza la superioridad cultural de sus moradores.

Como se aprecia en la taxonomía sugerida en el Esquema 2, las funciones de los bienes públicos urbanos que estructuran el espacio residencial urbano son, primero, la producción de la accesibilidad y de la habitabilidad y, posteriormente, las de los bienes que promueven cierto patrón de sociabilidad, cuya incidencia sobre los diferentes lugares en que se disponen es discernible a través del balance de externalidades. Tal incidencia, que puede ser general o restringida, depende de la escala y de la localización-proximidad de tales bienes en el espacio urbano. Si la incidencia sólo es discernible mediante un balance de externalidades que, cuando es positivo, facilita la accesibilidad, promueve la densificación y dota de equipamientos públicos a algunos lugares de tal ambiente y, cuando es negativo, requiere de una cuantía adicional de recursos públicos para la mitigación de sus impactos; la disposición universal de los bienes públicos urbanos en la ciudad es condición inalienable para la institución de la ciudadanía y, por ello, la sociedad encarga al gobierno su producción, su disposición espacial y la custodia que los ampare de cualquier tentativa de apropiación privada.

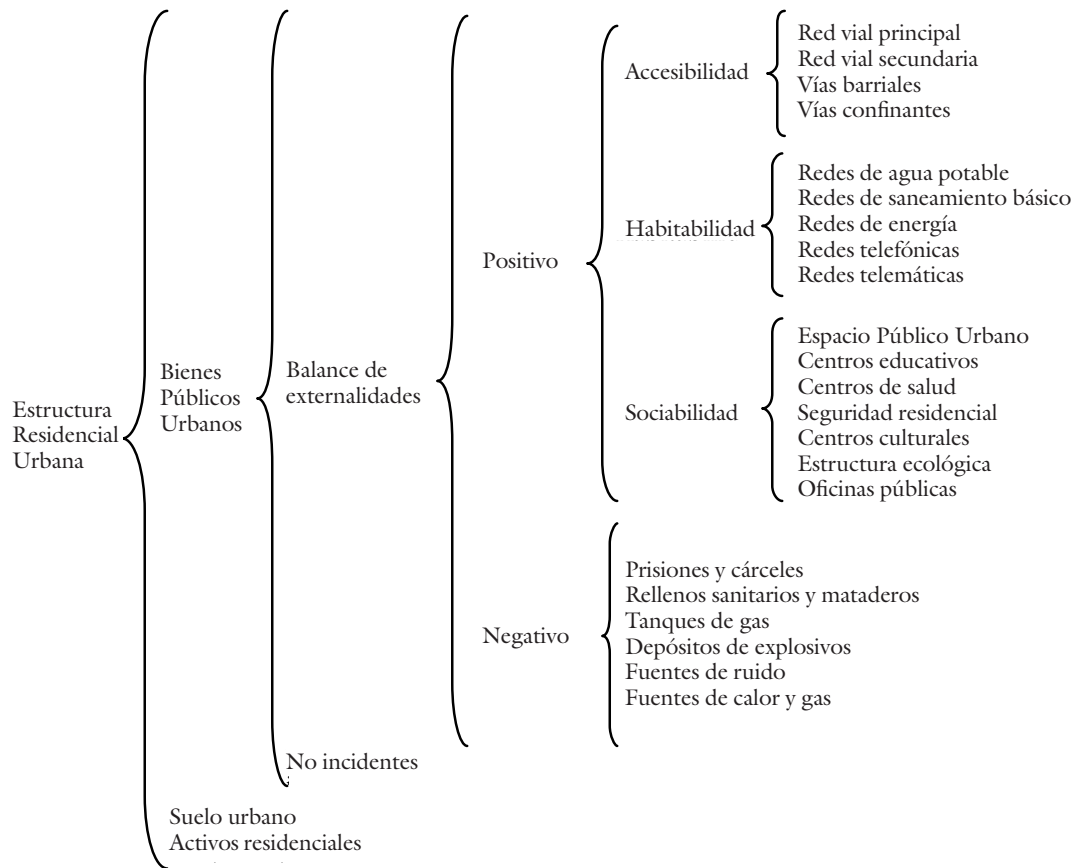
No obstante que la disposición universal es immanente a la noción de bien público, es crucial para esta argumentación reconocer que la apreciación social de las *formas* que asuman los bienes públicos urbanos puede *mutar* con el transcurrir del tiempo históri-

co. Pero, en cualquier caso, la discusión de las funciones es inherente a la de los fines sociales que persiga la intervención, mientras que la de las formas lo es a la de los medios para alcanzarlos. Nótese, por ejemplo, que mediante la universalización del uso y preservación de la estructura ecológica principal por los habitantes se promueve el alcance de un patrón de sociabilidad más elevado, mientras que su discusión aislada a la manera de “zonas de protección” generalmente desemboca en medidas prohibitivas.

La función pública de *accesibilidad*

En relación con el potencial de desarrollo del suelo urbano y del valor que éste alcanza, su principal determinante es la *accesibilidad*. La noción de la *accesibilidad* se eleva a la categoría de “principio genérico de organización espacial” (Camagni, 2005, p. 20) y, vinculado a la movilidad espacial de personas y recursos productivos, ha permitido levantar poderosos discursos en boga sobre la competitividad urbana y regional. Pero es la lectura de la *accesibilidad* como función la que nos permite esclarecer la ambigüedad y la contradicción en sus manifestaciones materiales, esto es, sus formas. La *accesibilidad* implica la superación de las barreras espaciales para el movimiento de las personas, lo que a su vez amplía el potencial de interacción de éstas con las que habitan en otros vecindarios y las posibilidades de disfrute de los equipamientos localizados en los vecindarios próximos o lejanos.

Esquema 2. Los bienes públicos urbanos como elementos constitutivos de la estructura residencial urbana



Fuente: Alfonso, 2007.

Lugares difícilmente accesibles han sido asociados por la economía urbana ortodoxa a mayores costos de transporte y, por consiguiente, a dificultades para la competencia, mientras que los más accesibles ofrecen ventajas por las que muchos agentes están dispuestos a competir, entre ellas la de acceder a la mayor diversidad de bienes que

se consiguen en el Distrito Central de Negocios. De la producción de las redes viales principales y complementarias, de sus modificaciones y adecuaciones, emanan rentas diferenciales del suelo ocasionadas por la modificación de la proximidad relativa entre diferentes lugares y, por consiguiente, de éstos en la estructura de la ciudad. Con ello,

territorios 20-21

143

las familias que demandan una localización residencial pueden encontrar ventajas al situarse en proximidad al sistema vial principal, pero de ella también derivarán efectos indeseables como la polución auditiva y visual, la congestión en las horas de alto flujo de pasajeros o la mayor probabilidad de involucrarse en eventos fortuitos indeseados de ciudad. He aquí una de las razones por las que el balance de externalidades del bien público accesibilidad es decisivo en la elección de localización de las familias que, además, es factible de constatar verificando la correlación positiva existente entre tal balance y el valor del suelo.

Sin embargo, también hay una fuerte inclinación de las familias de ingresos elevados a demandar vecindarios con barreras para el acceso que sólo algunas de ellas podrán franquear, pues ello les permite ubicarse en *proximidad* a familias de ingresos semejantes lo que, en apariencia, les garantiza el medio para la afirmación de las identidades de sus miembros en reductos para su confinamiento. La forma que facilita tal emprendimiento es una vía confinante que, aún siendo de escasa jerarquía en la malla urbana, es indisoluble de ella. A partir de una ordenación jerárquica de las familias por el nivel del ingreso que perciben regularmente y por la heterogeneidad en la posesión y uso de ciertos bienes complementarios, es posible inferir que el balance de externalidades del bien público accesibilidad es afectado por la existencia de bienes complementarios pues, así como técnicas de insonorización permiten mitigar la polución auditiva, uno o más automotores particulares a disposi-

ción de las familias facilitan su confinamiento en otro tipo de vecindarios.

De manera que si una regla básica de la operación del mercado del suelo para usos residenciales es que la construcción en altura es el resultado de una “decisión racional” que es la de economizar ese recurso costoso (Levy, 1997, p. 114), tenemos a disposición un poderoso recurso para explicar la existencia de un número creciente de vecindarios en los que el balance positivo de externalidades del bien público accesibilidad es muy elevado y, sin embargo, la horizontalización del perfil residencial es su rasgo distintivo del resto del paisaje urbano. No hay que perder de vista que la producción de la red vial, al igual que la de los demás bienes públicos urbanos, requiere que cantidades de suelo de uso privado muten a suelo de uso público para acoger esas estructuras, mutación que se realiza a través de operaciones de mercado que, generalmente, se enmascaran bajo la inadecuada denominación de “cesiones obligatorias gratuitas”, “gratuidades” o cualquier otra que aluda a una actitud filantrópica de los propietarios del suelo. La magnitud de las cesiones urbanísticas guarda relación con el patrón de sociabilidad que alcancen los residentes de una ciudad, luego la acción colectiva determina que ellas son taxativas y de ahí su obligatoriedad.

La función pública de *habitabilidad*

En el momento en el que la *Acción Colectiva Urbana* indica las directrices que orientarán el plan maestro de transporte y las

ÓSCAR A. ALFONSO R.

cantidades de suelo requeridas para construir las vías que garanticen la producción de la función pública *accesibilidad*, los precios del suelo sufren un incremento equivalente a la capitalización de las expectativas de los estructuradores urbanos sobre el potencial de desarrollo que tales decisiones originaron. Pero es evidente que el nuevo potencial de desarrollo del suelo no ha sido creado por la iniciativa ni por el esfuerzo de los estructuradores urbanos y que el incremento de los precios del suelo se realizará en el momento de la edificación y venta de los activos residenciales. La concreción de ese potencial de desarrollo que se expresará en un determinado perfil o silueta de las edificaciones residenciales, requiere de un esfuerzo social adicional para que aquellos espacios ahora accesibles sean *habitables*: la producción del bien mayor agua potable y saneamiento básico. La provisión domiciliaria de un bien imprescindible para la vida humana como el agua potable que, además, no tiene un sustituto próximo o lejano, es la principal fuente del crecimiento residencial y aún comercial (Levy, 1997, p.115) y, de manera coetánea, lo son también las redes de saneamiento básico –alcantarillado pluvial y sanitario, y recolección domiciliaria de residuos sólidos-. Otras necesidades que ha creado la sociedad han sido resueltas por la innovación tecnológica que llega a los domicilios a través de su conexión a las redes de energía eléctrica, telefonía fija e inclusive tecnologías telemáticas y satelitales. Al ser extendidas, estas redes van a contribuir a incrementar las posibilidades de *densificación* de ciertos espacios de la ciudad y proveerán

las condiciones para la realización del potencial de desarrollo del suelo.

¿Por qué un *bien mayor*? Es fácilmente discernible que existen notorias diferencias económicas entre el agua apta para el consumo humano que se conduce hasta los domicilios y el agua que llovió, y ello es así no obstante que entre una y otra existan vínculos indisolubles como el hecho de que el agua, en su estado natural al que se denomina “agua cruda”, es el consumo intermedio fundamental e insustituible del agua potable. Y esas diferencias radican precisamente en que es la mano del hombre la que interviene sobre la naturaleza para proveer del agua potable a las familias en sus domicilios, intervención que demanda la movilización de cantidades crecientes de *capital* al que la sociedad no puede, ulteriormente, dar usos alternativos. El capital que la sociedad asigna a la provisión domiciliaria del agua potable vincula a las familias a la cuenca hidrográfica de la que se abastecen del agua cruda y en la que vierten el agua usada, vinculación en la que se revelan un conjunto de tensiones socio-ambientales surgidas de la no convergencia entre el *ciclo natural del agua* y el *ciclo del consumo humano del agua* pues, de un lado, la renovación del agua cruda es afectada cuando no se realizan las tareas básicas para la preservación de las cuencas hidrográficas y, del otro, la urbanización de la población y la variedad de usos sobre la que gravita les impone inexorablemente mayores presiones, de manera que la *preservación y la urbanización* son los pares dialécticos que resumen las tensiones y contradicciones de

territorios 20-21

145

los dos ciclos. La manera cómo se aborden los desafíos de la urbanización de la población afecta la preservación de la estructura ecológica principal y de allí proviene, por tanto, el carácter dialéctico de la sostenibilidad ambiental de las ciudades.

De manera que el agua potable es un *bien* desprovisto de las condiciones que lo harían un bien libre y, además, el apelativo de meritório lo hace poco inteligible a la luz del proceso de urbanización de la población. Es otro tipo de bien que, según lo expuesto hasta el momento, posee una *dimensión ambiental* asociada a la inquebrantable regla de la *preservación* de la cuenca o del sistema hídrico: si la ciudad que capta en algún lugar de la cuenca el agua relativamente “pura” la vierte sin tratar a la cuenca, después de los diversos usos urbanos a la que es sometida, esa carga contaminante que el sistema no está en condiciones de degradar va a constreñir el aprovechamiento de la cuenca “aguas abajo” por otras poblaciones, razón por la que el lugar que ocupa dicha población en la cuenca hace de la localización de la bocatoma una decisión radical, en razón a que el agua posee una elevada relación peso/volumen que hace de su transporte un tramo muy costoso del ciclo de consumo humano.

El servicio público domiciliario del agua potable – así como su complemento natural, el alcantarillado sanitario- produce poderosas externalidades positivas para la población. En primer lugar, la difusión espacial de las técnicas de distribución domiciliaria del agua potable ha facilitado la complejización de las actividades humanas la que, por

su parte, es correlativa al inagotado proceso de urbanización de la población y el ensanchamiento del espacio urbano con la consecuente proliferación de domicilios. El fluido permanente y apto para el consumo humano del agua que se dispone en los domicilios, así como los caudales máximos soportables por la red, son una poderosa señal para que los estructuradores urbanos propongan nuevos vecindarios y anticipen la intervención urbanística gubernamental, pues una mayor densidad originada en la producción de la *habitabilidad* modifica el precio del suelo urbano convirtiéndolo en una considerable sobreganancia para el capital inmobiliario. Pero adviértase que tanto la casa campesina como los condominios suburbanos que sirven de segunda residencia a algunas familias ciudadinas también son accesibles y habitables y, sin embargo, no son parte de la ciudad pues no revisten la característica de la *aglomeración* que es simbiótica al proyecto colectivo, así como en la ciudad también encontramos lugares difícilmente accesibles y escasamente habitables que, no obstante, detentan densidades poblacionales superiores a las de otros lugares, producto de la ausencia de intervención urbanística estatal que hace del proyecto colectivo un poderoso instrumento para generar inequidad y desigualdad.

Por poseer las propiedades de *rivalidad* y de *exclusión* en el consumo, esto es que, así como una persona “no se baña en el mismo río dos veces”, el mismo litro de agua potable no puede ser ingerido por más de una persona, el servicio colectivo domiciliario reviste las características de un *bien*

privado que, aún dispuesto en el domicilio del usuario residencial, éste puede ser excluido a bajo costo por el prestador en caso de incumplir los pactos contractuales pero, especialmente, el del pago periódico de la factura. Para proveer del servicio al usuario en su residencia, el prestador ha de contar con la red subterránea que reviste las características de un bien público impuro, en tanto su forma como el caudal que por ella transita son *indivisibles* y, en principio, no es *congestionable* a no ser que un usuario de cierto vecindario efectúe un consumo excesivo que implique el racionamiento de las demás familias o, más comúnmente, que los estructuradores urbanos realicen un uso exacerbado del espacio edificable superando las densidades soportables por las redes principales y secundarias del acueducto. Un uso comercial que consuma intensivamente agua y que esté inserto en un vecindario, puede derivar en el colapso de la red cuando su espesor ha sido pensado sólo para el uso residencial.

Nótese que la manera como hemos conducido la reflexión nos ha permitido situarnos frente a una dimensión trascendental del servicio público de acueducto y de alcantarillado sanitario, cual es su insustituible función productora del bien público urbano *habitabilidad* que, de manera complementaria con la *accesibilidad*, transforman el suelo en su estado original a *suelo urbano*, capaz de ser edificado para soportar las actividades humanas inmanentes al proyecto colectivo para la elevación del nivel de vida al que denominamos *ciudad*. La complementariedad de los bienes públicos urbanos

accesibilidad y *habitabilidad* es fácilmente discernible pues, como ya se dijo, no basta con que una red vial permita el acceso cotidiano de las personas a algún lugar para que pueda ser habitado, ya que la provisión del agua y el saneamiento son ineludibles en vista de tal propósito. Conviene hacer la precisión de que no basta con que el vecindario esté vinculado a la red matriz de la ciudad y que las residencias cuenten con la conexión domiciliaria, pues ello no garantiza que el agua potable esté disponible para el consumo de las familias.

La producción del bien público *habitabilidad* se efectúa sobre la base del aprovechamiento de las economías de escala inherentes a la extensión de la red primaria y secundaria por la que fluye el agua tratada, así como la del alcantarillado sanitario por la que se evacuan las aguas residuales, siendo su magnitud correlativa a la *aglomeración/densidad* que propongan los gobiernos locales en los diferentes lugares que conforman la estructura espacial urbana de la ciudad. El transporte del agua tratada supone el aprovechamiento de la energía cinética del agua cuando la planta de tratamiento se ubica por encima de la cota media de la ciudad, mientras que la que se produce empleando el agua cruda de las fuentes que se encuentran por debajo de ella y, de manera notoria, las subterráneas, implican sobrecostos operacionales representados en el mayor consumo de energía para el bombeo del líquido. Pero el agua tratada en apta condición para el consumo humano también puede ser conducida hasta lugares dispersos alejados de los nodos de

territorios 20-21

147

aglomeraciones residenciales, o localizados por encima de la cota media de la ciudad, tanto para familias de ingresos bajos cuya precariedad económica no les permite acceder a otro submercado del suelo urbano como para el disfrute de las familias de mayores ingresos que están en disposición de cubrir la sobreganancia que les imponen los estructuradores residenciales urbanos, de manera que las deseconomías que de esta opción se desprenden están a disposición de todas las familias, pero sus efectos espaciales son diferentes.

La magnitud absoluta del crecimiento del número de hogares es la señal fundamental del ensanchamiento o contracción de los mercados locales de los servicios colectivos domiciliarios y del aprovechamiento de nuevas economías de escala por los productores de la *habitabilidad*. Algunas especificidades como el tamaño del hogar y la tasa a la que se forman constituyen una pauta para determinar las características volumétricas del stock residencial. En el caso del agua potable “las tecnologías hasta ahora desarrolladas otorgan ventajas a los productores de grandes volúmenes y tienden a excluir a los operadores pequeños” (Cuervo, 1997, p. 138), razón por la que estas posibilidades están reservadas sólo para aquellas cabeceras municipales cuya variación poblacional es positiva y de alguna magnitud pues, en efecto, la volatilidad de la población de las formaciones sociales que avanzan hacia la urbanización completa se va diluyendo a medida que los incrementos poblacionales se *concentran* cada vez en menos lugares de la red de ciudades. En este estado de la

discusión ya es plenamente discernible la noción económica del agua potable como *bien mayor*:

La prestación de este servicio tiene repercusiones sobre los más variados campos de la economía y de la vida social, extendiendo su ámbito a las condiciones básicas de desarrollo de la productividad social, de la igualdad de oportunidades y del equilibrio en las relaciones naturaleza-sociedad. (Cuervo, 1997, p. 158)

La consideración del agua potable como *bien mayor* no sólo tiene una pretensión académica, sino que es trascendente para el diseño de las políticas nacionales, regionales y locales orientadas a garantizar su adecuada provisión pues, en primer lugar, advierte que las nociones de bien libre y meritório corresponden a un sentido común insuficiente para dar cuenta cabalmente de la naturaleza de un bien con mayores connotaciones socioeconómicas; en segundo lugar, sugiere que tal insuficiencia también aplica para la noción de la eficiencia microeconómica como mecanismo para evaluar el comportamiento de los agentes involucrados en su provisión sin olvidar, por supuesto, que la responsabilidad constitucional de su provisión es inherente a las finalidades sociales del Estado; y, por último, es una categoría analítica que invita al estudio cuidadoso de la manera cómo operan los mecanismos sociales escogidos para la provisión del *bien mayor agua potable* y los que le permiten advertir a los usuarios y a los prestadores sobre el deterioro absoluto o relativo en las condiciones de prestación del servicio.

ÓSCAR A. ALFONSO R.

La función pública de *sociabilidad*

Algunos lugares de la ciudad seducen a sus visitantes por su “calidad urbanística” que es perceptible por la existencia, en primer lugar, de los elementos constitutivos del espacio público urbano y, seguidamente, de otro tipo de facilidades para la vida urbana. La apreciación social de estos elementos muta en el tiempo y entre tipos de familia. Un parque o una alameda pueden ser referidos como el lugar de encuentro para la interacción pasiva de pretensiosos individuos que, preocupados por ostentar su capacidad de compra, adquieren los bienes simbólicos que allí se ofrecen; pero un parque con características físicas semejantes, con disposiciones urbanísticas de la misma índole, tiende a ser menospreciado contemporáneamente por los residentes de los barrios de familias de menores ingresos al ser referidos como el lugar de encuentro para la interacción activa de desocupados que allí se “organizan para delinquir”. Pero, con independencia de su apreciación social la cual puede ser modificada por una acción de gobernabilidad, la existencia de los elementos constitutivos del espacio público urbano es condición inalienable tanto para la estructuración residencial de la ciudad como para el desarrollo de la ciudadanía. En nuestra comprensión de la estructuración residencial urbana hemos dedicado nuestra atención, hasta el momento, al papel decisivo que en ella desempeñan las funciones públicas de *accesibilidad* y *habitabilidad*. Recapitulando, son dos las razones que nos han conducido a ello: la primera,

es que son esos dos bienes públicos los que le dan el carácter de *urbano* al suelo y, segundo, porque el agente que los produce, el Estado, intenta coordinar su acción con los deseos de los estructuradores y de las familias intentando anticipar sus elecciones y siendo también objeto de las anticipaciones de éstos.

La provisión de la función pública de *sociabilidad* no define ni la habitabilidad ni la accesibilidad urbanas y corresponde, dentro de ese proceso de estructuración, a una tensión *ex post* entre la política urbana y la política social en la que el estructurador urbano, por lo general, actúa discretamente aún cuando en ocasiones se vea forzado a contribuir en su producción. En términos de una economía de proximidades, “una vez realizada en el espacio la coordinación entre agentes, ellos son llevados a resolver dificultades particulares” (Rallet, 2002, p. 65). Es decir, el gobierno generalmente no interactúa con los demás agentes de la estructuración residencial urbana con una oferta de bienes que promuevan la *sociabilidad* tal cual la sugerimos en la taxonomía del Esquema 1. Cuando lo ha intentado hacer sin resolver sus desafíos originales, accesibilidad y habitabilidad, seducido por la imagen de una especie de “enclaves urbanos” a la *Tiebout*, enfoque que pretende que entes colectivos y políticos como los entes territoriales se comporten a la manera de individuos egoístas y maximizadores de utilidad, el resultado de su acción ha sido la “obra faraónica” con trascendentales impactos negativos, ya sea en términos fiscales o ya en la tiranización de la distancia social.

La proximidad de una familia a algún equipamiento del vecindario supone, en principio, un triunfo para todos los agentes de la estructuración residencial urbana, pues ello significa un no-costo de transporte que facilita la interacción de los miembros de la familia con los de otras que concurren en la demanda de sociabilidad. Pero resolver la “dificultad particular” que significa la producción pública de algún tipo de equipamiento del vecindario implica otro desafío de coordinación de los agentes de la estructuración residencial urbana que no es exclusivamente discernible a través del mecanismo de precios, es decir, que si el balance de externalidades de las amenidades no se realiza meramente en la esfera de las externalidades pecuniarias, el mecanismo de mercado (el precio) es un instrumento precario para la coordinación de los agentes. Es pertinente precisar, en este momento, que estamos abordando la noción de proximidad desde este último punto de vista, el de la coordinación de los agentes, y no en su enfoque convencional como factor de competitividad territorial que, siendo de trascendencia para otro tipo de análisis, en el nuestro sería una limitación pues reduciría la proximidad a “una característica intrínseca del territorio” (Rallet, 2002, p. 60). Por ello es que realizamos nuestra aproximación al balance de externalidades de un *bien sociabilidad* desde su significado para la coordinación de los miembros de las familias en términos de su *proximidad organizada*:

La proximidad geográfica es una condición permissiva de las interacciones entre agentes. Ella

facilita su establecimiento y realización, pero no las transforma en interacciones reales, en coordinación efectiva, a no ser por medio del tránsito a una “proximidad organizada”, aunque mínima (sociabilidad de vecindad, “efecto cafetería” de los tecnopolos, etc.). En la mayoría de las veces, esa transformación se opera gracias a relaciones más organizadas, tales como las que se establecen en un club, en una firma local, en instituciones de educación, científicas, industriales, etc. Sin esas relaciones la proximidad geográfica permanecería inactiva (como el caso de los dos vecinos de corredor o de empleados de una misma firma situados en pisos diferentes que no se conocen). (Rallet, 2002, p. 68)

De manera que si la proximidad geográfica favorece la interacción espacial de las familias y, sin embargo, ello no significa necesariamente interacciones reales, los nuevos elementos de coordinación espacial no pueden escapar a la necesidad de distinguir la génesis y las mutaciones que ocurren en las relaciones inducidas por la dependencia de los miembros de la familia a una organización, por su alineación con una determinada visión del mundo (ideología) o, en general, por la “adhesión de agentes a un mismo espacio común de representaciones, de reglas de acción y de modelos de pensamiento” (Kirat y Lung, 1995, p. 212, citados en Rallet, 2002, p. 68) y, con ello, estamos de cara a un marco analítico más prolífico para la comprensión de las interacciones sociales urbanas, el de la *proximidad institucional, relacional u organizada*. Ha quedado claro que la “dificultad particular” que significa producir los *bienes sociabilidad*

está lejos de ser empleada como una alusión peyorativa pues, como hemos visto, es una noción que es empleada para subrayar su importancia como elemento de coordinación espacial de las familias *ex post* a la producción de las condiciones de accesibilidad y habitabilidad.

Mientras que la lectura de la función pública de *sociabilidad* como *conquista social* en términos de la masificación y democratización de los centros educativos y culturales de carácter público, de la ampliación de las posibilidades de acceder a los servicios de salud fundamentales a través de mecanismos no mercantes y, aún, de una forma de aproximación de los servicios del gobierno al ciudadano, la emergencia de los *bienes club* connota simbolismos que preconizan cierta superioridad organizativa o intelectual de los lugares que los albergan y de la población que los usa y que detentan una elevada disposición a pagar por ellos. Es por ello que, en términos de la economía de proximidades, la acción del gobierno, así como con instrumentos para excluir a algún tipo de ciudadano del acceso a esas dotaciones, no se puede orientar por esa regla pues, en situaciones en las que la dotación signifique algún tipo de interacción, puede ser deseable la presencia de *free riders*; pero es precisamente en esas situaciones en las que prácticas organizativas auto-excluyentes se ponen presentes para proponer los bienes club. No basta, por ejemplo, contar con la garantía de una educación básica o superior pública de calidad para que familias adineradas adopten un comportamiento

free rider al matricular a sus hijos en esos planteles pues, en efecto, los establecimientos educativos privados ofrecen ventajas adicionales para ellas como la interacción de su capital social –sus hijos– con los de familias de ingresos semejantes, la creación y consolidación de ciertos valores distintivos del resto de la ciudad y el acrisolamiento de *proximidades relacionales* con las que es posible anticipar su acceso y permanencia en los lugares claves de la toma de decisiones públicas y/o privadas que se conocen como el “efecto cafetería”.

La densidad de población es, aparentemente, la variable fundamental que se consulta para tomar la decisión sobre la provisión de las *dotaciones del vecindario* pues, en efecto, cierta racionalidad asignativa indica que de esa manera se alcanzan economías de escala y de alcance con lo que el mapa de las dotaciones locales es correlativo al de la distribución de la población en el espacio. Pero, algo que no es tan evidente, es que la modalidad de esas amenidades así como su escala guarda una relación aún más estrecha con el tipo de familias que habitan el vecindario, lo que es totalmente coherente con la naturaleza de las *proximidades relacionales* que le interesan al vecindario y explica también por qué, en no pocas ocasiones, los vecindarios se muestran reticentes a acoger cierto tipo de dotaciones, raciocinio que aplica igualmente a aquellos bienes públicos urbanos cuya incidencia es discernible como portadora de un balance negativo de externalidades.

3. La Acción Colectiva Urbana

La existencia social de un agente como el Estado se deriva de la indeclinable necesidad social de producir las funciones públicas de accesibilidad y habitabilidad urbanas y, ulteriormente, de los bienes que promuevan diversas formas de sociabilidad. El capital requerido, por su naturaleza, es inalcanzable por cualquier agente privado pues su lenta rotación, además de las considerables magnitudes requeridas y de la ausencia de un uso alternativo que permita discernir con prestancia su eficiencia económica, hacen de este capital un valor que sólo se puede movilizar con la realización de esfuerzos colectivos que el Estado es el llamado a coordinar.

En un ambiente *laissezferista impuro* la riqueza resultante de esos esfuerzos colectivos, en este caso, la generación de suelo urbano con algún potencial edificable, es apropiada por los estructuradores urbanos de manera particular sin mediar resarcimiento económico o social alguno al ejecutor de tales esfuerzos colectivos, el Estado. La desigualdad en la apropiación de las riquezas generadas socialmente da lugar a la exclusión urbana siendo la segregación socioespacial la impronta indeleble de una época en la que el enriquecimiento sin justa causa se materializó en las sobreganancias de algunos agentes, al paso que el empobrecimiento urbano asume la forma de las precariedades residenciales. Siguiendo la reflexión espacial de la sociología *bourdiana*, la ausencia de riqueza ata a las personas a un lugar, de manera que liberar a la gente

de esas ataduras exige de una intervención deliberada a la que los agentes imbuidos en el ambiente *laissezferista impuro* se oponen. La institución urbana, siguiendo a Commons, es la acción colectiva que controla y regula a los estructuradores urbanos profesionales de la anticipación y a quienes los siguen, y cuyo fin es la ampliación de la acción individual de los residentes en la ciudad.

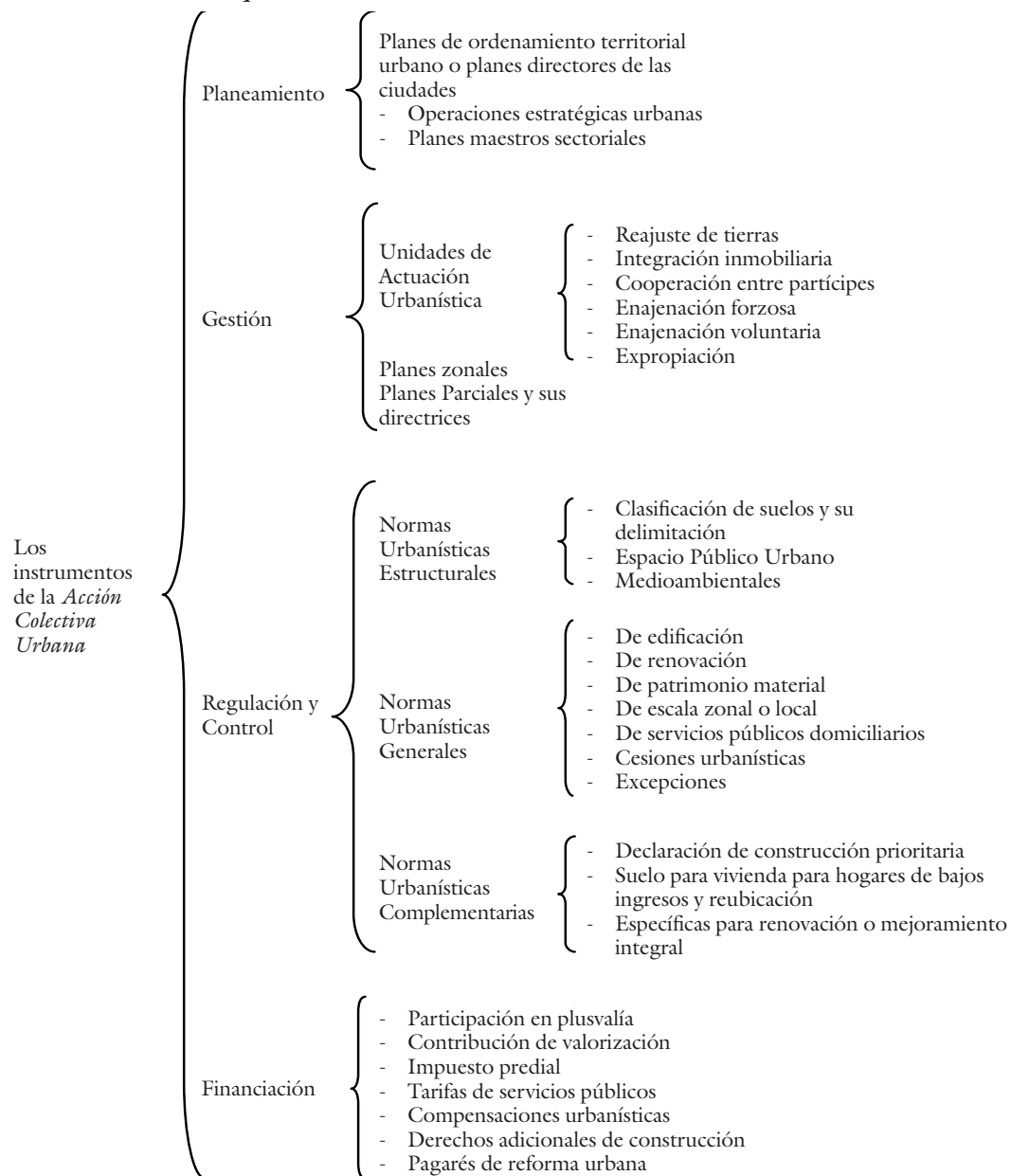
En esa acción colectiva urbana se imbrica el planeamiento urbano con los instrumentos de gestión urbana, de regulación en sí misma y de financiación para garantizar la universalización de las funciones públicas urbanas de accesibilidad, habitabilidad y sociabilidad, con los que es posible alcanzar mejores resultados sociales que con la mera intervención de la “mano invisible descontrolada” del ambiente *laissezferista impuro*. La naturaleza de cada conjunto de instrumentos de intervención así como la ingeniería institucional inherente a cada uno de ellos, tal como se ilustra en la taxonomía del Esquema 3, es comprensible en su disputa teórica con los mecanismos del *laissezferismo*, así como en la eficacia social de sus resultados.

3.1. El planeamiento urbano

A diferencia de otras nociones como la planeación o la planificación, la del planeamiento involucra una dimensión temporal y una dimensión anticipadora del Estado a las acciones de los demás agentes que intervienen en la producción de un orden socioespacial urbano. La planeación es un ejercicio

ÓSCAR A. ALFONSO R.

Esquema 3. Los instrumentos de la *Acción Colectiva Urbana*



territorios 20-21

153

de programación de algún tipo de intervención que, cuando es propiciada por la iniciativa privada, implica la identificación de una visión de futuro que orienta las acciones y omisiones de los participantes. La planificación es un ejercicio de carácter preventivo a través del que se identifican localizaciones indeseables en razón del riesgo que implica para la población o de la fragilidad de algún componente de la estructura ecológica principal que es deseable preservar. Con el planeamiento urbano se alcanzan otros fines diferentes en tanto las intervenciones del Estado –acciones u omisiones- no son inocuas, neutrales o asépticas.

La producción de bienes públicos produce riquezas mientras que la regulación produce valorizaciones de activos inmobiliarios ya existentes. Puesto que esas riquezas y esas valorizaciones no son posibles sino mediante la intervención urbanística estatal, la participación del Estado en una proporción de lo que generó es absolutamente legítima. El orden socioeconómico y espacial propuesto es, desde esta perspectiva, un proceso activo de transferencia de riquezas.

Al planeamiento urbano le son indisolubles los instrumentos de gestión, de regulación y de financiamiento. Los planes directores de las ciudades o planes de ordenamiento territorial urbano integran este conjunto de instrumentos para propiciar un orden convenido de forma un tanto más participativa que el de la imposición de reglas cuasi-monopólicas privadas, de manera que “dictadura espacial” es superada por la concertación de los objetivos y directrices para alcanzar un orden urbano.

3.2. La *gestión* urbanística

La *gestión* urbana es una acción urbanística gubernamental que permite obtener mejores resultados que la acción individual de los estructuradores urbanos a tres niveles: escala, clarificación de derechos y supresión de las barreras que impiden el desarrollo. En tanto la *escala* de la intervención, la que proponen los estructuradores urbanos de forma individual, siempre será de menor cabida que la que se alcanza con los instrumentos de *gestión*. Esta desventaja de las intervenciones individuales de los “desarrolladores urbanos” ha sido reconocida por los teóricos de la economía espacial neoclásica (Fujita et.al., 2000) que, sin embargo, se empeñan en promover un orden segregado a partir de la dictadura espacial de las *bid function rent* (Fujita, 1989, p. 14-15). El estructurador urbano es un agente interesado en realizar las obras de adecuación de los terrenos y la edificación de los activos residenciales en un plazo tan efímero como la velocidad de rotación de su capital inmobiliario se lo permita. La escala del terreno al que opera generalmente es tan baja pues se abstiene de realizar adecuaciones mayores en tanto sabe que la ampliación de la escala connota mayores riesgos. Inclusive aquellos estructuradores que consiguieron anticipar la intervención urbanística gubernamental acumulando grandes extensiones de terrenos urbanizables, adecuan y edifican por etapas hasta que saturan tales terrenos con activos residenciales. A los planes parciales de desarrollo, como a los planes locales y a las unidades de actuación urbanística le son

inherentes mayores riesgos, pues la escala de las operaciones es mayor que las de los terrenos que aspira a adecuar y construir el estructurador urbano, lo cual es soportable pues la maximización de la ganancia adopta la forma de los mayores beneficios sociales que se materializan, por ejemplo, en menores costos unitarios por metro cuadrado de la cimentación y urbanización de los terrenos.

Cuando las personas que ejercen el dominio sobre terrenos involucrados en la operación se resisten a participar, son conscientes de que la propiedad es una barrera para el desarrollo de la ciudad, ya que están convencidos que como derecho la misma no reviste obligaciones. Este es otro rasgo distintivo del *laissezferismo impuro*. Pero como la propiedad es una función social y ecológica, ellos tendrán que declararse satisfechos con las ganancias normales, a costa de someterse a sí mismos y a la ciudad al penoso juicio de expropiación por vía administrativa. La enajenación forzosa, y aún la enajenación voluntaria, son instrumentos que permiten superar a menor costo esa dificultad que constriñe la acción individual de quienes aspiran a un activo residencial en ese vecindario pero, aún, la cooperación entre partícipes es un mecanismo más democrático pues es el interés de la mayoría el que prima sobre el interés particular, el de quienes ejercen el dominio sobre el 49% o menos de la extensión superficial y se oponen a su desarrollo en busca de ganancias especulativas.

La clarificación de los derechos de propiedad es una función que generalmente se le

asigna a las instituciones que preceden a la configuración de los mercados. Cuando es el reparto equitativo de las cargas y beneficios de la urbanización el que se pone en juego, la *gestión* urbanística es más dúctil que el mecanismo microeconómico de los precios pues, en presencia de asimetrías de información, la asignación resultante puede ser perversa. No es por coincidencia que instrumentos como el *reajuste de tierras* y la *integración inmobiliaria* hayan sido diseñados en un país en el que el suelo urbano que es escaso, física y económicamente, es sometido a una persistente presión poblacional y, además, a la disolución de las fronteras de la propiedad territorial urbana en razón de las secuenciales devastaciones a que ha sido sometido: el Japón. La producción de “terrenos de reserva” con cuyo valor es posible cubrir las cargas urbanísticas en el reajuste de tierras, es la expresión material de las riquezas generadas colectivamente que, en el caso de la integración inmobiliaria, adoptan la forma de un mayor índice de edificabilidad.

3.3. La *regulación* urbanística

Tratándose de los monopolios naturales, la regulación de estos mercados persigue subsanar de alguna manera su ineficiencia económica estructural para propiciar un ajuste por cantidades, es decir, que a través de sus instrumentos es posible simular una situación de mercado semejante a la de competencia perfecta para que la oferta monopolística, de manera simultánea, racione su excedente y así se incremente el

territorios 20-21

155

del consumidor. Pero la regulación cumple otras funciones como la de evitar el abuso de la posición dominante que pueden ejercer ciertos monopolistas cuando su poder de mercado les permite practicar precios de exclusión, es decir, precios que no permiten cubrir los costos de las firmas potencialmente competidoras y, con ello, ampliar las posibilidades de imponer un mayor *mark up* a la demanda.

La regulación urbanística propone el alcance de estándares urbanísticos que propicien una ciudad con un elevado patrón de calidad de vida que, de otra manera, difícilmente podría lograrse, pues la “mano invisible descontrolada” lo es precisamente porque no conoce regulaciones distintas a las que impone el mismo mercado mediante el mecanismo de los precios. La cuestión es ¿qué diferencias asignativas surgen entre la acción de un estatuto urbano o el de cierto régimen de precios? Seguramente que unas áreas protegidas por la regulación urbanística serían desarrolladas por el mercado inmobiliario, que un edificio con valor patrimonial sea erigido en una torre de apartamentos o que las cesiones urbanísticas a la ciudad sean de tan mala calidad que se constituyan en una carga adicional para ella. En sentido contrario, la modificación de ciertos usos del suelo a otros más rentables es algo deseable, siempre que se moderen las externalidades negativas de las nuevas actividades.

Si desarrollar un bien con elevado valor ambiental para los ciudadanos es privilegio de alguna facción del capital inmobiliario, su protección para el disfrute colectivo es un

derecho inalienable bajo la tutela y el control del Estado. La regulación urbanística, en este caso, es preventiva como son las regulaciones que por regla general promueven un orden diferente al de la “mano invisible descontrolada”, de manera que con ello se evitan los privilegios y el riesgo moral a que conlleva la regulación casuística, comúnmente conocida como “la captura del regulador”. Si esta última opción ha quedado clausurada por tratarse de una regulación indicativa y no intrusiva, a los agentes que operan en los mercados inmobiliarios urbanos solo les queda la opción de anticipar la acción colectiva urbana a que nos referimos como *institución*, si su interés es no perder las sobreganancias que captaron durante el *laissezferismo impuro*.

La interdependencia de los estructuradores urbanos tiene variadas implicaciones que provienen de operar en un ambiente de incertidumbre y de su capacidad de anticipar el contenido de la regulación urbanística. Tal capacidad no emerge de la sofisticación de métodos predictivos, como sí de su capacidad de movilizar el capital inmobiliario hacia el suelo urbano con antecedencia a que ocurra la norma, esto es, a producir riquezas como si aún operara en un ambiente *laissezferista impuro*.

Las normas urbanísticas estructurales que previenen sobre el suelo edificable y sus usos, la producción de suelo público, la protección de bienes ambientales y de valor histórico para la ciudad, son normas cuasi-estatutarias urbanas que posteriormente son desarrolladas por normas urbanísticas de carácter general y de carácter comple-

mentario. Las normas urbanísticas generales crean derechos así como también imponen obligaciones, en la medida que los bienes residenciales privados que se edifican en la ciudad se erigen con base en la existencia de bienes públicos. Las normas urbanísticas complementarias se dirigen hacia aquellos bienes privados que intentan escapar al principio de la función social y ecológica de la propiedad como también hacia los que revisten alguna meritividad urbana, esto es, que su producción y circulación social es deseable a costa de algún esfuerzo colectivo.

3.4. La financiación del capital público urbano

El *laissezferismo impuro* es una forma de operación de los mercados inmobiliarios en el que los agentes que allí participan promueven cotidianamente la desvalorización del capital público bajo modalidades como su provisión “a fondo perdido”. Tal modalidad es una forma perversa de impedir la reproducción de un capital que, como cualquier otro, tiene que circular en función de la creación de una ciudad con un elevado patrón de sociabilidad, esto es, en la que los rasgos de la segregación socioespacial no sean tan evidentes como los perseverantes. La contradicción es evidente. Mientras el capital público no se reproduzca, la producción de bienes públicos urbanos se constreñirá al punto de estrangular la oferta de bienes inmobiliarios residenciales por la escasez física y económica de suelo urbano que ello entraña, al paso que el enriqueci-

miento sin justa causa de los agentes más ávidos de sobreganancias equivaldrá a las pérdidas sociales urbanas que toman cuerpo en la exclusión y en la segregación socioespacial urbana.

Cuando la circulación del capital público urbano toma la forma de gravámenes al mayor valor de los activos inmobiliarios originados en la intervención pública, puede surgir la tentación de querer restaurar para el gobierno la totalidad del mayor valor no producido por los privados. Sin embargo, estos gravámenes están sujetos a reglas de la fiscalidad como cualquiera, en especial, a la regla de la elasticidad del recaudo que implica que un gravamen al margen tiene una elevada probabilidad de que no sea pagado, ocasionando esto la ulterior desacreditación social de instrumentos como la participación en la plusvalía urbana y otras formas de representación como la contribución de valorización.

En el *planeamiento urbano* los cuadros de la hacienda pública local son quienes emplean los instrumentos de financiación de la intervención urbanística para anticipar la acción anticipadora de los agentes privados y, con ello, contribuyen a garantizar la reproducción del capital público urbano. Cuando omiten hacerlo, como en el ambiente *laissezferista impuro*, crean privilegios a particulares.

Así tenga que circular como le corresponde a otros tipos de capital, al capital público urbano no le es atribuible ninguna ganancia, razón por la cual su desvalorización lo distingue de otras modalidades. Ese capital desvalorizado se expone, como ningún

otro, al riesgo de una depreciación física que no guarda la misma relación con la vida útil, como sí puede ocurrir con el capital productivo privado. Después de fijarse al suelo, el capital público urbano carece de un uso alternativo, de manera que las reglas de la eficiencia asignativa, por lo menos desde ese instante, tampoco operan, como sí puede ocurrir con el capital privado. Estas razones hacen de la financiación del capital público urbano una tarea impopular para los gobernantes que, en aras de la reproducción de su capital político, tienden a incrementar su desvalorización como si operaran en un ambiente *laissezferista impuro*, es decir, asumiendo el deterioro real de los gravámenes a la valorización no ganada del suelo a costa de la reducción en la oferta de bienes públicos urbanos.

Mientras que la contribución de valorización es un mecanismo de financiación de los bienes públicos urbanos que equivale a un cobro anticipado de los incrementos en el valor de mercado de los activos inmobiliarios que ellos originan, la plusvalía urbana es una participación del Estado *ex post* a su intervención urbanística. Las fallas del Estado aparecen en el primer caso cuando no se producen los bienes públicos objeto de la contribución y, en el segundo, cuando habiéndose realizado la intervención urbanística el Estado no participa en los incrementos que ella ocasionó en los precios del suelo urbano. Otra falla puede ocurrir cuando esos gravámenes ya han tenido lugar y, ulteriormente, las familias tienen que volver a resarcir al Estado por mecanismos como las tarifas del servicio de acueducto

y alcantarillado en las que, de hecho, solo podrían incorporarse los cargos de reposición de las redes.

Incentivos como las compensaciones urbanísticas, los derechos especiales de construcción y los pagarés de la reforma no son un privilegio a privados, sino un estímulo fiscal que debe retribuirse a la ciudad en la conservación del patrimonio histórico material o en la renovación de un parque inmobiliario de elevado valor simbólico.

Comentarios finales

Variadas y persistentes transformaciones vienen ocurriendo en el orden socioespacial que soportan las ciudades. Este trabajo pretende aportar un marco analítico alternativo para comprenderlas. Al concluir su estudio se habrá podido colegir que, al menos en la materia que se ha tratado, difícilmente un mercado inmobiliario residencial está en capacidad de sustituir, así sea parcialmente, a la intervención urbanística estatal. En los términos de Keating (2003, p. 65-66), “los mercados por sí solos no pueden reemplazar al gobierno”. Más aún, la intervención urbanística estatal precede a la formación de tales mercados.

Esto ocurre al paso que nuevas formas de gestión urbana vienen apareciendo con ímpetu, la mayoría de ellas amparadas en el discurso monofónico de la competitividad urbana. Si la ventaja comparativa, por ejemplo, surgió de la verificación de la mezquindad de la naturaleza al distribuir abundancia y escasez de manera irregular por todo el

ÓSCAR A. ALFONSO R.

planeta, la ventaja competitiva le sucedió al incorporar el hombre su capacidad creativa y de innovación al proceso económico; pero la *ventaja colaborativa* (Font, 1997 citado por Abramo y Rodríguez 2005, p. 31) es la forma contemporánea con la que capitales privados en busca de valorización se asocian con capitales públicos bajo la forma de convenios público-privados para producir, por regla general, bienes club urbanos. Mientras que la entidad pública está obligada a rendir cuentas al público, su socio privado no lo está y mientras que el privado pretende la valorización de su capital, al capital público le está vedada tal opción. De manera que estos convenios lucen desequilibrados desde su inicio y están expuestos a la incertidumbre y, por tanto, a asumir la forma de un contrato incompleto, luego la regla para suscribirlos es la obtención del mayor rédito social del capital público movilizado.

La *ventaja colaborativa* implica alcanzar consensos sobre el destino de las inversiones “público-privadas” orientadas por el criterio de la competitividad. La intervención urbanística estatal los persigue igualmente pero acerca de una cuestión más trascendente: un orden socioeconómico y espacial. De manera que las tensiones en materia de la asignación del capital público urbano aparecen hoy en día como telón de fondo de la disputa mercantil por una estructura urbana en mutación. La forma en que se dirime tal disputa y, por consiguiente, la disolución de las tensiones recae, inevitablemente, en el esclarecimiento de los objetivos de la intervención urbanística estatal.

Referencias Bibliográficas

- Abramo, P. (1998). *La Ville Kaléidoscopique, Coordination spatiale et convention urbaine*. Paris, L’Harmattan.
- Abramo, P. y Rodríguez A. (2005). *Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado del suelo urbano*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Alfonso, O. (2007). Aportes a una teoría de la estructuración residencial urbana. *Revista de Economía Institucional*, 17 (9). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Camagni, R. (2005). *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Chang, H-J. (2006). La relación entre las instituciones y el desarrollo económico: problemas teóricos claves. *Revista de Economía Institucional* 8 (14). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Commons, J.R. (2003) [1931]. Economía Institucional. *Revista de Economía Institucional* 5, (8). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cuervo, L. M. (1997). El agua potable como bien mayor. *Revista Regulación* 1, 2. Bogotá: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Fujita, M. (1989). *Urban Economic Theory: Land Use and City Size*. Cambridge: University Press.
- Fujita, M., Krugman, P. y Venables, A.J. (2000). *Economía espacial: las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Godoy, S. y Stiglitz, J. (2004). *Growth, Initial Conditions, Law and Speed of Pri-*

vativization in Transition Countries: 11 Years Later.

- Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume Editora.
- Keating, M. (2003). Gobernar las ciudades-región: política, economía y desarrollo. *Cadernos IPPUR 17*, 2. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Levy, J.L. (1997). [1988]. *Contemporary Urban Planning*. Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.
- Nelson, R. R. y B. N. Sampat. (2001). Las instituciones como factor que regula el desempeño económico. *Revista de Economía Institucional 5*, (10). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Rallet, A. (2002). Economía da proximidade: em direção a um balanço. *Cadernos IPPUR, XVI*, 2. Rio de Janeiro: IPPUR - Universidad Federal do Rio de Janeiro.
- Smolka, M. O. (2003). La experiencia y el debate colombiano en el contexto latinoamericano. En M. M. Maldonado, (Ed.), *Reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: Cider, Universidad de los Andes, Colciencias, Alcaldía Mayor de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy y Fedevivienda.
- Von Thünen, H. (1966). *The Isolated State*. Oxford: Pergamon Press.