



*Capítulo 10*

Externalidades, planificación y  
decisiones colectivas

ALAN W. EVANS



*Tu vecino no es una persona, es un ambiente. Es el ladrido de un perro, el ruido de un piano, es una disputa por el muro medianero; es cañerías más ruidosas que las tuyas, o rosas más bonitas que las tuyas.*

G. K. Chesterton, *The Irishman*

## I. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ SE PLANIFICAN LAS CIUDADES?

A lo largo de la historia, las ciudades se han planificado o, más bien, se ha intentado planificarlas, aunque las razones para hacerlo han variado. En muchos casos la planificación obedeció a motivos estéticos. Uno de los ejemplos más famosos es el plan de L'Enfant para Washington D. C., que instaló los edificios más importantes en terrenos elevados y diseñó amplias avenidas que conducían hacia ellos. A veces las consideraciones militares se entremezclaron con la estética. La Ringstrasse de Viena y los bulevares y avenidas del París de Haussmann son impresionantemente anchos porque se pretendía que los ejércitos pudieran maniobrar y los revolucionarios no pudieran bloquearlas con barricadas. A veces el diseño pretendía combinar estos factores con razones pragmáticas, como en el caso de las *bastides*, en el sudoeste de Francia, fundadas tanto por los ingleses como por los franceses durante la Guerra de los Cien Años. Principios semejantes se aplicaron cien años más tarde cuando se diseñaron las nuevas ciudades del imperio español en América del Sur, todas con un trazado común establecido en las Leyes de Indias (véase Kostof, 1991).

Pero la planificación del uso del suelo tal como se desarrolló en los siglos diecinueve y veinte se basa en consideraciones más mundanas que la belleza o el poder. Las ciudades que surgieron después de la revolución industrial en Gran Bretaña resultaron lugares desagradables para trabajar y vivir y los reformadores describieron sus problemas de diversas maneras. Quizás la más famosa de estas descripciones es la obra de Engels *La situación de la clase obrera*, pero en Inglaterra los estudios de Booth y de Mayhew son igualmente conocidos y, porque su postura política era más reformista que comunista, su impacto en Gran Bretaña tal vez fue mayor. Y quizás el reformador más eficaz haya sido Charles Dickens, cuyas descripciones en, por ejemplo, *Hard Times*, llegaron a un público mucho más amplio que el de cualquier otro escritor, obligando a las clases medias a prestar atención a la situación de los pobres.

Desde el punto de vista de un economista, a estos reformadores les preocupaban dos cosas. La primera era la pobreza en sí. La segunda era el ambiente en el que vivía la gente y, en particular, lo que los economistas llamarían “externalidades”. El hecho de que la gente viviera hacinada y tan cerca de las fábricas significaba que la vida y las acciones de otros los afectaban, a diferencia de lo que ocurría en las aldeas campesinas que habían dejado atrás.

Si ésta era la manera como funcionaba el mercado capitalista, alegaban los reformistas, había que hacer algo para regularlo. La consecuencia fue una legión de leyes, controles, reglamentos de planificación y ordenanzas de zonificación para dictar qué se podía hacer y dónde. El propósito era alejar las fábricas y el resto de las actividades que causaban externalidades negativas de los lugares donde vivía la gente, reducir la densidad y crear espacios públicos donde se pudiera vivir una vida decente.

En este capítulo analizaré cómo opera la planificación del uso del suelo. Después de examinar los distintos instrumentos con que los gobiernos pueden controlar el uso del suelo, revisaré el análisis económico estándar de las externalidades negativas, tanto el enfoque basado en la economía de bienestar de Pigou, como las variaciones sugeridas más tarde por Coase. El análisis económico postula que las externalidades pueden mitigarse con impuestos, subsidios o controles. Por contraste, el uso del suelo se planifica, casi exclusivamente, mediante controles y reglamentos. Propondré que esto se debe a razones históricas y a que políticamente es mucho más fácil imponer controles que cobrar impuestos. Analizaré la evidencia empírica de la existencia e importancia relativa de las externalidades negativas que los sistemas de planificación tratan de mitigar. Luego examinaré la zonificación en la práctica y demostraré que los planes reguladores pueden terminar siendo manipulados para acomodar presiones políticas que tienen fines distintos de la mitigación de externalidades. En particular, existe evidencia de que los propietarios de barrios más ricos usan la zonificación para excluir a las familias pobres. Para concluir, sostendré que la manera en que finalmente opere la planificación del uso del suelo dependerá de la cultura social y política de cada lugar.

## II. MÉTODOS DE PLANIFICACIÓN

Es evidente que por razones culturales e históricas la planificación del uso del suelo no ha evolucionado igual en todo el mundo, de modo que puede variar considerablemente entre un país y otro. En algunos países con ingresos muy bajos los recursos del gobierno seguramente no serán suficientes para hacer cumplir las regulaciones. En otros, quizás el imperio de la ley no sea universalmente aceptado por la población y los planes reguladores no puedan aplicarse.

En aquellos lugares donde sí se pueden hacer cumplir los planes reguladores hay numerosos métodos disponibles para asegurar que el uso real del suelo coincida con el uso planificado. En un extremo del espectro están, o estaban, los antiguos países comunistas, donde todo el suelo pertenecía al Estado (y si originalmente no le pertenecía, entonces fue expropiado durante la revolución). Luego, los usos del suelo podían imponerse desde arriba. Como la teoría marxista del trabajo supone que la tierra no tiene valor (ya que no se necesita trabajo para producirla), a menudo estos planes condujeron a un desaprovechamiento y a un uso ineficiente del suelo (Bertaud y Renaud, 1997), pero ésta no es nuestra preocupación aquí. Más interesantes son los sistemas intermedios que, por diferentes razones, evolucionaron, por ejemplo en Suecia, los Países Bajos o Hong Kong. En cada uno de estos casos el Estado era el dueño de la tierra que se podía desarrollar, ya sea porque había sido adquirida anteriormente a la fuerza (Suecia y los Países Bajos), porque

le pertenecía originalmente al Estado (Hong Kong), o porque le había sido ganada al mar mediante relleno (Hong Kong) o diques y drenajes (Países Bajos). El uso del suelo podía ser planificado y definido antes de venderlo al sector privado, y quienes compraban terrenos se obligaban, como parte del contrato de compraventa, a construir lo que el plan dictaba.

Más allá, en el espectro que cubre desde el control total del Estado hasta la completa libertad, está el Reino Unido. Cuando se sentaron las bases del actual sistema en 1947, se nacionalizaron los derechos de desarrollo inmobiliario de todo el territorio del reino. La intención en ese momento era establecer un modelo parecido a los señalados más arriba. Al igual que en Suecia y los Países Bajos, el suelo que aún no había sido desarrollado podía ser adquirido a la fuerza, al valor de uso existente, para luego desarrollarlo por el sector público, o venderlo para su posterior desarrollo en la manera indicada líneas arriba. En realidad, este programa nunca se llevó a cabo. Los desarrollos urbanos por lo general los ha realizado el sector privado en suelos de propiedad privada, pero para ello hay que obtener un permiso. Hay planes reguladores para cada área, pero durante los últimos treinta años, más o menos, éstos no han sido totalmente precisos en cuanto a qué uso se le puede dar o no dar a un terreno determinado. De modo que aun cuando el plan regulador indique que un área deba destinarse, por ejemplo, a la construcción de viviendas de baja densidad, es posible solicitar el cambio de uso. A la inversa, si se solicita una autorización para construir viviendas de baja densidad, ésta puede ser rechazada.

Al sistema británico de planificación se le suele llamar “no zonificado”, para distinguirlo del que existe en los Estados Unidos y en la mayoría del resto del mundo. En el sistema de zonificación, a los terrenos se les asignan determinados usos. Por ejemplo, un terreno en las afueras de una ciudad puede ser zonificado para que se construyan sólo viviendas unifamiliares en sitios de mil metros cuadrados. El proyecto inmobiliario que coincida con esta ordenanza de zonificación se considera aceptable y se puede llevar a cabo sin solicitar el permiso respectivo, al contrario de lo que hubiera sido necesario en el Reino Unido. A la inversa, el uso que no cumpla con la regulación estaría prohibido.

Una de las razones por las que el Reino Unido y los Estados Unidos tienen sistemas diferentes obedece a que sus sistemas jurídicos y constitucionales son diferentes. Como dije anteriormente, en 1947 se nacionalizaron los derechos de uso del suelo en el Reino Unido y, de hecho, se estableció un fondo para pagar compensaciones (aunque debido a los conflictos legales, y porque el esquema original fue parcialmente modificado, a la larga jamás se pagó indemnización alguna). En cambio, en los Estados Unidos, según la Quinta Enmienda de la Constitución, están prohibidas las expropiaciones de terrenos sin una debida compensación. Una serie de casos legales han establecido que se puede regular el desarrollo urbano, tal como se permiten algunas formas de control del crecimiento; pero una prohibición expresa de desarrollar un terreno sería inconstitucional, salvo que éste fuese comprado por el gobierno local, el estatal o el federal. La zonificación también implica que una vez que se ha destinado una superficie a un determinado uso, todos los sitios dentro de esa superficie tienen que ser tratados de igual forma ante la ley. La aparente arbitrariedad y la poca importancia del precedente en el sistema británico no tendrían cabida en un sistema de zonificación como el norteamericano porque, en mi opinión, se sostendría que es inconstitucional.

### III. EXTERNALIDADES: LA TEORÍA

#### III.1. Una visión pigouviana

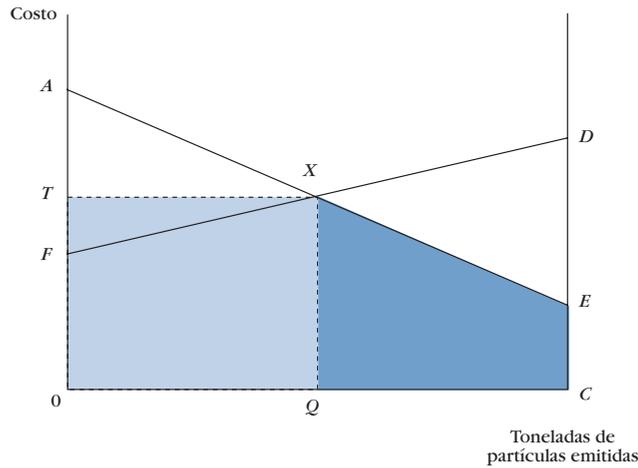
A principios del siglo veinte, el economista inglés Arthur Pigou estudió y sistematizó las circunstancias que justifican intervenir el mercado (por supuesto, algunos años después que los gobiernos habían comenzado a intervenir de hecho). El análisis estándar es como sigue. La teoría económica nos enseña que, bajo ciertas condiciones, las economías de mercado alcanzan cierto tipo de equilibrio óptimo. Una de las condiciones es que los contratos bilaterales de compraventa de bienes o servicios no afecten a terceros. Ahora bien, cuando el consumo de un bien les impone costos o beneficios a otros, se dice que hay externalidades de consumo. De manera análoga, cuando la producción de un bien o servicio le impone costos o beneficios a otro se dice que hay externalidades de producción. El análisis económico desarrollado por Pigou sostiene que las externalidades de consumo o las de producción justifican la intervención del gobierno y, además, sugiere cómo diseñar impuestos, subsidios y controles para alcanzar lo óptimo.

El argumento se puede demostrar con el Gráfico 1. Puesto que éste fue el ejemplo que usó Pigou, supongamos que el humo de una fábrica está contaminando el medio ambiente. El volumen de, digamos, partículas que emite la fábrica se muestra a lo largo del eje horizontal y el equivalente pecuniario de los costos, en el eje vertical. Sin ningún tipo de control o restricción, la fábrica emite  $C$  toneladas de partículas. El equivalente pecuniario del daño que cada tonelada adicional de partículas les causa a los vecinos de la fábrica se muestra con la línea  $FD$ . El costo total del daño que soportan los vecinos es igual a la suma del costo impuesto por cada tonelada, es decir, el área  $OFDC$ .

La fábrica podría reducir las emisiones de partículas. El costo de hacerlo se grafica con la línea  $AE$ , inclinada hacia abajo. Aquí,  $E$  es el costo de eliminar la última tonelada de contaminación (cuando ya se está contaminando  $C$ ) y  $A$  es el costo de eliminar la primera tonelada, es decir, si apenas se contamina. Nótese que, si bien la inclinación hacia arriba de  $FD$ , que grafica el costo del daño que la contaminación les causa a los vecinos, es arbitraria (podría ser horizontal), la inclinación hacia abajo de  $AE$  es casi inevitable tecnológicamente. La razón es que resulta relativamente barato reducir en una tonelada la emisión de partículas cuando se está contaminando mucho, pero sin duda el costo incremental de eliminar una tonelada más de emisiones aumentará a medida que disminuya la cantidad total de partículas emitidas. En el caso de la chimenea de la fábrica, sería posible construirla un poco más alta con relativa facilidad, pero para lograr reducciones adicionales habría que recurrir a los lavadores, los convertidores catalíticos y otros métodos cada vez más complicados y onerosos.

A quienes les sea familiar el análisis económico les resultará obvio que cuando no existe ninguna regulación, la fábrica contamina demasiado: cuando ya emite  $C$  toneladas de partículas le costaría apenas  $E$  reducir las emisiones en una tonelada, pero les reduciría el daño causado a los vecinos en  $D$  (una ganancia social neta igual a  $A-E$ ). Este mismo razonamiento indica que el nivel “óptimo” de contaminación, es decir aquel que maximiza el bienestar económico, es igual a  $Q$  toneladas. Por un lado, no es conveniente que la fábrica emita más de  $Q$  toneladas, porque el costo de evitarlo sería menor que el daño que esas toneladas adicionales ocasionen a los vecinos. Al mismo tiempo, tampoco es conveniente

**Gráfico 1** Externalidades e impuestos pigouvianos



*Nota:* El gráfico muestra el monto óptimo de contaminación, vistos, por un lado, el daño que ésta les causa a quienes viven cerca de la fábrica y, por el otro, el costo de reducirla. El número de toneladas de partículas que emite la fábrica se muestra a lo largo del eje horizontal y el equivalente pecuniario del daño y los costos, en el eje vertical. La línea  $FD$  muestra el costo del daño que cada tonelada adicional les causa a los vecinos de la fábrica. En el gráfico esta línea aparece inclinada hacia arriba, indicando que el daño crece a medida que aumenta la contaminación. La línea  $AE$  muestra el costo de reducir las emisiones. En el gráfico esta línea aparece inclinada hacia abajo, indicando que es más barato disminuir en una tonelada las emisiones si ya se está contaminando mucho.

contaminar menos que  $Q$  toneladas, porque el costo que tendría que pagar la empresa (y, por lo tanto, la sociedad) para disminuirla sería mayor que el daño que la contaminación les impone a los vecinos (y, por lo tanto, a la sociedad). Nótese que, desde luego, el análisis económico no propone eliminar la contaminación. Es necesario evaluar los costos y beneficios de cualquier cambio.

La economía de bienestar pigouviana sugiere que lo óptimo se puede alcanzar de varias maneras. Primero, se le puede cobrar a la empresa un impuesto por tonelada emitida, igual a  $T$  en el Gráfico 1. Luego, la empresa reducirá las emisiones mientras el costo por tonelada que deje de emitir sea menor que el ahorro por no pagar el impuesto, es decir hasta contaminar sólo  $Q$ . En el margen, el costo que debe pagar la empresa por emitir una tonelada más es igual al daño que esa tonelada les causa a los vecinos.

Alternativamente, se le puede pagar un subsidio a la fábrica igual a  $T$  por cada tonelada de partículas que deje de emitir. Ahora la empresa reducirá las emisiones mientras el ingreso por cada tonelada que deje de emitir sea mayor que el costo de no emitirla, es decir hasta contaminar sólo  $Q$ . En el margen, el beneficio que obtiene la empresa por no emitir la última tonelada es exactamente igual al daño que se les evita a los vecinos.

El análisis de impuestos y subsidios óptimos se centra en el problema de la eficiencia social y no se preocupa de quién pagará por reducir la contaminación. Sin embargo, es evidente que si bien el número de toneladas emitidas es el mismo si se cobra un impuesto por emitir o se paga un subsidio por dejar de emitir, los dueños de la fábrica preferirán el subsidio. Al final, elegir uno u otro dependerá más de argumentos políticos y éticos que económicos. Generalmente se tiende a pensar que debe pagar quien contamina, pero en

algunos casos la percepción política puede ser diferente. Por ejemplo, en Gran Bretaña y en gran parte de Europa a los agricultores se les paga para que no labren algunos sitios de especial interés científico, allí donde probablemente se multaría a las empresas mineras por extraer en tales sitios.

Sin embargo, la intervención más común no consiste en cobrar impuestos o pagar subsidios, sino en reglamentar y controlar. Es típico que el gobierno imponga límites a las emisiones. En la figura anterior esto significa que a la fábrica se le exigirá no emitir más que el monto óptimo,  $Q$ , y se pondrán en práctica procedimientos de inspección, respaldados por multas, para asegurar que se cumpla con la norma. Así, para poner un ejemplo muy sencillo, en Gran Bretaña todos los automóviles que se han vendido desde 1992 deben tener un convertidor catalítico, y todo vehículo de tres años o más tiene que pasar cada año una revisión técnica que controla que el convertidor funciona y el vehículo no emite más de lo permitido.

Son diversas las razones de por qué predominan los controles. La primera es porque son más aceptables políticamente, sobre todo para quienes crean la externalidad negativa. Para apreciarlo es conveniente volver al Gráfico 1. El costo que se le impone a la fábrica cuando se le exige reducir las emisiones a  $Q$  toneladas es igual al área  $QCEX$ , que aparece destacada en gris oscuro. Si a la empresa se le cobrase un impuesto de  $T$  por tonelada emitida, ésta elegiría emitir  $Q$  y para lograrlo también pagaría el costo igual al área  $QCEX$ . Pero además tendría que pagar impuestos por emitir  $Q$ , un desembolso igual al área  $0QXT$ , que aparece destacada en gris claro.

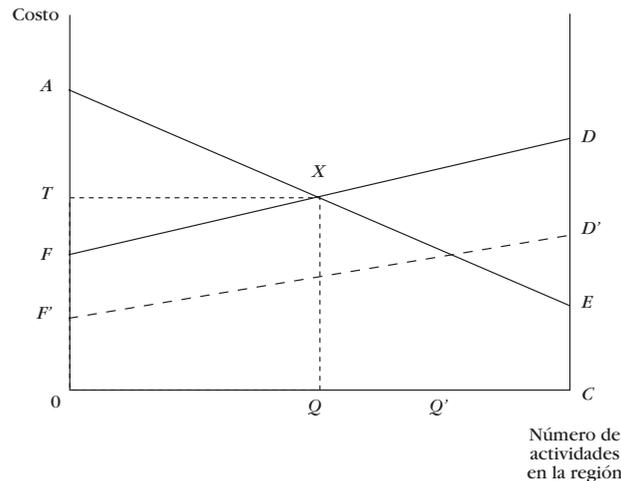
Una segunda razón se basa en la teoría económica. Para dibujar el Gráfico 1 se necesita conocer el monto del daño provocado por la contaminación y el costo de eliminarla, y que ambos se mantengan más o menos constantes de un año para otro. Sin embargo, quizá sea difícil calcular el costo del daño; además, éste puede variar. Por ejemplo, los niveles “normales” de contaminación en un río pueden tener poco impacto la mayor parte del año, pero en otra época del año pueden liquidar a los peces, y los momentos en que ello ocurre podrían ser impredecibles. En este tipo de escenario, desde el punto de vista económico es preferible que exista, en lugar de un impuesto, un límite que no se deba exceder y un control.

La tercera razón es, una vez más, principalmente política. Aunque a los economistas puedan gustarles los impuestos, la gente en general tiende a verlos como un “permiso para contaminar” que “sólo pueden obtener los ricos”. La gente considera que hay igualdad ante la ley cuando todo el mundo cumple los controles.

Estos argumentos, especialmente los políticos, se pueden aplicar al análisis de la planificación del uso del suelo y ayudan a explicar la preferencia por zonificar, es decir por imponer controles antes que cobrar impuestos. En el caso de la planificación del uso del suelo, otra razón muy importante, casi con seguridad, son sus orígenes históricos que dieron lugar a una manera de pensar que presupone la aplicación de controles e ignora los incentivos económicos. Después de todo, los economistas llegaron a ocuparse del uso del suelo recién en los años sesenta y setenta del siglo pasado, mientras que la planificación urbana, de una manera u otra, ha estado presente por muchos siglos. Y gran parte del análisis económico inicial consistió, de hecho, en elaborar una explicación o más bien una racionalización de qué hacían los planificadores.

No obstante, otros argumentos económicos sí se pueden aplicar a la planificación urbana y ayudan a explicar el predominio de la zonificación y la regulación por sobre los

**Gráfico 2** Número de empresas e impacto ambiental



*Nota:* El gráfico muestra el número óptimo de firmas en una zona, vistos, por un lado, el daño que éstas les causan a quienes viven cerca de la fábrica y, por el otro, el costo de excluir firmas de la zona. El número de firmas se muestra a lo largo del eje horizontal y el equivalente pecuniario del daño y los costos, en el eje vertical. La línea  $FD$  muestra el costo del daño que cada firma adicional les causa a los vecinos. En el gráfico esta línea aparece inclinada hacia arriba, indicando que el daño crece a medida que aumenta el número de firmas. La línea  $AE$  muestra el costo de reducir el número de firmas. La línea  $F'D'$  muestra el daño que cada firma adicional les causa a los vecinos si la zonificación excluye a las firmas que causan más externalidades ambientales.

impuestos y los subsidios. Para esto usaré el Gráfico 2, que es muy parecido al Gráfico 1, pero el eje horizontal ya no indica la cantidad de partículas emitidas por una sola empresa, sino el número de empresas y actividades en una región.

El primer argumento es una variación del expuesto líneas arriba. Supongamos que se limita el impacto ambiental prohibiendo que se instalen en ese mismo lugar más de  $Q$  empresas. Es muy probable que tal zonificación sea políticamente aceptable, incluso atractiva, para aquellas empresas que ya están instaladas allí. La competencia por clientes, proveedores y trabajadores será menos intensa y la prohibición les otorga a las empresas que ya están instaladas cierto poder de mercado. Por otra parte, la gente en general verá a la restricción como un paso hacia el mejoramiento del medio ambiente y seguramente la apoyará. Además, si las restricciones se aplican estrictamente en toda el área, su impacto será capitalizado en el valor del suelo en el cual se permite el uso restringido, de modo que los usuarios que ya están allí ganarán aún más. ¡Mucho mejor que pagar impuestos más altos! Esta capitalización ocurrió, por ejemplo, en Gran Bretaña, donde todo desarrollo inmobiliario es restringido porque se le percibe como amenaza para la campiña. El valor del suelo urbano existente aumenta por la restricción, que por eso es apoyada por los dueños de propiedades, es decir, la mayoría de la población, ya que casi todos son dueños de sus casas.

Otro argumento más en favor de la zonificación, que no es posible apreciar usando el Gráfico 2, es que el costo de la contaminación se podría reducir, incluso minimizar, si aquellas actividades que contaminan más o quienes están sufriendo sus consecuencias se pueden reubicar. Si las actividades contaminantes se prohíben en la vecindad inmediata de

los afectados, la relación entre la contaminación y el daño representado en el Gráfico 2 por la línea  $FD$  se trasladará hacia abajo a la relación indicada por la línea punteada  $F'D'$ ; vale decir, el impacto ambiental causado por un número dado de firmas, visto que las más contaminantes quedan excluidas, es mucho menor. Luego, el número óptimo aumenta a  $Q'$  porque el tipo de firmas que se instalen ya no afectará mayormente al ambiente. De hecho, es tanto lo que se reduce el costo neto de la contaminación, que reubicar empresas podría ser suficiente para que el problema se considere resuelto.

### III.2. Una visión coasiana

La economía del bienestar tal como la sistematizó Pigou sirve principalmente para explicar y racionalizar qué hacen los planificadores urbanos. Pero también deberíamos considerar el argumento que desarrolló posteriormente Ronald Coase (1960), que debilita algunas de las premisas que sustentan el análisis de Pigou.

En primer lugar, la versión coasiana sugiere que la intervención del gobierno tal vez sea innecesaria. Supongamos que el contaminador es, como se decía en líneas anteriores, una sola empresa con una chimenea que emite humo. Supongamos también que hay una sola empresa afectada por la contaminación, por ejemplo una lavandería ubicada en las cercanías. Según Coase, nada impide que ambas empresas negocien. La forma en que se lleven a cabo estas negociaciones, dice Coase, dependerá de las posiciones legales o éticas de las partes. Si el derecho está de lado de la lavandería, el contaminador tendría que pagarle para seguir contaminando. Pero si no lo está, podría ser que la lavandería tuviera que pagarle al contaminador para que no contamine.

La idea de que las externalidades “van en ambas direcciones” no es tan obvia e intentaré ilustrarla con un ejemplo. Si yo hago mucho ruido, soy culpable de empeorarles el ambiente a mis vecinos. Sin embargo, si mis vecinos insisten en que yo viva en completo silencio y reclaman, digamos, por el ruido que mete el regador de mi jardín, sin duda que su exigencia de no hacer ruido alguno deteriorará mi medio ambiente. Por lo tanto, la idea de Coase es que hay normas y convenciones con respecto a las externalidades, y quién sea el contaminador y quién el contaminado dependerá de la legislación o de estas normas o convenciones.

Un segundo argumento derivado del análisis de Coase tiene que ver con la calidad de la información de que dispone el gobierno. Los gráficos 1 y 2 suponen que el gobierno, al fijar un nivel óptimo de contaminación, posee información completa sobre los costos de la contaminación y el costo de eliminarla, es decir, toda la información implícita en las líneas  $AE$  y  $FD$ . Sin embargo, el gobierno no necesariamente cuenta con esta información, aun cuando otros sí pueden tenerla. De modo que probablemente el contaminador sepa mejor que el gobierno cuál es el costo de eliminar la contaminación y, tal vez, el contaminado pueda estimar mejor el costo del daño producido. En consecuencia, es muy posible que si se deja que las partes negocien para solucionar el problema, se logre una solución más eficiente que la impuesta por el gobierno.

Una postura política que se puede deducir de los argumentos de Coase es que sería mejor si los gobiernos no intervienen en el mercado para tratar de solucionar los problemas que causan las externalidades. Por el contrario, deberían hacerse a un lado y dejar que las partes involucradas solucionen directamente sus problemas. Se dice que la responsabilidad de

los gobiernos es garantizar que los derechos de propiedad de las partes estén suficientemente bien definidos para que ellas puedan negociar en forma válida.

No está muy claro que éste haya sido el punto de vista de Coase; porque mientras la negociación es posible si hay un solo contaminador, ésta se torna más difícil a medida que aumenta el número de involucrados por ambos lados. Si son muchas las personas afectadas por la contaminación, será difícil lograr que todas actúen de común acuerdo para negociar con el contaminador. Cuando muchos participan en una negociación, en la práctica, aunque no tanto en teoría, es casi imposible llegar a una solución.

Evidentemente, también hay un problema de justicia. Para poner un ejemplo extremo, si en algún país menos desarrollado la fábrica contaminadora es de una gran empresa multinacional, la comunidad y otras personas que viven en los alrededores no dispondrán de los medios que tiene la gran empresa para contratar negociadores y abogados. En este caso suele prevalecer la “fuerza bruta” y ésta es una de las razones por las cuales los gobiernos tienden a intervenir.

#### IV. EXTERNALIDADES: LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Los argumentos teóricos expuestos líneas arriba suponen que existen externalidades y que la zonificación puede minimizar sus consecuencias. El trabajo empírico, que se ha realizado casi exclusivamente en los Estados Unidos, ha tenido cierta dificultad para confirmar ambas hipótesis. El primero de estos estudios fue realizado por Crecine, Davis y Jackson en 1967. Su investigación usó lo que después se llamó el “método de precios hedónicos” (*hedonic price method*), centrado, en este caso, en los determinantes del precio de las casas. El método consiste en lo siguiente: supongamos una casa ubicada en un área afectada por una externalidad negativa (v. gr., el olor de un basural) y comparemos su precio con el de otra casa, prácticamente idéntica pero que está ubicada en un área que no ha sido afectada por la externalidad. Es evidente que si la diferencia es percibida y a los compradores les importa, ésta debería reflejarse en los precios, valorándose así la externalidad.

Crecine *et al.* (1967) estudiaron las viviendas en Filadelfia, pero no encontraron diferencias de precios que pudieran atribuirse, con certeza razonable, a externalidades. Sin duda que había algunas diferencias, pero estadísticamente éstas podrían haberse debido a la casualidad. El efecto del trabajo fue estimular una serie de otros trabajos en los diez o quince años siguientes. Casi todos usaron el método de precios hedónicos y casi todos llegaron a conclusiones igualmente negativas: las externalidades no parecen tener mucho efecto sobre los precios.

Sin embargo de que no se encuentren efectos importantes, no significa que se deba dar por refutada la hipótesis de que existan externalidades dañinas. Después de todo, hay otras maneras de explicar por qué no se encontraron relaciones estadísticamente significativas. En primer lugar, en su mayoría los estudios se realizaron en áreas que habían sido planificadas y zonificadas desde hacía muchos años. Con el correr del tiempo la zonificación podría y debería haber reducido a niveles despreciables el impacto negativo de las externalidades.

Por otra parte, es posible que las relaciones estadísticas estuvieran mal especificadas. En particular, a menudo los investigadores abarcaron áreas muy extensas para obtener

muestras de propiedades suficientemente grandes. Pero, se argumentó, posiblemente las repercusiones negativas de una externalidad afectarían a un área muy pequeña, de modo que la mayoría de las propiedades de una muestra extraída de un área extensa no eran afectadas.

Si bien estas explicaciones son parciales, un estudio publicado por Li y Brown en 1980 fue mucho más lejos para tratar de resolver la aparente paradoja. De hecho, ellos encontraron que a menudo los efectos dañinos de una externalidad eran mucho mayores en la vecindad inmediata y disminuían con la distancia. Pero, además, descubrieron que la fuente de una externalidad negativa también podía tener externalidades positivas, y éstas tenían que ser consideradas al medir el impacto de las externalidades sobre el precio de las casas de la vecindad. Así, un pequeño centro comercial en una zona residencial podía tener efectos negativos para las propiedades adyacentes, ya que la gente que acudía al centro comercial producía basura, aglomeración y ruido. Sin embargo, las personas que vivían cerca aunque no junto al centro comercial se beneficiaban porque podían ir a comprar allí cómodamente. No obstante, los efectos positivos no anulan totalmente los efectos negativos. En el caso del pequeño centro comercial el efecto neto en los precios de las casas podría ser negativo para las adyacentes, pero positivo para las que se encuentren un poco más lejos, porque prevalecería el efecto de accesibilidad. Así pues, Li y Brown (1980) descubrieron que se podían identificar los efectos negativos de las externalidades si se analizaba y especificaba cuidadosamente la relación distancia-precio.

La conclusión que se puede extraer de esta investigación es que las externalidades dañinas existen, pero en muchos casos su impacto es localizado y no generalizado. Luego se deduce que, al menos en el contexto de los Estados Unidos, un pequeño número de usos distintos, como centros comerciales, edificios de departamentos o actividades tales como oficinas e industrias livianas, no tendrían un impacto demasiado grande sobre, digamos, un área residencial que esté zonificada para viviendas unifamiliares.

En la práctica, la zonificación no deja espacio para excepciones. Hay que aceptar que esto es así porque toda ley, en cierto sentido, tiene que ser pareja para todos. Si se permiten una o dos excepciones, se crean precedentes que podrían ser citados por una tercera o por una cuarta persona y, por cierto, por cualquier otra persona que solicite una excepción, y la ordenanza de zonificación se convertiría en letra muerta. En este sentido, el sistema del Reino Unido, que obliga a pedir un permiso específico para cualquier desarrollo inmobiliario, y que está basado en la premisa de que cada proyecto es único, permite una cierta discriminación y ajuste fino que no es posible con el sistema de zonificación. El costo, por supuesto, es una mayor incertidumbre, tanto para los posibles proyectos inmobiliarios como para quienes viven en el área, y una aparente arbitrariedad con respecto a lo que está y no está permitido.

## V. LA ZONIFICACIÓN EN LA PRÁCTICA

Anteriormente expliqué el análisis económico que racionaliza la zonificación. También resumí las investigaciones empíricas que tienden a confirmar la existencia de las externalidades pertinentes. Evidentemente, es dudoso que este análisis se haya usado alguna vez para fundamentar las ordenanzas de zonificación cuando éstas se dictaron por primera vez. La teoría es en gran medida una racionalización que se desarrolló en forma

independiente y luego se usó para explicar en qué consistía, al parecer, la planificación del uso del suelo. Tampoco ha sido necesaria evidencia empírica alguna para convencer a los planificadores de la pertinencia de sus métodos. En efecto, entre planificación y economía existe una divergencia de puntos de vista que para algunos podría ser peligrosa. Los planificadores han considerado que la economía es irrelevante para la planificación, así como hasta unos treinta años atrás pocos economistas, si alguno, mostraron interés en la planificación del uso del suelo. Tal es así que Patrick Abercrombie, destacado planificador británico de los años 1940 y principal arquitecto del sistema de planificación inglés después de la guerra, pudo escribir en un manual de la época que un economista “es un inepto que habla de la ley de la oferta y la demanda y de la libertad del individuo” (Abercrombie, 1959, p. 27); y pareciera que la situación no ha cambiado mucho con los años. En una encuesta realizada recientemente entre planificadores que practican su especialidad en el sur de Inglaterra sobre la posible utilidad de los datos económicos para ellos, tales como los precios de la propiedad, la opinión general fue que ellos no los encontraban útiles porque “el mercado tenía que ajustarse al plan”, y no el plan al mercado.

Desde luego, las fuerzas económicas pueden afectar a la manera en que funciona el sistema de planificación, lo reconozcan o no los planificadores. Una serie de estudios basados en la evidencia norteamericana indica que “la zonificación sigue al mercado”, para usar el título de un trabajo publicado por Nancy Wallace (1988). Otros investigadores han aceptado el mismo punto de vista. El argumento es que cuando se define la zonificación, las realidades políticas conducen la que esté más o menos de acuerdo con los usos existentes. Luego, a medida que cambian las condiciones económicas, los dueños del suelo van a tratar de que sus terrenos se usen para los fines que produzcan las mayores utilidades. Si el grupo de propietarios es suficientemente grande, esta presión política hará que se modifiquen las ordenanzas de zonificación para permitir dicho uso. El resultado, se sostiene, es que mientras la zonificación puede “ordenar” los usos, excluyendo aquellos que no se ajustan a lo contemplado, el modelo general del uso del suelo será similar a lo que habría sido si no hubiese existido la planificación del uso del suelo.

Sin embargo, la experiencia británica demuestra que esto no es inevitable. Las severas restricciones que afectan a la disponibilidad de suelo para proyectos urbanos no han conducido a un modelo de desarrollo similar al que podría haber resultado de la acción de las fuerzas del mercado. A la fecha de hoy, el precio del suelo agrícola en el sudeste de Inglaterra es alrededor de 5.000 libras por hectárea (US\$ 3.000 por acre), en tanto que el mismo terreno con permiso de planificación para proyectos residenciales costaría alrededor de dos millones de libras por hectárea (US\$ 1,2 millones por acre). Con estas diferencias de precios es difícil alegar que los desarrollos han tenido lugar de acuerdo con las presiones del mercado.

Es obvio que hay una gran diferencia entre la experiencia del Reino Unido y la de los Estados Unidos. Y lo que esta diferencia sugiere es que la forma en que funcionará cualquier sistema de planificación del uso del suelo o cualquier sistema de zonificación, y por lo tanto sus efectos, dependerá de las instituciones legales y culturales del país, de la región o incluso del pueblo donde se ponga en práctica. Y esta conclusión nos lleva a pensar en lo que en el análisis de las políticas gubernamentales se ha denominado el enfoque de las decisiones públicas (*public choice*).

Según este enfoque, los gobiernos, ya sean locales, regionales o centrales, no intervienen desinteresadamente para maximizar, de alguna manera, el bienestar social. Todo lo contrario, sus acciones pueden ser tan defectuosas o motivadas por el interés personal como las de cualquier empresa privada. Se sostiene que el gobierno es manejado por políticos que desean maximizar sus probabilidades de ser reelegidos y por funcionarios y burócratas que tienen interés tanto en maximizar sus salarios como su poder. Quizá el trabajo más contundente y convincente que aplica la teoría de las decisiones públicas al análisis de la planificación del uso del suelo es el de Pennington (2000). En su libro *La planificación y el mercado político* deja al descubierto la manera en que el sistema británico ha sido manipulado para hacerlo lo más complejo posible y, por lo tanto, para maximizar el poder de los burócratas y restringir el crecimiento urbano, especialmente a través del cabildeo eficaz de intereses creados, tales como el Consejo para la Protección de la Inglaterra Rural.

Los análisis norteamericanos del funcionamiento de sus sistemas de zonificación son igualmente convincentes. Mientras los economistas del bienestar teorizan que la zonificación podría tener que ver con la mitigación de externalidades, se han identificado dos motivaciones adicionales, ambas algo menos deseables (Pogodzinski y Sass, 1991): la zonificación excluyente y la zonificación fiscal. Ambas son producto de la manipulación política y su fin es alcanzar resultados distintos y tal vez menos deseables que la mitigación de externalidades, aunque formalmente las reglas aparezcan muy similares. Así, la zonificación excluyente intenta excluir a ciertos grupos de un área, en particular a los pobres o a las minorías étnicas (puesto que los dos grupos frecuentemente coinciden, en la práctica quizás sea difícil distinguirlas). Por ejemplo, un barrio residencial puede ser zonificado para, digamos, viviendas unifamiliares en sitios de media hectárea. Como el tamaño mínimo del sitio es grande, aumenta el costo de comprar un terreno para construir una casa. El costo de entrar en esa área, por lo tanto, es alto y se hace aún más alto por la consideración económica de que el uso eficiente del sitio supone construir en él una casa relativamente grande. El resultado final es que sólo los ricos (¿y blancos?) se pueden dar el lujo de vivir en esa zona residencial. Esta zonificación excluyente pudiera haber sido inducida por los primeros residentes del área, todos relativamente ricos, y más tarde ser apoyada por los que lleguen después, quienes desearán dejar las cosas como estaban cuando se mudaron a esa área y que, por supuesto, quizás sea la razón por la cual se fueron a vivir allí.

La zonificación fiscal tal vez resulte parecida a la zonificación excluyente, pero implica la manipulación del sistema de zonificación con el fin de mantener bajos los impuestos que deben pagar los residentes que ya viven allí, que por supuesto son los actuales electores. Aquí se trata de excluir del área a quienes pudieran plantear demandas al gobierno local, sobre todo los pobres, especialmente aquellos que tienen niños. Pero se diferencia de la zonificación excluyente en el sentido de que el objetivo es permitir que en dicha área también se realicen algunas actividades que podrían estar sujetas a impuestos elevados pero que no impondrían costos, ya sean costos sociales en la forma de contaminación o de exigir del gobierno local la entrega de mayores servicios. Así, posiblemente se podría alentar la construcción de un edificio de oficinas, pequeño pero prestigioso, que les diera empleo a profesionales con sueldos altos, pero no la construcción de una fábrica.

Por cierto, hay pruebas de que se han utilizado estas tácticas. Últimamente se han realizado investigaciones dedicadas a estudiar las interacciones entre las ordenanzas de

zonificación, las tasas de impuestos locales y los gastos locales (Lenon *et al.*, 1996). Se sostiene que los pueblos y los barrios residenciales tienen que tomar en cuenta las posiciones tomadas por otros pueblos y barrios residenciales cercanos con los cuales, efectivamente, están en competencia. Y los efectos de esta competencia pueden ser verificados por la manera en que se fijan las tres variables: zonificación, impuestos y gastos.

Hay un ejemplo más que vale la pena destacar como evidencia del funcionamiento de la zonificación en las ciudades norteamericanas. Es muy sabido entre quienes se interesan por la economía de la planificación que la ciudad de Houston, en Texas, en gran parte no está zonificada. En casi toda la ciudad la urbanización no es controlada por planes reguladores del gobierno local sino por pactos, que son acuerdos legalmente obligatorios firmados por quienes compran una casa u otra propiedad (Siegan, 1972, describe el sistema). Algunos han sostenido que éste es un sistema mejor que cualquier otro porque se trata de contratos voluntarios firmados libremente sin la intervención del gobierno. Para nuestros fines, sin embargo, en este momento es importante notar el hecho menos conocido: que algunos sectores de Houston efectivamente son regulados por ordenanzas de zonificación, mientras que otros no son planificados por planes reguladores ni por pactos.

Speyrer (1989) aprovechó estas diferencias para comparar los precios de las casas en tres tipos de barrios. Su investigación parece revelar que los precios de las casas en barrios no planificados eran considerablemente más bajos que en barrios zonificados o pactados (siendo todas las demás variables, esperamos, constantes). Sin embargo, encontró pocas diferencias de precio entre las viviendas de estos dos últimos tipos de barrios, nuevamente todas las demás variables constantes.

Lo que pareció demostrar esta investigación es que, sin importar qué hiciera y cómo operase la planificación, el público consideraba que vivir en un barrio planificado era mejor que vivir en un barrio no planificado. Además, la gente estaba dispuesta a pagar por este privilegio, en el sentido de que estaba dispuesta a pagar más por una vivienda en un barrio planificado que por una vivienda en un barrio no planificado. Ésta fue una conclusión muy satisfactoria para quienes estimaban deseable algún tipo de planificación para mitigar externalidades, ya fuera a través de zonificación o de pactos. No obstante, por muy satisfactoria que haya sido la conclusión que se podía sacar de los resultados de Speyrer, ésta fue minada por McDonald (1995), quien señaló que Speyrer no había incluido en sus regresiones una larga lista de variables para medir la calidad de los barrios; de modo que las diferencias de precio de las viviendas podrían obedecer a diferencias del medio ambiente. Es decir, tal vez todo lo demás no era igual en el estudio de Speyrer (1989).

Segundo, y más importante desde el punto de vista de lo que aquí interesa, también señaló que el estudio de Speyrer daba por hecho que la gente de los sectores no planificados no podía forzar a que se planificara. Pero en 1993 los ciudadanos de Houston habían votado en un referéndum en contra de extender la zonificación por toda la ciudad. Más aún, mientras la mayoría de los hogares de ingresos medios favorecía la zonificación, las mayores votaciones en contra procedían de las áreas más pobladas donde los habitantes eran pobres, ya fuesen blancos o negros. ¿Por qué se había rechazado la zonificación si la evidencia de Speyrer sugería que la zonificación era equivalente al más escaso de los bienes económicos, un *free lunch*?

La razón, como la resume McDonald, parecería la siguiente: quienes proponían zonificar se basaban en el argumento convencional de que era necesario para mitigar externalidades negativas y proteger el valor de las propiedades; por el contrario, los opositores sostenían que la verdadera razón era el deseo de “mantener afuera al populacho”. De modo que los pobres, fuesen blancos o negros, no veían que la zonificación fuera a mitigar externalidades sino que, como una zonificación excluyente, era una herramienta utilizada por la clase media para promover sus propios intereses. Para la clase media, ¡los pobres eran una externalidad negativa que había que excluir! Los pobres votaron en contra de ampliar la zonificación de la ciudad porque sentían que si ésta se aprobaba, se usaría en contra de ellos y sus intereses.

Los argumentos de McDonald no explican por qué Speyrer encontró diferencias entre barrios zonificados y barrios que no lo estaban. La razón más probable es que no ajustó apropiadamente por otras diferencias entre barrios que afectaban a la calidad de su medio ambiente. Pero una explicación alternativa es que los barrios no planificados hayan estado poblados principalmente por gente de clase media que habrían valorado el poder para excluir a los pobres, poder que no lo tenían y, por consiguiente, no podían hacerlo.

Este debate sobre Houston nos lleva a considerar un problema que se ha tocado muy poco, hasta donde yo sepa, y que son las consecuencias distributivas de la zonificación —a quién favorece y a quién perjudica—. Una conclusión sólida de la economía del bienestar es que casi cualquier intervención estatal para mejorar la eficiencia también afecta a la distribución del bienestar. En nuestro análisis económico de la zonificación, líneas arriba, nos concentramos en cómo tal intervención afecta a la eficiencia, y consideramos los efectos distributivos sólo en términos de la asignación de la riqueza entre contaminadores y contaminados. Pero supongamos que los afectados por la contaminación tienen puntos de vista y actitudes diferentes. Uno de los pocos trabajos de investigación de interés sobre este tema se llevó a cabo muchos años atrás motivado por un proyecto para construir un tercer aeropuerto en Londres. Se hizo una encuesta para medir el efecto del ruido de los aviones sobre el valor de las viviendas y se encontró que los precios de las casas más caras eran susceptibles de bajar en un porcentaje mayor que el de las casas más baratas.

Los hallazgos hacen suponer que la gente de mayores ingresos se preocupa más del ambiente que la gente de ingresos más bajos; y esto intuitivamente parece razonable. Si uno es pobre, es lógico que se prefiera una mayor disponibilidad de alimentos y techo en vez de, digamos, menos humo y menos ruido. En la jerga económica, la demanda por un mejor ambiente aumenta con el ingreso. Esto significa que, todas las demás constantes, si un barrio de clase media se pone más ruidoso, entonces los precios de las casas bajarán más que si se hubiese tratado de un barrio pobre. A medida que bajan los precios, las casas se hacen más atractivas para los pobres, porque éstos le dan menos importancia al ruido y, por consiguiente, quizás se trasladen a esa área.

En consecuencia, si no existe intervención gubernamental para el uso del suelo a través de un sistema de planificación, los pobres tenderán a vivir, por elección, en lugares donde el ambiente es más malo. Si las ordenanzas de zonificación y los planes reguladores los fijan planificadores de clase media y políticos en el nivel que desea su clase, entonces el nivel será más alto de lo que sería si las normas fuesen establecidas por los propios pobres. Ésta podría ser otra explicación más de por qué los pobres de Houston votaron en contra de la zonificación. Pues aunque no exista ninguna intención de excluir a los pobres, si la

zonificación logra elevar el nivel del ambiente, los barrios actualmente ocupados por los pobres se volverán más atractivos para la clase media, y ésta, entonces, quizás se traslade a esa área y desplace a los pobres.

Esto ha quedado de manifiesto durante la renovación urbana de barrios muy deteriorados en ciudades británicas. El dinero que se gastó en mejorar el ambiente hizo más atractivo al sector, tal como se pretendía, pero los arriendos y los precios de las casas subieron, por lo que, lejos de haber beneficiado a los pobres que vivían allí y tenían trabajo en las fábricas que ahora han sido abandonadas, éstos se vieron forzados a trasladarse a otra parte.

## VI. ZONIFICACIÓN, CULTURA Y POLÍTICA

En su excelente estudio sobre el funcionamiento de los controles del crecimiento urbano en los Estados Unidos, Fischel (1990) señala que para poder comprender el efecto de cualquier control de crecimiento u ordenanza de zonificación es necesario ver cómo se aplica el sistema en el área que uno está estudiando —es insuficiente conocer la letra del plano regulador—. Una ordenanza de zonificación cuyo propósito sea aumentar el tamaño mínimo de un sitio puede resultar ineficaz por muchas razones:

- Es posible que no se ponga en práctica la nueva ley de zonificación.
- Pueden surgir discrepancias de interpretación de la norma.
- El soborno podría ser habitual.
- Se pueden obtener excepciones legales a la norma fácilmente, por ejemplo, financiando un proyecto municipal.
- El área ya puede estar muy desarrollada, de modo que la superficie de suelo afectada quizás sea muy pequeña.
- El nuevo tamaño mínimo podría ser lo que ya existe. El plano regulador sólo confirmaría la realidad.

Si en un país relativamente homogéneo como los Estados Unidos es difícil saber cómo funciona el sistema de zonificación en una ciudad determinada, entonces, obviamente, es mucho más difícil comprender los efectos de los sistemas de planificación que operan en otros países. Y más difícil aún es predecir cómo operaría un nuevo sistema de zonificación en cualquier país o región donde se pueda introducir.

Para demostrar este argumento podemos mirar cómo han funcionado los sistemas de planificación del uso del suelo en diferentes países. Ya me he referido a la situación en los Estados Unidos. En esta sección veremos principalmente la situación en Gran Bretaña, Australia e Italia. Yo resido en Gran Bretaña, y he vivido en cada uno de los otros tres países durante un año más o menos. En cuanto a la comprensión del funcionamiento de sus sistemas de planificación no podría decir que soy un experto, pero he tenido oportunidad de adquirir algún conocimiento general.

Resumiendo la situación en los Estados Unidos, mientras la tendencia nacional es hacia el mercado libre, el sistema de planificación para el uso del suelo se aplica abiertamente para mitigar externalidades. Sin embargo, también hay amplia evidencia de que la zonificación se usa para

favorecer a los residentes que votan, particularmente en barrios de clase media, a costa de quienes no viven en el sector, sobre todo los pobres. En este capítulo no he abordado cómo operan los controles del crecimiento urbano (porque ya lo hice en el capítulo 7) o cómo se cobran en la práctica las tarifas de impacto, pero si lo hiciera no cambiaría esta conclusión<sup>1</sup>.

También he tratado la situación en el Reino Unido, aunque menos extensamente. El sistema británico exige que quien quiera llevar a cabo un proyecto inmobiliario debe solicitar y obtener el permiso correspondiente. Sólo obras menores, tales como la pequeña ampliación de una casa, por ejemplo, no necesitan permiso. Los que viven en el área pueden hacer *lobby* con los concejales que toman la decisión y, en algunos casos, se pueden presentar ante el comité correspondiente para exponer sus objeciones al proyecto. El resultado es que pueden formarse coaliciones para vetar casi cualquier proyecto que se presente. Nótese que la actitud británica frente al Estado es un factor importante. Mientras los italianos son reacios a reclamar ante el Estado contra sus vecinos, los británicos no tienen esa reticencia. Los procesos de toma de decisiones se pueden alargar mucho en el sistema británico. En diversas etapas puede haber audiencias durante las cuales los solicitantes, las autoridades locales y cualquier otra persona que tenga algún interés en el asunto puede presentar su causa. Otro factor es la actitud inglesa hacia la tierra. Hay una opinión muy poderosa y efectiva de que la campaña tiene que ser protegida a cualquier precio; como ya lo he dicho, el Consejo para la Protección de la Inglaterra Rural es uno de los *lobbyistas* más eficientes del país.

El sistema como un todo funciona para entorpecer los desarrollos inmobiliarios, y como el noventa y nueve por ciento del país es rural, ese desarrollo se hace virtualmente imposible. Como la demanda por suelos para proyectos urbanos está creciendo cada vez más, a medida que aumentan los ingresos y crece la población, el resultado son precios más altos de las casas y del suelo y un medio urbano cada día más congestionado. He tratado esto en otra oportunidad (véanse el capítulo 7 y Evans, 1988 y 1991); pero para nuestros fines es suficiente destacar la postura antidesarrollo inmobiliario del sistema, y la manera en que el sistema opera como lo dice la escuela de decisiones públicas tanto por el lado de la demanda como de la oferta. La ciudadanía quiere que se restrinja el desarrollo inmobiliario y entonces el sistema político garantiza que así ocurra. Los burócratas, por su lado, quieren maximizar su poder y estatus, y esto lo pueden lograr complicando y alargando el proceso. Puesto que las demoras y la complejidad entorpecen el desarrollo inmobiliario, las demoras ocurren con la aprobación tácita de los ciudadanos.

Finalmente, cabe señalar que un factor muy importante que incita a la ciudadanía a tener una actitud positiva frente a las restricciones es que un setenta por ciento o más son dueños de la casa en que habitan. Por lo tanto, consideran que los precios altos de las viviendas son cosa buena. Los hogares más pobres que viven en las ciudades, y que son arrendatarios, no consideran que los arriendos más altos sean algo bueno, pero están en minoría. Si la mayoría de la población arrendase, entonces el sistema de planificación sería diferente; pero la mayoría no arrienda. El sistema, por lo tanto, en su funcionamiento, es regresivo: favorece a las clases medias y opera en contra del interés de los pobres.

---

<sup>1</sup> Las *tarifas de impacto* o *impact fees* se cobran a quien desarrolla un proyecto inmobiliario según las externalidades que el proyecto genere (véase el capítulo 6, de Felipe Balmaceda). (N. del E.)

La situación en el Reino Unido se puede contrastar con la de Australia, al menos con la de Nueva Gales del Sur. Ahí se comenzó con un sistema de planificación parecido al del Reino Unido, pero con los años ha sido constantemente modificado para facilitar el desarrollo inmobiliario e impedirles a quienes lo objetan la posibilidad de demorarlo o de paralizarlo. Esto se ha logrado de diversas maneras. Por ejemplo, en algunas partes se han nombrado autoridades no elegidas para que regulen el desarrollo. Estas autoridades, según la teoría económica de las regulaciones, porque no son elegidas, es más probable que sean capturadas por los intereses que ellos deberían regular, en este caso las empresas inmobiliarias<sup>2</sup>. Algunos proyectos han sido tramitados a través del parlamento de Nueva Gales del Sur, eludiendo de esta forma las objeciones y a los objetantes que podrían tener más poder para demorarlas u obstruirlas a nivel local, dándoles en cambio más oportunidad a las grandes empresas para cabildear a nivel estatal. También se han limitado las causales que pueden esgrimirse para objetar un proyecto. Por cierto, la causal “el proyecto va en contra del interés público” fue acotada fuertemente. Incluso se propuso eliminarla basado en el argumento de que cualquier proyecto de urbanización era en sí un proyecto de interés público por constituir un adelanto. Aun cuando a la larga este argumento se mantuvo como una posible razón de objeción, las actitudes inherentes en la proposición de eliminarlo dicen mucho sobre la actitud del Estado frente al desarrollo urbano, y de la manera en que ahora funciona su sistema de planificación.

Finalmente llegamos a Italia, un país que plantea problemas muy diferentes con respecto al funcionamiento de un sistema de planificación. En el Reino Unido, en los Estados Unidos y en Australia se puede suponer con toda seguridad que cualquier regulación de planificación será, en general, obedecida. Sin embargo, en Italia este supuesto no es necesariamente apropiado. Se estima que alrededor del treinta por ciento de las viviendas han sido edificadas sin permiso. De hecho hay una palabra italiana para las casas ilegales: éstas son un “abusivo”. El porcentaje ilegal es menos del treinta por ciento en el norte, pero aumenta a medida que uno viaja hacia el sur. En Agrigento, en la costa meridional de Sicilia, se cree que el ochenta por ciento de las casas caen dentro de esa categoría. En las cuatro provincias del sur, Campania, Puglia, Calabria y Sicilia, la situación se explica en parte por la presencia de diversas versiones de la mafia; pero un factor igualmente importante, en mi opinión, es la forma de pensar italiana, según la cual, como un legado de siglos de ocupación por potencias extranjeras, no se debe ayudar a las autoridades y, evidentemente, no se entrega información sobre sus vecinos. El problema es mayor de lo que podría parecer por la mera ausencia de permisos de planificación. Las normas de construcción también se evaden. Al parecer los problemas han sido peores durante los auges de la construcción. En esos tiempos, los constructores se empeñan en levantar viviendas porque hay escasez y la gente se empeña en comprarlas por la misma razón y ninguna de las dos partes se preocupa de las normas de construcción. Por lo tanto, las construcciones pueden ser inseguras y derrumbarse, como ocurrió con un edificio de departamentos en Foggia, en Puglia, en 1999, en que murieron sesenta y cuatro personas.

---

<sup>2</sup> *Captura* es un término técnico para denotar que el interés del regulador coincide con el interés de la industria regulada. Se le debe distinguir de la corrupción —el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales—, en que la coincidencia de intereses se logra con una coima. La captura es frecuente cuando la regulación queda a cargo de un ministerio encargado de promover la actividad regulada. (N. del E.)

Periódicamente se decretan amnistías, como sucedió en 1986 y en 1993, para regularizar las construcciones. Tras el pago de una pequeña multa se puede autorizar una construcción en forma retroactiva. En cada una de estas oportunidades se pensó que el país podría comenzar desde cero. Aunque, evidentemente, dichos permisos retroactivos pueden resolver el problema de la planificación urbana, no permiten enfrentar la cuestión de las normas de construcción que han sido evadidas, puesto que esto obligaría a inspeccionar los cimientos de los edificios que ya están construidos.

## VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

Una de las principales funciones de un sistema de planificación del uso del suelo es mitigar externalidades. En este capítulo hemos estudiado el contraste entre la forma en que estos sistemas deberían mitigar externalidades y la manera en que operan en la práctica. Los cuatro casos que he examinado son ilustrativos de las maneras en que funcionan los sistemas de planificación en la práctica.

En los Estados Unidos pareciera que el sistema de zonificación suele operar en favor de los intereses tanto del electorado local como de los más pudientes. Dada la forma en que se dispersa el poder entre los gobiernos, el resultado por lo general no es impedir el desarrollo inmobiliario, sino trasladarlo a otra parte.

En el Reino Unido, por otro lado, la uniformidad del sistema centralizado ha permitido el predominio de una postura antidesarrollo urbano. En consecuencia, el sistema se usa para bloquear y demorar el desarrollo inmobiliario. Sin embargo, en el estado de Nueva Gales del Sur, en Australia, un sistema de planificación inicialmente parecido al del Reino Unido ha sido modificado gradualmente a favor del desarrollo urbano y de la industria inmobiliaria, de modo que se ha vuelto más permisivo y, a la vez, ha restringido la posibilidad de la gente de objetar, obstruir y retardar un proyecto.

Finalmente, en Italia se ha pasado por alto el sistema de planificación, lo que ha dado lugar, en muchos casos, según dicen, a desastres medioambientales. Aun cuando quienes cumplen con la ley se resienten por quienes no lo hacen, no se deciden, al final de cuentas, a hacer algo más que quejarse, y sin duda no están dispuestos a denunciar a sus vecinos ante el gobierno.

Por lo tanto, concluyo que cualquiera sea el sistema de planificación que se imponga, la forma en que realmente funcionará en la práctica dependerá de la cultura existente y de los sistemas legales y constitucionales dentro de los cuales opera. Independientemente de cuánto énfasis le dé la letra de la regulación a la eficiencia y a la mitigación de externalidades, hay una tendencia inherente, por presiones políticas, a que las regulaciones sean modificadas para favorecer a los grupos políticos dominantes. Sin embargo, es difícil predecir en qué consistirán exactamente estas modificaciones. Esto dependerá de la cultura imperante, de las instituciones y de las normas políticas de la sociedad.

## REFERENCIAS

- Abercrombie, P., *Town and Country Planning* (tercera edición por D. Childs). Londres: Oxford University Press, 1959.
- Bertaud, A. y B. Renaud, "Socialist Cities Without Land Markets", *Journal of Urban Economics*, 41, 137-151, 1997.
- Coase, R., "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44, 1960.
- Crecine, J. P., O. A. Davis y J. E. Jackson, "Urban Property Markets: Some Empirical Results and Their Implications for Municipal Zoning", *Journal of Law and Economics*, 10, 79-100, 1967.
- Evans, A. W., *No Room! No Room!* Londres: Institute of Economic Affairs, 1988.
- , "Rabbit Hutches on Postage Stamps", *Urban Studies*, 34, 945-960, 1991.
- Fischel, W. A., *Do Growth Controls Matter?* Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 1990.
- Kostof, S., *The City Shaped: Urban Patterns and Meaning Through History*. Londres: Thames and Hudson, 1991.
- Lenon, M., S. K. Chattopadhyay y D. R. Heffley, "Zoning and Fiscal Interdependencies", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 12, 221-234, 1996.
- Li, M. M., y H. J. Brown, "Micro-Neighbourhood Externalities and Hedonic Housing Prices", *Land Economics*, 56, 125-141, 1980.
- McDonald, J. F., "Houston Remains Unzoned", *Land Economics*, 71, 137-140, 1995.
- Pennington, M., *Planning and the Political Market*. Londres: Athlone Press, 2000.
- Pogodzinski, J. M. y T. R. Sass, "Measuring the Effects of Municipal Zoning Regulations: A Survey", *Urban Studies*, 28, 597-621, 1991.
- Siegan, B., *Land Use Without Zoning*. Lexington: Heath-Lexington Books, 1972.
- Speyrer, J. F., "The Effect of Land-Use Restrictions on Market Values of Single-Family Houses in Houston", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 2, 107-113, 1989.
- Wallace, N. E., "The Market Effects of Zoning Undeveloped Land: Does Zoning Follow the Market?", *Journal of Urban Economics*, 23, 307-326, 1988. ■

