

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Bernard H. Siegan, un abogado que ejerce en Chicago desde 1950, se especializa en Derecho de Bienes Raíces. En 1968 aceptó una beca de investigación en la Facultad de Leyes de la Universidad de Chicago, con el fin específico de estudiar el sistema de zonificación comparándolo con la ausencia de éste en la ciudad de Houston. Texas. Es autor de numerosos artículos sobre el tema, habiendo escrito para el «Periódico de Leyes y «Economía» de la Universidad de Chicago, y el «Periódico Trimestral Sobre Controles del Uso de la Tierra», de la Sociedad Americana de Funcionarios de Planificación, ASPO.

El señor Siegan ha dado conferencias a través de todos los Estados Unidos, siendo objeto de extensa atención por la prensa. Ha aparecido en numerosos programas de radio y televisión, y sus artículo sobre el tenis han aparecido en numerosas publicaciones como: «The Congressional Record», «Barron», «Professional Builder», «Farm & Land Reactor», y otras. Ha presentado testimonio como experto sobre el tema del uso de la tierra en la audiencias llevadas a cabo por la Comisión del Senado de los Estados Unidos sobre Asuntos Interiores e Insulares.

El Uso de la Tierra Sin Zonificación

Por: Bernard H. Siegan

Adaptado al español por Juan F. Bendfeldt Simons. Pasajes tomados del libro LAND USE WITHOUT ZONING, por Bernard H. Siegan, c. 1972 y 1973, D. O. Health & Company, Massachusetts, U.S.A.

Desde el inicio de la zonificación en los Estados Unidos hace más de medio siglo, los gobiernos locales han ejercido a través de ella, un control cada día mayor sobre el uso de la tierra. La mayoría de los expertos y versados en el tema, rápidamente llegan a un acuerdo sobre que el proceso de zonificación y sus consecuencias han sido en detrimento de la mejor utilización de la tierra. Como resultado de ello, muchos legisladores, planificadores y comentaristas en los años recientes han abogado por cambios en los poderes establecidos y las prácticas existentes. Sin embargo, todas sus proposiciones han tenido un factor común: mantienen la presencia del poder gubernamental como regulador del uso de la tierra.

Una alternativa a la que no se le había dado la atención adecuada es la eliminación de la mayor parte de los poderes del gobierno en las decisiones sobre el uso de la tierra. Además, evaluar esta alternativa no requiere de contemplaciones abstractas y teóricas, ni largos y voluminosos estudios. Basta comparar los resultados de la zonificación con los resultados de la NO-ZONIFICACION en las ciudades en las que ésta nunca ha sido adoptada. El ejemplo notable de la no-zonificación lo constituye la ciudad de Houston, Texas. Estas consideraciones dieron por resultado mi nombramiento en 1968 como becado en investigación de Leyes y Economía en la Universidad de Chicago, con el único propósito de estudiar la No-zonificación de Houston.

Como tantos textos actuales, éste también es sobre el medio ambiente, pero únicamente acerca de la porción que aloja a la población y la provee de sus necesidades materiales, es decir, el medio ambiente más importante. Podrá no ser tan espectacular o interesante como la tundra de Alaska u otras bellezas naturales, tópicos que atraen hoy día la atención de muchos escritores y políticos, pero éstos a su vez tienen muy poca trascendencia para la gran mayoría de la gente. El tema concierne entonces, al medio que habita la mayoría de la población, limitada en su capacidad para cambiarlo, un grupo compuesto primordialmente de familias de medianos y bajos recursos, y que viven sin otra alternativa en las ciudades.

Para la mayoría de la gente, el hogar es donde transcurre la mayor parte de su vida. Es el lugar que ocupa el tiempo y la atención de la esposa y de los niños. Es también el lugar donde el esposo pasa la mayor parte de su tiempo cuando está afuera del trabajo y de sus labores cotidianas. Es pues, un lugar cuyas características influyen grandemente la calidad de vida de sus moradores. Para una familia que está luchando por sobrevivir económicamente y mejorarse, un aumento del cinco o el diez por ciento en el costo de su vivienda es de una importancia mucho más grande que el estado de las bellezas del paisaje, sin que para ello importen los sentimientos de uno sobre la naturaleza y la selva. Similarmente, para esa gente, un mejor vecindario y la buena localización de sus lugares de trabajo y de compras, son las metas más significativas del medio ambiente.

Para aquellos cuya preocupación es el nivel de vida, el mejoramiento de las condiciones de vivienda y del medio ambiente merecen la mayor atención y la más alta prioridad. Yo creo que un medio de alcanzar estos objetivos es eliminar una de las principales barreras para la producción: la zonificación. Es decir, el permitir una mayor oportunidad al mercado de bienes raíces de satisfacer las necesidades y deseos de sus consumidores. Mis estudios demuestran que la zonificación no es ni necesaria para mantener o proteger los valores de la propiedad, ni una ayuda para planificar el desarrollo de las ciudades. Por el contrario, tiene efectos adversos sobre ambos. Cuando la zonificación y la regulación del uso del suelo impiden la producción de vivienda, también impiden el logro de mejores edificios y de mejores condiciones de vida.

A aquellos que cuentan con la mayor experiencia y habilidad para ejecutar una tarea debería permitírseles el poder realizarla. En el campo de los bienes raíces los expertos son los constructores y los promotores de desarrollos. Su supervivencia empresarial depende de cuán eficientes son para competir en su negocio. Deberíamos quitar aquellas restricciones gubernativas que los obstaculizan para aumentar el abastecimiento de tierra urbanizada y viviendas, y de competir el uno con el otro por nuestros favores como consumidores. Desafortunadamente, hemos permitido a un grupo de la población (los políticos municipales) de ganar el control del uso de la tierra, a pesar de su ineptitud y dudosa motivación social. No es una cuestión del bien y el mal. Es la idiosincrasia humana que prevalece, tanto como que si ese grupo fuera de constructores y promotores, como de políticos. Ningún sector de la población está libre de los pícaros y corruptos.

Sin embargo, las motivaciones y los incentivos sí difieren. Las motivaciones de un constructor y de un promotor son para aumentar la producción. Las del político o planificador demasiado a menudo son las de inhibirla. A esto se reducen sus papeles en la farsa de la zonificación. Los atractivos de una posible utilidad en el sistema de libre empresa

llevan a una mayor producción. Por el contrario, las recompensas caprichosas de la política son frecuentemente para aquellos que disminuyen y obstaculizan la producción.

Desafortunadamente, también en la actualidad muchos de los que se preocupan por el medio ambiente también procuran que el gobierno restrinja la producción y el desarrollo. Esto, con la errónea creencia de que de alguna manera, el limitar la producción mejorará el estado del medio ambiente. No obstante, la menor disponibilidad de tierra y de viviendas tenderá a mantener las actuales condiciones de vida, las que para muchos son condiciones de miseria destinada a empeorar. Las nuevas oportunidades de obtener un nuevo y mejor hogar les serán negadas a muchos. Por el contrario, aumentando la producción al máximo, no limitándola, se hará la vida diaria más placentera para más gente y se obtendrá un medio ambiente mejor(1).

El proceso de zonificación tiene un límite en su efecto sobre las actividades económicas, el comercio y la industria, ya que normalmente sólo puede ordenar lo que NO se puede hacer. El que la zonificación permita a determinado negocio el establecerse en un lugar preestablecido no tiene significado si las condiciones del mercado no se pronuncian favorablemente por esa ubicación. Lo que los reglamentos estipulan para un distrito en lo particular es una cosa, y lo que realmente ocurre puede ser considerablemente distinto. Complicando más el problema está el continuo cambio con el transcurso del tiempo en los métodos comerciales y en las preferencias de los consumidores. Aunque los planes fuesen apropiados en el momento de hacerse, las decisiones basadas en ellos serán cada vez menos aplicables con el tiempo, y finalmente serán irrelevantes sin que por ello dejen de aplicarse. Siendo esto así, parece que la tierra y la propiedad están siendo reguladas casi simplemente por el afán de regular, bajo la presunción de que no importa que tan absurdo, injusto o irracional sea el sistema de zonificación, la situación sería peor si éste no existiera(2). El argumento es falso y fácilmente demostrable según las observaciones sobre la NO-ZONIFICACION y el desarrollo de la ciudad de Houston.

Cuando las restricciones de zonificación reducen la oferta de bienes, éstas también reducen la competencia en el mercado de tierras y casas, con el consiguiente perjuicio de los vecinos (los consumidores). La libre competencia protege al consumidor, y estimula nuevos, más y mejores productos y servicios.

No hay oficina pública que pueda lograr eficientemente estas tareas vitales. Tampoco es posible establecer una burocracia gubernamental que pudiera beneficiar al consumidor y a la sociedad entera, a tan bajo costo como el sistema de competencia(3).

Si dentro de una ciudad varios constructores convinieran construir un grupo de viviendas, y a la vez evitaran que otros constructores hicieran lo mismo, rápidamente la opinión pública y el gobierno adoptarían medidas para disolverlo y hasta multar a los participantes. Esto sucedería porque tal convenio daría a esos constructores privilegios económicos especiales. La zonificación actúa igual que esos constructores al restringir el mercado. A aquellos a quienes se les permitiese, por medio de la zonificación adecuada, entrar a un mercado sin competidores o con un pequeño número de ellos, estarían en capacidad de cobrar precios más altos, ofrecer servicios más deficientes y evitar el emprender mejoras a la comunidad y rehabilitar el medio ambiente. Las consecuencias de la zonificación no pueden ser diferentes de las de los constructores monopolistas: Si un concepto legal

produce un monopolio, el concepto pragmáticamente es un concepto que favorece el monopolio(3)

Por lo tanto, yo presento para su consideración la tesis de que la zonificación no tiene derecho a protección constitucional. No es necesaria ni deseable. Es perjudicial. No tiene ninguna relación con la salud pública, la seguridad y el bienestar, excepto que en general tiene una relación adversa. Es un reglamento que existe casi solamente por el afán de reglamentar y controlar(4).

La zonificación es un instrumento de la política y no de la planificación. La verdad es que si un pequeño grupo de propietarios pueden, por medio de la zonificación, denegarles a otros el pleno goce de su patrimonio, ésta va en contra del principio fundamental de la propiedad y la libertad. Ese pequeño grupo no identificable puede ni siquiera representar la opinión de una mayoría de vecinos. Pero en efecto, por la presión causada sobre las autoridades, logra ejercer un poder legislativo que nunca le fue otorgado o delegado(5).

Así es como funciona la zonificación. En la abrumante mayoría de los casos, la única motivación dominante es acceder a los dictados políticos del asunto. Las autoridades locales no podrían ser electas o permanecer en sus cargos si esto fuera de otra manera. Los derechos de la propiedad y los derechos políticos carecen de significado cuando están sujetos a los cambios de temperamentos y caprichos populares. Si las autoridades locales aprobaran ordenanzas declarando que no se permitiría un legítimo uso de la propiedad cuando éste fuera protestado en oposición por un número de vecinos, yo dudo que esa ley sería obedecida por los tribunales (5).

Ya llegó el momento de aplicar la inequívoca lección de los últimos cincuenta años de zonificación en los Estados Unidos: ¡Ha sido un fracaso y debe ser eliminada! El control del uso de la tierra en manos del gobierno, usando la zonificación como instrumento, ha sido inaplicable, injusta y el más serio impedimento para el libre funcionamiento del mercado de inmuebles, y para la satisfacción plena de los consumidores(6).

En un intento por resolver algunos problemas del uso de la tierra y el desarrollo, la zonificación ha creado problemas mucho mayores para la sociedad. Cuando la zonificación restringe la libre operación del mercado, también reduce el número de viviendas nuevas, lo que sube los alquileres. Cuando la zonificación limita el desarrollo, también está limitando las actividades productivas y los ingresos fiscales. Cuando la zonificación reduce la competencia, inhibe la creación y mejoramiento del medio ambiente y de mejores condiciones de vida para todos. Niega así, todas las razones de su existencia(7).

(1) Pp. XVII y XVIII op. cit.

(2) Pp. 20 y 21 op cit.

(3) Pp. 135 op. cit.

(4) Pp. 221. op cit

(5) Pp. 222 op. cit.

(6) Pp. 247, Op.cit.

(7) Pp. 247.Op.cit.