

URBANIZACION Y VALOR DE LA TIERRA EN PAISES EN DESARROLLO *

EDWIN S. MILLS **

ABSTRACT

Land values have become extremely controversial in many developing countries. In part, the reason is simply that land prices have been increasing rapidly, specially in and near urban areas. In part, however, controversy stems from the special characteristics of land. Being a non produced input, land should not yield a return to its owners in the view of many people. For these two reasons, governments have intervened more in land markets than in any other market in most countries. This paper attempts to sort out some key issues regarding land values, land use and government intervention, specially as they relate to urbanization in developing countries.

Los valores de la tierra se han convertido en un tema muy controvertido en muchos países en desarrollo. Una razón parcial de esto es que simplemente los precios de la tierra han aumentado rápidamente, en especial en zonas urbanas y sus áreas circundantes. Así, por ejemplo, Mills y Song (3) estiman que los valores de la tierra en 12 ciudades coreanas importantes fueron 26 veces más altas en 1974 que en 1963, lo cual implica una tasa de crecimiento acumulativa anual de un 29 por ciento. En contraste, en el mismo país el índice de precios al por mayor alcanzó en 1974 un nivel 4 veces superior al de 1963. Tanto el gobierno como los particulares creen que los altos precios de terrenos impiden el desarrollo de inversiones deseables.

Sin embargo, la controversia tiene su origen, en parte, en las características especiales de la tierra. En la opinión de muchas personas, la tierra no debería otorgar rentas a sus propietarios, en la medida que se trata de un recurso no producido, de un don de la naturaleza.

Dos características básicas de la tierra son las que originan el carácter polémico del tema. Primero, siendo éste un bien no producido, su oferta global es inelástica. Segundo, cada terreno individual tiene una relación espacial definida con todos los demás, con la consecuencia de que lo que pasa en una

* Trabajo presentado al II Seminario de Economía Regional y Urbana, realizado en Sao Paulo en agosto de 1980.

** El autor es Doctor en Economía de la University of Birmingham y profesor de Economics and Public Affairs en Princeton University.

propiedad inevitablemente afecta el bienestar de los dueños o usuarios de los espacios vecinos.

Por estas dos razones, los gobiernos de muchos países han intervenido más en el mercado de tierra que en otros mercados. Si bien en algunos países los mercados de tierra apenas existen, en la mayoría de los países existen regulados por un conjunto incoherente de leyes, reglamentos, impuestos y decisiones judiciales. Ni los propietarios ni los usuarios de la tierra tienen una idea clara de sus derechos y deberes, inhibiendo con ello el que el mercado del suelo ejecute su función clave de asignar la tierra a su uso más productivo.

En este artículo trato de destacar algunos aspectos claves concernientes a los valores y el uso de la tierra, especialmente en relación a la urbanización en países en desarrollo.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS MERCADOS DE TIERRA

Primero, algo de terminología. El valor de arriendo de una superficie de terreno es el pago a su dueño por el uso temporal de la tierra. El máximo nivel de renta que cualquier persona pagará por usar una superficie de terreno es el valor de su producto marginal (V.P.Mg.). Aún más, en equilibrio, la renta de la tierra es el V.P.Mg. de la tierra con el uso en el cual el V.P.Mg. sea mayor. En vista de que la transformación de la tierra de un uso a otro toma tiempo, el uso de la tierra puede estar fuera de equilibrio en cualquier momento en el tiempo. Pero como el estímulo de los propietarios es maximizar el retorno de su activo, éste tratará de encontrar el uso más productivo y convertirlo a ese uso lo más rápido posible. En el intertanto, la renta de un terreno será el V.P.Mg. en su uso actual.

El precio de un terreno es la más alta suma que alguien esté dispuesto a pagar. Esto equivale al valor presente de la suma de rentas futuras. Si las rentas se pagan al final de los períodos, entonces el precio del activo al comienzo del período uno es:

$$(1) \quad P_1 = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{R_t}{(1+r)^t}$$

En la práctica, las condiciones que llevan a una eficiencia social de mercados competitivos de tierra no se cumplen. Pero el argumento de este artículo es que en los mercados de tierra se justifica una interferencia por parte del sector público mucho menor de la que se detecta en muchos países.

CONTROLES EN LOS PRECIOS DEL SUELO, ESPECULACIÓN E IMPUESTOS A LA TIERRA

En muchos países en desarrollo la tierra es extremadamente escasa y valiosa. En algunos casos su valor de mercado probablemente excede al del capital producido. De cualquier modo, es importante que la tierra sea asignada en forma socialmente eficiente. La decisión clave de asignación es entre usos urbanos y rurales. Dentro de esas categorías, las decisiones de asignación deben ser hechas detalladamente para cada uso y densidad de ocupación. En el

contexto urbano, se debe decidir si la tierra se ha de usar para viviendas o para actividades de producción, qué clase de viviendas o actividades de producción y en qué densidad.

Estas son decisiones complejas, que dependen del conocimiento detallado de cada terreno en cuestión, de detalles del uso de terrenos cercanos y de un conocimiento completo de los mercados locales. Los propietarios privados identifican en mejor forma que el gobierno los usos más valiosos de cada terreno. El objetivo del gobierno debería ser el de estructurar los mercados de tierra, de tal manera que el uso más rentable de un terreno sea el uso socialmente más eficiente. Con este propósito, ciertas intervenciones del gobierno están justificadas. Pero la intervención debería estar dirigida al fortalecimiento de la capacidad de los mercados para asignar la tierra con eficiencia y no para inhibir esa facultad.

En muchos países los gobiernos tienen la tentación de controlar los precios de la tierra. A menudo, la motivación no radica tanto en un rechazo a los argumentos anteriores respecto a la necesidad de un uso eficiente de la tierra, sino que en la irritación que provoca el rápido aumento en los precios de la tierra. Por ejemplo, la información que se presentó anteriormente para Corea, implica que los valores de los terrenos han aumentado más rápido que el producto nacional bruto en los últimos 15 ó 20 años. En tales circunstancias, la gente cree que el costo de la tierra impide al gobierno y a los grupos privados hacer mejoras. El argumento más común es que las familias deben pagar tanto por la tierra, que les queda poco dinero para construir una vivienda.

El argumento es enteramente falso. Las ventas de tierra son transferencias de activos y no tienen ningún efecto en los ahorros. La cuenta de banco del que vende sube exactamente la cantidad en que la del comprador baja, independientemente del precio de la tierra. Además, la cantidad de recursos invertibles de que dispone la sociedad no son afectados por el precio de la tierra. De hecho, la teoría básica de producción nos dice en forma concluyente que un mercado competitivo lleva a un uso más intensivo de la tierra mientras mayor sea el precio de la tierra en relación al de las estructuras construidas.

Los controles del valor del suelo tienen por objeto mantener los precios de la tierra debajo del nivel de equilibrio. Si no logran eso, no tienen efecto. Si mantienen el precio bajo el equilibrio, crean escasez de tierra. La gente querrá usar más tierra que la disponible tanto para usos urbanos como rurales. Además, la querrán usar en densidades más bajas. Si los gobiernos controlan los precios de la tierra, inevitablemente tienen que asumir la tarea de asignar la tierra, en la medida que los controles se lo impiden al mercado. Pero si los precios son controlados bajo el equilibrio, los funcionarios públicos no tienen los incentivos ni la necesaria información de precios para buscar el uso más eficiente de la tierra. Inevitablemente la tierra es asignada a cualquier grupo que esté en condiciones de influenciar o sobornar a los funcionarios públicos.

En muchos países la gente culpa a la especulación del rápido incremento en los precios de la tierra. Pero los especuladores que carecen de poder monopólico no pueden mantener los precios de la tierra lejos del equilibrio. Es cierto que hacen ganancias superiores a aquellas posibles de lograr en usos alternativos de sus recursos, comprando cuando el precio de la tierra está bajo el equilibrio y vendiendo cuanto está por sobre el equilibrio, pero ambas acciones impulsan los precios al equilibrio.

Los especuladores hacen sus ganancias al tener mejor información sobre rentas futuras. La información puede ser sobre demanda futura de viviendas en la periferia de un área urbana o puede ser sobre un mejor uso de una propiedad comercial deteriorada. La especulación se torna algo ingrata cuando la información de que disponen los especuladores se refiere a propósitos de acción de gobierno. Puede ser muy lucrativo el ser el primero en saber que el gobierno intentará cambiar la zonificación en un área. Esto puede ser prevenido promoviendo la honestidad entre funcionarios del gobierno y, más importante aún, alejando al gobierno de decisiones detalladas sobre uso de la tierra.

Si los especuladores tienen el poder monopólico, la historia es distinta. Los monopolistas hacen ganancias anormales tal como lo hace cualquier otro monopolista, reteniendo la oferta. Por supuesto, la presencia del monopolio puede explicar los excesivos precios de la tierra, pero no la inflación de los precios de la tierra. Los precios subirían a medida que los monopolistas los alcen desde niveles de competencia hasta los niveles de monopolio, pero posteriormente no subirían más rápido que si el mercado fuera competitivo.

Las condiciones para que haya monopolio de la tierra son estrictas. Uno o más terratenientes deseosos y dispuestos a actuar concertadamente deben poseer una cantidad substancial de tierra en el mercado, digamos un 50% de la tierra de la periferia de una zona urbana; deben estar dispuestos a retener tierra fuera del mercado, aunque los precios justifiquen su uso, por ejemplo, convirtiéndolos de uso rural a urbano, y la demanda debe ser inelástica.

En la mayoría de los casos, las afirmaciones sobre la existencia de monopolio de tierra resultan ser infundadas después de un cuidadoso estudio de la información. Si hay monopolización de tierra, el modo apropiado de enfrentarlo es a través de leyes antimopólicas, no a través del control de precios o a través de cuotas arbitrarias de posesión de tierra, como han sido establecidas en India, Corea y otros países.

VALOR DE LA TIERRA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Los valores de la tierra suben rápidamente en algunos países en desarrollo, pero en la mayoría de los casos la información es inadecuada como para alcanzar conclusiones. Corea tiene información excepcionalmente buena sobre el valor de la tierra. Mills y Song (3, pp. 105-106) estiman que durante la década de 1960 y a principios de la década de 1970 en Corea los valores de la tierra subieron un 5% por año más rápido que el producto nacional bruto y que a mediados de la década de 1970 los valores de la tierra excedieron dos veces el producto nacional bruto. En contraste, los valores de la tierra en Japón excedieron tres veces el producto nacional bruto y aquéllos en Estados Unidos son como dos tercios del producto nacional bruto (2, p. 698).

La información coreana implica que el cociente entre los valores de la tierra y el producto nacional bruto se duplica cada 14 años. Esto difícilmente podría constituir una perspectiva a largo plazo. La naturaleza de esta relación es investigada en esta sección.

Considérese una economía en la cual las rentas de la tierra aumentan un 100% por año. El que fuese mayor que 0 se explica por la inflación, el cambio tecnológico y el crecimiento del cociente insumos diferentes a la tierra.

Entonces:

$$(2) \quad R_t = R_0 (1+b)^t$$

Entonces, (1) y (2) implican:

$$(3) \quad P_1 = \frac{R_1}{r-b} \quad \text{o} \quad P_t = \frac{R_t}{r-b} \quad \text{y}$$

$$(4) \quad \frac{P_2 - P_1}{P_1} = b \quad \text{o} \quad \frac{P_t - P_{t-1}}{P_{t-1}}$$

donde P_1 es el precio al comienzo del período uno, R_t es la renta esperada en el período t y r es la tasa de interés (la tasa alcanzable en usos alternativos de los recursos). Las estimaciones de rentas futuras de un terreno variarán de una persona a otra. La tierra será vendida a la persona que ofrezca el precio más alto por ella. Si alguien ofrece un precio por sobre el valor actualizado de las rentas futuras, perderá dinero y a la larga su iniciativa comercial fracasará. Si alguien ofrece menor que el valor actualizado de las rentas futuras, probablemente no podrá comprar el lote de la tierra. Estas fuerzas inducen a una convergencia en las estimaciones de precio entre los participantes del mercado, pero, por cierto, la convergencia será incompleta en cualquier momento en el tiempo.

La tierra es un insumo en toda actividad económica, sea ésta rural o urbana. En cualquier actividad otros insumos pueden ser substituidos por tierra, pero casi ningún bien o servicio puede ser producido prescindiendo totalmente de la misma tierra. De este modo, es razonable suponer que las isoquantas entre la tierra y otros insumos tienen las propiedades típicas que formulan los textos de economía.

En todas las actividades económicas la tierra es mejorada mediante inversiones que adoptan múltiples formas específicas. En este documento, al referirnos a valores y rentas de la tierra, se está considerando terrenos sin ninguna mejora. Los valores y las rentas de las mejoras son retornos a las inversiones realizadas y son analíticamente separables del valor y retornos de la tierra.

Generalmente, los dueños de tierra buscan la mayor rentabilidad de éstas. En algunos casos, como en el de los granjeros que cultivan su tierra o el de familias que viven en sus casas, el usuario de la tierra es también su propietario. En otros casos, el dueño arrienda la tierra al usuario. En este caso, la renta es un pago de mercado, mientras en el primer caso la renta debe ser imputada al dueño. Las cuentas del ingreso nacional casi no contienen información útil respecto a las rentas de la tierra, porque una gran parte de la tierra está ocupada por sus dueños y casi nunca se separa las rentas de la tierra de las rentas de las mejoras.

En mercados competitivos sin externalidades la asignación del suelo que maximiza las rentas de la tierra es socialmente eficiente y representa asignaciones socialmente óptimas de la tierra.

En equilibrio debemos tener $b < r$. La ecuación (3) muestra que los valores de la tierra son proporcionales a las rentas de la tierra, pero que el cociente "valor de la tierra-renta de la tierra" es mayor a medida que b esté

más cerca de r . La ecuación (4) muestra que la tasa de crecimiento de los valores de la tierra (y rentas de la tierra) es constante a un $100b\%$ por año.

La ecuación (3) sugiere por qué los valores de la tierra pueden ser mucho más inestables que las rentas de la tierra. Pues para un R_1 dado, las variaciones en las expectativas económicas y políticas se refleja en cambio de los valores de b . Si las personas están optimistas, b estará más cerca de r y los valores de la tierra serán muy altos en relación a las rentas de la tierra. Si las personas están pesimistas, b estará cerca de cero y los valores de la tierra serán pequeños en relación a las rentas de la tierra.

Si la economía se ajustara a una función de producción agregada de tipo Cobb-Douglas, en la cual el producto nacional fuera producido con los insumos tierra, trabajo y capital, entonces la participación competitiva de estos insumos en el ingreso nacional sería independiente de la proporción de los insumos. Así, con un progreso técnico neutro y tasas de crecimiento arbitrarias de fuerza laboral y de acumulación de capital, las rentas de las tierras crecerían a la misma velocidad que el ingreso nacional.

De hecho, el coeficiente entre los valores de la tierra y el ingreso nacional adopta cifras que en Japón son cuatro veces superiores a los de Estados Unidos, ubicándose Corea en un valor intermedio. Indudablemente, las rentas de la tierra varían relativamente menos con respecto al ingreso nacional de lo que lo hacen los valores de tierra, pero las rentas de la tierra, efectivas o estimadas, debieran constituir una mayor proporción del ingreso nacional en Japón que en Estados Unidos. Si esto es así, implica que las participaciones de los factores en el ingreso no son independientes de la proporción de factores. De hecho, una mayor participación de las rentas de la tierra en el ingreso en países donde la tierra es relativamente escasa, sugiere la vigencia de una función de producción agregada con elasticidad de sustitución constante considerablemente inferior a uno. Entonces el cociente de valores de suelo o de las rentas de la tierra con respecto al ingreso puede aumentar al crecer una economía.

Sin embargo, a partir de la información de precios de la tierra en Japón y Corea, creo que hay otro fenómeno en juego. Mi hipótesis es que habiendo comenzado a crecer el ingreso nacional real en Corea a principios de 1960, las rentas de la tierra también empezaron a subir rápidamente, pero tomó algunos años para que los participantes del mercado de tierra se convencieran que tal crecimiento rápido era permanente. Eso significa que la estimación de b en la ecuación (2) aumentó gradualmente, y la ecuación (3) implica que el cociente entre los valores de la tierra y las rentas de la tierra también aumentó gradualmente. Esta hipótesis implica que los valores de la tierra pueden haber aumentado con respecto al ingreso nacional en Corea, pero con un pequeño aumento de la participación de las rentas de la tierra en el ingreso nacional. La misma hipótesis a la inversa sugiere que si los recientes problemas políticos de Corea han hecho a la gente más pesimista, entonces el cociente entre los valores de la tierra y el ingreso nacional debería caer en 1980, pero con sólo un pequeño cambio en la participación de las rentas de la tierra en el ingreso nacional.

Si uno adopta el fuerte supuesto de que las expectativas de un rápido aumento en las rentas de la tierra fueron completamente capitalizadas e incorporadas en los valores de la tierra a principios de la década de 1970 en Corea, entonces se puede estimar el valor de b en la ecuación (2). Los valores de la tierra subieron un 30% por año, como ha sido mencionado. Los valores $b = 0.3$

y $r = 0.41$ * implica $P/R = 10$ en la ecuación (3). Entonces, si los valores de la tierra fueron el doble del producto nacional bruto, las rentas de la tierra serían un 20% del producto nacional bruto.

A partir de la información del ingreso de la propiedad en las estadísticas del ingreso nacional coreano, este porcentaje es probablemente un poco alto, lo cual sugiere que los aumentos de renta esperados no habrían sido completamente capitalizados.

INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN EL USO DE LA TIERRA

a) *Protección de la agricultura.* Quizás la justificación más común que se da para controlar el crecimiento urbano y la suburbanización dispersa es la necesidad de proteger la producción agrícola y el uso de la tierra. En nombre de la protección agrícola, en muchos países se requiere permiso del gobierno para convertir la tierra de usos rurales a urbanos, mientras que en otros se prohíbe este cambio de uso por medio de la creación de cinturones verdes y otros medios similares.

Con frecuencia se argumenta la necesidad de querer ser autosuficientes en la producción de alimentos, para evitar la vulnerabilidad hacia los caprichos de gobiernos extranjeros exportadores de alimentos y para evitar la vulnerabilidad con respecto a las crisis internacionales. En este artículo, simplemente acepto como un hecho político el que los gobiernos quieran altos niveles de autosuficiencia en la producción doméstica de alimentos.

La manera correcta de afrontar este objetivo es imponiendo tarifas a las importaciones de alimentos, de tal manera que éstas no sobrepasen niveles que son tolerables para la política pública. Habiendo hecho eso, los valores de la tierra agrícola estarán en niveles tales que permiten asignar a la agricultura la cantidad apropiada de tierra. La objeción a los controles públicos sobre la conversión de tierra de usos agrícolas a urbanos, es que ponen al gobierno en una situación en que no sólo debe regular la cantidad, sino que también la ubicación de la tierra a ser usada en la agricultura. Las tarifas de importación de alimentos entregan al mercado los detalles de la decisión respecto a qué, cómo y dónde producir

b) *Conversión rural-urbana.* La conversión de la tierra desde usos rurales a urbanos requiere de inversiones públicas en infraestructura, en aspectos tales como vialidad, agua potable y alcantarillado. De este modo, el gobierno debe estar involucrado de alguna manera en el proceso.

En muchos países los costos de infraestructura en que se incurre al desarrollar la tierra en el margen de la ciudad son pagados con los impuestos recaudados de la comunidad urbana en general. Este procedimiento genera entre los residentes ya asentados un fuerte estímulo para oponerse al desarrollo de nuevas áreas. En términos ideales, los beneficiarios del desarrollo de nuevas áreas urbanas deberían pagar los costos de la nueva infraestructura. El desarrollo debiera llevarse a cabo en el margen urbano cada vez que las inversiones en

* Es difícil saber cuál es la tasa de interés correcta para usar en tales cálculos, pero el 3% por mes no fue inusual para los préstamos sin garantía real.

infraestructura hagan subir el precio de la tierra lo suficiente como para pagar estas obras de inversión.

En Corea se ha desarrollado un ingenioso esquema para implementar este principio. Cuando el gobierno decide que un conjunto de terrenos debe ser urbanizado, se implementa un proyecto de readaptación de la tierra (Land Readjustment). El gobierno se apropia de una proporción de la tierra de cada proyecto que generalmente es del orden de un 50%. De ésta, generalmente la mitad es retenida por el gobierno para desarrollar infraestructura, como por ejemplo: calles, colegios, etc. El resto de la tierra de que se ha apropiado el gobierno es vendida en el mercado después que se han hecho inversiones de infraestructura ¹.

La tierra restante, es decir, aquella parte no retenida por el gobierno, es dividida entre los propietarios originales, de tal manera que el valor de la tierra que reciben esté en la misma proporción que el valor de la tierra que originalmente poseían. Si la tierra debe urbanizarse, los propietarios se beneficiarán con este mecanismo y los costos de la infraestructura pública se financian con la proporción de terrenos que el gobierno retiene (aprox. 25%) y vende en el mercado.

El procedimiento de readaptación de la tierra cumple dos funciones: financia la inversión en infraestructura y otorga permiso para transformar la tierra de usos rurales a urbanos. Si los permisos son racionados, tanto el gobierno como los propietarios de tierra se benefician de este proceso. Este procedimiento se aplicó en Corea a fines de la década de 1970 (1). El rápido crecimiento urbano llevó a una situación en que la demanda por suelo urbanizado superó ampliamente los permisos que el gobierno otorgó para desarrollar tierra rural. El resultado fue que tanto el gobierno como los propietarios de la tierra hicieron grandes ganancias de la conversión. Otra implicancia del severo racionamiento del gobierno en el otorgamiento de permisos de conversión fue un rápido crecimiento de los valores de la tierra en áreas ya desarrolladas. Esto llevó a un agudo descontento social, especialmente entre aquellos que con esta situación se vieron imposibilitados de adquirir una vivienda. Desgraciadamente, se ha culpado de esta situación a la "especulación" y a los "monopolistas", argumentando que habrían retenido la tierra fuera del mercado. De hecho, es el gobierno quien está reteniendo la tierra del mercado.

Como un método de financiamiento de inversiones en infraestructura, el proceso de readaptación de la tierra es adecuado. Pero el otorgar al gobierno el control monopólico de los permisos de desarrollo es peligroso. En principio, no hay razón alguna para coaccionar el proceso. Ciertamente, la tierra no debe ser desarrollada a menos que los propietarios de la mayor parte de la tierra quieran que su tierra sea desarrollada. La única razón para no desarrollar la tierra de cualquier propietario que quiera desarrollarla, es que los costos de infraestructura pueden ser muy superiores si el desarrollo adopta un carácter discontinuo en el margen del área urbana. Si el desarrollo adopta una forma ordenada de carácter incremental a partir del margen del área construida, no hay ninguna razón para no desarrollar cualquier área en la medida que los propietarios así lo deseen, siempre que éstos "paguen" una cantidad de tierra suficiente como para cubrir los costos de infraestructura.

¹ Para una descripción detallada de este mecanismo ver referencia 1.

c) *Protección de las externalidades ambientales.* La justificación clásica para aplicar controles de uso de la tierra que segregan las actividades de producción lejos de áreas residenciales es la protección de estas últimas de externalidades ambientales. Existen actividades de producción que generan contaminación de aire y agua, ruidos, vibraciones, efectos estéticos negativos y peligros en el tráfico. El modo más simple de afrontar tales problemas es zonificando estas actividades lejos de áreas residenciales. La eficacia de tal zonificación está basada en el hecho de que la fuerza de estas externalidades disminuye a medida que aumenta la distancia a la fuente de emisión.

De hecho, la segregación es una forma elemental de tratar las externalidades. La mejor manera de tratar las externalidades de actividades productivas es controlándolas directamente a través de regulaciones de emisión o de tarifas por su generación. La zonificación cambia la localización de las externalidades. El desplazar unos pocos kilómetros las fuentes de emisión no altera mayormente los efectos dañinos de la contaminación del aire y agua. Otras externalidades provenientes de actividades de producción pueden ser afectadas en mayor grado por la segregación.

En base al argumento del párrafo precedente, muchos gobiernos han adoptado medidas de control directo de las fuentes de emisión en los últimos 30 años. Pero nadie parece haber notado que los controles directos sobre las externalidades reducen la necesidad de zonificación para segregar actividades productivas. Una menor segregación se hace más importante en la medida que el precio de los combustibles sea mayor, ya que la segregación hace aumentar la cantidad de viajes de personas y el movimiento de carga. Pero nadie cree en ningún país que el control directo de las fuentes de emisión sea un procedimiento ideal. Es indudable que un mínimo grado de control de uso del suelo para segregar actividades especialmente nocivas seguirá siendo un medio legítimo para asignar el uso del suelo en la mayoría de los países. Pero tales controles han alcanzado extremos ridículos tanto en Estados Unidos como en otros países y algunas naciones en vías de desarrollo van encaminadas en la misma dirección.

d) *Descentralización de la población de las ciudades primadas.* En muchos países en desarrollo, un tema extremadamente controversial es cómo desviar el crecimiento urbano desde la o las ciudades más grandes hacia otras áreas urbanas. Un amplio rango de intervenciones son justificadas con este objetivo: cinturones verdes alrededor de ciudades primadas; prohibiciones de localizar en la ciudad primada servicios que emplean más de un número reducido de personas; requerimiento de permisos para la construcción o ampliación de fábricas; prohibiciones de localizar ciertos tipos de actividades en la ciudad primada; permisos para vivir o trabajar en grandes ciudades y muchas otras medidas.

Existen buenas razones que explican las grandes concentraciones de actividad en la ciudad más grande en muchos países en desarrollo. La profunda injerencia del gobierno nacional, incluso en detalles, de las actividades comerciales induce a las empresas a tener su oficina principal o al menos una agencia en la ciudad capital; deficiencias en el sistema de transporte y comunicación internacional inducen a las empresas a localizarse en una o pocas ciudades, especialmente en puertos; y la ciudad primada puede que sea la única ciudad lo suficientemente grande y próspera como para sustentar instituciones culturales y educacionales de alta calidad, las cuales son una fuerte atracción para mucha gente.

Por esta razón, una alta concentración de actividad económica en la ciudad primada no constituye, necesariamente, una causa de preocupación en países en desarrollo. Una concentración excesiva de gente y empleo en la ciudad primada es causada por fallas del mercado. En principio, las deseconomías externas de la contaminación y la congestión pueden hacer que el área urbana de mayor tamaño sea excesivamente grande. Pero el control directo de emisión de contaminantes y los altos impuestos sobre el uso de automóviles hacen que sea poco probable que estas sean causas de importancia del tamaño excesivamente grande de las ciudades primadas en la mayoría de los países en desarrollo.

Más importante es la subtarificación de los servicios del gobierno en la ciudad primada. En algunos países, tales como México, el agua es proporcionada con tasas altamente subvencionadas en la ciudad primada. Frecuentemente, como en el caso de Corea, el gobierno construye y subvenciona un sistema de transporte subterráneo en la ciudad capital, mientras que otras ciudades operan con transporte de superficie sin subvención. Quizás sea de mayor importancia el que se destine a veces grandes cantidades de recursos para ofrecer educación pública de nivel medio y universitario de alta calidad en la ciudad capital. De igual manera, es probable que se concentre en la ciudad capital las inversiones en vialidad, parques y ornato.

La solución a este problema es eliminar la subvención excesiva de los servicios públicos en la ciudad capital. El ideal sería que los servicios públicos provistos a beneficiarios posibles de identificar fueran tarificados al costo. Pero no es posible llevar esto a la práctica en algunos países y para algunos servicios. Así, por ejemplo, algunos países tienen una fuerte tradición de otorgar educación superior prácticamente gratis. Sin embargo, debiera ser posible evitar que la subvención de los servicios públicos sea superior en la ciudad capital que en otras ciudades. En Seúl el sistema de transporte subterráneo debiera ser menos subvencionado, de tal manera de poder subsidiar el transporte de superficie en otras ciudades. De la misma manera, podría mejorarse el nivel de la educación pública fuera de la ciudad capital, de tal manera de hacerla más competitiva con aquella.

La eliminación de la subvención relativamente mayor que tienen los servicios públicos en la ciudad capital podría eliminar en buena medida el incentivo a la concentración excesiva de empleo y población en la ciudad capital de muchos países subdesarrollados. De esta manera no se necesitaría realizar mayores esfuerzos para desconcentrar el crecimiento urbano de la ciudad primada.

TRIBUTACIÓN DE LA TIERRA

El que los gobiernos no debieran controlar el precio de la tierra no implica que la tierra no debiera estar sujeta a impuestos. De hecho, en la mayoría de los países en desarrollo la tierra apenas tributa. En Corea se aplica un impuesto de ganancias de capital sobre la tierra y también un leve impuesto al valor de la tierra, pero ninguno de ambos produce mucho rendimiento.

En países de alta densidad existe un alto potencial para incrementar los ingresos de gobierno a través de impuestos a la tierra. En Corea se ha planteado que las rentas de la tierra constituyen casi el 20% del producto nacional bruto.

Esto significa que un impuesto al valor de la tierra que gravara un monto equivalente a la mitad de la renta tendría un rendimiento igual al 10% del producto nacional bruto. Ese monto es aproximadamente igual que el total de los gastos del gobierno de Corea. Por lo tanto, existiría la posibilidad de sustituir prácticamente todos los impuestos existentes por un impuesto a la renta del suelo que no distorsiona la asignación de recursos.

Para ser no distorsionante, un impuesto a la tierra debe ser aplicado uniformemente a toda la tierra, urbana y rural. Y no debe ser aplicado a las mejoras. Un impuesto que captara el 100% de la renta de la tierra sería distorsionador, ya que eliminaría el estímulo de los propietarios para encontrar el uso más productivo de la tierra. Pero un impuesto que capte un 50% de la renta debería mantener un estímulo adecuado. En la medida que la tierra no es producida, no se requiere entregar a sus propietarios toda la renta que se genera, lo cual difiere de la situación en los mercados de otros productos.

CONCLUSIONES

El argumento de este artículo ha sido que existen pocas pero muy importantes justificaciones para la intervención del gobierno en los mercados de tierra y que la mayoría de las metas de la intervención consideradas como legítimas para el sector público pueden ser alcanzadas con la aplicación de un número reducido de instrumentos bastante simples. De aquí se desprende que muchas de las complejas y fastidiosas intervenciones que aplican los gobiernos de países en desarrollo en el mercado de la tierra son innecesarias. Creo que la misma conclusión se aplica a muchos países desarrollados, pero en este artículo no se ha tratado ese tema.

Si los gobiernos necesitan proteger la producción doméstica de alimentos, la herramienta apropiada a utilizar es una tarifa a las importaciones de alimentos. No se necesita una intervención en los mercados de tierra para este propósito. Los gobiernos no deberían controlar los precios de la tierra o la especulación; sin embargo, la tributación sobre las rentas de la tierra constituye una fuente de recursos que podría mejorar los ingresos públicos en algunos países en desarrollo y además no distorsionaría la asignación de recursos.

Los gobiernos deben participar en el proceso de conversión de la tierra rural a usos urbanos. Se requiere establecer un procedimiento para cargar los costos de la infraestructura a los beneficiarios, pero evitando la tentación de racionar los permisos para desarrollar tierra rural. La zonificación para segregar al menos las actividades económicas más nocivas está justificada. La técnica de mayor utilidad para dispersar el crecimiento urbano de la ciudad primada es evitar el subsidio a los servicios públicos en la ciudad primada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) DOEBELE, William y CHAN HWANG, Myong, "Land Policies in the Republic of Korea, with Special Reference to Decentralized Development", Banco Mundial, Mimeo, agosto, 1979.

- (2) MILLS, Edwin y OHTA, Katsutoshi, "Urbanization and Urban Problems", en Patrick, Hugh y Rosovsky, Henry (Eds.), *Asia's New Giant*, pp. 673-751, Washington, Brookings Institution, 1976.
 - (3) MILLS, Edwin y BYUNG NAK, SON, *Urbanization and Urban Problems*, Cambridge, Harvard University Press, 1979.
-