

# Acceso al suelo y a permisos de edificación

## Obstáculos al desarrollo económico en países en transición



Todas las fotos © John E. Anderson

**Las casas Ger tradicionales son comunes en la ciudad de Ulán Bator, Mongolia, donde se están construyendo nuevos rascacielos de oficinas.**

*John E. Anderson*

El acceso limitado al suelo constituye un impedimento sustancial para el desarrollo económico en muchas economías en transición. Además, cuando la capacidad para obtener los permisos apropiados para usar el suelo queda sujeta a demoras, sobornos o corrupción, la eficiencia del mecanismo de asignación de suelo queda comprometida y el crecimiento económico general se restringe.

En este artículo haré un resumen de los resultados de modelos empíricos de acceso al suelo, el tiempo invertido en la obtención de permisos, los costos en términos de tiempo, y la corrupción, usando como variables explicativas tanto las características de país como las de las firmas comerciales. Los datos provienen del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) y de

la Encuesta sobre el Entorno para los Negocios y el Rendimiento Empresarial del Banco Mundial (BEEPS 2009) para firmas comerciales en economías en transición de Europa y Asia Central, suplementados por mediciones económicas específicas de cada país e índices de reforma del BERD. Los resultados indican que el acceso limitado al suelo y la dificultad para obtener permisos constituyen impedimentos sustanciales para el desarrollo económico, y que estas condiciones generan claramente un entorno donde florece el soborno.

### **Mercados de suelo en economías en transición**

El contexto de este estudio es el análisis del desempeño de firmas comerciales en economías en transición, donde el acceso al suelo ha estado sujeto a distintos tipos de regímenes de privatización de suelo desde su independencia durante los últimos

20 años. Stanfield (1999, 1–2) proporciona una estrategia útil para analizar cómo se crearon los mercados de suelo en dichas economías, reconociendo que “los mercados de suelo vinculados con los mercados de capital y de trabajo son fundamentales para las economías de mercado”.

En efecto, la liberalización del mercado de suelo debe estar vinculada simultáneamente con la liberalización de los mercados de capital y de trabajo para que los países en transición puedan hacer avanzar sus economías. Stanfield también sugiere que muchas instituciones existentes de administración de suelos tienen que hacer cambios radicales para respaldar la privatización de los derechos del suelo. El establecimiento y cumplimiento de los derechos a la propiedad, y de mecanismos de registro de suelos transparentes y eficientes, libres de soborno y corrupción, son esenciales para respaldar el desarrollo económico (Estrin et al. 2009).

Boycko, Schleifer y Vishny (1995) sugieren dos razones por las que el acceso al suelo y a los bienes inmuebles es decisivo para reestructurar una economía en transición y promover el desarrollo económico en general. En primer lugar, el suelo y los edificios complementan las plantas y los equipos, que en general ya han sido privatizados en estos países. Hasta que el suelo y los edificios se hayan privatizado también, estos activos productivos seguirán bajo el control conjunto de los políticos locales y gerentes, creando una estructura de propiedad ineficiente. En segundo lugar, la privatización de suelos y bienes inmuebles proporciona a las firmas una fuente de capital para reestructurar sus inversiones de negocio. Por ejemplo, una empresa anteriormente estatal que tiene suelo y edificios excedentes puede vender dichos activos y así recaudar fondos para otras inversiones. Boycko, Schleifer y Vishny (1995, 136) concluyen, no obstante, que “como esto beneficia tanto a los gobiernos locales, la politización del suelo y los bienes inmuebles urbanos persiste, y retrasa la reestructuración de las firmas existentes y la creación de firmas nuevas”.

Deininger (2003) argumenta que los mercados de suelo que funcionan bien promueven el desarrollo económico general, citando cuatro principios claves: primero, en muchas economías en desarrollo, la distribución de la propiedad del suelo impide la eficiencia operativa. Si la propiedad del suelo no se puede transferir fácilmente, o si el uso del suelo

no se puede separar de la propiedad del suelo, puede no darse una correspondencia adecuada entre los propietarios y los usuarios más eficientes del suelo. Si se permite que los mercados de suelo transfieran el suelo de usos menos productivos a más productivos, la eficiencia económica general aumentará. Segundo, los derechos transferibles de uso del suelo pueden permitir a los residentes rurales desplazarse al sector no agrícola de la economía, lo cual podría estimular la producción de dicho sector y de la economía en general. Tercero, al hacer que los derechos de uso del suelo sean transferibles, se puede separar la propiedad del suelo de su uso, facilitando un uso más eficiente del suelo. Cuarto, un mercado de suelo bien desarrollado permite la transferencia de suelos con bajos costos de transacción, lo cual libera el crédito en la economía.

### **Consecuencias económicas de un acceso limitado al suelo**

Las firmas usan una combinación de suelo, trabajo y capital para generar una cierta cantidad de producción. Considérese una situación donde el primer ingrediente es el suelo, y la firma encuentra una restricción en la cantidad disponible, pero los otros dos ingredientes se pueden obtener libremente en cualquier cantidad necesaria. En un mercado competitivo, una firma que quiere maximizar sus ganancias usa unidades adicionales de los ingredientes libremente disponibles hasta que el valor del producto adicional derivado de la última unidad del ingrediente utilizado alcance su precio de mercado. En este caso, sin embargo, si el suelo disponible está restringido, la firma adquiriría una cantidad inferior a la óptima. En consecuencia, la firma no podría alcanzar una combinación óptima de ingredientes, llevándola a una asignación ineficiente de recursos.

Aun cuando la cantidad de suelo no estuviera restringida, los obstáculos a la obtención de permisos de edificación, construcción o uso pueden impedir la actividad comercial. En tales circunstancias, la cantidad de suelo necesario puede ser accesible, pero el proceso de adquisición de permisos aumenta su precio efectivo. Una vez más, la firma está obligada a operar en forma ineficiente.

En cualquier situación, uno se podría preguntar: “¿Qué estaría dispuesta a pagar la firma para poder operar de la manera más eficiente?” Claramente, la restricción al suelo o al otorgamiento de

**Un restaurante McDonald's prospera en la calle principal de Chisinau, Moldavia, uno de los países en transición donde las firmas reportan los obstáculos más graves para el acceso al suelo en los datos de BEEPS.**



permisos impone un costo sobre la firma y reduce su eficiencia, y la firma presuntamente estaría dispuesta a sobornar a un funcionario gubernamental para obtener acceso a suelo adicional u obtener un permiso para usar el suelo disponible. Por lo tanto, el acceso limitado al suelo y a los permisos puede alentar los pagos informales o el soborno. Carlin, Schaffer y Seabright (2007) han sugerido que las respuestas de los gerentes a las preguntas de la encuesta sobre el entorno de negocios en el cual operan, y las restricciones que encuentran, pueden medir el costo implícito oculto de dichas restricciones.

### **Resultados de los datos y encuestas de países y firmas**

Los datos primarios de este estudio tienen en cuenta 15 características específicas de los países, obtenidas de varias fuentes, y 13 características de las firmas, obtenidas de la Encuesta sobre el Entorno para los Negocios y el Rendimiento Empresarial (BEEPS, por sus siglas en inglés) de 2009 del Banco Mundial y el BERD. Esta encuesta se realiza cada tres años. La encuesta cubre una amplia gama de temas relacionados con el entorno de negocios y el desempeño de las firmas,

así como preguntas sobre las relaciones entre las empresas y el gobierno. La encuesta representa un total de 11.999 firmas comerciales en 30 economías en transición de Europa y Asia Central. Estos datos se han usado ampliamente en la literatura de transición y desarrollo, y más recientemente por Commander y Svenjar (2011). La tabla 1 indica las características de los países y las firmas, y señala sus efectos sobre cinco aspectos del desarrollo económico.

### ***Acceso al suelo como un obstáculo al desarrollo económico***

El cuestionario de BEEPS pregunta a las firmas sobre una serie de obstáculos potenciales a una operación eficiente, incluyendo el acceso al suelo. Una pregunta clave es la siguiente: “¿El acceso al suelo no representa un obstáculo, o presenta un obstáculo menor, moderado, importante o muy severo a las operaciones actuales de este establecimiento?” Los encuestados también pueden responder “No sé” o “No corresponde”. En total, el 43 por ciento de las firmas encuestadas reportaron que el acceso al suelo es un obstáculo en cierta medida. Sin embargo, hay una gran variación

**TABLA 1**
**Factores significativos que afectan los reportes de obstáculos para acceder al suelo y a permisos, y sobornos**

	<b>1. Obstáculo para el acceso al suelo</b>	<b>2. Gravedad del obstáculo para el acceso al suelo</b>	<b>3. Cantidad de solicitudes de permisos</b>	<b>4. Días invertidos en las solicitudes de permisos</b>	<b>5. Frecuencia de sobornos</b>
<b>Factores de país</b>					
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	
Tasa tributaria corporativa				Reducción	Aumento
Índice de reforma del sector bancario del BERD	Aumento	Aumento			
Índice de políticas de libre competencia del BERD	Reducción			Reducción	Aumento
Índice de reforma de empresas del BERD			Aumento	Aumento	Reducción
Índice de intercambio internacional y liberalización del comercio del BERD		Reducción	Aumento	Aumento	Reducción
Índice de reforma de infraestructura del BERD	Aumento			Aumento	Aumento
Índice de liberalización de precios del BERD		Aumento	Reducción	Reducción	Aumento
Índice de privatización a gran escala del BERD	Reducción				
Índice de privatización a pequeña escala del BERD	Aumento	Aumento			Aumento
Tasa de crecimiento del PIB	Aumento		Aumento		Aumento
PIB per cápita			Reducción	Reducción	
Participación del sector privado en el PIB	Reducción		Reducción		Aumento
Tamaño del sector agrícola			Reducción	Reducción	Reducción
Tasa del IVA	Reducción		Reducción	Reducción	
<b>Factores de firmas</b>					
Competencia con firmas no registradas o del mercado informal	Aumento				Aumento
Gerente de sexo femenino			Reducción	Reducción	
Certificación de calidad internacional		Aumento	Aumento	Aumento	
Sospechas del entrevistador	Aumento	Reducción		Reducción	Reducción
Sociedad conjunta con una empresa extranjera					Aumento
Sociedad de responsabilidad limitada	Aumento			Reducción	
Experiencia del gerente	Reducción			Reducción	Reducción
Sector manufacturero	Reducción		Reducción		Reducción
Cantidad de empleados	Aumento	Reducción	Aumento	Aumento	
Compañía accionaria que se cotiza en bolsa				Reducción	
Empresa por cuenta propia			Reducción	Reducción	
Empresa estatal		Aumento			
Empresa subsidiada por el gobierno	Aumento		Aumento		

Notas: **Aumento** = el factor aumenta la probabilidad; **Reducción** = el factor reduce la probabilidad; **en blanco** = no corresponde

**Las firmas de Turquía reportan una de las tasas más bajas de obstáculos para el acceso al suelo en los datos de BEEPS, si bien las características topográficas de Estambul parecerían dificultar el acceso.**



en las respuestas de las firmas dependiendo del país, con el porcentaje de firmas reportando que el acceso al suelo es un obstáculo oscilando entre un límite inferior del 6 por ciento en Hungría a un límite superior del 62 por ciento en Kosovo (ver figura 1).

Nueve de las 15 posibles variables explicativas específicas de los países tienen un efecto estadísticamente discernible sobre la probabilidad de que una firma reporte el acceso al suelo como un obstáculo (ver tabla 1, columna 1). Las firmas reportaron más frecuentemente obstáculos al acceso al suelo en países de la CEI (Comunidad de Estados Independientes, o exrepúblicas soviéticas) y en países de mayor tasa de crecimiento. El efecto en la CEI es particularmente importante, con un 28 por ciento mayor de probabilidad de que las firmas reporten obstáculos al acceso al suelo que firmas comparables en países en transición que no forman parte de la CEI. En países con una alta tasa de IVA era menos probable que una firma reportara el acceso al suelo como un obstáculo.

Entre los índices de reforma del BERD enumerados en la tabla 1, la probabilidad combinada de aumentos y reducciones en función de estas

medidas puede indicar que las reformas dispares en los sectores económicos pueden tener un efecto opuesto sobre las experiencias de las firmas. Si la privatización del suelo y las políticas que brindan acceso al suelo no se mueven en tándem con las reformas del mercado financiero y reformas más amplias de privatización, puede surgir este tipo de patrón de señales mixtas.

Las características de las firmas asociadas con una mayor probabilidad de obstáculos al acceso al suelo incluyen la competencia con firmas no registradas o informales, el subsidio de la firma por parte del gobierno, la cantidad de empleados y el hecho de que la firma sea una sociedad de responsabilidad limitada. Merecen destacarse las firmas que reportan competencia con firmas del mercado informal y aquellas que están subsidiadas por el gobierno. Estas dos características aumentan la probabilidad de reportar obstáculos al acceso al suelo en un 8 y 6 por ciento, respectivamente.

Es de presumir que las firmas subsidiadas por el estado también reportan competencia con firmas no registradas o del mercado informal, de manera que el aumento combinado de probabilidad puede ser aproximadamente un 14 por ciento. Por otro

lado, las características asociadas con una menor probabilidad de reportar el acceso al suelo como un obstáculo incluyen las firmas del sector manufacturero o que tienen un gerente más experimentado.

Más allá de indicar meramente que el acceso al suelo es un obstáculo, se pidió a las firmas que reportaran la gravedad del obstáculo (ver figura 2). En una escala de cero a 4 (donde cero significa ningún obstáculo y 4 significa un obstáculo muy grave), la media total para las 5.206 firmas que respondieron a esta pregunta es de 2,47. Cuando aplicamos una corrección por el sesgo de la selección de muestras, las firmas que reportan el acceso al suelo como un obstáculo parecen ser sistemáticamente distintas que aquellas que no reportan un obstáculo. Las características de los países y de la firma con efectos estadísticamente significativos tanto positivos como negativos de gravedad se muestran en la tabla 1, columna 2.

La encuesta BEEPS también permite al

entrevistador señalar una preocupación en cuanto a la veracidad de las respuestas de la encuesta.

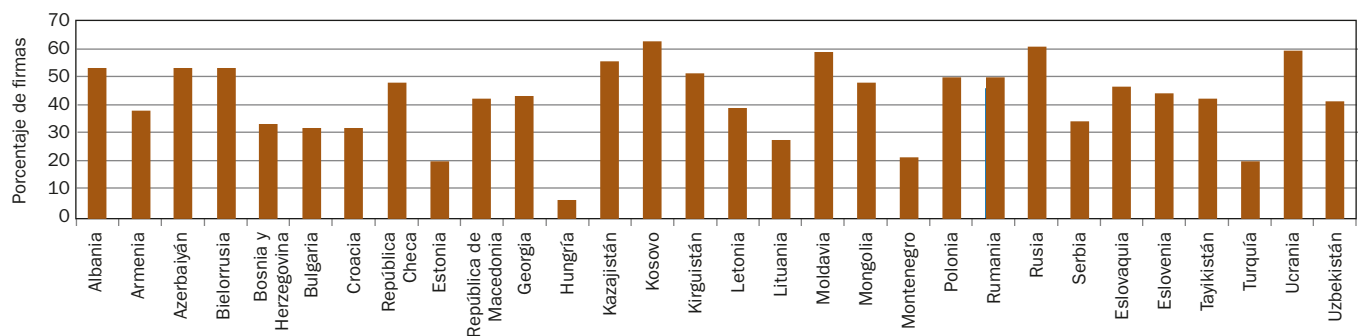
“Percebo que las respuestas a las preguntas sobre opiniones y percepciones (fueron): Veraces, Algo veraces, No veraces”. Las sospechas del entrevistador están asociadas con una mayor probabilidad de reportar el acceso al suelo como un obstáculo (alrededor de un 3 por ciento mayor de probabilidad). Por ejemplo, entre las firmas que reportaron el acceso al suelo como un obstáculo, las sospechas del entrevistador se asociaron con un obstáculo reportado de significativa menor intensidad.

Aparentemente, el entrevistador comienza a tener sospechas cuando el representante de la firma es demasiado optimista, en relación con las expectativas del entrevistador.

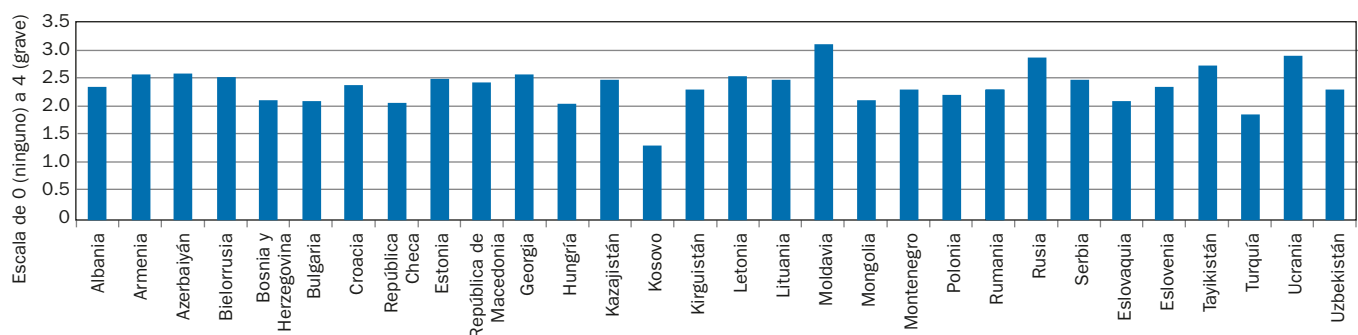
### Obtención de permisos

Para poder usar el suelo al que tiene acceso, una firma tiene que poder obtener permisos relevantes, y estos pueden ser cruciales para el proceso de

**FIGURA 1**  
Porcentaje de firmas en países en transición que reportan obstáculos para acceder al suelo



**FIGURA 2**  
Gravedad del obstáculo para acceder al suelo para firmas en países en transición



producción. Al impedir el otorgamiento de permisos para uso del suelo, la construcción o la actividad comercial, los funcionarios gubernamentales pueden limitar el acceso efectivo al suelo. La encuesta BEEPS incluye preguntas sobre la cantidad de permisos que obtuvo la firma en los últimos dos años, la cantidad de días de trabajo que el personal invirtió en los procedimientos relacionados con la obtención de dichos permisos, los pagos formales e informales para conseguir los permisos, y los períodos de espera entre la presentación de la solicitud y el otorgamiento del permiso. Una de las preguntas es: “¿Cuántos permisos obtuvo este establecimiento en los últimos dos años?” Otra es: “¿Cuántos días de trabajo invirtió el personal en procedimientos relacionados con la obtención de permisos en los últimos dos años?”

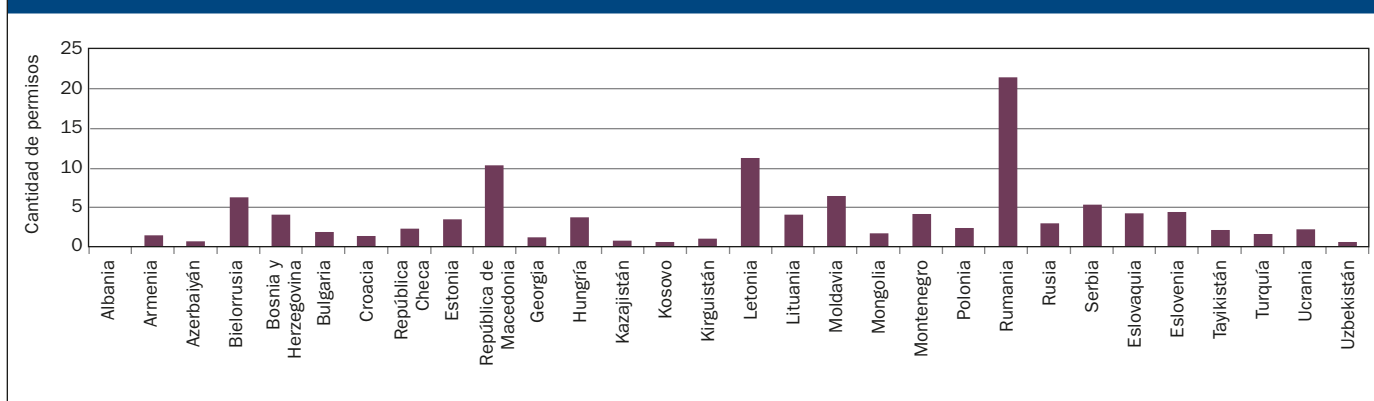
Las respuestas a estas preguntas se usan para modelar tanto la cantidad de solicitudes de permisos como los costos de tiempo asociados (ver figuras 3 y 4). Alrededor del 34 por ciento de las

empresas encuestadas solicitaron permisos, con una cantidad media de 3,9 solicitudes, una cantidad media de días de trabajo invertidos de 38,0 y un tiempo de espera medio de 45,9 días. Hay una gran variación entre países en la cantidad de permisos solicitados, la cantidad de días invertidos y el tiempo de espera para los permisos.

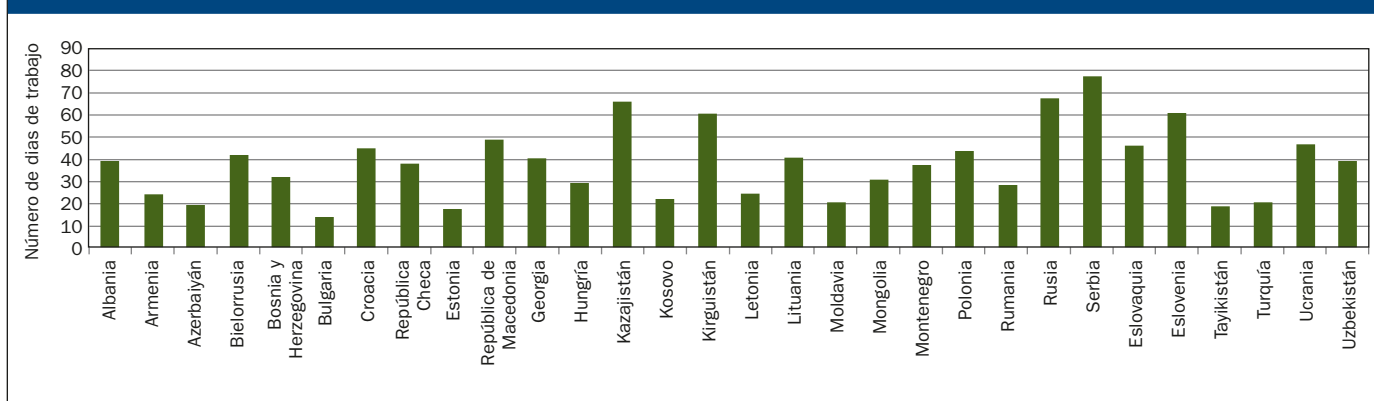
El modelo de la cantidad de solicitudes refleja la interacción de factores de oferta y demanda. Una firma demanda permisos a medida que planifica el desarrollo de su propiedad, mientras que el gobierno suministra permisos de acuerdo a sus reglas. Nueve características de países tienen un efecto significativo sobre la cantidad de solicitudes de permiso, con cuatro factores que aumentan la cantidad y cinco factores que la reducen (ver tabla 1, columna 3).

Para comprender el tiempo invertido por las firmas que solicitaron permisos, la estrategia del modelo se basa en un modelo de primera etapa para controlar el posible sesgo de selección, con

**FIGURA 3**  
Cantidad media de permisos obtenidos por firmas en países en transición. 2007–2008



**FIGURA 4**  
Cantidad media de días de trabajo invertidos en solicitudes de permiso por firmas en países en transición



diferencias sistemáticas entre las firmas que solicitan permisos y aquellas que no los solicitan. Los resultados del modelo de segunda etapa para el tiempo invertido en permisos indica que diez variables específicas de los países tienen efectos estadísticamente discernibles: cuatro factores aumentan el tiempo invertido por el personal y seis factores lo reducen (ver tabla 1, columna 4). Dos factores específicos de las firmas aumentan significativamente los días invertidos, mientras que seis de ellos los reducen.

### **Sobornos a funcionarios gubernamentales**

La encuesta BEEPS también incluye una pregunta sobre pagos informales a funcionarios gubernamentales: “Respecto a los funcionarios gubernamentales, ¿diría usted que el siguiente enunciado es siempre, generalmente, frecuentemente, a veces, raramente o nunca cierto?... Es común que firmas en mi línea de negocios tengan que hacer ‘pagos adicionales o donaciones’ para conseguir algo...” Las respuestas están codificadas en una escala de 1 a 6, donde 1 significa nunca y 6 significa siempre (ver figura 5). En un modelo de regresión simple de la frecuencia de soborno, diez variables explicativas específicas de país y cinco variables específicas de firma tuvieron efectos estadísticamente discernibles (ver tabla 1, columna 5).

### **Resumen y conclusiones**

El acceso limitado al suelo y a los permisos para usar el suelo puede contribuir a la ineficiencia económica y la corrupción en países en transición. En esta investigación he estimado los modelos empíricos de firmas que reportan un acceso limitado

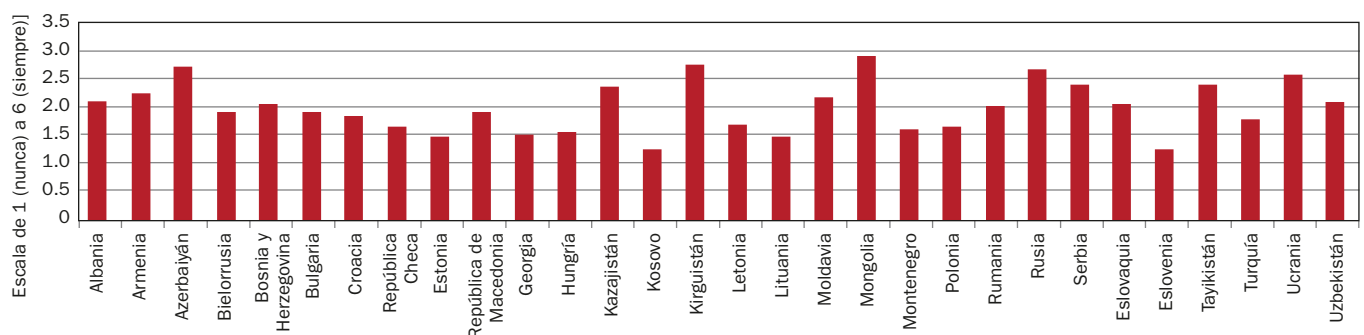


al suelo y a los permisos, y casos de corrupción, como obstáculos al desarrollo económico. Estos modelos indican que tanto las características de país como las de las firmas tienen repercusión sobre el acceso al suelo, el acceso y el esfuerzo para conseguir permisos, y la corrupción.

A nivel de país, un mayor PIB per cápita reduce sistemáticamente la probabilidad de firmas que solicitan permisos, la cantidad de permisos y el tiempo que cuesta obtenerlos. Esto implica que las economías más desarrolladas requieren menos permisos y presentan menos obstáculos a los mismos, reduciendo de esa manera los costos. Por otro lado, cuanto mayor sea la tasa de crecimiento del

**El complejo de un antiguo templo budista, rodeado por nuevos rascacielos en Ulán Bator, Mongolia, el país en transición con la mayor frecuencia de soborno reportada en los datos de BEEPS.**

**FIGURA 5**  
**Frecuencia media de sobornos reportada por firmas en países en transición**





PIB, mayor será la probabilidad de que las firmas experimenten un acceso limitado al suelo y la necesidad de solicitar permisos, como también la probabilidad de que las firmas tengan que pagar sobornos. Esto puede ser señal de la existencia de un cuello de botella en el proceso de desarrollo, ya que es mucho más probable que las firmas de los países de la CEI reporten que el acceso al suelo es un obstáculo. También están obligadas a solicitar más permisos e invierten más tiempo para procesar la solicitud de permisos.

Las mayores tasas tributarias corporativas no afectan el acceso al suelo o los permisos, pero aumentan la probabilidad de que se soliciten pagos por soborno. Las firmas en economías altamente privatizadas reportan menos problemas de acceso al suelo y menor cantidad de permisos necesarios, pero más problemas relacionados con el soborno. Los índices de privatización y reforma son frecuentemente significativos, pero tienen impactos positivos y negativos. Esto puede ser un reflejo del proceso disparejo de reformas, donde la liberalización en un sector de la economía no tiene pleno impacto debido a las restricciones en otros sectores.

Es más probable que las firmas que compiten con otras que no están registradas u operan en el

mercado informal reporten un acceso limitado al suelo, es más probable que soliciten permisos e inviertan tiempo relacionado con los mismos, y es más probable que se les pida sobornos. También es más probable que las firmas subsidiadas por el gobierno o aquellas con gran cantidad de empleados reporten un acceso limitado al suelo, soliciten más permisos e incurran en mayores costos de tiempo.

La conclusión principal de esta investigación es que el acceso limitado al suelo es un obstáculo serio al desarrollo económico de países en transición. Más aún, la capacidad de obtener permisos para usar dicho suelo en forma efectiva es crucial. El acceso limitado al suelo y a los permisos no sólo dificulta el desarrollo económico, sino que también contribuye a una cultura de soborno y corrupción. Los países que deseen acelerar su proceso de desarrollo deberían por lo tanto eliminar los impedimentos al acceso a los suelos promoviendo los mercados de suelo y derechos de uso del suelo, y también deberían eliminar los obstáculos innecesarios en el proceso de otorgamiento de permisos. El resultado será un uso más eficiente del suelo y una economía más dinámica. **L**

#### ► SOBRE EL AUTOR

**JOHN E. ANDERSON** es profesor de Economía “Familia Baird” en la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad de Nebraska en Lincoln. Ha sido consultor para dirigentes políticos en los campos de finanzas públicas, reforma fiscal y política tributaria en los Estados Unidos y en economías en transición. Contacto: jeanders@unlnotes.unl.edu

#### ► REFERENCES

- Boycko, Maxim, Andrei Schleifer, and Robert Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Business Environment and Enterprise Performance Survey. 2009. Washington, DC: World Bank. <http://data.worldbank.org/data-catalog/BEEPS>
- Carlin, Wendy, Mark E. Schaffer, and Paul Seabright. 2007. Where are the real bottlenecks? Evidence from 20,000 firms in 60 countries about the shadow costs of constraints to firm performance. Discussion Paper Number 3059. Bonn, Germany: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Commander, Simon, and Jan Svenjar. 2011. Business environment, exports, ownership, and firm performance. *The Review of Economics and Statistics* 93: 309–337.
- Deininger, Klaus. 2003. Land markets in developing and transition economies: Impact of liberalization and implications for future reform. *American Journal of Agricultural Economics* 85: 1217–1222.
- Estrin, Saul, Jan Hanousek, Evzen Kocenda, and Jan Svenjar. 2009. Effects of privatization and ownership in transition economies. *Journal of Economic Literature* 47: 699–728.
- Stanfield, J. David. 1999. Creation of land markets in transition countries: Implications for the institutions of land administration. Working Paper Number 29. Madison: University of Wisconsin Land Tenure Center.