

LIMITACIONES AL CRECIMIENTO URBANO, “CINTURONES VERDES” Y ECONOMÍA*

Alan Evans

Alan Evans analiza en estas páginas las consecuencias que se derivan de la aplicación de instrumentos de planificación urbana destinados a detener el crecimiento de las ciudades y, en especial, el establecimiento, con estos fines, de los llamados “cinturones verdes”. Así, a partir de una diferenciación entre una aplicación estricta y una aplicación flexible o laxa de un cinturón verde, se plantean cuáles son, de acuerdo con la evidencia empírica disponible, sus principales repercusiones.

Desde el punto de vista microeconómico, se señala, los efectos son del todo predecibles: alzas en los precios de los bienes raíces; diferencias apreciables entre el valor de los terrenos en que se permite el desarrollo urbano y el de aquellos en que no se permite construir; aumento de la densidad poblacional; tendencia a demoler edificaciones con el fin de volver a construir en el mismo lugar con mayores

ALAN EVANS. Profesor de Economía del Medio Ambiente, Universidad de Reading, Inglaterra. Ha sido profesor visitante del London School of Economics y de la Universidad de Melbourne. Autor, entre otros libros, de *No Room! The Costs of the British Town and Country Planning System* (Londres: Institute of Economic Affairs, 1988); *Urban Economics* (Oxford: Basil Blackwell, 1985); *Public Economics and The Quality of Life* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1977).

* Texto de la conferencia pronunciada el 22 de octubre de 1996 en el Centro de Estudios Públicos. Traducido del inglés por *Estudios Públicos*.

Estudios Públicos, 67 (invierno 1997).

densidades; incremento de la congestión y de la duración de los viajes al interior de la ciudad.

En lo macroeconómico también se observan efectos importantes. Hay un impacto negativo sobre las tasas de ahorro y surgen grupos interesados que gastan recursos para derogar o mantener la regulación. Por otra parte, la evidencia indica que los planificadores urbanos tienden a sobreestimar las disponibilidades de terrenos. Los límites urbanos son alcanzados rápidamente, mucho antes que lo esperado por los planificadores. Tampoco hay evidencia de que estos límites ayuden al control de la contaminación. Más bien ocurre que, al aumentar la densidad, aumenta la congestión y con ello la polución.

Se me ha pedido que analice los efectos económicos de los intentos de restringir o limitar el crecimiento de la conurbación de Santiago. Sería presuntuoso de mi parte, luego de pasar en la ciudad un día o poco más, dárme las de entendido en los problemas particulares de Santiago. Mis conocimientos especializados se relacionan con la economía de las ciudades en general y, en particular, con la economía de la planificación urbana y del mercado del suelo. Me propongo presentar, por tanto, lo que se sabe acerca de los efectos económicos de los intentos de fijar límites al crecimiento de las ciudades. A ustedes les corresponde decidir en qué medida son aplicables los argumentos para Santiago y en qué medida Santiago es un caso especial respecto del cual no rigen algunos de los argumentos.

Los primeros urbanistas miraban la ciudad en términos geográficos. No la veían como organismo económico sino como estructura física. Al fin y al cabo, la planificación urbana comenzó con los intentos de proyectar ciudades y pueblos, ya sea en su totalidad, como ocurrió con los planos de L'Enfant para Washington, o en parte como con los planos de Nash para el West End de Londres. La planificación urbana, en cuanto diseño cívico, era una rama de la arquitectura, como se ve, por ejemplo, aún en este siglo, en los planos de Luytens para Nueva Delhi o los de La Costa para Brasilia. Al ver la ciudad como un conjunto de estructuras físicas, propusieron soluciones físicas a lo que percibían como problemas físicos. Es más, algunos urbanistas se mostraban abiertamente hostiles a la idea de que una ciudad pudiese ser un organismo económico. En gran Bretaña, el más importante urbanista de la época de la posguerra, Sir Patrick Abercrombie, decía que el economista es “un inepto que habla de la ley de la oferta y la demanda y de la libertad del individuo”.

Ahora último, en cambio, cada vez más se tiende a considerar que el economista sí tiene algo que contribuir a la planificación de ciudades y pueblos. La economía urbana, en cuanto disciplina, surgió a fines de los años cincuenta, a partir de una tentativa de comprender la relación entre el uso del suelo y la generación de tránsito vehicular, pero con los años su alcance ha ido ampliándose, a medida que procuramos entender lo mejor que podemos todas las interrelaciones de la economía urbana. Como en cualquier campo de estudio, sin embargo, nuestro conocimiento no es completo y sabemos algunas cosas con más certeza que otras.

La estructura de este trabajo consiste, primero, en presentar uno de los problemas especiales que surgen al analizar los efectos de las restricciones que derivan de la planificación urbana, en especial el hecho de que una restricción o un instrumento puede tener el mismo nombre en distintos países, incluso en distintas regiones, pero sus efectos pueden diferir, porque las mismas palabras tienen connotaciones diferentes, debido a que los contextos sociales o jurídicos son diferentes.

Los efectos económicos de todo cinturón verde dependerán de sus características económicas, de su jerarquía jurídica y del marco legal y social. Esta interrelación entre la jerarquía jurídica y la índole y forma de las limitaciones al crecimiento queda demostrada en la historia del desarrollo del cinturón verde de Londres en el siglo XX. A fines del siglo pasado, Ebenezer Howard (1898) había propuesto que las zonas urbanas debían estructurarse de tal manera que las “celdas” urbanas quedasen separadas por zonas de campo. Obsérvese que esta propuesta inicial no se refería a contener el crecimiento de las zonas urbanas, sino solamente a garantizar “espacio para respirar”. Ya en los años veinte había una preocupación seria por el desarrollo suburbano de Londres, de modo que estaba la voluntad para poner en práctica estas ideas. Con todo, las autoridades municipales tenían escaso poder para impedir o prohibir efectivamente el desarrollo. Para crear un cinturón verde era preciso que las autoridades compraran el terreno. En consecuencia, en los años treinta las autoridades municipales compraron tierras para impedir su urbanización y a estas tierras se las llamó cinturón verde. Debido al costo de poner en práctica esta medida, aunque no fuera por otro motivo, no se tuvo la intención de que el cinturón verde contuviera el crecimiento de la conurbación. El cinturón o “faja fue simplemente un intento de encontrar un medio viable para subsanar la falta de instalaciones de esparcimiento en Londres, dados los limitados poderes de planificación de que entonces se disponía” (Munton, 1983, p. 17). Cuando Patrick Abercrombie preparaba su proyecto para el Gran Londres de la posguerra, el que se publicó en 1943, podía prever que un cinturón verde en torno a la ciudad

“se mantendría gracias al tan esperado sistema de planificación del uso del suelo que, según lo que Abercrombie suponía, detendría en gran parte, aunque no del todo, posteriores desarrollos urbanos en su interior” (Munton, 1983, p. 18), lo cual le permitió planificar un cinturón verde de unos 8 a 15 kilómetros de ancho. El sistema entró en vigencia en 1947, año en que la Ley de Planificación Urbana y Rural de hecho nacionalizó los derechos de urbanización, si bien los principios sobre los cuales el gobierno central apoyaría las propuestas de cinturones verdes se fijaron recién en 1955.

Pero hay algo más acerca de las intenciones y supuestos de la autoridad de planificación al proyectar el cinturón verde. Cuando Abercrombie elaboró su plan para el Gran Londres, se basó en varios supuestos sobre el desarrollo futuro de la ciudad: en particular, que la población total de Gran Bretaña no iba a aumentar y que la población del propio Gran Londres iba a disminuir a medida que decrecieran las densidades, gracias a la erradicación de barrios marginales y a medida que la población se trasladara a nuevos pueblos planificados a algunas millas de distancia. Supuso también, implícitamente, que la demanda de viviendas no aumentaría aun cuando los ingresos subieran. Además, no previó que los ingresos ascendentes y los cambios sociales iban a aumentar la demanda de viviendas una vez que las familias se achicaran, los jóvenes abandonaran el hogar a edad más temprana, los adultos se divorciaran y los mayores vivieran más tiempo. Con tales supuestos, estimó que la zona urbana contigua de Londres no necesitaría ampliarse mucho y que dicha ampliación se satisfaría con la construcción en terrenos sin urbanizar que habían quedado dentro del perímetro del cinturón verde propuesto.

Así, el cinturón verde que se consideró conveniente en los años cuarenta estaba basado en la opinión de que ya había superficie de suelo disponible en cantidad suficiente para el desarrollo previsto. No sería necesario urbanizar terrenos dentro del cinturón verde. En el hecho, la demanda de terrenos para construir aumentó a medida que creció la población, se elevaron los ingresos y disminuyó el tamaño de las familias; pero los cambios que esta nueva situación demandaba no se podían hacer con ajustes en el cinturón verde. En la práctica, una vez establecido el cinturón verde, fue virtualmente imposible cambiarlo y, por ende, se alteró su carácter: de ser una predicción pasó a ser instrumento de control, no porque no hacía falta construir en la zona del cinturón verde sino porque no se debía construir en ella, bajo ningún punto de vista. Esta rigidez se vio acrecentada por el hecho de que quienes vivían junto al cinturón verde y dentro de él atribuían a su permanencia una importancia vital, aunque sólo fuera porque elevaba el valor de sus viviendas. Este elemento, a lo menos, ha animado a las autori-

dades de los municipios que rodean Londres a obtener extensiones del cinturón verde, de tal manera que su ancho es más o menos igual al radio de la zona construida que contiene, esto es, entre 20 y 40 kilómetros, con una superficie de más de 4.000 kilómetros cuadrados. Por tanto, es mucho más extenso que la zona construida y hoy podría llamársele más bien una alfombra que un cinturón verde.

Esta breve historia indica que la expresión “cinturón verde” puede tener significados diferentes, incluso dentro de un mismo país. Algunos de estos matices nacen de las intenciones declaradas por los planificadores y gobiernos que proyectan un cinturón verde, así como de sus propósitos, una vez que el cinturón verde está definido. Sus efectos dependerán también del grado en que dichos propósitos se realicen o se puedan realizar. Los efectos económicos de un cinturón verde o de cualquier forma de control del crecimiento van a depender del rango legal y de la forma en que se ejerza dicho control. Fischel (1989), en su estudio de los controles del crecimiento en los Estados Unidos, señala lo anterior con gran fuerza y sostiene que aun dentro del mismo país, incluso cuando es una unión federal de estados, puede que las normas legales no sean obligatorias. Así, pues, una ley que en apariencia limita el desarrollo, tal vez en la práctica no lo haga, porque puede ocurrir:

- que la nueva ley no se haga cumplir,
- que sea fácil conseguir variaciones y excepciones,
- que sea fácil sobornar a los funcionarios,
- que con formas de intercambio legales, por ejemplo con ofertas de pagar por el desarrollo de la infraestructura, se puedan obtener permisos de edificación,
- que la zona ya esté urbanizada en gran parte, de modo que la cantidad efectiva de terreno afectado puede ser pequeña,
- que no haya en realidad demanda de urbanización en esa zona.

Está claro que si el efecto de las limitaciones, en apariencia idénticas, para urbanizar varía de una ciudad a otra y de un estado a otro en los Estados Unidos, va a variar mucho más de un país a otro, puesto que las costumbres y las actitudes ante la ley son muy diferentes. Por ejemplo, se ha estimado que alrededor de una tercera parte de las casas nuevas en Italia se construyeron sin permiso de edificación, y que el porcentaje de casas “ilegales” es más alto en el sur y más bajo en el norte del país. Frente a tan generalizada violación de la ley, el gobierno italiano, cada cierto tiempo, anuncia amnistías cuando los dueños de las construcciones ilegales están en

condiciones de pagar una multa y, de este modo, obtener un permiso de edificación retroactivo. No obstante, para incentivar la legalización de las construcciones, el monto de las multas no es demasiado elevado. En tales circunstancias, por tanto, se puede establecer un “área verde”, pero cualquiera que esté dispuesto a correr el riesgo puede construir en dicha área, por ejemplo, un restaurante o pizzería, confiando en que después conseguirá un permiso retroactivo.

Supongamos, sin embargo, que un cinturón verde significa una ancha faja de tierra que rodea una zona ya construida, y el propósito de darle a este terreno el carácter de “cinturón verde” es que no se construyan en él más edificios industriales, comerciales ni residenciales, y que este cinturón verde sea permanente. ¿Cuáles serán los efectos económicos?

Un episodio histórico

Algunos de los problemas de los cinturones verdes y del análisis de esta clase de restricción del crecimiento se pueden ilustrar con otro episodio, más antiguo aún, de la historia de Londres. Si bien los hechos que se describen ocurrieron entre trescientos y cuatrocientos años atrás, por lo que se podría pensar que no tienen validez en el presente, tenemos la ventaja de conocer la historia completa. Sabemos cómo comenzó, cómo terminó y qué fue lo que ocurrió entre medio. En el caso de algunos intentos más recientes de limitar el crecimiento de las ciudades, sabemos cómo comenzaron, pero no lo que va a ocurrir después. Además, como veremos, el episodio no está tan fuera de lugar.

En 1850, la reina Isabel I de Inglaterra dictó un decreto real con miras a limitar el crecimiento de Londres y, durante casi un siglo, los gobiernos de la época procuraron limitar o impedir el crecimiento de esa ciudad. El episodio aparece descrito en varios libros de historia y me he basado en ellos para narrarlo (Brett-James, 1955; Richardson, 1995). En el decreto se hacía ver que “grandes muchedumbres de personas deben vivir en pequeñas habitaciones, muchas de ellas son muy pobres [...] numerosas familias con niños y de sirvientes viven hacinados en una casa o conventillo pequeño”. De modo que “Su Majestad [Isabel I] ordena de inmediato a las personas de toda clase [...] que se desistan y se abstengan de construir cualquier casa o habitación nueva dentro de tres millas desde cualquiera de las puertas de la ciudad de Londres [...] donde no ha habido ninguna casa anterior en la memoria de los que aún están vivos”.

Se estima que la población de Londres en aquella época alcanzaba a unos 200.000 habitantes, de los cuales alrededor de la mitad vivían dentro de la antigua y amurallada Ciudad de Londres (una superficie de una milla cuadrada o 250 hectáreas) y la otra mitad, aproximadamente, fuera de ella. En términos modernos, la población y la superficie eran como lo que hoy se consideraría una pequeña ciudad rural. ¿Qué motivo, pues, tenía el decreto? Parece que primaba la opinión de que Londres estaba creciendo demasiado en relación con las demás ciudades del reino, que la cabeza estaba quitándole vitalidad al resto del cuerpo; pero, en segundo lugar, parecería que el problema más grave era la índole descontrolada del desarrollo fuera de la Ciudad. El gobierno municipal de la Ciudad era razonablemente eficiente, pero el Consejo de la Ciudad no aceptaba ninguna responsabilidad por el desarrollo fuera de su área histórica. Había tres temores municipales particulares: temor a la peste, temor al fuego y temor a la influencia política que pudiera ejercer el pueblo de Londres como multitud. El primero y el segundo de estos temores eran motivos suficientes para tratar de limitar el desarrollo descontrolado fuera de la ciudad, pues se pensaba que conduciría a una sobrepoblación, lo que facilitaría la propagación de enfermedades, especialmente la peste. Además, era probable que los edificios no fueran lo suficientemente sólidos y al estar muy juntos facilitarían la propagación de cualquier incendio. El tercer temor se refería al control que podía ejercerse sobre la población en su conjunto, porque se pensaba que si ésta crecía demasiado, se haría más difícil dominarla. Aun así, no queda claro por qué se fijó la prohibición de urbanizar hasta tres millas desde las puertas de la ciudad y por qué en el siglo siguiente este límite pasó a cinco, a siete e incluso a diez millas.

En una forma o en otra, la prohibición duró más de ochenta años; cada tanto tiempo era renovada, reforzada e incluso ampliada. Siguió en pie durante los reinados de los Estuardo, Jacobo I y Carlos I, durante la guerra civil inglesa y la Mancomunidad de Cromwell, y seguía en pie después de la Restauración de Carlos II, en 1660.

Como la mayoría de estas restricciones, la prohibición tuvo efectos impensados y en tal sentido parece que exacerbó, al menos hasta cierto punto, los problemas que pretendía aliviar. La prohibición de crecer no disminuyó el atractivo de Londres como lugar donde vivir y trabajar, de modo que la demanda de espacio siguió aumentando. En consecuencia, al espacio disponible se le dio un uso más intensivo. Con frecuencia las viviendas que ya existían en la zona afectada por la prohibición de urbanizar se subdividieron o se ampliaron con la construcción de sótanos. El espacio dentro de la zona urbana se aprovechó con mayor intensidad y las

presiones económicas alentaron la proyección, sobre el nivel de la calle, de pisos superiores en los edificios nuevos y en los ya existentes. Además, con frecuencia se hacía caso omiso de la prohibición de emprender construcciones nuevas, y estas nuevas viviendas eran transitorias, de mala calidad, porque sus dueños preveían que habría que demolerlas si por fin se las identificaba como ilegales. Desde un punto de vista económico, está claro que a la limitación de la ampliación urbana siguió una demanda creciente de viviendas y un alza de los precios, de tal modo que el valor de las casas en la zona urbana aumentó lo suficiente como para que resultara razonable pagar el costo de la construcción y correr el riesgo de la demolición.

Está claro también que la prohibición de nuevas edificaciones alentó a la población a vivir en un hacinamiento mayor, lo que facilitó la transmisión de enfermedades y alentó la construcción de edificios con mayor densidad y, posiblemente, menor calidad, lo que permitía la propagación más rápida del fuego. No obstante, se autorizaron algunas edificaciones, legalizadas en varias ocasiones con el pago de una multa, de manera que a veces no queda claro si la prohibición servía, de hecho, como estratagema para obtener ingresos.

Los intentos de controlar el crecimiento siguieron hasta 1660, cuando la situación cambió radicalmente debido, en primer lugar, a la gran peste de 1665 e, inmediatamente después, al gran incendio de Londres, de 1666, que destruyó casi dos tercios de la zona construida de la urbe. Si no hubiesen estado en vigor los controles de los ochenta y cinco años anteriores, ¿habría sido menor el efecto de la peste y menos extensa la propagación del incendio? Es posible. Luego de estas catástrofes, las calles se ampliaron, las casas se construyeron con ladrillos y no con madera, y el gobierno esta vez se propuso regular el desarrollo y no impedirlo. Después de la reconstrucción, la superficie de Londres aumentó considerablemente, pero no hubo incendios parecidos ni otras epidemias como la peste.

El interés que reviste para nosotros el episodio radica, como ya dije, en el hecho de que podemos ver lo que ocurrió en todo el lapso. Aunque lo relatado sucedió hace mucho tiempo, los mismos temores aparecen hoy: temor de que la capital le quite población y vitalidad al resto del país, el problema del crecimiento sin control fuera de la zona ya construida y reglamentada, el problema de lo que podríamos llamar poblaciones callampas. Además, la interpretación económica del episodio está clara. No disminuyó la demanda de trabajadores ni de espacio para vivir, sólo decreció la oferta de espacio. Es de presumir, entonces, que los alquileres subieron y que resultó conveniente construir sótanos, subdividir las propiedades, habi-

litar los espacios abiertos y construir edificios que habría que demoler, probablemente, dentro de un corto plazo.

Puesto que la población de Londres aumentó de menos de un cuarto de millón de habitantes, en 1580, a más de medio millón a fines del siglo XVII, es evidente que las restricciones no limitaron su crecimiento. Más aún, lejos de reducir el hacinamiento, está claro que aumentó. Pero ¿qué habría ocurrido si el gran incendio no hubiera tenido lugar y si la prohibición de construir hubiera seguido en vigor durante los trescientos años siguientes? Es una pregunta hipotética a la que volveremos más adelante.

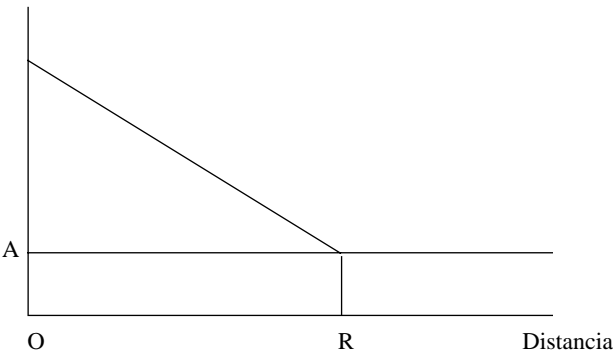
Microeconomía de un cinturón verde

El principal supuesto de simplificación que adoptan los economistas en los análisis de economía urbana es el de suponer que la concentración más importante del empleo está en el centro de la ciudad y que los trabajadores viajan diariamente a este centro desde las comunas esencialmente residenciales que lo rodean. La gran diferencia que hay entre este modelo de una ciudad moderna y la Londres histórica que vimos en el acápite anterior es que en los siglos XVII y XVIII las personas vivían en su lugar de trabajo o a una distancia que se podía recorrer a pie. Los ferrocarriles, buses y automóviles, inventos de los siglos XIX y XX, permiten separar la residencia del lugar de trabajo y determinan que, en lugar de una ciudad pequeña, de alta densidad, surja una conurbación, extensa en superficie, con numerosa población pero con baja densidad demográfica.

Vivir más cerca del centro de la ciudad tiene, sin embargo, una ventaja, porque los costos de traslado son menores y porque el acceso a otras instalaciones del centro de la ciudad es más fácil; por eso la teoría y también la evidencia, en su mayor parte, dan a entender que el valor de los terrenos y el valor de las bienes raíces van a ser superiores en el centro de la ciudad y que disminuirán a medida que aumenta la distancia desde el centro, hasta el punto en que el valor del terreno urbano baje al nivel del de la tierra agrícola que bordea la conurbación (o al menos al nivel necesario para que los dueños de tierras agrícolas se sientan tentados de venderlas con fines de urbanización).

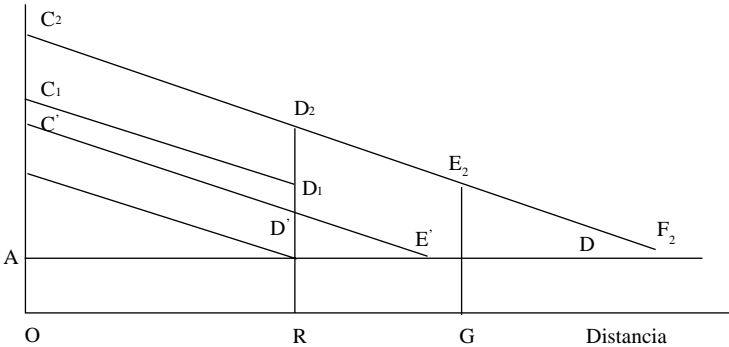
En la Figura N° 1 se ve la relación que deberíamos prever entre la distancia del centro y el valor del suelo. La distancia a partir del centro aparece en el eje horizontal y el valor de la tierra en el vertical. OR es el radio de la conurbación y OA es el valor de la tierra agrícola.

FIGURA 1: VALOR DEL SUELO Y DISTANCIA



¿Qué efecto tendría establecer un cinturón verde? Esto depende de dos factores, por lo menos. El primero es el grado en que sigue creciendo la demanda de espacio en la ciudad; el segundo es el ancho del cinturón de tierra que se establece. Supongamos que el ancho del cinturón verde, en la Figura N° 2, es RG. El efecto económico sería mínimo, evidentemente, si la demanda de espacio dentro de la ciudad sigue igual y no aumenta: en términos físicos, la ciudad seguiría encerrada dentro de la zona de radio OR, pero es evidente que no habría necesidad de establecer un cinturón verde. Es probable que se defina un cinturón verde sólo si se piensa que podría subir la demanda de terrenos. Supóngase, pues, que la demanda de espacio sigue aumentando a medida que crece la población trabajadora y suben los ingresos. El efecto inicial será un alza en el precio del suelo dentro de la zona construida. Por cierto que habría algún porcentaje de alza de todos

FIGURA N° 2: VALOR DEL SUELO Y DISTANCIA



modos, por el aumento en la demanda de espacio, pero debido a que ahora la oferta del suelo está limitada, los valores del suelo subirán a C1D1 y no a C'D'E'. Por consiguiente, el crecimiento físico de la ciudad queda contenido, pero el suelo va a costar más y se va a usar con mayor intensidad.

Si la demanda de espacio sigue aumentando y si el cinturón verde no es demasiado ancho, el costo del suelo dentro de la zona construida puede llegar a ser tan alto que a las personas les convenga vivir más allá del cinturón verde y viajar todos los días a trabajar en la ciudad. En la Figura N° 2 este nivel de valores del suelo equivale a la línea C2D2E2F2. El suelo se usa de manera mucho más intensiva dentro de la zona construida, pero el desarrollo urbano se presenta ahora al otro lado del cinturón verde. Sin embargo, en este caso no está claro que los propósitos físicos de la planificación urbana se cumplan del todo. Es cierto que la zona construida original está físicamente contenida, pero hay urbanizaciones nuevas dispersas del otro lado del cinturón verde, con lo que la extensión urbana no está impedida del todo; de hecho, la zona urbana ahora ocupa una superficie de tierra mayor que la que hubiera ocupado de otro modo. Además, el costo económico del cinturón verde ha subido con el costo de cruzarlo para ir a trabajar.

Que los costos sean mayores que los beneficios va a depender del ancho del cinturón. Se puede tratar simplemente de un área de parque que rodea la ciudad, como la que circunda la ciudad de Adelaida, en Australia del Sur. Allí, los parques están abiertos a buena parte de la población del que hoy es el casco urbano y acrecientan el valor de las propiedades contiguas a ellos. El aumento en los costos de cruzar el parque para ir a trabajar es bajo, porque el cinturón es angosto y las restricciones a la oferta del suelo son tan pequeñas que apenas se notan. De hecho, sería casi imposible distinguir entre un alza en los precios de las propiedades debida a las restricciones a la oferta y un alza en los precios de las propiedades debida a las ventajas ambientales. En cambio, si el cinturón es sustancialmente más ancho, los costos serán mayores, pero las ventajas ambientales no habrán cambiado mucho.

Cinturones verdes en la práctica: Gran Bretaña y Corea

Los dos países del mundo que tienen cinturones verdes que se aplican con estrictez son Gran Bretaña y Corea. Algunos países han puesto límites al crecimiento de las ciudades, pero no han tenido economía de mercado, como por ejemplo la ex URSS. Otros han puesto límites al crecimiento de sus ciudades pero no han hecho cumplir las normas de la misma

manera. Por ejemplo, Japón tiene zonas urbanas restringidas, pero se puede urbanizar en esas zonas y su eficacia está en discusión (Hebert y Nakai, 1988; Takeuchi *et al.*, 1994). Tanto Corea como Gran Bretaña tienen distintas formas de economía de mercado y disponemos de evidencia acerca de los efectos de las restricciones.

No caben dudas de que en ambos países las restricciones a la oferta del suelo han acabado por elevar los valores del suelo y para algunos representan viajes más largos al trabajo. Pero en Gran Bretaña hay otros factores en juego. Allí los cinturones verdes que rodean las ciudades más importantes y ocupan, en conjunto, una superficie de tierra mayor que la de todos los pueblos y ciudades juntos, forman parte de un sistema dirigido a controlar y limitar el desarrollo urbano fuera de las zonas urbanas existentes. No sólo se impide la urbanización en los cinturones verdes sino, en importante medida, también más allá de ellos. Por ejemplo, el pueblo de Reading, donde se encuentra mi universidad, se sitúa a unos cincuenta kilómetros al oeste de Londres central y a pocas millas más allá del borde exterior del cinturón verde de Londres. Con todo, la expansión física de Reading está muy controlada. En consecuencia, aunque el valor de la tierra agrícola de la periferia es de unos US\$ 7.500 por hectárea, la misma tierra, si se concediera permiso de planificación para construcción de viviendas, valdría ahora alrededor de US\$ 1,5 millón por hectárea. Por ello, el uso del suelo es intensivo y el costo del espacio para viviendas, y para explotaciones industriales o comerciales es alto; pero es difícil distinguir entre los efectos del cinturón verde y los efectos de las restantes y numerosas restricciones que impiden la urbanización de la tierra.

Además, las múltiples normas restrictivas dificultan la determinación del efecto exacto que el cinturón verde tiene en los viajes al trabajo. El control que se ejerce sobre el desarrollo urbano en su totalidad significa que la construcción no se va a producir por fuerza al otro lado del cinturón sino dondequiera que se la permita. El desarrollo urbano, habitualmente, estará vinculado a algún pueblo existente, pero el pueblo donde hay permiso para edificar puede encontrarse a cierta distancia del pueblo o de la ciudad donde las personas quieren trabajar. Por tanto, la duración de los viajes al trabajo puede ser muy larga: en la cumbre del auge económico de los últimos años de la década de los ochenta, se dijo con insistencia que había personas que viajaban hasta trescientos kilómetros desde Londres para encontrar una vivienda que pudieran adquirir con sus ingresos; pero el cinturón verde de esa capital es sólo uno de los motivos de esos prolongados viajes.

En Corea, en los años sesenta, se estimó que Seúl estaba creciendo demasiado rápido y en 1971 se definió un cinturón verde en torno a la

ciudad. Si bien en los años setenta se atenuó el ritmo del aumento de la población de Seúl, la región metropolitana, que también comprende Seúl, siguió creciendo y el crecimiento de la región fuera de Seúl se aceleró (Kim, 1994). En 1989, el gobierno reaccionó ante esta expansión sostenida con la promoción de cinco pueblos nuevos dentro de la región, desde los cuales los trabajadores podrían viajar a Seúl y hacia los cuales, según se esperaba, la industria y el comercio, y por ende los empleos, se trasladarían a su debido tiempo.

A juzgar por el crecimiento de la región metropolitana, la demanda de espacio ha seguido subiendo, con la consecuencia de que los precios de las casas y los bienes raíces, y no sólo el valor del suelo urbano, han aumentado también. En Corea el precio de las viviendas es excepcionalmente elevado. “Malpezzi y Mayo (1987), en una encuesta de demanda de viviendas en las ciudades, observaron que los coreanos gastan en vivienda una fracción más grande de su ingreso que cualquiera de los doce países estudiados. El valor de los alquileres era el 22% del ingreso de los arrendatarios de Seúl, según el ingreso urbano promedio [...]. El costo de oportunidad de ser propietario de una vivienda, medido por el valor de los alquileres, equivalía al 40% del ingreso en Seúl y aun más en otras ciudades grandes” (Green *et al.*, 1994, p. 333). Dado que Corea del Sur es un país montañoso, de población numerosa para su tamaño, se podría argumentar que la escasez de tierras surge de una gran densidad del desarrollo urbano. Pero, en el hecho, menos de tres por ciento del suelo está urbanizado; en cambio, el suelo urbano “escasea en casi todas las ciudades de la región metropolitana principalmente porque dicha escasez se ha creado en forma artificial, motivada por los reglamentos para el uso del suelo” (Kim, 1946, p. 6).

Los investigadores han observado otras consecuencias, además de los precios más altos del suelo. En cuanto a la prolongación de los viajes al trabajo, Kim (1993, p. 65) informa que, según una encuesta del Instituto Coreano de Transportes, “en 1987 unas 600.000 personas residentes fuera del cinturón verde de Seúl viajaban diariamente a trabajar o al colegio”, y estima que “el costo adicional de los viajes más largos sería de unos mil millones de wongs diarios” (800 wongs equivalen a US\$ 1, aproximadamente).

También se detectan efectos ambientales. Kim (1994, p. 10) señala que el mayor costo del suelo y por tanto el de la superficie construida significa que ambos tienen un uso más intensivo que el que podría darse de otro modo. La mayor densidad del desarrollo urbano conduce entonces a una mayor congestión. El mismo autor destaca luego que las empresas procuran instalarse en la ciudad, a pesar de las normas de planificación, y que dichas empresas pueden evitar los controles ambientales e instalarse allí

sin inscribirse. Kim también observa que “la aplicación estricta de la política de cinturón verde terminó por proteger el suelo que está dentro de los cinturones y que no es ‘verde’ (el 42 por ciento de todo el terreno que abarcan los cinturones verdes), mientras permite que se urbanice parte de la zona ‘verde’ exterior al cinturón” (Kim, 1994, p. 10).

Lo mismo he señalado anteriormente (1988) respecto de Londres y los pueblos de Inglaterra meridional. La demanda de terrenos para urbanizar y las restricciones a la urbanización de terrenos fuera de los pueblos y ciudades existentes conducen a que se construya en los espacios abiertos que quedan dentro de las ciudades. De este modo, los terrenos “verdes”, en el campo, que son inaccesibles, quedan protegidos y, en cambio, los terrenos abiertos accesibles, como las canchas de juego, por ejemplo, se cubren de construcciones. A medida que se aglomeran viviendas nuevas dentro de las zonas urbanas existentes, se ha comenzado a decir que, en Inglaterra, la “planificación urbana” no es tal sino “hacinamiento urbano”.

Más teoría microeconómica y las fronteras del crecimiento urbano en los Estados Unidos

Es evidente que cuando las ciudades crecen sin planificación, sujetas sólo a las fuerzas del mercado, no se extienden en sentido radial de manera perfectamente uniforme. Los propietarios no venden sus terrenos en el mismo orden en que se encuentran situados respecto a la distancia del centro de la ciudad. Pero el análisis económico del mercado de suelos urbanos supuso precisamente eso: que en ausencia de restricciones gubernamentales cada propietario vendería su terreno a medida que su precio subiera respecto del precio agrícola, de modo que el límite urbano avanzaría hacia afuera de manera perfectamente coordinada. Hoy se sabe, en cambio, que los propietarios de tierras no se comportan como autómatas (Evans, 1983; Titman, 1985; Neutze, 1989). La oferta de tierras para urbanizar depende de las preferencias y cálculos, pronósticos, incluso idiosincrasia de cada propietario. Un propietario puede optar por vender a un precio determinado y el vecino, por no vender. Lo anterior se debería a que este último piensa que el precio puede subir más adelante o bien porque no desea vender. El ejemplo extremo es el del viudo o de la viuda que tiene buena situación, que no necesita un ingreso suplementario y que no desea vender, a ningún precio, la casa en que ha vivido tantos años y que contiene innumerables recuerdos.

Dado este rasgo característico del mercado del suelo, al borde de las ciudades la urbanización es a menudo dispersa y algunos terrenos exteriores

se urbanizan antes que otros más próximos al centro. Estos últimos se podrán urbanizar más tarde, a medida que los propietarios opten por vender, ya sea porque el precio ahora es aceptable o porque con el paso del tiempo su situación personal ha cambiado.

Las empresas constructoras responden a las características particulares de la oferta de suelo buscando sitios, tratando de encontrar terrenos que se podrían comprar y de acordar el precio que los propietarios aceptarían y el que ellos mismos estarían dispuestos a pagar. El mercado, por consiguiente, se caracteriza por la incertidumbre y falta de información. En esto se asemeja al mercado laboral, donde los que quieren empleo lo buscan y los empleadores buscan empleados adecuados. En el mercado laboral, que se ha estudiado a fondo, se estima que los que demandan un empleo tienen en mente un salario reservado que equivale al mínimo que están dispuestos a aceptar e intentan encontrar una plaza, en el conjunto de oportunidades laborales, en que se pague dicho salario. Del mismo modo, se puede pensar que las empresas constructoras tienen en mente un precio reservado que es el máximo que están dispuestas a pagar y buscan, en el conjunto de sitios posibles, uno que se pueda comprar a dicho precio. Se puede demostrar que si se reduce el conjunto de oportunidades de empleo posibles, los trabajadores tenderán a reducir su salario reservado (porque al haber menos oportunidades de empleo es menos probable que, pasado un lapso de búsqueda razonable, se encuentre uno por el que se pague el salario reservado). Del mismo modo, por analogía, está claro que si se reduce el conjunto de sitios posibles, los constructores tenderán a alzar su precio reservado, puesto que los precios a los cuales se venderá el terreno para urbanización van a ser más altos.

Este análisis comprueba que aun cuando el cinturón verde se defina de modo que abarque tierras sin urbanizar, siempre traerá consigo precios más altos del suelo. Desde luego que cuanto más estrechamente rodee la ciudad, más altos serán los precios y cuanto más laxo sea, los precios serán menores. Sin embargo, hasta un cinturón verde definido en apariencia con mucha laxitud tendrá su efecto. En Oregón, en los Estados Unidos, se han establecido límites urbanos y no cinturones verdes. Una zona urbana define una frontera de crecimiento dentro de la cual se permite la urbanización, pero, con miras a conservar las tierras cultivables e impedir la extensión desordenada de la ciudad, no se permite la construcción más allá de esta frontera. No obstante, esta prohibición no es permanente sino que se prevé que dure veinte años, de modo que el límite del crecimiento urbano debe contener no sólo la zona urbana propiamente tal sino también una oferta de tierras para urbanizar a lo largo de un período de veinte años. Pese a la

laxitud de esta forma de controlar el crecimiento, la evidencia empírica ha demostrado que, a los cuatro años de designado el límite del crecimiento urbano, el suelo dentro de la zona contenida tenía más valor que la tierra exterior a ella. Esto, aun cuando se permitía urbanizar dentro del límite y aun cuando, implícitamente, había oferta de suelo suficiente para dieciséis años (Knaap, 1985; Nelson, 1988a, 1988b). Hay también pruebas de que los valores del suelo eran superiores más allá de la zona en que no se permite la urbanización. Parecía, por tanto, que el límite de crecimiento urbano tiene efectos económicos semejantes a los de un cinturón verde, al empujar una parte del desarrollo urbano a una distancia mayor de la ciudad que la que hubiera habido de otro modo. Otras formas de controlar el crecimiento han aumentado los precios de casas y propiedades, pero estas regulaciones a menudo limitan la cantidad de urbanización en un período y no fijan límites geográficos (Fischel, 1989, 1990).

Cinturones verdes y la economía nacional

Como ya he demostrado, predecir las consecuencias microeconómicas de un cinturón verde es relativamente fácil: mayores precios de la tierra y de los bienes raíces, intensificación del uso del suelo, prolongación de los viajes para ir a trabajar, etc. Donde se han establecido cinturones verdes, la evidencia empírica confirma estas predicciones. Predecir los efectos macroeconómicos resulta más difícil porque, al parecer, la mayoría de las veces dependen de otros rasgos de la economía.

En el caso británico, una consecuencia ha sido lo que los economistas llaman “búsqueda de ganancias a través de decisiones políticas” (*rent seeking*). Dado que los precios del suelo y de los bienes raíces son altos, los permisos para urbanizar adquieren un valor en sí (Evans, 1988). En consecuencia, los constructores están dispuestos a invertir fondos en obtener permisos, lo cual puede involucrar un gasto importante, tanto por parte del constructor como por parte del gobierno central y municipal para justificar su negativa. Dichos gastos son improductivos desde el punto de vista nacional; en términos económicos, son una pérdida de eficiencia. En Corea, en cambio, como el Estado fiscaliza la compra y venta de terrenos para urbanizar, la utilidad de la operación se usa para financiar el suministro de infraestructura y contribuye a reducir el nivel de otros impuestos (Hannah *et al.*, 1993). Es verdad que en el Reino Unido los municipios se han movido un poco en esta dirección a través de los llamados convenios de “ganancia de planificación” (*planning gain*) con los constructores. Según

estos acuerdos, si se otorga el permiso de edificación, el constructor conviene en pagar por el suministro de infraestructura que está asociado con el proyecto de urbanización. De ahí que ciertas autoridades municipales ven una ventaja en limitar la disponibilidad del suelo, puesto que así se puede obtener un sostén financiero del que no dispondría de otro modo. Cabe observar que en ninguno de estos países hay denuncias de importancia de sobornos directos a funcionarios o políticos responsables de decisiones en materia de planificación urbana, aunque el valor del permiso de edificación ponga tal cosa en el ámbito de lo posible.

Puede haber también otros efectos políticos. Los cincuenta años de estrictas normativas para el uso del suelo en Gran Bretaña y, en consecuencia, los cincuenta años de alza en los precios de las casas han coincidido con un vuelco decisivo en el mercado habitacional hacia viviendas ocupadas por sus dueños. Hace cincuenta años, la mayoría de la población alquilaba su vivienda. Los precios ascendentes de las casas han contribuido a fomentar este viraje, lo mismo que las políticas tributarias cuyo propósito ha sido fomentar la demanda de casas propias (las que, al aumentar la demanda, han contribuido al alza de los precios de las viviendas). En términos políticos, en su calidad de votantes, los propietarios que ocupan sus casas ven el alza en los precios de los bienes raíces como un bien y su caída como un mal. Los arrendatarios, en cambio, ven un alza en los alquileres como un mal y su descenso como un bien. El creciente porcentaje de casas ocupadas por sus dueños significa que mantener los precios de las viviendas trae un beneficio electoral, lo mismo que mantener normas estrictas para las nuevas urbanizaciones, las que, al aumentar la oferta de viviendas, podrían hacer bajar los precios. Si la población hubiera seguido alquilando de manera preferente, las nuevas urbanizaciones serían más populares, porque podrían contribuir a mantener bajos los alquileres.

Otro problema macroeconómico es la interacción entre alzas en los precios de las viviendas y la tasa de ahorro. Aquí es donde las diferencias entre las economías británica y coreana se notan con más fuerza. De estas dos economías, la primera ha tenido una de las tasas de crecimiento más lentas del mundo desarrollado, en tanto que la otra ha experimentado una de las tasas de crecimiento más rápidas del mundo en desarrollo, hasta tal punto que en muy pocos años más Corea va a alcanzar un PNB per cápita más alto que el de Gran Bretaña. En otro trabajo he argumentado que en el Reino Unido la imposición de cinturones verdes y demás restricciones para el uso del suelo han conducido a un alza en el precio de las casas, la que a su vez ha contribuido a reducir el nivel de ahorro y de inversión de capital (Evans, 1992). Para agregar una nota personal, el valor de mi casa, entre

1970 y 1990, subió más que la suma total de mi sueldo neto durante el mismo lapso. Cualquier ahorro que yo hubiera podido hacer con ese sueldo neto quedaba opacado por el aumento en los precios de las propiedades.

Una explicación de la diferencia entre Corea y el Reino Unido parecería ser que, posiblemente, en éste último hay, como sería dable prever, un sistema muy eficiente de financiamiento de viviendas y en Corea no. El sistema del Reino Unido permite que las personas compren una casa con un pago mínimo al contado y reembolsen el préstamo durante los veinte o treinta años siguientes. Este sistema, junto al continuo aumento de los precios de las viviendas, ha alentado y permitido que las personas compren una casa lo más pronto posible y que cambien su casa por una más grande, con un préstamo mayor, en la primera oportunidad. En Corea, en cambio, se reconoce que el sistema de financiamiento habitacional, de acuerdo con el modelo británico y estadounidense, es inadecuado (Green *et al.*, 1994; Hannah *et al.*, 1993). Los coreanos, por tanto, tienen que ahorrar antes de poder comprar. Tienen que “subconsumir” viviendas durante muchos años, hasta que hayan reunido los recursos necesarios para consumir al nivel apetecido (Green *et al.*, 1994, p. 349). Pero, señalan Green *et al.*, “las restricciones crediticias han tenido algunos efectos saludables [...]. El subconsumo de casas en Corea ‘empujó’ el capital hacia el sector manufacturero intensivo en exportaciones y permitió que la nación acumulara riqueza rápidamente” (p. 349).

Control del crecimiento y urbanización

Uno de los argumentos que se dan en Gran Bretaña como razón para mantener vigente un cinturón verde es que éste estimulará la habilitación y la rehabilitación del suelo al interior de la zona urbana existente, en especial la rehabilitación de terrenos abandonados dentro del casco urbano. Este punto de vista cuenta con apoyo en altas esferas. El príncipe Carlos ha dicho:

Siempre me ha parecido una locura que la industria de la construcción gaste tanta energía en tratar de conseguir sitios sin urbanizar y cuya urbanización, desde un punto de vista económico nacional, cuesta mucho más que la habilitación de un terreno abandonado, aun cuando a primera vista pudiera aparecer más barata. (SAR el príncipe de Gales, a la Conferencia del Quincuagésimo Aniversario del Consejo Nacional de Construcción de Viviendas, el martes 28 de octubre de 1986.)

Pese a este respaldo principesco, el argumento proviene habitualmente de la izquierda política. La debilidad de lo que se sostiene, sin embargo, está en que aun cuando las regulaciones negativas pueden impedir la urbanización en el cinturón verde, no hay un reglamento positivo que obligue a las empresas constructoras a edificar en los sitios del casco urbano. En la medida en que ese argumento tenga alguna justificación, dependerá de las fuerzas económicas que operan a través del mercado; pero quienes proponen dicho argumento normalmente no especifican estas fuerzas, porque no las entienden.

Lo que tiene que ocurrir es que las restricciones a la oferta del suelo, sumadas al aumento sostenido de la demanda, determinarán precios ascendentes dentro de la zona urbana restringida en la que se permite la construcción. Los precios en ascenso de los bienes raíces y del suelo sofocan parte de la demanda, porque las personas se las arreglan con menos, y al mismo tiempo dentro de esta zona se hace más rentable construir y reconstruir para satisfacer la demanda de bienes raíces. Pero queda en claro que la presión por la construcción y reconstrucción se presenta en toda la zona urbana, ya sea en los terrenos baldíos del casco urbano, en sitios por los cuales nunca antes hubo demanda, digamos, junto a una línea férrea o un suburbio de baja densidad que a nadie le interesa que se rehabilite. Es como abordar el problema con escopeta y no con un fusil: se puede dar en el blanco, pero también puede verse afectada una amplia zona circundante. De hecho, debido a que la construcción en los terrenos baldíos del casco urbano puede ser la más costosa, por el costo de despejar debidamente el sitio y porque los dueños de terrenos baldíos al exterior de la ciudad pueden especular con que los precios van a seguir subiendo, es inevitable que una de sus consecuencias sea la rehabilitación excesiva de partes de la zona construida existente y que, en consecuencia, se demuelan prematuramente edificios. Es cierto que en Inglaterra hay zonas del casco urbano que han quedado sin uso mientras que se han demolido edificios para volver a construir con una densidad mayor.

Restringir el uso del suelo para viviendas tiene además el efecto de exacerbar las fluctuaciones de precios que pueden producirse durante un ciclo económico. Más arriba dijimos que estas restricciones conducen a que los valores de los bienes raíces alcancen niveles altos, ya que en la zona restringida los precios suben para estimular la construcción. Pero el argumento se puede presentar de otra manera. La oferta de bienes raíces, en particular de viviendas, responde menos a las fluctuaciones de los precios debido a las limitaciones para urbanizar. En la terminología de los economistas, la oferta se torna inelástica al precio. Esto se ha visto claramente comprobado tanto en Corea como en Gran Bretaña. En ambos países la elasticidad de la oferta de viviendas en relación con el precio es bajísima, comparada con otros países.

En el Reino Unido, Tsoukis y Westaway (1991) estimaron últimamente que la elasticidad de la oferta en el largo plazo se acerca a la unidad y, como ellos mismos advierten, “esto contrasta fuertemente con la altísima elasticidad de largo plazo, entre 2 y 24, que habría en los Estados Unidos, de acuerdo con los cálculos de Topel y Rosen” (1988, p. 25). Green *et al.* (1994) señalan que la elasticidad de la oferta coreana puede ser más baja aún y es, desde luego, sustancialmente inferior a la de los Estados Unidos o Tailandia.

Una consecuencia de esta inelasticidad de precios es que las fluctuaciones de la demanda, a lo largo del ciclo económico, se reflejan más en los cambios de los precios que en los cambios en la cantidad de viviendas construidas, al contrario de lo que ocurre en otras partes. Uno prevería que las alzas de precios a comienzos del ciclo fomentarían el inicio de un mayor número de construcciones y que en uno o dos años, cuando las casas terminadas salieran al mercado, esta oferta acrecentada modificaría y reduciría los aumentos de precios en un momento posterior del ciclo económico. Si los cambios iniciales de los precios no determinan cambios en la oferta, entonces los precios van a subir aún más en un momento más tardío del ciclo que el que hubiera sido normal y, en consecuencia, es probable que las caídas de los precios al término del auge sean más bruscas. En el Reino Unido ha habido tres períodos de alzas sostenidas de los precios: a comienzos de los años setenta, a fines de los setenta y a fines de los ochenta. Dadas las elevadas tasas de inflación en los años setenta y comienzos de los ochenta, las notables caídas en los precios reales de los bienes raíces que se produjeron a mediados de los setenta y comienzos de los ochenta no se percibieron porque los precios nominales se mantuvieron virtualmente constantes. No obstante, a comienzos de los años noventa, el gobierno conservador había reducido la inflación a cifras bajísimas y, en consecuencia, las caídas notables en los precios reales fueron también caídas notables en los precios nominales. Debido a la disminución de los precios en alrededor de un tercio en ciertas partes del país, los acreedores recuperaron una gran cantidad de viviendas de manos de sus dueños y hoy todavía subsiste el problema de lo que se llama “patrimonio negativo”, pues el posible precio de venta de la propiedad es inferior a lo que el dueño todavía debe por la hipoteca.

Control del crecimiento y economía de aglomeración

Queda demostrado que las restricciones al crecimiento, del tipo que fueren, tienden a determinar mayores precios de los bienes raíces. Esto ocurre porque casi siempre las restricciones se establecen cuando hay una

demanda continua de espacio en la ciudad, buscándose con ellas frenar el crecimiento urbano que de otro modo ocurriría. Se prevé, pues, que la demanda de espacio va a seguir aumentando en la zona urbana —y así sucede—, pero lo que se restringe en realidad es la oferta de terrenos para construir. Sin embargo, surgen interrogantes económicas de por qué hay demanda de espacio en la zona urbana, en primer lugar, y por qué esa demanda sigue aumentando.

Como señalé al comienzo de este trabajo, los primeros planificadores urbanos veían la ciudad en términos geográficos o arquitectónicos, como un ejercicio de diseño cívico. No la veían como organismo económico o, más bien, en la medida en que la veían así, estimaban que las fuerzas económicas y las del mercado eran malignas, puesto que estimulaban las densidades elevadas, la contaminación, la congestión y la propagación de enfermedades, el hacinamiento de personas que quedaban sin trabajo por la veda de pastoreo que los propietarios codiciosos impusieron en sus tierras y a quienes los capitalistas, también codiciosos, obligaron a trabajar en fábricas y minas insalubres. La situación está descrita, en forma novelesca, por Charles Dickens en *Hard Times* (1854) y, con mayor base en los hechos, por Engels en *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, publicado en 1845. Y no hay que olvidar que en gran medida tenían razón. Lo que los economistas, con frialdad, llaman externalidades: la congestión, la contaminación, etc., pero que con más emotividad podría llamarse suciedad, hacinamiento, enfermedad, es más grave cuando las personas viven hacinadas, como ocurre en las ciudades, de una manera que no sucede en el campo.

Los precursores de la planificación urbana veían estos factores como problemas físicos, no económicos, y por eso proponían soluciones físicas: cinturones verdes, pueblos nuevos, controles de la densidad, leyes y reglamentos que controlaran la disposición física de los proyectos, los que se coordinarían por medio de la planificación y no quedarían entregados al caos aparente de las fuerzas del mercado. Lo que no hubo fue comprensión de las fuerzas del mercado que dieron existencia a las ciudades, de la ciudad en cuanto organización económica, de aquello que durante los últimos treinta años se ha llamado economía urbana. Hasta cierto punto, el prejuicio en contra del análisis económico y de las cuestiones económicas fue intencional. Las fuerzas económicas aparecían como malignas, sin excepción, y el economista se podía caracterizar, simplemente, como un apologista de estas fuerzas económicas.

Sin embargo, desde el desarrollo de la economía urbana como rama separada de la economía, y en particular a partir del análisis de la economía de la ciudad de Nueva York que realizó un equipo de investigadores en los

años cincuenta, tenemos una visión más acabada del funcionamiento de la economía urbana.

La situación económica es como sigue. Es fácil ver cuáles son las consecuencias negativas de la concentración urbana. Las externalidades negativas de la congestión y la contaminación y, en ciertos lugares, la mala salud acentuada debido al hacinamiento y la delincuencia exacerbada por el anonimato urbano, son palmarias. El hecho de que la concentración económica va de la mano con elevados valores del suelo y altos precios de los bienes raíces, los más elevados de todos en el centro de la ciudad, es también cosa conocida, si bien no tan visible como la congestión o la contaminación. Los viajes al trabajo tienden a alargarse, porque las densidades de los lugares de empleo tienden a ser superiores en el centro de la ciudad y las personas tienen que viajar diariamente desde sus hogares en la periferia. En los sectores urbanos más extensos también se observa que los sueldos y salarios tienden a ser más altos con el fin de compensar a los trabajadores por los mayores costos que deben pagar por su vivienda y sus traslados. Todos estos factores constituyen la desventaja evidente de las ciudades grandes y son los motivos por los cuales los planificadores y los políticos han apoyado el control del crecimiento de las urbes, incluso la dispersión y la descentralización.

Pero si estos costos son evidentes para los planificadores, para los políticos y el público en general, tienen que ser evidentes también para los empresarios y ejecutivos responsables de las empresas que instalan plantas y oficinas en las ciudades. Estas empresas tienen que sufragar el costo superior del espacio y los salarios, y en menor medida se hacen también cargo del costo de la congestión y contaminación. Si los costos de instalarse son tan grandes, ¿por qué las empresas no se instalan en otros lugares, en pueblos más pequeños? O bien, si estimamos que las empresas están en manos de personas incapaces de darse cuenta de esto por sí solas, ¿por qué las empresas instaladas en pueblos pequeños, cuyos gastos de operación son menores, no les quitan el mercado a las que están instaladas en las ciudades más grandes? Es evidente, o al menos resulta evidente para un economista como yo, que la instalación en las ciudades tiene que ofrecer ventajas económicas que, al menos para buena cantidad de empresas, pesan más que los inconvenientes económicos. Hasta ahora último, el olvido de este principio ha caracterizado la planificación de las ciudades. Por ejemplo, la comisión Barlow, que en 1940 recomendó la dispersión de la población de las principales conurbaciones británicas, dio como uno de los motivos para proceder así el alto costo del suelo en estas zonas urbanas, sin preguntar por qué esos altos costos del suelo eran aceptables para las empresas. Se opina-

ba que las ciudades no cumplen ningún propósito económico. Es cierto, desde luego, que las ventajas económicas son menos visibles y mucho menos evidentes que los inconvenientes económicos, pero existen en cuanto economías externas o economías de aglomeración.

Las distintas economías de aglomeración se pueden ilustrar, en primer lugar, en las actividades comerciales que se realizan en las oficinas. Las oficinas se ubican en una ciudad, especialmente en el centro de una ciudad, porque allí hay otras oficinas. Esta proximidad permite que la comunicación con esas otras oficinas se realice sin dificultad, especialmente por medio de reuniones personales que resultan necesarias cuando se atribuye importancia a los matices de expresión, al lenguaje corporal y demás formas de retroalimentación; por ejemplo, en una negociación. Además, debido a esta proximidad la información está disponible con mayor facilidad y rapidez. En el pasado, esto se estimaba de la mayor importancia en los distintos mercados, ya fuera de valores, de metales, de trigo o de otros bienes y servicios, donde los participantes se reunían en un solo lugar y en una sola rueda de comercio. Si bien los adelantos en la tecnología de las comunicaciones han restado importancia a esta congregación física, es evidente que los diversos participantes todavía desean situarse razonablemente cerca unos de otros; además, algunas empresas conservan sus propias salas de operaciones y ubican a sus operadores al menos en estrecha cercanía unos de otros.

Amén de los servicios financieros, hay otras clases de servicios especializados que también optarán por instalarse en el centro de la ciudad: contadores, abogados, agencias publicitarias, etc., puesto que su mercado principal se encontrará allí. El tamaño de este mercado les permite especializarse y las economías de escala que logran con esta especialización determinarán que sus servicios cuesten menos o sean más confiables que los que se obtienen de una firma menos especializada, en un pueblo chico. A su vez, por cierto, la existencia y disponibilidad de estos servicios ofrecen un incentivo más para que las oficinas de todo tipo, incluso las oficinas matrices o regionales de empresas manufactureras o minoristas, se instalen en el centro de la ciudad.

La cantidad de personas que en realidad tengan que trabajar en el centro de la ciudad puede ser, de hecho, relativamente pequeña, pero la fuerza laboral que se instala allí se ve multiplicada varias veces por el hecho de que estos ejecutivos y profesionales necesitan el apoyo de oficinistas, secretarías, etc., quienes también tienen que instalarse allí. (Aunque uno podría señalar que en muchas de las ciudades más grandes en los últimos cuarenta años estas funciones de rutina han debido reinstalarse fuera del centro, con miras a reducir los costos.)

Los habitantes de la ciudad aumentan todavía más por el hecho de que se debe atender las necesidades de esta población laboral, tanto donde vive como donde trabaja. Por tanto, es preciso que haya diversas actividades de comercio minorista y de servicios, ya se trate de venta de productos alimenticios en los suburbios o de vestuario de moda en la zona comercial del centro. La existencia de este amplio mercado también va a atraer a la industria manufacturera. En ciertos casos el vínculo puede ser muy directo. La confección de ropa de mujer ha permanecido en muchas ciudades grandes en una relación lo más estrecha posible con su mercado minorista, con el fin de mantenerse al día en los caprichos de la moda, aunque el desarrollo de la ropa *prêt à porter*, a nivel mundial, le ha restado importancia a este aspecto. Con todo, la industria manufacturera aparecerá en una ciudad grande, ¡aunque sólo la atraiga la oferta de mano de obra! En algunos casos, la confección se realizará en grandes plantas, con frecuencia situadas en los suburbios, con empleo de numerosos operarios; en otros, puede haber varias plantas más pequeñas que generan economías externas en sus alrededores y que posiblemente se encuentran más cerca del centro.

Lo que se ha presentado hasta aquí ha sido una interpretación estática de la índole de las economías de aglomeración que se producen en las ciudades, según la cual en las ciudades grandes hay economías de escala urbana, en gran medida externas a las empresas que allí funcionan. Estas economías de aglomeración permiten que las empresas paguen los costos más altos de instalarse en la ciudad, y les permiten competir con empresas instaladas en otros lugares y que no tienen, por tanto, que hacer frente a estos costos mayores.

Debo señalar, además, que junto con esta interpretación se ha planteado otra explicación dinámica de la naturaleza y del efecto de las economías de aglomeración que se derivan del tamaño de la ciudad. Jane Jacobs (1969) expresó esta interpretación con mayor fuerza y Ben Chinitz (1961) de manera más académica. Jacobs sostuvo que las ciudades, al reunir a personas de distintos antecedentes pero ocupadas en actividades semejantes, estimulan el intercambio de ideas y, en consecuencia, la innovación y el desarrollo económico. Chinitz, en su estudio, comparó las economías de Nueva York y Pittsburgh, concluyendo que las ciudades como Nueva York, cuya economía se caracteriza por la gran cantidad de empresas relativamente pequeñas, alientan el nacimiento de nuevas empresas. En Pittsburgh, en cambio, con su economía dominada por unas pocas empresas siderúrgicas grandes, ocurre lo contrario. En Nueva York, señalaba, el espíritu empresarial es estimulado por el ejemplo así como por la disponibilidad de capital y de proveedores y servicios, lo que reduce tanto el riesgo como el

costo de iniciar una empresa nueva. Si bien Jacobs y Chinitz se refieren al tema con distintos enfoques, se puede observar que los dos autores advierten la importancia que tienen las ciudades grandes para la mantención del desarrollo económico, porque las economías de las ciudades grandes permiten que haya innovación y adelanto continuos en una forma que no es posible en los pueblos o ciudades pequeñas.

Últimamente, este concepto se ha desarrollado más, en la llamada “teoría del crecimiento nuevo”, en los trabajos de autores como Romer (1986) y Krugman (1991), cuyo interés principal no ha sido la economía de las ciudades y pueblos sino la economía del crecimiento. Ellos plantean que los antiguos análisis teóricos del crecimiento económico han pasado por alto las economías dinámicas de escala que se encuentran en las ciudades, en particular las economías que surgen de la división del trabajo. Aquí vemos que se juntan dos corrientes del pensamiento económico, que son distintas pero que apoyan la idea de que las ciudades son importantes para el crecimiento económico.

Aun cuando hoy pueda haber cierta concordancia entre los economistas acerca de los motivos del surgimiento de las grandes ciudades y de la índole de sus ventajas e inconvenientes económicos, no se observa el mismo grado de unanimidad respecto del tamaño apetecible de la estructura de la ciudad, y por tanto de los efectos que acarrearán los intentos de desviar el crecimiento urbano de una ciudad a otra. Hoy es evidente que las grandes ciudades cumplen un propósito económico, pero ¿cuán grande debe ser la ciudad más grande comparada con otras ciudades en la economía? Los geógrafos han analizado y descrito extensamente las diversas distribuciones de tamaño de las ciudades, pero parece que las distintas economías son capaces de adaptarse a distintas distribuciones de tamaños. Francia ha estado siempre dominada por París, que tiene varias veces el tamaño de Marsella. En Italia, en cambio, el tamaño de la capital política, Roma, se parece al de Milán, la capital financiera. Las conclusiones que se pueden sacar son pocas, pero parecería que no hay ninguna razón económica para que la capital política tenga que ser la ciudad más grande, puesto que en numerosos países no sucede así; el ejemplo más obvio es el de los Estados Unidos. En términos económicos, como regla general, cabría esperar que el centro financiero sea también la ciudad más grande; pero cuando la capital política es también la capital financiera, esto tiende a determinar que la capital sea notablemente más grande que la ciudad que la sigue en tamaño. La historia del país también puede ser pertinente. Alemania e Italia se formaron hace poco más de cien años, por unión de varios estados más pequeños. Este factor tal vez asegure una mayor igualdad en el tamaño de las ciudades que en un país como Francia.

En muchos países observamos lo que los geógrafos llaman primacía, cuando el tamaño de la ciudad más grande, que casi sin excepción es la capital, puede ser cinco o diez veces mayor que el de la ciudad que le sigue. Pero aun aquí puede haber un problema con la definición de la economía que es relevante. En los Estados Unidos hay una distribución relativamente regular de tamaños de ciudades, pero esto no sería así si los estados fueran independientes, puesto que la mayoría de ellos, si se les mira en forma separada, se caracterizan por la primacía. Lo mismo se puede decir de Australia. En ambos casos, además, cada uno de sus estados es tan grande, al menos en cuanto a superficie, como un país europeo. Por ejemplo, el estado de Victoria tiene una superficie parecida a la de Inglaterra y si bien la zona metropolitana de Melbourne tiene casi cuatro millones de habitantes, la ciudad siguiente en tamaño, Geelong, tiene una población inferior a los 150.000. ¿Qué es, pues, la primacía? ¿Es Melbourne demasiado grande o es Geelong demasiado pequeña? La respuesta podría ser afirmativa si se les considera sólo como parte del estado de Victoria, o negativa si se les considera como parte de la Mancomunidad de Australia, donde Melbourne es más pequeña que Sydney, su gran rival. Una vez más, ¿deberían considerarse los tamaños de las ciudades en los países de Europa occidental en forma independiente o en su conjunto, en vista de su creciente integración? ¿Debemos considerar a Santiago solamente en relación con las demás ciudades de Chile o en cuanto a su posición relativa a ciudades de otros países con los cuales su economía tiene una relación estrecha?

Krugman (1991) ofrece una explicación teórica posible de la concentración del empleo no agrícola que se produce en una sola conurbación o región. Su argumento se basa en la existencia de economías de escala y costos de transporte bajos. Estos últimos permiten que se transporten materias primas a la zona de elaboración a un costo relativamente pequeño, y las economías de escala que hay en el lugar determinan que sea viable producir allí y redistribuir, otra vez a bajo costo, a las demás regiones.

[P]ermitamos que emerja el sistema industrial y, por último, la producción en masa, y con ellos las economías de producción en gran escala; y permitamos que los canales, ferrocarriles y por último los automóviles disminuyan los costos de transporte. Entonces se romperá el nexo entre producción y distribución de la tierra. Una región cuya población no rural sea relativamente grande será un lugar atractivo para producir, tanto por el tamaño del mercado local como por la disponibilidad de bienes y servicios que se producen allí. Lo anterior atraerá a más población, a costa de las regiones cuya producción inicial es más pequeña, y el proceso se alimentará a sí mismo hasta que toda la población no rural quede concentrada en unas pocas regiones (Krugman, 1991, p. 487).

Gracias a la dispersión, entonces, ¿aumentarán los costos de producción más de lo que disminuirán los costos de transporte?

Planificación y control de la contaminación

El objeto principal de la planificación urbana es mejorar y mantener el entorno construido. Creo que todos estaremos de acuerdo en esto. Al cumplir este objetivo, la planificación también puede contribuir a mejorar el entorno físico en una acepción más amplia. Las ordenanzas de zonificación pueden servir, entonces, para garantizar que las fábricas contaminantes o ruidosas o feas queden segregadas de los barrios residenciales, de manera que se minimicen estas externalidades negativas. Sin embargo, la planificación no puede por sí sola ocuparse de estas externalidades negativas, ni pretende hacerlo. Los gobiernos promulgan leyes para controlar o limitar el grado de contaminación y designan inspectores para cerciorarse de que se cumplan estas leyes. La planificación urbana, por tanto, puede garantizar que se reduzcan al mínimo los efectos de la contaminación que produce una fábrica, pero para controlar la cantidad de contaminación, como tal, se emplean otros medios.

Subrayo esto porque a veces parece que se creyera que porque la planificación sirve para mejorar y mantener el entorno construido, puede servir por sí sola para encarar todos los problemas ambientales. De este modo, si la sustentabilidad a nivel mundial es un problema, la planificación urbana debe encargarse de ella; si la contaminación constituye un problema, la planificación urbana debe ocuparse de ella. Pero lo cierto es que si se usan las herramientas de planificación en ausencia de toda otra forma de intervención, la situación podría empeorar y si se las usa junto con otro tipo de intervención, podrían llegar a ser redundantes.

Todo problema ambiental se resuelve mejor en forma directa, acercándose lo más posible a su causa inicial y no de manera indirecta. Lo dicho podría ser una afirmación de lo obvio, pero se convierte en un argumento económico en la medida en que se puede demostrar que la consecuencia de proceder en forma indirecta es que las fuerzas del mercado podrían determinar que el problema ambiental de hecho empeore. Por ejemplo, muchos planificadores británicos dirían hoy que un objetivo principal de la planificación urbana es lograr la sustentabilidad a nivel mundial. Para alcanzar esta meta, estiman que las ciudades y los pueblos deberían planificarse para reducir la dependencia del automóvil particular y disminuir al mínimo su uso, y estimular el uso de los medios públicos de transporte cuando haya

que viajar. La dificultad que surge con esto es que la forma óptima de desalentar el uso de combustible es imponerle un impuesto alto y no manipular el entorno físico. Mientras el costo de usar un auto sea bajo, las personas no ven ningún motivo para no usarlo. Por ejemplo, en el condado de Oxfordshire, en Inglaterra, hay una política que fomenta la construcción habitacional en cuatro pueblos que disponen de buenos accesos a los medios públicos de transporte. Los investigadores de la Universidad de Brookes, en Oxford, estudiaron hace poco los medios de transporte que usaban las personas que se habían mudado a sus nuevas casas en estos pueblos. En cada uno de los pueblos se constató que la cantidad de personas que usan el auto para ir a trabajar había subido con el cambio de lugar de residencia. En el caso más extremo, observaron que, antes de mudarse, 70 por ciento de los habitantes de un proyecto residencial en Bicester iban a su trabajo en auto; después de mudarse, lo hacían el 98 por ciento de los residentes. Es muy cierto que en este caso la planificación no ha cumplido su propósito declarado. Es posible que la concentración de viviendas nuevas en pocas localidades haya incrementado el uso del automóvil, puesto que los nuevos residentes pueden trabajar en cualquier parte de Oxfordshire o en otros lugares y puede que a estos empleos, en la práctica, no se pueda llegar en transporte público, el cual atiende sólo algunos destinos.

Los resultados de esta investigación ilustran con toda claridad el argumento de que es posible que las restricciones y políticas de planificación no cumplan su propósito ambiental, que es el de reducir al mínimo el uso del automóvil. Hay un problema más: la disminución del uso del automóvil no es sino un objetivo intermedio. Si bien a algunas personas les desagrada el automóvil como tal, el propósito de la planificación es, presumiblemente, que se consuma menos combustible y con ello disminuya la contaminación ambiental. Pero si esto se logra de la manera más eficiente, esto es, con un impuesto o varios impuestos a los combustibles, el resultado será sin duda que las personas usarán menos combustible, pero esto ocurrirá porque las personas usarán vehículos más pequeños o más eficientes, y sólo en parte porque hagan menos viajes o viajes más cortos en auto. Valerse únicamente de medidas de restricción para conseguir que las personas usen menos el auto no ofrece ningún incentivo para que éstas dejen de usarlo. Algunas veces, por cierto, el sistema de precios es menos eficaz que las leyes o las restricciones. Obligar a colocar convertidores catalíticos en los autos nuevos es, desde luego, más eficiente que perseguir la misma meta mediante impuestos o subsidios. O bien, para variar el ejemplo, las famosas nieblas espesas de Londres, que yo apenas alcanzo a recordar, se eliminaron con la Ley de Aire Limpio, de 1956, que restringía los combustibles que se podían usar en la calefacción.

En ciertos casos puede ser que el objetivo sea en realidad reducir el uso de automóviles y el uso de combustible. Esto sería así si el propósito fuera bajar el nivel de congestión en el centro de una ciudad. Entonces, el método más eficiente sería la tarificación vial, puesto que hoy disponemos de la tecnología, mientras que un impuesto al combustible no afectaría únicamente a quienes quisieran circular por el centro de la ciudad. La congestión también se puede reducir controlando las entradas. Así, en muchas ciudades italianas el centro histórico no está abierto durante el día al tránsito de vehículos de quienes no son residentes. En muchas ciudades alemanas las calles comerciales del centro son peatonales y durante el día no circula en ellas ningún vehículo.

Lo que hemos querido demostrar es que para hacer frente a los problemas ambientales es preciso usar los métodos más directos que sea posible y que los métodos indirectos pueden incluso empeorar la situación. Fijar un límite al crecimiento urbano en la forma de un cinturón verde no va a reducir, forzosamente, ni la congestión ni la contaminación, ni el uso de automóviles en la zona urbana. Como ya vimos, si la población de la conurbación sigue aumentando, la imposición de un cinturón verde, entre otras cosas, impulsará a las personas a vivir del otro lado de éste y a cruzarlo a diario para ir a trabajar. La duración del viaje promedio para ir a trabajar puede, pues, aumentar. La demanda incesante de espacio en la zona urbana conducirá a que se lo use de manera más intensiva, lo cual, a su vez, determinará más congestión y podrá conducir a más contaminación, a medida que disminuye la velocidad de los traslados. Lo anterior se podrá evitar únicamente si las mayores densidades acrecientan la economía de los medios públicos de transporte debido a las economías de escala. Pero ello no ocurrirá si los buses tienen que competir con los autos por el espacio congestionado de las calles, sino sólo si se invierte en pistas de tranvías o ferroviarias que incentiven el uso del ahora más rápido sistema de transporte público.

En conclusión

Al llegar al término de este trabajo cabe preguntarse cuáles aspectos son pertinentes para el futuro de la región de Santiago. Hemos visto que los efectos microeconómicos de los cinturones verdes son predecibles y que las predicciones están confirmadas por la evidencia. Dondequiera que se han impuesto y se ha exigido su cumplimiento, han determinado precios más altos de los bienes raíces. Es innegable que las restricciones al desarrollo

espacial de Santiago tendrían el mismo efecto en la medida en que se exija su cumplimiento. Para responder a esa interrogante de eventual acatamiento, forzosamente hace falta un conocimiento cabal de la situación social, política y jurídica local, que yo no tengo.

Si las restricciones se aplican con rigidez, es probable que la demanda de suelo y bienes raíces aumente, como en el pasado, a medida que suben los ingresos y conducen a una mayor demanda de casas y de casas más grandes. Las diferencias entre el precio de los terrenos en los que se puede construir y de aquellos en que no se puede comenzarán a tornarse considerables. Cabe señalar que esto ha de ocurrir si se estimula la construcción en la superficie urbana actual, para rellenar los vacíos en el patrón de desarrollo. El suelo dentro de esta zona urbana restringida se va a poblar con más densidad y habrá mayor reconstrucción de edificios que tal vez fueran dignos de conservarse. Es probable que aumente la congestión en esta zona, así como habrá también mayor cantidad de viajes para llegar al trabajo cruzando el cinturón verde, a medida que la urbanización se salte la zona protegida.

Habrá también otros efectos que es difícil predecir con alguna exactitud, porque otra vez van a depender de la situación jurídica, social y política. A medida que los terrenos urbanizados adquieren más valor, el derecho a urbanizar adquiere un valor en sí. Las empresas van a estar dispuestas, por tanto, a gastar recursos con miras a obtener ese derecho. Es posible que gasten en relaciones públicas, abogados, consultores, etc., para convencer a la autoridad pertinente que otorgue el permiso. También quizás gasten el dinero en sobornos o en “donaciones”, para persuadir a las personas de manera más directa. O bien, si las autoridades de planificación se percatan de que lo que poseen tiene valor, entonces, como ocurre en Inglaterra, pueden exigir que las constructoras contribuyan, digamos, al costo de instalar infraestructura, ya sea vinculada al proyecto o bien, si les parece posible, en otro lugar. Lo que va a suceder dependerá del grado de “flexibilidad” que se perciba en las restricciones. Si son absolutamente inflexibles, no hará falta gastar nada. Si son muy flexibles, habrá poca necesidad de gastar dinero.

Otra consecuencia política: si las restricciones se imponen y los precios de los bienes raíces suben, se verá que en aquellas zonas en que las viviendas son ocupadas por sus dueños y quedan junto al cinturón verde, las restricciones van a gozar de popularidad electoral y, en consecuencia, va a ser difícil cambiarlas una vez impuestas, pues se estimará que mantienen el valor de las propiedades. En cambio, los que viven en casas alquiladas verán las restricciones con malos ojos, por cuanto limitan la oferta de

viviendas. Dicho sea de paso, debido al sesgo de los propietarios de casas, el solo apoyo electoral no basta. Existe una prueba directa, en un estudio de opinión pública de Willis y Whitby (1985) acerca del cinturón verde que rodea la conurbación de Newcastle, en la parte nororiental de Inglaterra. En ese estudio se pidió a los encuestados que señalaran el valor que tiene para ellos el cinturón verde y la cifra se comparó con una estimación de su costo. Se detectó que la población parecía asignarle valor a una versión más estrecha de este cinturón verde, superior a su costo estimado, pero que la ampliación del cinturón verde, que en ese momento se proponía y que más tarde se realizó, de acuerdo con esta encuesta no sería beneficiosa para la población.

Respecto del medio ambiente urbano, se ha comprobado que al suelo dentro de la zona urbana restringida se le dará un uso más intensivo, de modo que el medio ambiente de la zona empeorará. No hay motivo para suponer que el nivel de contaminación se va a reducir. Como lo demostramos, tratar de hacer frente a la contaminación con las herramientas de la planificación urbana constituye un enfoque sumamente indirecto. Como en todo enfoque indirecto de esa índole, es probable que haya consecuencias económicas a medida que las personas se adaptan a las restricciones, y dichas consecuencias revertirán el efecto contemplado. En este caso, las personas quizás sigan usando el automóvil dentro de la zona restringida, pero, porque hay más congestión, avanzarán con más lentitud; además, como ya dijimos, puede que hagan viajes más largos cruzando el cinturón verde.

Pero ¿qué pasa con la economía de la ciudad en el largo plazo? Una ciudad es un organismo económico. Las actividades económicas que tienen lugar en una ciudad están conectadas de maneras, por lo general, invisibles. No obstante, aquello que los economistas llaman economías de aglomeración reduce los costos de las actividades que se realizan en la ciudad en un monto por lo menos suficiente como para compensar el costo superior del espacio dentro de la ciudad, los salarios más altos, la congestión y la contaminación. Si estas economías de aglomeración no compensaran con creces dichos costos, las actividades que se llevan a cabo en las ciudades se realizarían fuera de ellas y las ciudades no existirían. Además, en los últimos años los economistas se han percatado cada vez más de que las ciudades generan economías externas que contribuyen al proceso de crecimiento económico. Los efectos de limitar el crecimiento urbano serían el aumento de los costos de instalarse en la ciudad, cosa que elevaría los costos de las empresas que se instalen allí y, en consecuencia, su desarrollo sería más lento. Al fin y al cabo, la intención tiene que ser la de desviar el empleo hacia otra parte. Es probable, sin embargo, que los efectos sean relativamente pequeños si se consideran

año a año. Al fin y al cabo, hay ciudades que están limitadas por su ubicación física, pero que han crecido en lo económico. Con todo, en tales casos con frecuencia se han hecho costosos esfuerzos para vencer las restricciones. Así, Hong Kong ha construido en su bahía y se ha ampliado a los Territorios Nuevos, y San Francisco construyó los puentes Golden Gate y Bay, además de un sistema de transporte por debajo de la bahía. Paralelamente se ha producido una extensa urbanización en la región, de modo que si bien la ciudad está limitada, no queda claro que la región urbana también esté limitada.

¿Y qué ocurre en el largo plazo? Aquí vuelvo al ejemplo histórico que cité al comienzo de este trabajo. En 1580 se impuso un cinturón verde alrededor de Londres, el que se mantuvo durante cerca de cien años. Al final dejó de mantenerse porque la ciudad fue arrasada por el fuego, una de las cosas, paradójicamente, que el cinturón verde debía evitar. Pero ¿qué habría ocurrido de haber continuado en vigencia? ¿Qué le habría sucedido a Londres durante la revolución industrial? Incluso ¿habría tenido lugar en Inglaterra la revolución industrial? Es incuestionable, desde luego, que Londres no se habría convertido en la capital financiera del mundo, como sucedió durante el siglo XIX, y en consecuencia es probable que Gran Bretaña habría seguido como una economía principalmente agrícola en la costa de Europa, caracterizada, probablemente, por altos niveles de emigración durante el siglo XIX y la pérdida de su independencia en el siglo XX.

BIBLIOGRAFÍA

- Abercrombie, Patrick (1945). *Greater London Plan 1944*. Londres: H. M. S. O.
- Brett-James, Norman G. (1935). *The Growth of Stuart London*. Londres: George Allen and Unwin.
- Chinitz, Ben (1961). "Contrasts in agglomeration: New York and Pittsburgh". *American Economic Review*, Vol. 51, pp. 279-289.
- Evans, Alan W. (1983). "The determination of the price of land". *Urban Studies*, Vol. 20, pp. 119-139.
- (1988). *No Room! No Room!* Londres: Institute of Economic Affairs.
- (1992). "Town Planning and the Supply of Housing". *The State of the Economy, 1992*. Londres: Institute of Economic Affairs.
- Fischel, William A. (1989). "What do Economists Know about Growth Controls: A Research Review". En David J. Brower, David R. Godschalk y Douglas R. Porter (eds.), *Understanding Growth Management*. Washington D. C.: The Urban Land Institute.
- (1990). *Do Growth Controls Matter?* Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Green, Richard K.; Stephen Malpezzi y Kerry Vandell (1994). "Urban regulations and the price of land housing in Korea", *Journal of Housing Economics*, Vol. 3, pp. 330-356.
- Hannah, Lawrence; Kyung-Hwan Kim y Edwin S. Mills (1993). "Land use controls and housing prices in Korea" *Urban Studies*, Vol. 30, N° 1, pp. 147-156.

- Hebbert, Michael, y Norihoro Nakai (1988). "How Tokyo Grows: Land Development and Planning on the Metropolitan Fringe". Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, Occasional Paper N° 11, London School of Economics.
- Howard, Ebenezer (1898). *Garden Cities of Tomorrow*. Londres: Swan Sonenschein. Título original: *Tomorrow: a Peaceful Path to Real Reform*.
- Jacobs, Jane (1969). *The Economy of Cities*. Londres: Jonathan Cape.
- Kim, Kyung-Hwan (1993). "Housing policies, affordability, and government policy: Korea". *Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 6, N° 1, pp. 55-71.
- (1994). "Controlled Developments and Densification: The Case of Seoul: Korea". Discussion Paper. Dept. of Economics, Sogang University, Corea.
- Knaap, Gerrit J. (1985). "The price effects of urban growth boundaries in Metropolitan Portland, Oregon". *Land Economics*, Vol. 61, pp. 28-35.
- Krugman, Paul (1991). "Increasing returns and economic geography". *Journal of Political Economy*, Vol. 99, N° 3, pp. 483-499.
- Malpezzi, S., y S. K. Mayo (1987). "User Cost and Housing Tenure in Developing Countries". *Journal of Development Economics*, Vol. 25, pp. 197-220.
- Munton, Richard (1983). *London's Green Belt: Containment in Practice*. Londres: George Allen and Unwin.
- Needham, Barry (1992). "A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly: The Case of The Netherlands". *Urban Studies*, Vol. 29, N° 5, pp. 669-686.
- Nelson, Arthur C. (1985). "Demand, segmentation, and timing effects of an urban containment program on urban fringe land values". *Urban Studies*, Vol. 22, N° 5, pp. 439-443.
- (1988). "An empirical note on how regional urban containment policy influences an interaction between greenbelt and ex-urban land markets". *Land Economics*, Vol. 54, pp. 78-184.
- Neutze, G. M. (1987). "The supply of land for a particular use". *Urban Studies*, Vol. 24, pp. 379-388.
- Richardson, John (1995). *London and its People: a Social History from Medieval Times to the Present Day*. Londres: Barrie and Jenkins.
- Romer, Paul M. (1986). "Increasing returns and long-run growth". *Journal of Political Economy*, Vol. 94, N° 5, pp. 1002-1037.
- Takeuchi, Kazuhiko; Kiyohiko Nishimura, Dong-Kun Lee y Hitoshi Ikeguchi (1994). "Land Prices and Japanese City Planning: Evaluating the Effects of Land Use Control". En Bruce Koppel y D. Young Kim (eds.), *Land Policy Problems in East Asia - Toward New Choices*. Honolulu: East-West Center, y Korea Research Institute for Human Settlements: Kyonggi-Do, Corea.
- Titman, S. (1985). "Urban land price under uncertainty". *American Economic Review*, Vol. 75, pp. 505-514.
- Topel, R., y S. Rosen (1988). "Housing investment in the United States". *Journal of Political Economy*, Vol. 96, N° 4, pp. 718-740.
- Tsoukis, C., y P. Westaway (1991). "A Forward Looking Model of Housing Construction in the UK". Trabajo inédito. Londres: National Institute of Economic and Social Research.
- Willis, K. G., y M. C. Whitby (1985). "The value of green belt land". *Journal of Rural Studies*, Vol. 1, N° 2, pp. 147-162. □