



Políticas de suelo urbano

Perspectivas internacionales
para América Latina

Editores MARTIM O. SMOLKA y LAURA MULLAHY

Políticas de suelo urbano

Perspectivas internacionales
para América Latina

Editores MARTIM O. SMOLKA y LAURA MULLAHY

 LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY
CAMBRIDGE, MASSACHUSETTS

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

Derechos reservados

Políticas de suelo urbano: Perspectivas internacionales para América Latina
[editado por] Martim O. Smolka y Laura Mullahy

Artículos traducidos extraídos de la revista *Land Lines*.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-1-55844-264-1

IMPRESO EN ESTADOS UNIDOS

Editores: Martim O. Smolka y Laura Mullahy

Gestión del proyecto: Laura Mullahy y Ann LeRoy

Traducción: Language Schools International

Diseño y producción: David Gerratt y Amanda Wait/NonprofitDesign.com

CD-ROM: Kirkwood Digital

Fotografías

Tapa: © iStockphoto

Contratapa: © Nico Calavita



Políticas de suelo urbano contiene 53 artículos seleccionados de *Land Lines*, la revista trimestral que reporta sobre los programas educativos, investigaciones y publicaciones del Instituto Lincoln. A partir de julio de 2011, los números completos han sido traducidos al español y, junto con todos los números de *Land Lines* en inglés, están disponibles para descarga gratuita en el sitio web del Instituto Lincoln, en www.lincolninst.edu/pubs.

Contenidos

Agradecimientos	xi
Introducción: <i>Martim O. Smolka y Laura Mullahy</i>	xii
PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO URBANO	1
Introducción: <i>María Clara Vejarano</i>	2
1.1 ¿Personas o lugar?: Reexaminando el quién versus el dónde del desarrollo urbano <i>Randall Crane y Michael Manville</i>	7
1.2 Planificadores y economistas debaten la política de mercados de suelo <i>Paul Cheshire, Rosalind Greenstein y Stephen C. Sheppard</i>	16
1.3 La política cambiante de los megaproyectos urbanos <i>Alan Altshuler y David Luberoff</i>	22
1.4 Planificación para el cambio climático <i>Patrick Condon</i>	31
1.5 Aprendiendo a pensar y actuar como una región <i>Matthew McKinney y Kevin Essington</i>	40
1.6 Cómo trabajar más allá de los límites: Un marco para la colaboración regional <i>Matthew McKinney, John Parr y Ethan Seltzer</i>	49
1.7 Cómo confrontar el crecimiento regional, la vivienda y el transporte <i>David Soule</i>	56

	USO DE SUELO Y REDESARROLLO URBANO	63
	Introducción: <i>Ariel Espino</i>	64
2.1	Propiedad vacante y abandonada: Soluciones para adquisición y redesarrollo <i>Lavea Brachman</i>	69
2.2	Cómo promover el redesarrollo más equitativo de zonas industriales abandonadas <i>Nancey Green Leigh</i>	79
2.3	Desafíos en la reutilización de propiedades urbanas vacantes, abandonadas y contaminadas <i>Margaret Dewar y Kris Wernstedt</i>	85
2.4	El rol de la universidad en el desarrollo urbano: De enclave a institución ancla <i>David C. Perry, Wim Wiewel y Carrie Menendez</i>	95
2.5	Después de la expansión urbana descontrolada: La metrópolis humanista <i>Rutherford H. Platt</i>	104
	VIVIENDA ACCESIBLE, REGULACIÓN URBANA Y MERCADOS INMOBILIARIOS	113
	Introducción: <i>Alberto Harth Deneke</i>	114
3.1	Efectos de la contención urbana sobre los precios de las viviendas y el comportamiento de los propietarios del suelo <i>Arthur C. Nelson</i>	119
3.2	Vivir en el centro: Un análisis más profundo <i>Eugenie L. Birch</i>	125
3.3	Fideicomisos de suelo comunitarios: El alquiler de suelos para fomentar viviendas económicas <i>Rosalind Greenstein y Yesim Sungu-Eryilmaz</i>	133
3.4	Vivienda inclusiva, incentivos y recuperación del valor del suelo <i>Nico Calavita y Alan Mallach</i>	139
3.5	Vivienda, suelo y crisis económica <i>Karl E. Case</i>	149
3.6	Lo que la crisis de la vivienda significa para los gobiernos estatales y municipales <i>Kim Rueben y Serena Lei</i>	160
3.7	La vivienda: Futuro imperfecto <i>Gregory K. Ingram</i>	170

	DERECHOS DE PROPIEDAD Y CONSERVACIÓN	173
	<i>Introducción: Víctor Ramírez-Navarro</i>	174
4.1	El conflicto social sobre los derechos de propiedad <i>Harvey M. Jacobs</i>	179
4.2	La expropiación del suelo alrededor del mundo: Tendencias internacionales en el uso de la expropiación con fines públicos <i>Antonio Azuela</i>	188
4.3	Cómo cuadrar el círculo de la expropiación de suelos: Una nueva aproximación a los problemas de consolidación de suelos <i>Amnon Lehavi y Amir N. Licht</i>	196
4.4	Servidumbres privadas de conservación: Logros obtenidos y desafíos pendientes <i>Gerald Korngold</i>	204
4.5	Servidumbres, convenios y exenciones según el sistema de equidad: Limitaciones tradicionales y tendencias hacia el futuro <i>Joan Youngman</i>	214
4.6	Conservación de suelos y las comunidades <i>Mark C. Ackelson</i>	220
4.7	Conservación por medio del voto: El uso del referendos locales para la preservación de espacios abiertos <i>H. Spencer Banzhaf, Wallace E. Oates y James Sanchirico</i>	224
4.8	Vínculos del crecimiento y el uso del suelo con el abastecimiento de agua <i>Matthew McKinney</i>	233
	POLÍTICA TRIBUTARIA INMOBILIARIA	241
	<i>Introducción: Héctor Serravalle</i>	242
5.1	Conexiones entre el desarrollo económico y la tributación del suelo <i>Jeffrey Chapman y Rex L. Facer II</i>	247
5.2	Financiamiento por incremento impositivo: Una herramienta para el desarrollo económico municipal <i>Richard Dye y David Merriman</i>	253
5.3	El impuesto sobre la propiedad y el patrimonio inmobiliario en las antiguas ciudades industriales <i>Barry Bluestone y Chase M. Billingham</i>	262
5.4	Lo que los dirigentes políticos deberían saber acerca de los impuestos sobre la propiedad <i>Ronald C. Fisher</i>	272

5.5	Lo que los dirigentes políticos saben sobre la tributación del suelo <i>David Brunori</i>	285
5.6	Reforma del impuesto sobre la propiedad y el crecimiento inteligente: Conectando algunos de los puntos <i>Richard W. England</i>	291
	TÉCNICAS TRIBUTARIAS Y DE VALUACIÓN	297
	<i>Introducción: Carlos Orrego Acuña</i>	298
6.1	Tributación inmobiliaria basada en el valor de mercado <i>Jane H. Malme</i>	302
6.2	Valuación masiva para la tributación inmobiliaria en economías en transición <i>Jane H. Malme</i>	306
6.3	Estabilización de los impuestos a la propiedad en mercados inmobiliarios volátiles <i>Joan Youngman y Jane H. Malme</i>	308
6.4	Métodos tradicionales y nuevos enfoques sobre la valuación del suelo <i>Jerome C. German, Dennis Robinson y Joan Youngman</i>	315
6.5	Divulgación completa: Mejoras inesperadas en la administración y uniformidad del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria <i>Gary C. Cornia</i>	320
6.6.	Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en Europa: Tiempos de cambio <i>Peter K. Brown y Moira Hepworth</i>	325
6.7	Límites a los tributos y gastos aplicados por los municipios <i>Leah Brooks y Justin Phillips</i>	333
6.8	Reconsiderando la exención del impuesto a la propiedad fiscal <i>H. Woods Bowman</i>	343
	TEMAS RECIENTES EN POLÍTICAS DE SUELO	351
	<i>Introducción: Ann LeRoyer</i>	352
7.1	La evolución de la teoría de los derechos de propiedad <i>Gregory K. Ingram</i>	355
7.2	Explorando el futuro de la conservación de grandes paisajes <i>James N. Levitt</i>	357
7.3	Recuperación de plusvalías – Práctica y perspectivas <i>Gregory K. Ingram</i>	366
7.4	Acceso al suelo y a permisos de edificación: Obstáculos al desarrollo económico en países en transición <i>John E. Anderson</i>	369

7.5	Reforma del impuesto sobre la propiedad en China: Progreso y desafíos <i>Joyce Yanyun Man</i>	379
7.6	La evolución de las herramientas de planificación computarizadas <i>Gregory K. Ingram</i>	385
7.7	Catastros 3D aplicados a la definición de políticas de suelo <i>Diego Alfonso Erba</i>	387
7.8	Herramientas de planificación de escenarios para comunidades sostenibles <i>Jim Holway</i>	397
7.9	Una visión mundial sobre la infraestructura y su financiamiento <i>Gregory K. Ingram</i>	408
7.10	Ciudades e infraestructura: Un camino difícil por delante <i>Gregory K. Ingram y Anthony Flint</i>	411
7.11	El reajuste de suelo para el desarrollo urbano y la reconstrucción después de una catástrofe <i>Yu-Hung Hong e Isabel Brain</i>	418
7.12	Cómo gestionar el riesgo y la incertidumbre: Enfoques colaborativos para el cambio climático <i>Elizabeth Fierman, Patrick Field y Stephen Aldrich</i>	431
	Sobre los autores	440
	Sobre Lincoln Institute of Land Policy	450

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento a las personas que han contribuido a esta publicación, de diversas formas.

A Gregory K. Ingram, presidente del Lincoln Institute of Land Policy, por su apoyo al trabajo del Programa para América Latina y el Caribe en general y a las publicaciones y difusión en específico, y por los múltiples artículos en este volumen escritos por él.

A Verónica Schmidt-Chang, gerente del Programa para América Latina y el Caribe, por su confianza en este proyecto y por facilitar los múltiples aspectos operativos que hicieron posible esta publicación.

A los autores de los 53 artículos, por la generosidad en proporcionar material de tan alta calidad ahora traducido al español. Estamos seguros de que el presente compendio ampliará la difusión de sus trabajos e ideas más allá de las fronteras geográficas y lingüísticas.

A los autores de las introducciones de los seis capítulos temáticos, va un reconocimiento especial por la disponibilidad de colaborar con esta publicación y su capacidad de sintetizar las ideas más salientes de cada conjunto de artículos.

A los cuatro colegas que revisaron las traducciones e hicieron corrección de estilo y de terminología—Catalina Molinatti, Carlos Basilio, Néstor Garza y Carlos Orrego— por su diligencia (y paciencia) con estas tareas y por su contribución a la composición temática de los capítulos 1 a 6. Y a Ana Franco, quien hizo la corrección de los artículos más recientes, agrupados en el capítulo 7.

A David Gerratt, diseñador del presente compendio y de la revista *Land Lines* desde hace más de 20 años. David contribuyó su vocación artesanal, trabajo meticuloso, y una actitud de aventurismo al abordar el segundo proyecto de esta envergadura en un idioma extranjero. Extendemos nuestro reconocimiento a Amanda Wait por su labor en la conversión de los gráficos.

Finalmente, de forma especial nuestra gratitud a nuestra colega Ann LeRoyer, editora de *Land Lines* y recientemente jubilada directora de publicaciones en el Instituto Lincoln, por apostar en este proyecto, acompañándolo a cada paso, y sobre todo por su incentivo y compromiso con publicar en español y difundir la producción del Instituto Lincoln en América Latina. Somos muy agradecidos por todo que ella nos ha enseñado en el camino.

Introducción

Martim O. Smolka y Laura Mullahy

El Lincoln Institute of Land Policy ha dado prioridad desde hace tiempo a traducir los artículos de *Land Lines* relacionados con América Latina para nuestra audiencia de habla hispana. No obstante, en años recientes hemos aprendido que los lectores de la región también están muy interesados en temas de política de suelo urbano y estrategias introducidas en otros países del mundo. Como complemento a la compilación previa del Instituto Lincoln de los artículos de *Land Lines* relacionados con temas de América Latina (Smolka y Mullahy, 2007), los artículos en esta compilación se basan en estudios realizados fuera de América Latina pero seleccionados – a través de consultas directas con nuestra red de colegas asociados en la región – por su potencial para inspirar mejoras locales e innovaciones en el análisis, diseño, implementación y evaluación de las políticas de suelo.

¿Por qué sería esta colección interesante para los dirigentes de América Latina, cuya realidad es tan distinta que la representada por los autores de Europa, los Estados Unidos, China y otros lugares? La respuesta es doble. Primero, simplemente, porque muchos de los desafíos y dilemas inherentes a las políticas de suelo son similares: los efectos de la regulación del uso del suelo sobre la oferta de viviendas; la justificación de exenciones fiscales para ciertos grupos en particular; las tensiones entre los derechos de propiedad individual y las necesidades sociales; los gravámenes por retener terrenos vacantes; la integración de viviendas económicas en el entramado social; la revitalización de barrios del centro abandonados o arruinados; la mitigación de costos debido al crecimiento urbano descontrolado; y la posibilidad de diseñar e implementar una agenda “verde”, para mencionar sólo algunos. En segundo lugar, se puede aprender mucho del hecho de que los detalles específicos de distintas realidades estimulan el pensamiento sobre maneras alternativas de confrontar o hacer evolucionar problemas familiares. Por ejemplo, considérese el nuevo enfoque sobre el tema familiar de las universidades como anclas del desarrollo urbano [artículo 2.4].

En vez de comentar en general sobre los artículos presentados aquí, esta introducción se concentra en el tema que inspiró su publicación: la transferencia internacional de ideas relacionadas con la política de suelo urbano. Con esto queremos decir el uso de un contexto dado de conceptos,

políticas, programas, acuerdos institucionales y herramientas de planificación desarrolladas en otro lado (McLean y McMillan, 2009). La transferencia de ideas puede ocurrir de varias formas: *emulación* o copia directa, cuando la idea original permanece fundamentalmente intacta; *adaptación*, cuando la idea se ajusta a un nuevo contexto; e *inspiración*, cuando una idea que se originó en otro lado sirve de estímulo para una nueva política o estrategia.¹ No teorizamos sobre las condiciones que hacen posible la difusión internacional de ideas o su efectividad, ni contamos con información suficiente para evaluar los resultados de dichas transferencias. En vez, estas notas introductorias sólo intentan poner en una perspectiva apropiada el potencial para la transferencia internacional de ideas.

Estamos interesados en la relevancia que las ideas —sobre todo aquellas producidas en el contexto de las iniciativas del Instituto Lincoln— tienen para las actividades de los dirigentes y funcionarios públicos locales de América Latina, ya sea en el campo de la conceptualización y el diseño de las instituciones que establecen las políticas urbanas, los procesos que llevan a la formulación de políticas, las medidas tomadas para su aplicación (como el desarrollo e implementación de herramientas e instrumentos) o la evaluación de su efectividad.

Por ejemplo, los lectores se pueden beneficiar al aprender sobre el impacto de los nuevos parámetros definidos por la decisión de la Corte Suprema de los EE.UU. en *Kelo c/ New London, CT*, de 2005, que trató del uso de la expropiación para transferir suelos de un dueño privado a otro para permitir el desarrollo económico local [artículos 4.1 y 4.3]. La decisión de *Kelo* sostiene que los beneficios generales del crecimiento económico para una comunidad permiten que dichos planes de reurbanización se consideren como un “uso público” permisible (ver también el artículo 4.2). Este caso es un contrapunto interesante a la controversial ley de concesión urbanística (*concessão urbanística*) de 2009 en São Paulo, Brasil, por la cual la administración pública transfiere a la actividad privada, entre otras prerrogativas, el derecho a expropiar propiedades privadas para facilitar la reurbanización de áreas predefinidas que se consideran de interés público. Ambos casos plantean la pregunta hasta dónde debe llegar el interés público.

En el campo de implementación, los artículos que consideran cómo y por qué la participación pública es crítica para formular las políticas que afectan la definición de áreas de conservación [artículo 7.2], la reurbanización de áreas industriales abandonadas [artículos 2.2 y 2.3] y hasta la expropiación [artículo 4.2] también son probablemente pertinentes a América Latina. Los lectores también pueden aprender de las reflexiones sobre el principio de “no causar daño” en la formulación de políticas, especialmente en las implicaciones de esta actitud en la eficacia de la planificación [artículo 1.3]. También tienen un valor potencial las estimaciones econométricas generadas por estudios realizados en los EE.UU. sobre los efectos de un nuevo régimen tributario del suelo para controlar el ritmo de construcción [artículo 5.6]. Estos resultados son potencialmente relevantes para ayudar a medir el atractivo de intentos comparables en América Latina, donde los contribuyentes y contratistas confrontan intereses y desafíos similares.

DIFERENCIAS RELATIVAS DE CONTEXTO

A pesar de la tendencia común a considerar a América Latina como una región homogénea, las diferencias culturales, políticas, históricas e institucionales entre los diversos países pueden ser por lo menos tan significativas como las diferencias entre la región y el resto del mundo. Y si la fertilización cruzada de ideas sobre la política de suelo es valorada dentro de América Latina, lo mismo debería ser cierto —hasta cierto grado— entre esta región y las demás.

Considérese, por ejemplo, las diferencias notables entre la laxitud del mercado de suelo de Chile y las restricciones en las prácticas de gestión de suelo de Cuba (Núñez, 2012), con el impacto consiguiente sobre la segregación residencial. Este contraste puede ser mayor aún que el que surge al comparar la regulación sobre el uso del suelo y las políticas de recuperación de plusvalías entre España y Colombia, o entre Francia y Brasil.² Se pueden inferir diferencias más sutiles en prácticas institucionales, políticas y de gestión al comparar los patrones de edificación de alta densidad de la Ciudad de Panamá y el desarrollo de baja altura de San José, Costa Rica, por un lado, y la similitud de los barrios de Buenos Aires y de París a comienzos del siglo XX, por otro lado. En forma similar, los desarrollos de uso mixto actuales en las periferias de las ciudades mexicanas pueden tener menos puntos de comparación con aquellos de Caracas que con su contraparte en los estados de California y Arizona en los EE.UU. En lo que se refiere a las instituciones existentes y su capacidad para implementar políticas, el contraste entre Paraguay y Uruguay³ puede ser mayor que entre São Paulo, Brasil, y Toronto, Canadá.

Más específicamente, los factores culturales e institucionales que influyen en la recaudación del impuesto sobre la propiedad en Colombia y la República Dominicana pueden ser mucho más distintos que aquellos que afectan el proceso en los Estados Unidos y Chile. Además, el conocimiento que se obtiene del crecimiento inteligente y otras técnicas para manejar la expansión urbana en los Estados Unidos puede tener más resonancia en jurisdicciones más sofisticadas de América Latina que la diseminación en la región de la experiencia de Nuevo Usme en Colombia o los esfuerzos del Urbanizador Social de Brasil para proporcionar suelo con infraestructura y viviendas de interés social en la periferia urbana.

LA PARADOJA DE LA IGNORANCIA EN UN MAR DE INFORMACIÓN

A pesar de la reciente expansión y diseminación de información —posibilitada por la Internet y otros canales de comunicación, por la creciente movilidad internacional, y por la globalización de servicios— la exposición a ideas es una condición necesaria pero no suficiente para la transferencia internacional efectiva de buenas prácticas.

Hay muchas razones por las cuales la expansión del acceso a la información coexiste con la ignorancia sobre las ideas de política de suelo urbano. Para empezar, la “relevancia” es subjetiva, y es sensible a los proyectos de los partidos políticos dominantes. Las cosas no son relevantes en abstracto, sino para una determinada práctica y en un momento dado. La relevancia también es

sensible al tiempo, sobre todo para administradores públicos abrumados por demandas inmediatas. Este punto queda bien ilustrado por los cambios en la agenda de planificación de la ciudad de Río de Janeiro para cumplir con las condiciones acordadas como organizador de la Copa Mundial en 2014 y las Olimpiadas en 2016.

En general, los planificadores urbanos no asimilan nuevas ideas o prácticas en forma espontánea. De hecho, la capacidad para seleccionar ideas de acuerdo a su relevancia parece haber disminuido en forma proporcional a la proliferación de canales y fuentes de información. Por otra parte, la abundancia de ideas frecuentemente genera una creciente necesidad de ayuda por parte de consultores, capacitadores y otros para identificar ideas relevantes para resolver problemas locales.⁴ En consecuencia, las ideas que son aparentemente “obvias” no se diseminan tan rápidamente como se espera. Para tomar un atajo, los funcionarios públicos sobrecargados de información a menudo son blancos fáciles de entidades que ofrecen promesas dudosas bajo el pretexto de *buenas prácticas*.

Más aún, las reacciones en América Latina a ideas, experiencias y prácticas “foráneas” han tenido un resultado incierto, en el mejor de los casos. En un extremo del espectro, un cierto segmento académico y de funcionarios públicos sigue convencido de que los programas implementados en el mundo más desarrollado nunca funcionarían en sus países. Esta actitud ha generado la búsqueda, sobre todo en escuelas de planificación y ciencias sociales, de un modo de pensamiento “latinoamericano” para contrarrestar las teorías y metodologías desarrolladas en Europa y América del Norte — impuestas presuntamente en la región por medio del control de juntas editoriales y otros mecanismos de dominancia cultural. En efecto, la noción de que las ideas del Norte son irrelevantes para la realidad urbana de América Latina llevó recientemente a la creación de la Red Latinoamericana de Investigadores la Teoría Urbana.⁵

Por otro lado están aquellos que tienen una postura inocente, o quizás colonial, y creen que a menos que una idea se ha originado o aceptado en el extranjero (generalmente en el mundo desarrollado), no se puede considerar como seria. Típicamente asociada con una tendencia a soluciones tecnocráticas, esta actitud se manifiesta en la dependencia de consultores y expertos técnicos extranjeros para proponer y/o consagrar políticas que frecuentemente sofocan demandas sociales y políticas “indeseables” o “inconvenientes/inapropiadas” de las bases. Un ejemplo de un caso radicalizado es la implementación del concepto de ciudades modelo de Romer como la solución mágica para superar la bien conocida parálisis sociopolítica en Honduras. Según la definición de Fuller y Romer (2012, 1), “(Una) ciudad modelo es un nuevo tipo de zona especial, que hace de incubadora de reformas... las reglas formales de una ciudad modelo, y las normas alentadas por dichas reglas, pueden diferir marcadamente de aquellas que prevalecen en otros lugares del país... El liderazgo de RED⁶ tendrá el poder para aliarse con gobiernos extranjeros en áreas críticas como vigilancia, tribunales, aduanas y anticorrupción”. Este enfoque es una alternativa a la contratación privada de las actividades operativas de una ciudad (dentro de un área autocontenida) para resolver problemas persistentes de larga data, y para evitar

las frustraciones impuestas por un marco legal, fiscal y regulador que no es propicio al desarrollo.

Los funcionarios públicos de América Latina que tienen esta visión están mucho más dispuestos a viajar al extranjero para observar iniciativas exitosas de primera mano que a familiarizarse con políticas y prácticas dentro de la región o incluso dentro de sus propios países. Similarmente, frecuentemente se interesan por programas de capacitación solamente si cuentan con oradores internacionales.

TRANSFERENCIA INAPROPIADA DE IDEAS

Algunas ideas no atraviesan las fronteras con efectividad, no debido a su calidad inherente sino más bien debido al contexto. En particular, pueden surgir problemas cuando no hay información suficiente sobre la política y las circunstancias institucionales prevalecientes en el lugar donde se originó la idea. Considérese, por ejemplo, las condiciones que llevaron a la promulgación de la Propuesta 13 en California y la Propuesta 2½ en Massachusetts, que restringieron los incrementos anuales en el impuesto sobre la propiedad que una municipalidad puede tributar (ver los artículos 6.3 y 6.5). En Massachusetts, las campañas locales para hacer una excepción a la Propuesta 2½ y aumentar la tasa de impuestos, ya sea en forma temporal o permanente, son bastante comunes. En América Latina, como legado de los muchos años de alta inflación, las jurisdicciones también tienen un historial de limitar los impuestos sobre la propiedad por medio de las tasas tributarias, si bien por razones completamente distintas: la incompetencia técnica y/o la falta de decisión política para actualizar los mapas de valor del suelo, generando así inmensas distorsiones y desigualdades en la incidencia tributaria. Dada su historia, motivos y culturas fiscales diametralmente opuestas en estos dos países, la transferencia de cualquier práctica de política tributaria sería impensable.

En general, las ideas sólo tienen sentido cuando se consideran en su contexto. Una comprensión incompleta de los componentes esenciales de una idea (quizás no evidentes ni transferibles) puede poner en peligro su relevancia. La siguiente declaración sobre la posibilidad de promover servidumbres de conservación⁷ fuera de los Estados Unidos ilustra este punto:

En vez de promover la adopción de una ‘servidumbre de conservación’ al estilo norteamericano en otros lugares, otros países y promotores norteamericanos (y globales) de mecanismos de conservación deberían comprometerse a un proceso para identificar el conjunto de herramientas de conservación apropiado para un país determinado. Este proceso debería liberarse de la jerga legal y conservacionista propia de los EE.UU. y de la predisposición a las estructuras legales, valores y opciones políticas de Norteamérica. La servidumbre de conservación de los EE.UU. es útil, sin embargo, como modelo para examinar muchos de los temas políticos y legales que surgen al adoptar restricciones privadas, perpetuas y no posesorias de conservación sobre el suelo de otros.⁸

Otro ejemplo ilustrativo es el intento realizado en 2008 para establecer un distrito de mejoramiento comercial (*business improvement district*, o BID) en el barrio de la Avenida Chile en el centro de Río de Janeiro, la sede corporativa de varias megaempresas brasileñas. Para promover esta idea, la Asociación Empresaria de Río de Janeiro organizó varias reuniones con representantes de la comunidad de negocios y entidades profesionales, así como también con funcionarios públicos de alto rango. La noción implícita era que el BID representaría un hito en la política urbana de Brasil. Un consultor experto promovió el proyecto, citando los precedentes en Times Square y Harlem en la Ciudad de Nueva York, y haciendo hincapié en la calidad universal de la estrategia, citando su implementación exitosa en países como Canadá, Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido.⁹ El éxito del BID en Johannesburgo, África del Sur, fue citado como un ejemplo más cercano a Río, y también se recalcó el ejemplo de Filadelfia, debido a ciertas similitudes entre esa ciudad y Río, en el sentido de que ambas perdieron prominencia al dejar de ser capitales nacionales, pero conservaban una tradición urbana muy rica. En última instancia, la propuesta fue rechazada debido a que la Constitución Brasileña y el Código Tributario Nacional sólo permiten un tipo de cargo obligatorio, la contribución de mejoras, que se basa en la plusvalía del suelo, cosa que el BID no necesariamente crearía. Las propuestas para reformar la constitución y dar lugar a instrumentos como el BID no tuvieron éxito.

Otras políticas urbanas cuya transferencia es inadecuada son las ideas incubadas en algunos *think tanks* y entidades multilaterales. Estos tipos de ideas, con frecuencia consideradas revolucionarias al principio, fracasan en última instancia porque son demasiado generales y/o no son adecuadas para las condiciones en que se encuentran los dirigentes a cargo de implementarlas. Este es el caso de muchas recomendaciones políticas de corta vida, como la “productividad urbana”, la “creación de mercados transparentes”, los “sitios y servicios” y otras, que se recordarán, en el mejor de los casos, como ideas de moda en su momento.

LA CUESTIÓN DE LA EFECTIVIDAD

La historia de planificación urbanística en América Latina ofrece varios casos de transferencia de ideas, con resultados mixtos. Al examinar el marco legal de planificación urbanística actual, es claramente debatible si las semillas plantadas por las Ordenanzas Filipinas en los sistemas judiciales de las ex colonias españolas y portuguesas tuvieron consecuencias positivas o negativas. Similarmente, no queda claro hasta qué punto las ideas de la Ciudad Jardín de Ebenezer Howard, que tuvieron tanta influencia en el sistema de planificación británico desde los días de la primera Acta de Planificación de Ciudades de 1909 hasta la política de las Nuevas Ciudades de la posguerra a comienzos del siglo XX afectaron los sistemas de planificación urbanística de ciudades como Caracas, Venezuela y São Paulo, Brasil, donde se implementaron estos mismos conceptos (Almandoz, 2004).

Más recientemente, la réplica en Buenos Aires y otras ciudades de iniciativas originadas en Baltimore, Maryland, a comienzos de la década de 1970, para promover la reurbanización de zonas

portuarias deprimidas todavía no se ha evaluado por completo. Si bien los efectos de aburguesamiento de estos proyectos son evidentes, no existe consenso sobre otras métricas, como el impacto sobre la base gravable de la ciudad y la competitividad económica o los costos de oportunidad en relación a usos alternativos de las áreas portuarias (Garay 2012). Incluso los sistemas populares y ampliamente diseminados de tránsito rápido por autobús (BRT), inspirados por el modelo de Curitiba,¹⁰ están siendo cuestionados ahora por algunos, como el ex alcalde de Bogotá, Colombia, Paul Bromberg, quien ha criticado el sistema BRT de Bogotá debido al fracaso de su modelo operativo y de gestión y, más importante aún, por problemas de sostenibilidad financiera.

Según Hoyt (2006), a pesar de que buena parte de la transferencia internacional de ideas ha influenciado el campo de la planificación urbanística y del uso del suelo, se ha escrito muy poco acerca de la efectividad del proceso y no hay un marco teórico disponible para evaluar este fenómeno. Spaans y Louw (2011, 7) han argumentado que “... en comparación con la abundancia de literatura de planificación en las investigaciones comparativas internacionales, hay sólo una pequeña cantidad de investigaciones realizadas sobre la transferencia de políticas, y casi ninguna sobre la transferencia de prácticas de planificación”. El hecho de que la transferencia de ideas es algo ubicua hoy en día sugiere que deberíamos comenzar por identificar las condiciones que típicamente favorecen el proceso.

La literatura reconoce tres contextos posibles para medir el atractivo de la transferencia internacional de ideas (Hambleton, 2007). El primero se produce cuando los desafíos o dilemas son fundamentalmente los mismos, independientemente de donde ocurran, lo cual hace lógico que se *emulen* ideas. Algunos ejemplos de tales contextos son la diseminación de técnicas de valuación masiva por computadora para crear mapas de valor con fines fiscales [artículos 6.2 y 6.4], el análisis de costo-beneficio de una decisión de demoler una estructura, o la planificación del impacto del cambio climático [artículo 7.12]. Es decir, los procedimientos técnicos o de gestión son los tipos de ideas que se prestan mejor a emulación directa.

En el extremo opuesto se encuentran las condiciones únicas históricas, políticas, culturales y de otro tipo que comprometen la posibilidad de transferir una idea de un país a otro. Por ejemplo, sería ingenuo contemplar una herramienta de (re)urbanización como el financiamiento por incremento tributario (*tax increment financing*, o TIF), ampliamente utilizado en ciudades de América del Norte [artículo 5.2] en un entorno como el de América Latina en el que la recaudación del impuesto sobre la propiedad es tan baja. En forma similar, la emulación de la experiencia de zonificación inclusiva¹¹ de Massachusetts sería impensable en la mayoría de los países de América Latina, donde la desigualdad social es mucho mayor y la demanda de vivienda de interés social abarca más de dos tercios del mercado, en comparación con menos del 20 por ciento en los Estados Unidos. En marcado contraste, la estrategia de Brasil para crear asentamientos para la población de bajos ingresos en barrios de altos ingresos se basa en las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS),¹² un instrumento que sería una aberración en los Estados Unidos, porque legaliza los patrones irregulares de uso del suelo.

Un tercer e intermedio enfoque, la *adaptación*, puede ser exitoso cuando algunas ideas generadas externamente ofrecen lecciones valiosas que se pueden aplicar en un nuevo contexto. Uno de estos casos es la inspiración para la política urbanística brasileña por parte de la ZAC (*Zone de Aménagement Concerté*) francesa.¹³ En forma similar, se ha dicho que los franceses han influido en el derecho de cesiones preventivas y los bancos de suelos establecidos por la Ley 9 de 1989 en Colombia, mientras que la legislación española puede haber inspirado los planes parciales y otros mecanismos para implementar la gestión de ordenamiento territorial definida en la Ley 388 de Desarrollo Urbanístico de Colombia. Los esquemas de reajuste de suelo propugnados por estas ideas se originan, a su vez, en las prácticas de planificación alemanas del siglo XIX. Otro ejemplo es el intento de adaptar el reajuste de suelo a los esfuerzos de reconstrucción en Chile después del terremoto y maremoto de 2010. Este proyecto encontró resistencia a nivel local, exigiendo negociaciones con las autoridades municipales y finalmente una redefinición de los términos del mismo [artículo 7.11]. También se ha considerado la adaptación de los fideicomisos de suelos comunitarios en algunas *favelas* de Rio de Janeiro como alternativa a la regularización de suelos públicos por medio de titulaciones colectivas.

El análisis empírico de intervenciones públicas también pertenece a esta categoría de adaptación de ideas. Puede ser de gran interés, por ejemplo, para una autoridad tributaria de una ciudad de América Latina que está contemplando un cambio en los impuestos sobre el suelo, conocer los efectos de cambios similares sobre edificaciones nuevas observados en las ciudades de los Estados Unidos que tenían acceso a mejores datos y recursos de investigación. Otros resultados relevantes de investigación pueden cuantificar el impacto de las regulaciones sobre el uso del suelo — por ejemplo, de los límites urbanos sobre el precio de la vivienda [artículo 3.1] o sobre la reurbanización [artículo 3.2], incluso en situaciones en que las condiciones socioeconómicas no son iguales.

En general, la transferencia de ideas que lleva a una implementación exitosa de políticas está relacionada con herramientas que se adaptaron específicamente para resolver problemas que fueron diagnosticados por las autoridades locales. En el mejor de los casos, la herramienta que se “importa” incorpora un tinte local. Un buen ejemplo es la introducción de teleféricos, adaptados de los centros de esquí europeos, en los asentamientos informales de las cuevas de Medellín, Colombia, Caracas, Venezuela y la *favela* Morro do Alemão en Rio de Janeiro.

LA IMPORTANCIA DEL PROCESO

Más allá de la calidad de una idea, el éxito o fracaso de su transferencia depende en gran medida del proceso de transferencia propiamente dicho: si es compulsiva o voluntaria, formal o informal, deliberada o circunstancial. Las transferencias compulsivas u obligatorias ocurren típicamente cuando terceras partes, como bancos o entidades internacionales, imponen condiciones para su respaldo. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial dependen frecuentemente de sus préstamos para transmitir ideas. En particular, los préstamos para la vivien-

da del BID a Colombia, Ecuador y Guatemala tenían como intención la promoción del “enfoque de mercado a la política de vivienda” preparado originalmente por Steve Mayo y Shlomo Angel (1993) para el Banco Mundial. Esta estrategia demostró ser miope, sin embargo, ya que la mayor parte de la población con necesidades de vivienda precisa de ayuda más directa que los presuntos beneficios proporcionados por mercados transparentes.¹⁴

Un proceso menos intencional es el de un grupo social que migra internacionalmente y trae consigo una cultura particular para resolver problemas. Los orígenes de las organizaciones de cooperativas de vivienda en el Uruguay, tal como FUCVAM (la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), un concepto casi único en América Latina, se remonta a activistas sociales que inmigraron al país a comienzos del siglo veinte. Este grupo mantiene vinculaciones con organizaciones internacionales y sirve de conducto para nuevas ideas sobre cooperativas de vivienda (Dambruskas y González, 2008).

Una forma similar, pero más estructurada, de transferencia de ideas, es cuando universidades locales y otras organizaciones traen a académicos o expertos para introducir ideas que inspiran nuevos modos de resolver problemas. Un ejemplo de esto es la influencia del sacerdote francés Padre Lebret, quien demostró su preocupación por la injusticia urbana a los planificadores de São Paulo en la década de 1960. Estos nuevos principios fueron incorporados (por consultores franceses) en las reformas urbanísticas de la década de 1970, llevando a su vez a la venta de derechos de edificación (*Solo Criado* en Brasil o *Plafond Legal de Densité* en Francia), un concepto incorporado en última instancia al Estatuto de las Ciudades de Brasil en 2001. Las ideas también se transfieren por medio de visitas técnicas, en las cuales los legisladores o funcionarios públicos aprenden cómo sus contrapartes en otros lugares del mundo han resuelto problemas similares.

Otra forma de esta transferencia de ideas es cuando profesionales que han sido expuestos a una cierta experiencia (frecuentemente al estudiar o capacitarse en el extranjero) aplican lo aprendido a una decisión política en particular. En efecto, algunos elementos de nueva legislación en Guatemala, Argentina, Ecuador y Uruguay se pueden remontar a información provista por los cursos de desarrollo profesional del Instituto Lincoln para funcionarios públicos de alto nivel. Si bien la evidencia de esta influencia no es científica, se pueden encontrar pistas en el uso de ciertos términos de moda y otra terminología creada por el cuerpo académico del Instituto Lincoln en sus programas de capacitación.

En general, una cantidad significativa de las ideas intercambiadas en los programas de capacitación e investigación promovidos por entidades internacionales, entre ellas el Instituto Lincoln, provienen de conocimientos adquiridos en países distintos de donde se dictan dichos programas. Esta tendencia confirma el concepto de que la exposición a distintas ideas siempre es meritoria. De hecho, los participantes que han evaluado los programas educativos del Instituto Lincoln en general asignan calificaciones altas a la utilidad de las ideas —sobre todo las herramientas aplicadas y los procedimientos de gestión— expuestas por sus pares de otras jurisdicciones y países.

CONSIDERACIONES FINALES

La literatura de gestión y planificación urbanística apenas considera el tema de la transferencia internacional de ideas. De todas maneras, el proceso es generalmente aceptado por muchas razones, como por ejemplo la expectativa ciudadana de que las autoridades y los planificadores públicos deberían estar al día sobre los avances importantes en su esfera de acción. Otra justificación es el valor de la exposición a experiencias que demuestran el impacto frecuentemente positivo de romper ciertos tabúes de planificación.

Pero este tema presenta muchas preguntas sin respuesta. ¿Qué relevancia tienen exactamente las ideas de otros lugares para resolver problemas locales? ¿La exposición a distintas ideas ha mejorado en forma efectiva la calidad del debate local? ¿Qué consecuencias tiene la transferencia de ideas para las prácticas públicas actuales y el bienestar de los ciudadanos afectados? ¿Qué medidas se deberían usar para evaluar el impacto de las prácticas transferidas en términos de eficiencia, equidad y sustentabilidad en el uso del suelo? Estos temas, que son afines al trabajo del Instituto Lincoln y otras organizaciones y entidades internacionales, exigen un análisis más exhaustivo. Esperamos que los artículos presentados en este volumen inspiren el desarrollo de respuestas más claras. Apreciaremos los comentarios de los lectores en este proceso en construcción.

RECONOCIMIENTOS

Los autores agradecen las contribuciones a este artículo por parte de David Vetter, Eduardo Rojas, Fernanda Furtado, Helena Menna Barreto, Joan Youngman, Juan Felipe Pinilla, Paul Bromberg, Stella Zuccolini y Gustavo Riofrío.

REFERENCIAS

- Almandoz, Arturo. 2004. The garden city in early twentieth-century Latin America. *Urban History* 31:3.
- Campbell, Tim. 2012. *Beyond smart cities: How cities network, learn and innovate*. New York: Earthscan.
- Dambrauskas, Alicia y González, Gustavo. 2008. La irradiación latinoamericana de la experiencia de FUCVAM. Ponencia, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay.
- Fuller, Brandon y Romer, Paul. 2012. *Success and the city: How charter cities could transform the developing world*. Ottawa: Macdonald-Laurier Institute (April).
- Garay, Alfredo. 2012. Puerto Madero: Balance de dos décadas de una intervención urbana. Lincoln Institute of Land Policy research report (unpublished).
- González, Gustavo y Nahoum Benjamin. 2012. Las políticas urbanas como factores de equidad/inequidad. El caso de las “Carteras” de tierras públicas en Uruguay y su proyección en la región. Paper presented at the 1st Ibero American Conference on Urban Land, Buenos Aires, Argentina, November 21–23.
- Hambleton, Robin. 2007. Cross-national lesson drawing for planning – Taking advantage of globalization. Paper presented at the Association of European Schools of Planning (AESOP) Annual Conference in Naples, Italy, July. http://www.urbananswers.co.uk/html/cross_national.html
- Hoyt, Lorlene. 2006. Importing ideas: The transnational transfer of urban revitalization policy. *International Journal of Public Administration* 29: 1-3. <http://dx.doi.org/10.1080/01900690500409096>

- James, Oliver y Martin Lodge. 2003. The limitations of ‘policy transfer’ and ‘lesson drawing’ for public policy research. *Political Studies Review* 1: 179–193.
- Jong, Martin de y Jurian Edelenbos. 2007. An insider’s look into policy transfer in transnational expert networks. *European Planning Studies* 15(5): 687–706.
- Korngold, Gerald. 2011. Globalizing conservation easements: Private law approaches for international environmental protection. *Wisconsin International Law Journal* 28:4 (Winter).
- Mayo, Stephen K. y Shlomo Angel. 1993. Housing: Enabling markets to work. World Bank Policy Paper. Washington, DC: The World Bank.
- McLean, Iain y Alistair McMillan. 2009. *The concise Oxford dictionary of politics*, 3rd ed. New York: Oxford University Press.
- Núñez, Ricardo. 2012. *Urban land management in Cuba: An academic essay in urban management*. Ph.D. Thesis. Nijmegen, The Netherlands: Radboud University.
- Pidot, Jeff. 2005. *Reinventing conservation easements: A critical examination and ideas for reform*. Policy focus report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Rodríguez, Daniel A. y Erik Vergel Tovar. 2013. Bus rapid transit and urban development in Latin America. *Land Lines* 25(1): 14–20.
- Rose, Richard. 1993. *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham NJ: Chatham House.
- Smolka, Martim O. 2012. A new look at value capture in Latin America. *Land Lines* 24(3).
- Smolka, Martim O. y Laura Mullahy. 2007. *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Spaans, Marjolein y Erik Louw. 2009. Crossing borders with planners and developers: The limits of lesson-drawing. Mimeo. The Netherlands: Delft University of Technology. www.cityfutures2009.com/PDF/65
- Steinhauer, Christina. 2011. International knowledge transfer: Analysis of planning cultures. Reviewed paper in Schrenk, Manfred, Vasily V. Popovich and Peter Zeile, *Changes for Stability: Lifecycles of cities and regions – The role and possibilities of foresighted planning in transformation processes*. Proceedings REAL CORP – 16th International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society. Essen, Germany, May 18-20.

ENDNOTES

- 1 Esta taxonomía propuesta se basa en Rose (1993), tal como lo citan James y Lodge (2003). Otra forma de transferencia, si bien difícil de identificar pero que vale la pena mencionar para completar el panorama, es la *combinación*, donde los componentes de múltiples ideas convergen en una sola idea nueva.
- 2 De todas maneras, una encuesta realizada por el Instituto Lincoln en junio de 2011 confirmó el reconocimiento de la influencia de la legislación española y francesa en la Ley 388 de Colombia y el Estatuto de las Ciudades de Brasil. Si bien en este último tuvo una mayor influencia relativa la legislación francesa que la española, en el caso de Colombia se da a la inversa (Smolka, 2012).
- 3 Se está realizando un intento, sin embargo, de extender la experiencia uruguaya con cooperativas de suelo a otros países de la región (González y Nahoum, 2012).
- 4 El proyecto *Beyond Smart Cities (Más allá de las ciudades inteligentes)*, por Tim Campbell, intenta hacer un mapa de cómo las ciudades buscan y filtran información relevante por medio de la interacción directa con pares de otras ciudades. Para obtener más información, ver <http://smartercities.tumblr.com/post/10853607300/forthcoming-earthscan-may-1-2012-by-tim>.
- 5 Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana, <http://www.relateur.org>. Para una discusión sobre la literatura de la importancia de las distintas culturas de planificación en la transferencia de ideas, ver Steinhauer (2011).
- 6 La Región Especial de Desarrollo (RED) es una nueva entidad legal a ser definida por el Congreso de

- Honduras como una autoridad independiente en gran medida del gobierno central hondureño.
- 7 Una servidumbre de conservación consiste típicamente en otorgar derechos perpetuos a un fideicomiso de suelos o entidad gubernamental, por los cuales un propietario promete usar su propiedad sólo de ciertas maneras permitidas por la servidumbre. El propietario retiene el título y puede transferir su propiedad como cualquier otra, sujeto a las restricciones de la servidumbre. Hay tres incentivos tributarios federales que alientan la donación de una servidumbre de conservación: una deducción del impuesto sobre las ganancias proporcional al valor de tasación de la servidumbre; exclusión del valor de la servidumbre de la propiedad a los fines del impuesto sobre la herencia; y una exclusión adicional del impuesto sobre la herencia de hasta un 40 por ciento del valor del suelo afectado por la servidumbre (Pidot 2005, 3).
 - 8 Korngold (2011, 589). Ver también el artículo 4.4.
 - 9 Para una descripción de cómo y por qué los BID han sido transferidos a estos países, ver Hoyt (2006).
 - 10 Esta idea ha sido diseminada a ciudades como Santiago (Chile); DF y Guadalajara (México); Bogotá, Pereira, Cali, Barranquilla y Bucaramanga (Colombia); Quito y Guayaquil (Ecuador); Guatemala; y numerosas ciudades de Brasil. También se hizo un intento en la Ciudad de Nueva York (Rodríguez y Vergel 2013).
 - 11 Las Leyes Generales de Massachusetts (M.G.L.) Capítulo 40B, Secciones 20–23, junto con sus reglamentaciones correspondientes, emitidas y administradas por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Comunitario de Massachusetts, exige a los emprendedores de viviendas de interés social del cumplimiento con ciertos aspectos de los códigos de zonificación municipales y otros requisitos.
 - 12 Las ZEIS son áreas urbanas asignadas específicamente para viviendas de interés social en el plan de ordenamiento territorial y los códigos de zonificación de una ciudad. Las normas del uso del suelo en estas áreas se relajan para permitir el acceso de habitantes de menores ingresos y disuadir a los emprendedores interesados en mercados de alto nivel. El uso de las ZEIS como herramienta de planificación se originó en Recife en la década de 1980 y, después de extenderse a otras ciudades, fue adoptado por el Estatuto de la Ciudad (*Estatuto da Cidade*) de Brasil de 2001.
 - 13 Algunos observadores, como la urbanista Helena Menna Barreto de São Paulo, Brasil, disputan esta similitud, argumentando que la ZAC francesa es una herramienta de planificación para la gestión de suelos mayormente vacantes, mientras que las operaciones urbanas en Brasil son esencialmente una herramienta de generación de ingresos que no tiene componentes de planificación urbanística.
 - 14 Los autores agradecen a Eduardo Rojas (consultor privado y ex Especialista Senior en Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo) por proporcionarnos esta información.

1

Planificación y desarrollo urbano

Introducción | María Clara Vejarano

El urbanismo y la planificación urbana, así como algunos procesos socioeconómicos que ocurren en territorios en los que la jurisdicción municipal es insuficiente y se hace necesaria una escala territorial más amplia como la región o el área metropolitana, son los temas que se desarrollan y discuten en la presente sección.

El sistema de planificación urbana en Estados Unidos es particularmente diferente respecto de los sistemas que se practican en todos los países latinoamericanos. En Estados Unidos, en los diversos estados y ciudades, se presenta una importante variedad de procedimientos y de formas de aplicación de los instrumentos de planificación urbana. No obstante esta diversidad, existe un sistema de planificación urbana en el país; éste es "... reglado y vinculante, basado en la zonificación y otras regulaciones ... y ha ido incorporando elementos de discrecionalidad ..."¹; es un sistema intermedio entre el aplicado en los países con derecho administrativo público como Francia, España y los países latinoamericanos, y los países que como Gran Bretaña, se rigen por el derecho consuetudinario o común, que en materia de planificación urbana admite una amplia discrecionalidad de parte de los funcionarios públicos.

En Estados Unidos no hay un debate abierto ni es ideológicamente bien vista la idea de la regulación pública del mercado del suelo; sin embargo, las aportaciones urbanísticas o exigencias hechas a los promotores inmobiliarios en materia de equipamientos públicos para escuelas, estaciones de bomberos, guarderías, bibliotecas, centros culturales, etc., tienen un claro efecto de regulación. En algunas ciudades las aportaciones urbanísticas incluyen objetivos sociales y económicos más amplios que los que son propios de la planificación física, como programas para regeneración económica y social².

En los países de América Latina las decisiones de planificación urbana están concebidas dentro de los fundamentos y parámetros del derecho administrativo público, en el que son las normas fijas de obligatorio cumplimiento a las que se les confía la regulación de la actividad urbanística – usos del suelo, condiciones de edificabilidad, etc. No constituye parte esencial del derecho administrativo público en materia de planificación urbana, pero sí es una característica muy marcada de esta

actividad en América Latina, la escasa regulación y exigencia a propietarios del suelo y urbanizadores en relación con la provisión de las infraestructuras urbanas y equipamientos de uso colectivo. Este comportamiento está estrechamente asociado a otro denominador común en América Latina, consistente en la aceptación de la libre operación de la oferta y demanda en el mercado del suelo. Tal aceptación no se expresa de manera directa, pero se deja suceder con todas las consecuencias negativas que le son consustanciales.

La interrelación entre la planificación física y objetivos socioeconómicos de las políticas públicas urbanas en las ciudades estadounidenses la desarrollan Randall Crane y Michael Manville (2008). En este artículo se discuten las ventajas y desventajas de las estrategias “basadas en la gente” y de aquellas “centradas en los lugares”, para lograr mejores condiciones en materia de desarrollo económico comunitario: mejoramiento de las condiciones de acceso a la vivienda, superación del desempleo crónico, reducción del empobrecimiento de las comunidades. Aunque los autores consideran que la disyuntiva entre “personas” y “lugares” es incompleta y engañosa, el texto del artículo tiende a favorecer las estrategias “basadas en las personas”, consistentes en la transferencia directa de dinero a los pobres. Las políticas y proyectos basados en el “lugar” son considerados como la opción disponible o segunda mejor opción, cuando los habitantes pobres no tienen posibilidad de moverse a lugares mejor servidos y equipados y en los lugares en los que habitan, la pobreza está altamente concentrada en el territorio y es particularmente pronunciada. Estas últimas características, a las que hay que agregar el alto porcentaje del territorio urbano que presenta condiciones de pobreza, son las predominantes en las ciudades latinoamericanas.

Una discusión sobre políticas del mercado del suelo —tema que es determinante para el logro de objetivos en materia de vivienda, servicios e infraestructuras públicas, sostenibilidad y medio ambiente, y planificación urbana en términos amplios—, es desarrollada por Paul Cheshire, Rosalind Greenstein y Stephen Sheppard (2003). Se presenta un debate entre economistas y planificadores sobre temas que son recurrentes en la discusión alrededor de políticas sobre el mercado del suelo:

- eficiencia del mercado en la asignación de suelo para infraestructuras y servicios urbanos
- mercado del suelo y alcance de objetivos sociales más abarcadores
- regulación del mercado del suelo y compensación de deficiencias producidas por este mercado
- logro de mejores resultados sociales deseados, ¿con o sin regulación del mercado del suelo?
- regulación del mercado del suelo en una economía de mercado y efectos no intencionados de esta regulación
- incentivar o desincentivar el mercado del suelo, ¿mejor que depender ampliamente de la regulación?

El debate teórico sobre estos temas implica, entre otras discusiones, una de carácter técnico y operativo que el citado artículo resalta y que también se encuentra en las discusiones sobre planificación para el cambio climático (Patrick Condon 2008): la incidencia de la información, disponible y deseable, para el diseño de políticas del mercado del suelo, seguimiento y evaluación de resultados. Se argumenta sobre las ventajas y desventajas del uso de conceptos, datos y formas de

medición unidimensionales y sencillas o multifuncionales y complejas, alternativas que según el artículo son defendidas por economistas y planificadores respectivamente. Esta diferenciación de la opinión entre una y otra área de conocimiento, que no es característica de Estados Unidos sino generalizable a muchos otros escenarios geográficos, recuerda un reto para los estudios, análisis y desarrollo de políticas urbano regionales: escaso interés en el diálogo, así como desconfianza y poco respeto que se profesan las diferentes disciplinas concernidas con estos temas.

La planificación “sin daños” tiene como objetivo minimizar los efectos secundarios perjudiciales, así como mitigar de manera enérgica los impactos dañinos que no pueden ser evitados de manera completa por efecto de la ejecución de megaproyectos urbanos. Esta modalidad de planificación se desarrolla en ciudades de Estados Unidos desde finales de los años sesenta y principios de los setenta, como reacción por parte de activistas vecinales y del emergente movimiento ambientalista, contra la eliminación de asentamientos informales y la destrucción de barrios desarrollados, ocurrida como consecuencia de la construcción de autopistas durante los años cincuenta y principios de los sesenta.

El análisis de medio siglo de proyectos de obras públicas urbanas realizado por Altshuler y Luberoff (2003) encuentra como condiciones irrenunciables para estos proyectos, en el marco de la planificación “sin daños”, las siguientes: i) la participación de los municipios y estados, con al menos la mitad del costo de los proyectos, ii) la aplicación de una fuerte normativa sobre el medio ambiente, condición que es compartida y desarrollada de manera más precisa y enfática en el artículo de Patrick Condon (2008) a propósito del cambio climático, y iii) la aprobación del proyecto por parte de los votantes con el fin de alcanzar un mejor balance entre los beneficios económicos de los grupos empresariales y los intereses más generales de la comunidad residente y contribuyente.

Sin embargo, la planificación “sin daños” ha implicado un aumento en el costo de los megaproyectos, razón por la cual y con el objeto de reducirlos, no han faltado las opiniones que proponen la flexibilización de las exigencias medioambientales y la reducción de la capacidad de adelantar juicios contra los proyectos por parte de sus críticos. La polémica continúa.

Los procesos socioeconómicos que promueven y activan la escala regional de la planificación y el ordenamiento territorial parecen ser muy dinámicos y están presentes en toda la geografía del mundo contemporáneo. Son más frecuentes las indicaciones y análisis bien intencionados pero de carácter general sobre cómo asumir el reto de la planificación territorial y el desarrollo regional, que los casos concretos que evidencian procesos sólidos y estables liderados por instituciones con las mismas características. Matthew McKinney y Kevin Essington (2006) proponen algunos principios directivos para la colaboración regional:

- enfocarse en un objetivo convincente
- movilizar e involucrar a las personas correctas
- definir los límites regionales según los intereses de las personas
- identificar y categorizar los intereses en forma conjunta

- debatir y tomar decisiones en forma cooperativa
- tomar medidas estratégicas
- ser flexibles y adaptarse con el fin de sostener la colaboración regional

Estos principios e indicaciones requieren ser asumidos, en palabras de Matthew McKinney, John Parr y Ethan Seltzer (2004), por personas con liderazgo regional y aptitudes para cruzar fronteras, sectores, disciplinas y culturas, saber salvar las diferencias y tener capacidad para tejer redes de relaciones, mostrar tolerancia a la incertidumbre y el cambio, entablar relaciones respetuosas de la diversidad de las ideas y puntos de vista. No es asunto fácil, como lo expresa Howard Maier en el artículo de David Soule (2004) a propósito de Cleveland: “... como somos una región que abarca 175 comunidades, tenemos 175 políticas sobre el uso del suelo que se basan en 175 códigos y mapas de zonificación. Los planes de cada comunidad pueden ser racionales, pero juntas están proyectando un futuro de crecimiento descontrolado ...”

El origen y las condiciones de la urbanización, así como el desarrollo actual de las ciudades y las regiones en los países de América Latina, son esencialmente diferentes de aquellos propios de las ciudades y regiones estadounidenses. Sin embargo, los lectores de los artículos que hacen parte de la presente sección del libro, encontrarán importante información, discusiones, referencias y puntos de análisis y de debate, aspectos siempre útiles para el reconocimiento de la propia realidad.

NOTAS

1 Sánchez de Madariaga, Inés. 2001. *Las aportaciones urbanísticas en la práctica norteamericana, referencia a los casos británico y francés*. Cuadernos de Investigación Urbanística. Comisión de Investigación del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

2 *Ibid*, págs. 53–54

1.1

¿Personas o lugar? Reexaminando el quién versus el dónde del desarrollo urbano

Randall Crane y Michael Manville | Julio 2008

Uno de los debates más prolongados en el área de desarrollo económico comunitario es el surgido entre dos enfoques orientados a combatir la pobreza, brindar acceso a la vivienda, y abordar el desempleo crónico y el empobrecimiento de ciertas comunidades; uno de ellos “basado en el lugar” y otro “basado en la gente”. Este debate se pregunta: ¿Se debería proporcionar ayuda a los lugares necesitados o se debería proporcionar ayuda a la gente necesitada?

Esta no es una pregunta fácil de responder. La pobreza y el desempleo frecuentemente están concentrados geográficamente, ya sea en las grandes áreas deterioradas de una ciudad como Detroit o Buffalo, o en unas cuantas manzanas de pequeños barrios pobres de zonas metropolitanas económicamente más prósperas. Estos lugares, afectados por los bajos ingresos, una gran demanda de servicios sociales, numerosas viviendas deterioradas y altas tasas de desempleo, por lo general también tienen infraestructura y servicios públicos inadecuados, escuelas de bajo desempeño y pocos puestos de trabajo que se adecuen a las destrezas de sus residentes.

El paso más directo para ayudar a los residentes parecería ser rescatar estos lugares, y este es, efectivamente, el enfoque adoptado por la mayoría de los programas de desarrollo económico. Considérese en este sentido la popularidad de las zonas de emprendimiento, los proyectos de revitalización urbana y los distritos financiados con incrementos tributarios futuros, los que proporcionan inversiones, subsidios para capacitación laboral y exenciones tributarias a residentes y a empleadores localizados en ciertos barrios.

Además, los programas de educación, seguridad, salud y de zonificación inclusiva a menudo limitan su elegibilidad a familias que viven en ciertos lugares. Con la esperanza de alentar el crecimiento del empleo y la revitalización, muchas veces se financian con dinero público estadios deportivos, centros de convenciones o grandes distritos comerciales en barrios (o ciudades) que se encuentran en dificultades. Cuando los dirigentes electos y los funcionarios de las agencias de

La Iniciativa del Barrio Dudley Street (*Dudley Street Neighborhood Initiative*) en Boston, Massachusetts, trabaja con varias instituciones contrapartes para convertir lotes vacantes urbanos en vivienda social.



© Ann LaRoyer

revitalización urbana hablan de reconstruir Nueva Orleans, resucitar Detroit o revitalizar el centro de Buffalo, tienen en mente este tipo de estrategias enfocadas en el lugar.

Sin embargo, a pesar de la preponderancia y atractivo de estos programas basados en el lugar, muchos investigadores los consideran contraproducentes y un despilfarro de recursos. Argumentan que estas estrategias son, en el mejor de los casos, demasiado burdas e indirectas, y en el peor de los casos pueden ser vistas como un soborno mal concebido para forzar a los pobres a seguir viviendo en lugares pobres. En contraste, estos académicos creen que la llamada ayuda basada en la gente, la cual no se limita a ciertos lugares sino que se basa en otras circunstancias personales, derrocha menos dinero y tiene mayor probabilidad de alcanzar a la población necesitada, permitiendo que los residentes de las áreas marginales se muden, si así lo prefieren, a otros lugares con mejores oportunidades, sin perder su elegibilidad para el programa. En vez de exigirle a la gente que se quede en áreas marginales para recibir la ayuda, estos críticos se preguntan ¿por qué no simplemente ayudarlos en forma directa?

REPLANTEANDO EL DEBATE

Esa versión del debate gente vs. lugar es a la vez incompleta como engañosa (ver Crane y Manville, 2008). En particular, desdén la naturaleza dual del desarrollo económico comunitario. Uno de los desafíos del desarrollo, referido principalmente a las fallas del mercado laboral y el de la vivienda, es fundamentalmente redistributivo por naturaleza; otro desafío, menos articulado en la literatura, se refiere a la provisión de bienes comunes comunitarios.

Problema 1 = Propiedad individual

En un conjunto de problemas del desarrollo comunitario, los individuos carecen de recursos privados adecuados, tales como comida, destrezas laborales, puestos de empleo, transporte barato, viviendas económicas o ingresos adecuados. El remedio más directo en estos casos es brindar los recursos mediante transferencias de dinero. Teniendo en cuenta los problemas de incentivo, tanto del lado de la oferta como de la demanda, el diseño de estas transferencias es claramente esencial. Pero otra pregunta clave se refiere a si el diseño de la transferencia debería tener un componente geográfico: ¿Deberíamos simplemente darle dinero o vales para vivienda a la gente pobre, o deberíamos, por ejemplo, localizar nuevos equipamientos e infraestructuras en sus barrios o tratar de inducir más desarrollo en los lugares donde vive la gente pobre?

Entre los académicos, y especialmente entre los economistas, la respuesta usual es evitar las estrategias basadas en el lugar. Si bien los condicionantes geográficos pueden jugar un papel en la ubicación e identificación de la concentración de la pobreza o del desempleo, frecuentemente agregan más costos que beneficios, sobre todo si el objetivo de la política se propone aumentar los ingresos de los más necesitados. Quizás de manera más obvia, puede ocurrir que los beneficios de las inversiones específicas para un área geográfica recaigan principalmente sobre los propietarios inmobiliarios. Si los propietarios no son los beneficiarios la política —y en general no lo son— ya que éstos frecuentemente no son los pobres, entonces los programas basados en el lugar son un instrumento inexacto de redistribución.

Además, las estrategias basadas en el lugar definen a los beneficiarios espacialmente, y a menudo de manera arbitraria, desalentando a la gente a mudarse fuera de la zona problemática, aun cuando pueda llegar a convenirle. Adecuadamente diseñados y ejecutados, los programas basados en la gente, tales como los que otorgan vales para vivienda o exenciones tributarias, simplemente son una mejor inversión.

Problema 2 = Externalidades espaciales + Bienes comunitarios

El problema principal de las personas de bajos ingresos puede ser la falta de recursos, pero éste no es su único problema. También faltan en general recursos en sus barrios, lo que se evidencia en el deterioro de las infraestructuras, las escuelas de bajo desempeño y la falta de protección policial suficiente.

Por lo tanto, una segunda categoría amplia de desafíos al desarrollo comunitario, caracterizada por fallas espaciales en el mercado, donde lugares específicos experimentan una subinversión y suministro inadecuado de bienes públicos, incluyendo seguridad, educación, tránsito, identidad comunitaria, redes políticas y las externalidades espaciales de los mercados de vivienda y de trabajo, los que están geográficamente vinculados. Dichas fallas son bastante comunes y raramente se pueden tratar sólo con transferencias de dinero. De hecho, estas fallas son difíciles de tratar en general, ya que representan los dilemas clásicos de los bienes públicos, donde la medición de la demanda, la determinación de la oferta y el financiamiento son extremadamente problemáticos.

Evaluando el problema en su conjunto

Entonces, otra manera de analizar este debate es como una evaluación de dos desafíos distintos pero no totalmente separados. Uno es la reducción de la pobreza individual, lo que se logra mejor con transferencias directas a los individuos. El otro es la provisión, coordinación y el financiamiento de los bienes comunes basados en la comunidad, tales como la educación local y la seguridad pública. En cierto sentido, las transferencias directas a los individuos pueden ayudar a resolver el problema de los bienes públicos si los individuos que reciben las transferencias simplemente se mudan a lugares con mejores servicios públicos. Pero no todos los individuos querrán o podrán hacerlo.

Cuando estos dos problemas se confunden, la política puede perder foco. El resto de este artículo recopila la crítica a la ayuda para el desarrollo basada en los condicionantes de lugar, y luego debate los problemas de los bienes públicos basados en el lugar en el desarrollo comunitario.

EL CASO CONTRA LUGAR

Winnick (1966) puede haber sido el primer académico en contrastar analíticamente los fines y los medios de las políticas basadas en el lugar con aquellas basadas en la gente. Rechazó las políticas basadas en el lugar por varias razones que han sido repasadas y ampliadas recientemente por Edward Glaeser, en ensayos con títulos provocativos y ampliamente leídos tales como “¿Debería reconstruir Nueva Orleans el gobierno, o simplemente darles cheques a los residentes?” (2005) y “¿Podrá Buffalo volver a ser lo que fue alguna vez?” (2007). (Sus breves respuestas: cheques, y probablemente no.) Esta crítica a la ayuda basada en el lugar tiene tres elementos principales: identificación del destinatario, cobertura e incentivos de movilidad.

La *identificación del destinatario* se refiere al éxito (o fracaso) de localizar y ayudar genuinamente a los beneficiarios que se pretende ayudar. Si bien las estrategias orientadas al lugar invierten recursos en lugares necesitados, no hay garantía de que los recursos lleguen realmente a la gente que los necesita. Los nuevos empleos creados en las zonas pobres con frecuencia suelen ir a los residentes que no son pobres, o a inmigrantes atraídos por dichos empleos. Cuando se transfieren dólares de los impuestos de las zonas ricas a las más pobres, invariablemente alguna gente más pobre de las áreas más ricas ayuda a alguna gente más rica de las áreas más pobres. Esto no satisface ni al crítico que busca equidad ni a aquél que busca eficiencia.

La *cobertura* es una relación métrica, que se refiere al porcentaje de beneficiarios alcanzado. ¿Qué proporción de los pobres o desempleados recibe ayuda gracias a una intervención? Si se brinda asistencia a un barrio con pobreza concentrada, ¿a quién se deja de lado? Una política basada en el lugar que dedica ayuda para vivienda a un barrio pobre puede ignorar a muchos individuos de otros barrios, tanto pobres como no pobres, que tampoco tienen recursos para acceder a una vivienda. Un programa más equitativo condicionaría el programa a un cierto nivel de ingresos, costos de vivienda o una relación entre estos dos parámetros, en vez de sólo a la localización.

Movilidad: La tercera crítica se refiere a que las condiciones basadas en el lugar envían señales incorrectas, sobre todo en lo que respecta a dónde vivir y trabajar. Como cuestión general, se sabe

bien que las transferencias que no distorsionan las decisiones —es decir, las que no afectan la elección entre dos alternativas— se conocen como “primeras mejores” o como el medio más eficiente de asignar recursos. En la medida en que las condiciones del lugar aumentan el atractivo de sitios específicos, están distorsionando la decisión de la elección de la localización, y por lo tanto no son las “primeras mejores” alternativas.

Dicho de otra manera, si un lugar no tiene buenos empleos o escuelas o viviendas, el condicionamiento de la ayuda a vivir o trabajar allí es para los beneficiarios tanto una recompensa como un castigo. La recompensa, por supuesto, es la ayuda. El castigo es el requisito de permanecer en un lugar que no condice con los intereses del individuo. En el peor de los casos, una política basada en el lugar alienta a la gente a quedarse cuando sería mejor que se fuera. Las zonas de emprendimiento y algunos programas de vivienda económica ilustran este dilema.

Zonas de emprendimiento

Los funcionarios encargados del desarrollo económico podrían elegir combatir el desempleo o la pobreza en un área necesitada implementando una zona de emprendimiento, para atraer a una nueva empresa al área por medio de subsidios. ¿Quién se beneficia?

La empresa se beneficia, porque sus costos operativos se reducen. Los propietarios locales se benefician, porque el aumento de las inversiones también aumenta el valor de sus propiedades. Si el aumento en el valor de las propiedades y la nueva actividad empresarial generan ingresos tributarios que exceden el monto de los incentivos, entonces el gobierno estatal y local también se pueden llegar a beneficiar, aunque esto sólo ocurriría si las exenciones tributarias de la zona fueran el factor decisivo en los planes de expansión de la empresa. Si la firma construye una nueva planta u oficina, entonces también se benefician los emprendedores inmobiliarios y las organizaciones comerciales locales. Y los funcionarios locales, ya sean nombrados o electos, que crearon la zona de emprendimiento también se benefician, porque la llegada de la empresa hace visible su compromiso para combatir la depresión económica con éxito.

¿Se benefician los residentes desempleados y subempleados? Quizás, si la nueva empresa los contrata. Pero la nueva empresa puede ser capital intensiva y contratar a relativamente poca gente, o puede contratar a trabajadores especializados que no viven en el área necesitada, o puede contratar a trabajadores de la zona que no son pobres. Más aún, cualquiera sean los salarios adicionales recibidos por los empleados locales nuevos, éstos tendrán que exceder los costos adicionales surgidos del aumento de los alquileres y otros precios debido al incremento del valor del suelo. En tal caso, otros trabajadores locales pueden llegar a perjudicarse como resultado de la zona de emprendimiento, ya que los valores de la propiedad y los precios aumentarán, pero sus salarios no.

De tal manera, la zona de emprendimiento beneficia sin lugar a dudas a la empresa subsidiada, beneficia potencialmente al gobierno estatal y local, puede llegar a beneficiar a los desempleados locales, y puede llegar a beneficiar (o perjudicar) a otros trabajadores locales. Entonces, las ganancias más seguras serán recibidas por aquellos que menos las necesitan, mientras que las ganancias menos seguras irán para aquellos que más las necesitan.

Viviendas de ingresos mixtos

Los programas de viviendas de ingresos mixtos, como por ejemplo la zonificación inclusiva, ofrecen ventajas que los programas basados en la gente no ofrecen? Ellickson (2008) concluye que el Crédito Tributario para Viviendas para Población de Bajos Ingresos (LIHTC, por sus siglas en inglés), el cual ha financiado 1,6 millones de unidades desde mediados de la década de 1990, es un programa superior a los programas tradicionales de vivienda pública, pero encuentra que los vales para vivienda son aun mejores que los proyectos basados en requerimientos de zonificación inclusiva, esencialmente por todas las razones observadas anteriormente. Si el objetivo es mejorar el acceso a la vivienda para la población de bajos ingresos, un programa basado en la gente que ofrezca vales para alquilar una vivienda desperdicia menos recursos y alcanza mejor a la población destinataria, interfiriendo menos con la movilidad individual.

EL CASO A FAVOR DEL LUGAR

Los argumentos habituales que se han esgrimido en contra de los programas basados en el lugar han enfadado a muchos observadores, sobre todo porque parecen insensibles y derrotistas, implicando que algunas ciudades o barrios inevitablemente declinarán. Nuestra objeción a esta perspectiva es que la crítica simplifica en exceso e innecesariamente los objetivos, mecanismos e interrelaciones del desarrollo económico comunitario. Esto es particularmente cierto en el caso de los bienes públicos locales, pero existen algunos aspectos potenciales en los que una estrategia basada en el lugar también puede ser útil para resolver problemas de redistribución.

Pobreza

Si el objetivo de la política es simplemente aumentar los recursos individuales, entonces la crítica estándar acierta al señalar que los condicionantes del lugar son sólo la segunda mejor alternativa. No obstante, puede haber casos en que la segunda mejor alternativa es la mejor que tenemos a nuestra disposición.

El primer tema a considerar es la identificación del destinatario. Como la pobreza con frecuencia se encuentra concentrada geográficamente y no muy bien documentada, las condiciones del lugar a veces pueden reducir los costos de identificar a los beneficiarios. La ubicación geográfica puede ayudar a los funcionarios a identificar a los destinatarios de estrategias de reducción de pobreza, especialmente donde las concentraciones son particularmente pronunciadas (por ejemplo, en el centro urbano) o cuando los datos son particularmente incompletos (por ejemplo, en áreas con un flujo sustancial y continuado de inmigrantes, muchos de los cuales son indocumentados). Por supuesto, la pregunta empírica crucial es si los beneficios de una mejor identificación de los destinatarios compensan los costos impuestos por los efectos distorsionantes, y su respuesta varía dependiendo de cada caso.

Los programas basados en el lugar también pueden ofrecer ventajas en la financiación de los proyectos, en especial cuando se puede recuperar y redistribuir el aumento en el valor del suelo

producido por los mismos, como en el caso de algunos Acuerdos de Beneficio Comunitario (CBA, por sus siglas en inglés). Los CBA son contratos secundarios entre los emprendedores inmobiliarios y los grupos de la comunidad que incluyen acuerdos para aumentar los salarios, reservar un cupo de viviendas económicas o llegar a algún otro acuerdo laboral, sobre vivienda o sobre los servicios sociales. Quizás el CBA más conocido es el asociado al desarrollo del Staples Center en Los Angeles, pero se han negociado otros CBA con términos diversos y varios grados de éxito legal y económico.

Estos programas, ¿son superiores a las transferencias directas de dinero? En circunstancias ideales, probablemente no. Pero en climas políticos en que los niveles de redistribución federal son bajos o volátiles y cuando no se tiene acceso a otras transferencias, estos acuerdos pueden ser tanto autofinanciables como factibles.

Bienes públicos

El papel más importante de las estrategias basadas en el lugar es en el suministro de bienes públicos. Se ha realizado una gran cantidad de investigaciones sobre la idea de que la ubicación geográfica puede tener una influencia independiente sobre el bienestar material (Fainstein y Markusen 1992–1993). Los residentes de áreas con pobreza concentrada frecuentemente no sólo sufren de recursos individuales limitados; sino que también envían a sus hijos a escuelas inadecuadas, y es más probable que sean víctimas del crimen o que cometan crímenes.

Las redes sociales tienen características espaciales, y un lugar puede proporcionar (o dejar de proporcionar) buenos modelos y presión interna para que los niños tengan éxito en la escuela y no se dediquen a actividades delictivas. Otras redes locales pueden ayudar a la gente a encontrar trabajo, cuidar a los niños y lidiar con los desafíos de la vida cotidiana (Bolton 1992). Es poco probable que las transferencias de dinero por sí solas mejoren estas condiciones. La producción de bienes públicos implica cooperación, coordinación y con frecuencia un cierto nivel de prosperidad inmobiliaria. Cuando falta uno o todos de estos elementos, los servicios públicos necesarios son escasos y los problemas de los lugares pobres se intensifican.

Las escuelas de bajo rendimiento son una afrenta a la igualdad de oportunidades, y el crimen puede rápidamente convertir un área marginal en un área peligrosa para vivir. Tradicionalmente los investigadores sociales han argumentado que el crimen urbano es el resultado directo de la pobreza urbana, pero la evidencia más reciente sugiere que quizás sea lo contrario: los lugares inseguros se vuelven pobres. Las ciudades o barrios afectados por una alta tasa de delitos no son atractivos para visitantes ni inversores, y las calles y plazas inseguras disuaden las interacciones espontáneas que sustentan la vida social y económica de una comunidad (Wilson 1987; Cook 2008).

Una reducción en la tasa de delitos, sobre todo de delitos violentos, puede alterar drásticamente la suerte de un barrio. En la mayor parte de los Estados Unidos, tanto la educación como la protección policial se brindan a nivel geográfico, por medio de mecanismos de financiamiento basados en el lugar. Hay poca razón para creer que éste no sería el caso en las áreas de bajos ingresos.

Al tratar de resolver el problema del suministro de bienes públicos desplazando a la gente necesitada hacia barrios que no son pobres se olvida que el suministro de bienes públicos en barrios que no son pobres está basado frecuentemente en la exclusión de los hogares de bajos ingresos. Las comunidades pudientes usan el poder de los códigos de zonificación, el que está basado en el lugar, para impedir que la gente de bajos ingresos se mude a sus comunidades, donde la homogeneidad de clase resultante de este mecanismo de exclusión es lo que facilita la voluntad de pagar por los servicios públicos en esas comunidades (Fischel 2001).

Por esta razón, los programas diseñados para facilitar la movilidad de hogares de bajos ingresos, como los vales de vivienda denominados de Sección 8, raramente transfieren a gente de barrios de alta pobreza a barrios de altos ingresos, en parte porque los barrios de altos ingresos tienen pocas viviendas de alquiler económicas. Así, los beneficiarios de Sección 8 tienden a mudarse de barrios de alta pobreza a áreas de pobreza moderada, y en estas áreas el suministro de bienes públicos sigue siendo una preocupación (Galster 2005).

Si suponemos que es poco probable que la pobreza se desconcentre considerablemente en un futuro cercano, podemos también divisar un rol para las inversiones basadas en el lugar. Si la gente vive en un área marginal y no puede dejarla (porque los códigos de zonificación de las áreas más pudientes impiden su migración) o deciden no dejarla (porque tienen redes sociales y apegos en sus barrios actuales), por más generoso que sea un programa de transferencia de dinero no eximirá al gobierno de brindar niveles básicos de educación y seguridad pública.

Fideicomisos de suelos comunitarios

Este tipo de problema por lo tanto justifica el uso apropiado de una amplia gama de inversiones, programas y estrategias de planificación basadas en el lugar. Un ejemplo es el fideicomiso de suelos comunitarios (CLT, por sus siglas en inglés), una organización sin fines de lucro basada en el lugar la que se forma para asumir el título de propiedad del suelo y preservar su disponibilidad a largo plazo para viviendas económicas y otros usos comunitarios (Davis y Jacobus 2008). Por lo general, los residentes continúan siendo propietarios individuales de sus viviendas, pero el suelo es propiedad separada del CLT. El suelo en general se arrienda, y los precios de reventa se controlan para permitir un cierto retorno a la inversión, aunque sin generar plusvalías, de tal manera que las viviendas sigan siendo accesibles para futuros miembros de la comunidad.

En los Estados Unidos hay más de 200 CLT. En el corazón del opulento condado de Orange, California, la ciudad de Irvine creó un programa ambicioso después de haber perdido cientos de unidades de vivienda económica y millones de dólares de subsidios públicos a manos de la especulación inmobiliaria. El fideicomiso de suelos de Irvine, prevé que 10.000 unidades de vivienda, aproximadamente 10 por ciento del inventario total de la ciudad, serán preservadas para el largo plazo (Abromowitz y Greenstein 2008).

La gente y sus lugares

El debate sobre el desarrollo basado en el lugar abarca dos problemas diferentes, que a veces se confunden. Uno tiene que ver con la identificación de los beneficiarios de la ayuda laboral, vivienda y/o servicios sociales. En este caso, en principio los condicionantes del lugar en principio son la segunda mejor alternativa con respecto a los instrumentos más directos como son los basados en la gente, aunque pueden hacer una contribución en instancias específicas, al identificar los problemas y sus beneficiarios.

Pero el segundo problema se refiere a los numerosos hogares de bajos ingresos concentrados en áreas caracterizadas por bajos niveles de prosperidad inmobiliaria y gran cantidad de inquilinos, incluso en un mundo con generosas transferencias de dinero. En muchas de estas circunstancias, es probable que haya escasez de bienes públicos locales vitales, y es apropiado que los dirigentes canalicen dinero a estos lugares para financiar escuelas, policía e infraestructura. Aun cuando nuestro objetivo final sea la desconcentración completa de la pobreza (un objetivo hacia el cual los Estados Unidos han hecho un progreso real en los últimos veinte años), debemos reconocer que mientras tanto mucha pobreza continúa confinada espacialmente. Y mientras esto aún sea así, habrá lugar para estrategias de desarrollo económico basadas en el lugar.

REFERENCIAS

- Abromowitz, D. y R. Greenstein. 2008. A foreclosure-free option. *The Boston Globe*, 23 de enero.
- Bolton, R. 1992. "Place prosperity" vs. "people prosperity" revisited: An old issue with a new angle, *Urban Studies* 29, 185-203.
- Cook, P. 2008. Assessing urban crime and its control: An overview. NBER Working Papers 13781. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Crane, R. y M. Manville. 2008. People or place? Revisiting the who versus the where in community economic development. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Davis, J. y R. Jacobus. 2008. *The city-CLT partnership: Municipal support for community land trusts*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ellickson, R. 2008. The mediocrity of government subsidies to mixed-income housing projects. Paper prepared for the Conference on Land Policies and Property Rights, Lincoln Institute of Land Policy, June.
- Fainstein, S. y A. Markusen. 1992–1993. The urban policy challenge: Integrating across social and economic development policy. *North Carolina Law Review*.
- Fischel, W. 2001. *The homevoter hypothesis: How home values influence local government taxation, school finance, and land-use policies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Galster, G. 2005. Consequences from the redistribution of urban poverty during the 1990s: A cautionary tale. *Economic Development Quarterly* 19(2): 119–125.
- Glaeser, E. 2005. Should the government rebuild New Orleans, or just give residents checks? *The Economists' Voice* 2.
- _____. 2007. Can Buffalo ever come back? *City Journal*, Otoño.
- Wilson, W. 1987. *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Winnick, L. 1966. Place prosperity vs. people prosperity: Welfare considerations in the geographic redistribution of economic activity. *Real Estate Research Program, UCLA, Essays in Urban Land Economics in Honor of the Sixty-Fifth Birthday of Leo Grebler*, 273–283.

1.2

Planificadores y economistas debaten la política de mercados de suelo

Paul Cheshire, Rosalind Greenstein y Stephen C. Sheppard | Enero 2003

El mercado de suelo asigna suelo y acceso a las infraestructuras y los servicios urbanos y lo hace con una eficiencia impresionante. No obstante, los economistas y los planificadores continúan debatiendo la medida en la que el mercado no logra alcanzar objetivos sociales más abarcadores, la medida en la que la regulación puede compensar dicha deficiencia e, incluso, si la regulación logra resultados en el mercado de suelo aun mejores a los socialmente deseados sin regulación alguna. Para analizar este debate y los asuntos subyacentes, más de 30 economistas y planificadores se reunieron en el Instituto Lincoln en julio de 2002 (ver recuadro 1.2.1) para propiciar un análisis nuevo y relevante de las políticas de mercado de suelo y su regulación, y para fomentar una comunicación más fructífera entre las disciplinas.

En el centro del debate fundamental se encontraba la pregunta básica de la regulación dentro de una economía de mercado y las consecuencias no intencionadas que pueden surgir. Los debates tocaron muchos temas que incluyeron: la gentrificación, el uso de recursos públicos para el consumo privado, asuntos distributivos, la forma urbana y su regulación. Si las perspectivas acerca de la regulación del mercado fueron diferentes entre las dos disciplinas, también lo fueron las opiniones acerca de las fortalezas y las limitaciones de las herramientas analíticas con las que los académicos de distintas disciplinas abordan problemas tan difíciles. Los retos incluyen las preguntas básicas de cómo definir el problema, cómo medir las condiciones actuales a la luz de datos limitados y cómo interpretar los resultados. A lo largo de la conferencia, las diferencias en las perspectivas, los supuestos, las herramientas y las referencias entre los planificadores y los economistas estuvieron presentes, particularmente con respecto al rol de la política en la planificación y la implementación de políticas.

CONSECUENCIAS NO INTENCIONADAS DE LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE SUELO

A pesar de las diferencias, tanto los economistas como los planificadores que asistieron a la conferencia se concentraron en las consideraciones respecto a los mercados de suelo y su importancia en la vida social, política y económica. Estuvieron de acuerdo en que los mercados de suelo tienen que ver con mucho más que el suelo. Estos mercados son importantes en las experiencias de vida y el condicionamiento del bienestar de la mayoría de las personas que viven y trabajan en las ciudades de países desarrollados y en vías de desarrollo, por igual. Además, la regulación tiene efectos económicos tanto directos como indirectos que se extienden a muchas áreas de la vida económica y la política pública. Por ejemplo, es probable que los barrios urbanos de bajos ingresos tengan peores escuelas y experimenten más criminalidad porque los mercados de suelo capitalizan los valores de los equipamientos como mejores escuelas y menos criminalidad, fijando así el precio de los hogares más pobres en barrios menos deseables.

El poder que tienen los mercados de suelo para reflejar y capitalizar los factores que afectan el bienestar de un hogar se reveló en un estudio sobre las tasas de impacto gravadas en Florida sobre el desarrollo urbano nuevo. Ihlanfeldt y Shaughnessy encontraron que las tasas de impacto parecen estar completamente capitalizadas en los precios de las propiedades nuevas y existentes, al redistribuirse los costos de la provisión de infraestructura nueva, los que —en vez de ser pagados por los contribuyentes existentes— son deducidos del valor del suelo desarrollado. En Miami, que crece rápidamente, el costo de las tasas de impacto recayó sobre los desarrolladores, aunque éstos fueron compensados mediante los precios más altos de las viviendas nuevas: “...mientras que los compradores de viviendas nuevas son compensados por estos precios más altos mediante los ahorros que reciben en la tributación inmobiliaria. A diferencia de los efectos neutrales que las tasas tienen sobre los desarrolladores, los propietarios y los compradores de viviendas nuevas, las tasas de impacto proporcionan ganancias de capital a los propietarios de los hogares existentes” (Ihlanfeldt y Shaughnessy 26).

Un complemento de la historia de las tasas de impacto de Florida quedó ilustrado en varios otros artículos acerca de los resultados no intencionados de la regulación. Los participantes británicos informaron que la política de contención urbana de Gran Bretaña ha creado una mayor densidad urbana dentro de las áreas urbanizadas, pero las ciudades sobrepasan sus cinturones verdes (o límites al crecimiento) con asentamientos satélites más pequeños; la consecuencia es que el desarrollo se hace menos contiguo y los viajes se hacen más largos. Los pueblos se convierten en suburbios de alta densidad poblacional rodeados por un mar de trigo: en términos funcionales, la extensión de Londres cubre la mayor parte del sudeste de Inglaterra.

En un ejemplo de los EE.UU. basado en una simulación econométrica, Elena Irwin y Nancy Bockstael encontraron que la política de conglomeración, cuya intención es preservar los espacios abiertos, puede ser contraproducente. Utilizando datos de Maryland, simularon los efectos de una política que tenía la intención de preservar espacios abiertos rurales y encontraron que, por el contrario, dicha política aceleraría el desarrollo: “al requerirse la preservación de espacios abiertos

de pequeños a moderados (8 hectáreas o menos, específicamente) y dilataría el tiempo del desarrollo si se requiriera la preservación de espacios abiertos más grandes” (Irwin y Bockstael 26). Los resultados de la simulación ofrecen una interpretación muy matizada que requiere un análisis detenido. En ciertas condiciones la política de conglomeración puede ser contraproducente, mientras que, en otras condiciones específicas, dicha política puede brindar el resultado deseado.

Los conglomerados hipotéticos de Maryland pueden ser ecos de una situación real que Jean Cavaillès y sus colegas observaron en la zona rural de Francia, donde algunos habitantes de la zona urbana se mudaron a regiones campesinas y crearon un área de usos mixtos que no es completamente urbana ni completamente rural. Los antiguos habitantes de la zona urbana parecen valorar la cercanía a un entorno rural funcional a cambio de viajes más largos y (sorprendentemente) lotes residenciales más pequeños. La hipótesis de los autores es que estos habitantes periurbanos se benefician de distintas maneras de vivir entre los campesinos.

En otro ejemplo de las consecuencias no intencionadas de la regulación, Donald Shoup analizó el estacionamiento a la orilla de la calle. Muchos municipios de los EE.UU. exigen que los desarrolladores proporcionen un espacio de estacionamiento mínimo por pie cuadrado de nuevo espacio comercial o, en ciertas comunidades, residencial. Según Shoup, el requisito de estacionarse fuera de la calle, junto con la subvaloración sistemática del estacionamiento a la orilla de la calle, tiene un efecto doble: impone un impuesto sustancial a los desarrollos afectados (equivalente a un 88 por ciento de los costos de edificación), aumenta el consumo de suelo y significa que los ingresos públicos pierden anualmente una cantidad igual a la mediana de la tributación inmobiliaria.

En estos casos de consecuencias no intencionadas provenientes de la intervención política o reguladora en el mercado, los autores abogaron por un diseño más cuidadoso tanto de las políticas como de las regulaciones para que los gobiernos estatales y locales pudieran lograr los objetivos de sus políticas razonablemente. A pesar de que el debate de la conferencia tendió a colocar la regulación en contra del mercado, tal vez, hubo una tendencia —si no un consenso absoluto— a favor de incentivar o desincentivar el mercado para lograr los objetivos de las políticas, en lugar de depender únicamente, o incluso ampliamente, de la regulación. Los comentarios de Roger Bolton acerca del artículo de Shoup recogieron este punto de vista convincentemente. Bolton dijo que el artículo de Shoup era valioso porque insiste en que prestemos atención a todo un conjunto de “fenómenos importantes y relacionados: la fijación del precio ineficiente de un bien importante, el estacionamiento a la orilla de la calle; la regulación ineficiente de otro bien, el estacionamiento privado fuera de la calle y las oportunidades perdidas de obtener ingresos para el gobierno local”.

DESAFÍOS RESPECTO A LOS DATOS Y LAS MEDICIONES

A lo largo de la conferencia, se habló extensamente de la gestión del crecimiento y de la forma urbana. El artículo presentado por Henry Overman y escrito con tres colegas (Burchfield et al.) proporcionó una buena base para la conversación. Los autores intentaron medir la extensión de la expansión urbana descontrolada en toda el área continental de EE.UU. Utilizando datos de

teledetección, realizaron cálculos e hicieron mapas de desarrollo urbano y del cambio en la cobertura del desarrollo urbano entre 1976 y 1992. Los autores definieron la expansión urbana descontrolada (*urban sprawl*) como: la extensión del área urbana, el desarrollo discontinuo, o el desarrollo a baja densidad más allá de la periferia urbana. Los autores llegaron a la conclusión de que sólo el 1,9 por ciento del área continental de los EE.UU. estaba cubierto con usos urbanos y que sólo el 0,58 por ciento había sido incorporado para el desarrollo urbano durante el período de 16 años cubierto por el estudio. Además, durante dicho período, las densidades urbanas tendían más al aumento.

Este estudio encontró que el desarrollo era una característica del “entorno urbano cercano”, independientemente de que se definiera como el entorno cercano a desarrollos existentes, autopistas o costas, y, por lo tanto, se percibió como un invasor del lugar donde las personas vivían o viajaban. Los autores utilizaron esta última observación para reconciliar la aparente contradicción entre su resultado de que menos del 2 por ciento del área continental de los EE.UU. ha sido desarrollada y el hecho de que contener y gestionar la expansión es un objetivo central de las agendas políticas de muchos estados y regiones en todos los EE.UU. Aunque en total los nuevos desarrollos hayan consumido una cantidad relativamente pequeña de suelo durante el período de estudio, muchas personas creen y experimentan dicho desarrollo en su vida diaria y lo perciben como una señal de cambio significativo, por lo general, el tipo de cambio que no les agrada.

El debate de la conferencia abordó algunas de las preguntas surgidas de los datos de este artículo. El presentador de este artículo, John Landis, señaló algunos de los retos que ha enfrentado al trabajar con estos datos y otros similares para medir los patrones de crecimiento en California. Las estimaciones de Burchfield et al. son extremadamente bajas, tal vez, por razones técnicas de acuerdo con Landis. Una de las razones es la dificultad de interpretar imágenes satelitales y los diferentes resultados que se pueden obtener cuando se utilizan diferentes umbrales para contar la densidad, por ejemplo. Es decir, un área se puede clasificar como más o menos densa dependiendo del umbral que establezcan los analistas. La verificación terrenal es necesaria para eliminar parte de la arbitrariedad en el análisis, pero ésta es una empresa sumamente costosa.

Los analistas de políticas siempre enfrentan las mismas limitaciones respecto a los datos. A veces, el problema es la falta de datos, mientras que, otras veces, el problema es que la fiabilidad de los datos es cuestionable. No obstante, suele ocurrir que los investigadores dedican poco tiempo y prestan poca atención a determinar cuán seria es esta deficiencia con respecto al problema de la política en cuestión. Cuando los datos disponibles son una serie temporal bien larga con intervalos frecuentes que depende de un método de recopilación de datos bien estructurado y bien entendido y, cuando, además, han habido pocas transformaciones desde el momento de la recopilación hasta el momento de su uso, la mayoría de los investigadores y analistas de políticas se sienten extremadamente cómodos al interpolar uno o dos o hasta un conjunto de datos faltantes. Los que se dedican a la econometría y dependen de datos recopilados en intervalos regulares de encuestas gubernamentales suelen encontrarse con esta situación y tienen mucha práctica en rellenar “los

huecos de los datos”. En el mundo de los datos limitados, esa situación se podría considerar el mejor de los escenarios.

En el otro extremo, podríamos encontrar datos que se recopilan utilizando métodos relativamente nuevos y que requieren de una transformación considerable desde el momento de la recopilación hasta el momento de su uso. En estas circunstancias, es probable que disminuya la fiabilidad de los datos. Dado que vivimos en un mundo imperfecto, la respuesta, tal vez, no sea insistir en utilizar únicamente los “mejores datos”. Sin embargo, los investigadores y los analistas de políticas sí tienen la obligación de ejercer precaución al interpretar los resultados que se basan en datos cuestionables y de comunicarle dicha deficiencia a su audiencia.

Otro aspecto del problema de los datos limitados es la conversión del concepto a una medida, lo que explica por qué los participantes de la conferencia pasaron tanto tiempo debatiendo: “¿Qué es la expansión urbana descontrolada?”. Para los investigadores, dicha pregunta se convierte en: “¿Cómo podemos definir la expansión de manera que la podamos medir?”. Burchfield et al. definen la expansión urbana descontrolada como el desarrollo urbano a saltos, o discontinuo. Landis argumenta a favor de “una definición más multifacética de la expansión urbana, que incorpore, además, cuestiones relativas a la densidad, el uso mixto del suelo y la homogeneidad de la forma construida”.

Las definiciones no son triviales en el análisis de políticas. Si no podemos definir el problema ni el resultado y no podemos medirlo, ¿cómo podemos saber si éste mejora o empeora y si nuestras políticas tienen algún efecto? Por otro lado, una definición bien precisa de un concepto diferente pero, tal vez, relacionado puede causar una interferencia innecesaria. Es posible que la nueva política pública mejore el puntaje de la *medida*, pero que tenga un efecto pequeño o nulo sobre el *problema*. Debido a una variedad de razones (tal vez, debido, en parte, a las costumbres y las culturas dentro de las distintas disciplinas), los economistas de la conferencia tendieron a favorecer los conceptos sencillos que cuentan con datos que los respaldan. Por otro lado, los planificadores tendieron a favorecer los conceptos confusos. A fin de cuentas, ambas posturas tienen debilidades. La definición unidimensional y, por lo tanto, la medida unidimensional pueden proporcionar muchas de las propiedades deseables que hacen

RECUADRO 1.2.1

Artículos de la conferencia

A continuación, se presentan los artículos de los participantes de la conferencia citados en este artículo. Todos los artículos y los comentarios de los presentadores de la conferencia se han publicado en la página web del Instituto Lincoln (www.lincolninst.edu), de la cual se pueden descargar sin costo.

- Burchfield, Marcy, Henry Overman, Diego Puga y Matthew A. Turner. “Sprawl?”
- Cavailhès, Jean, Dominique Peeters, Évangélos Sékeris y Jacques-François Thisse. “The Periurban City.”
- Feiock, Richard E. y Antonio Taveras. “County Government Institutions and Local Land Use Regulation.”
- Ihlanfeldt, Keith R. y Timothy Shaughnessy. “An Empirical Investigation of the Effects of Impact Fees on Housing and Land Markets.”
- Irwin, Elena G. y Bockstael, Nancy E. “Urban Sprawl as a Spatial Economic Process.”
- Shoup, Donald. “Curb Parking: The Ideal Source of Public Revenue.”
-

posible el análisis estadístico. Los conceptos multidimensionales son más difíciles de convertir en medidas. ¿Cuál es mejor para la formulación de políticas?

LA NATURALEZA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS DE SUELO

Muchos autores, entre los que se destacó Chris Riley (presentador de artículos escritos por Edwin Mills y Alan Evans), insistieron en la planificación como una actividad política para realzar la importancia que los economistas reconozcan dicho rol y las limitaciones que éste impone con respecto al cambio significativo (particularmente, si se toma en cuenta la capacidad que tienen los mercados de suelo de capitalizar en su valor como activos los servicios e infraestructuras generados por las políticas de planificación). Richard Feiock agregó que también hay evidencia de que las formas de las políticas de planificación que las comunidades escogen (es decir, la rigurosidad de dichas políticas y el grado en el que las mismas dependen de la regulación, a diferencia de los instrumentos de mercado) se pueden explicar en gran medida a la luz de la estructura política y la composición socioeconómica y étnica de dichas comunidades.

Los participantes tuvieron una reacción diferente respecto a la naturaleza política de las políticas de suelo y la planificación. Para algunos, esta relación fue problemática: entendieron que se obstaculizaba el funcionamiento del mercado. Otros entendieron que permitía el funcionamiento del proceso político en una democracia: el pueblo se había expresado y la política reflejaba la voluntad explícita del cuerpo político.

REFLEXIONES ENTORNO AL DEBATE

Las diferencias entre los economistas y los planificadores continuarán y las diferencias entre los profesionales de diferentes países y hasta de diferentes partes de un mismo país (particularmente los Estados Unidos) pueden tanto estimular como entorpecer los debates futuros acerca del estudio de las políticas del mercado de suelo y su implementación. Es posible, incluso, que la palabra *debate* entorpezca nuestros esfuerzos. En los debates, los participantes rara vez cambian de parecer. Llegan al debate con su punto de vista firmemente establecido y no ganan nada con admitir que su opositor les ha enseñado algo o que, por consecuencia, han cambiado de parecer. Sin embargo, uno de los propósitos de una conferencia profesional, en efecto, es que las personas inteligentes analicen sus propias hipótesis y permitan que los puntos de vista de otros los informen y los influyeran. En el futuro, tal vez, una conversación reflexiva llegue a sustituir el debate.

1.3

La política cambiante de los megaproyectos urbanos

Alan Altshuler y David Luberoff | Octubre 2003

Desde los primeros tiempos de la república, los impulsores del desarrollo civil han instado a los gobiernos de los EE.UU. a realizar construcciones a gran escala (que aquí denominaremos “megaproyectos”): desde los canales y ferrocarriles del siglo XIX hasta los sistemas de trenes ligeros y los centros de convenciones de hoy en día. Hasta mediados del siglo XX, dichos proyectos solían involucrar un modesto gasto público (según los estándares contemporáneos) y casi nunca causaban una interrupción significativa en la estructura urbana existente.

Este patrón se vio alterado en forma abrupta en la década de los cincuenta y principios de los sesenta. Las economías de las ciudades centrales se habían estancado, salvo muy raras excepciones, debido a la gran depresión y a la segunda guerra mundial, y continuaron así en los primeros años de la posguerra. Los líderes políticos y empresariales locales del país llegaron a la conclusión de que si se deseaba que las ciudades centrales (en particular aquellas que se habían desarrollado con anterioridad a la era del automóvil) prosperaran nuevamente, requerirían cirugía mayor. En particular, era necesario eliminar los asentamientos informales con el fin de crear grandes espacios en los centros de las ciudades para desarrollar nuevamente distritos de oficinas, facilitar el movimiento automotor de alta velocidad entre puntos suburbanos y centrales de la ciudad, y desarrollar mayores campos de aviación con terminales atractivas para la incipiente industria de la aviación.

Al reconocer que no podrían financiar estos costosos proyectos con los fondos generados a nivel municipal, los líderes urbanos llevaron a cabo campañas enérgicas para obtener asistencia federal, y finalmente consiguieron una gran cantidad de recursos. Atribuimos el éxito de estos líderes principalmente a los siguientes factores: (1) la población confiaba en el gobierno como nunca antes durante el período de posguerra; (2) los empresarios, por lo general, aceptaban la necesidad de activismo gubernamental para sostener la prosperidad; y (3) aunque las ciudades carecían de la influencia política para garantizar sus propios programas costosos, fueron capaces de participar en coaliciones mucho más amplias, especialmente aquellas dirigidas al desarrollo de viviendas (que se expandió también hacia



Cortesía del proyecto Arteria Central y Túnel de Boston

la renovación urbana) y autopistas. Los proponentes de la aviación urbana no tuvieron tanto éxito pero, con el auge del tráfico aéreo, lograron obtener recursos para construir nuevos aeropuertos y expandir los existentes, principalmente a través de los ingresos provenientes de las tasas por aterrizaje y los alquileres de las terminales.

A fines de la década del cincuenta y durante la década del sesenta, todas estas acciones produjeron en conjunto una ola de inversiones públicas sin precedentes. Aunque con frecuencia estos proyectos tenían éxito en sí mismos, por otro lado solían ser disruptivos, particularmente en lo referido a la eliminación de grandes cantidades de viviendas de bajos ingresos y parques urbanos. Los impulsores de estos proyectos sostenían que el público debía aceptar estos impactos para lograr un bien mayor. Robert Moses, el famoso maestro constructor de Nueva York, no se cansaba de citar un proverbio francés: “No se puede hacer una tortilla sin romper huevos” (Caro 1974).

Sin embargo, a finales de la década del sesenta y principios de los setenta, los activistas vecinales se aliaron con los que formaban parte del emergente movimiento ambientalista para luchar contra el amplio despliegue de programas de megaproyectos que habían visto la luz en los años cincuenta. Y tuvieron éxito, no sólo al bloquear una gran cantidad de proyectos de autopistas, planes de renovación y proyectos de aeropuertos, sino también al garantizar la adopción de numerosas leyes, regulaciones y doctrina judicial, lo que fortaleció la posición de los críticos en las controversias acerca del desarrollo urbano. Durante un tiempo, pareció a muchos observadores que la era de inversiones en megaproyectos había terminado.

PLANIFICACIÓN “SIN DAÑOS”

Las fuerzas comprometidas con los megaproyectos, sin embargo, han demostrado ser muy resistentes y tener una gran capacidad de adaptación. Aunque el carácter de estas inversiones ha cambiado drásticamente desde la década del setenta, el volumen de dichas inversiones se ha mantenido en un nivel alto. No obstante, los defensores de los megaproyectos han debido trabajar con nuevas limitaciones: han tenido que aprender el arte de preparar una tortilla sin dejar el residuo de los huevos rotos. Este arte, ejercido en el campo de la utilización de los suelos urbanos, se denomina “planificación sin daños”. Sus componentes esenciales son la selección, ubicación y diseño de proyectos con el fin de minimizar los efectos secundarios perjudiciales, así como también la mitigación enérgica de todo impacto dañino que no pueda ser evitado por completo. Obviamente, los gobiernos dejaron de eliminar los asentamientos informales y de construir autopistas en los barrios desarrollados y, a partir de la década del setenta, sólo se construyó un nuevo aeropuerto principal de pasajeros en Denver.

Ha surgido una inversión pública en instalaciones tales como sistemas de trenes ligeros, ferias minoristas, estadios y campos de deportes y centros de convenciones. Además, dentro del sector del transporte, la prioridad de las inversiones está puesta hoy en día en la reconstrucción de autopistas existentes, las construcciones nuevas en los límites suburbanos y las terminales de aeropuertos, en lugar de la mejora de las pistas de aterrizaje. La gran ventaja de dichos proyectos es que son relativamente fáciles de ubicar, ya sea a cierta distancia de los desarrollos existentes como en antiguos distritos comerciales en los que existen pocos defensores de la preservación del lugar.

Aquellas ciudades y los estados que han avanzado en cuanto a los grandes proyectos de autopistas y aeropuertos han tomado medidas extraordinarias para minimizar los impactos sociales y ambientales. El nuevo aeropuerto de Denver, por ejemplo, se encuentra ubicado en un predio de 85 kilómetros cuadrados que, anteriormente, era una zona rural, a una distancia de 40 kilómetros al este del centro de la ciudad (ver figura 1.3.1). Su ubicación y escala se determinaron principalmente en torno a dos aspectos: la preparación del terreno sin alterar las zonas residenciales existentes y el funcionamiento futuro del aeropuerto sin impactos sonoros significativos en los límites del aeropuerto. El proyecto Arteria Central y Túnel de Boston (conocido como el “*Big Dig*” o “el gran pozo”), con un costo de 14,6 mil millones de dólares, es muy diferente en cuanto se encuentra en el centro mismo de la ciudad; sin embargo, es virtualmente idéntico en lo que respecta a la planificación sin daños. Este proyecto es casi totalmente subterráneo y pasa cerca de áreas construidas (ya que reemplaza a una antigua autopista elevada), se encuentra integrado al emplazamiento urbano sin haber eliminado ninguna vivienda, y hará un aporte significativo a los parques urbanos de la ciudad.

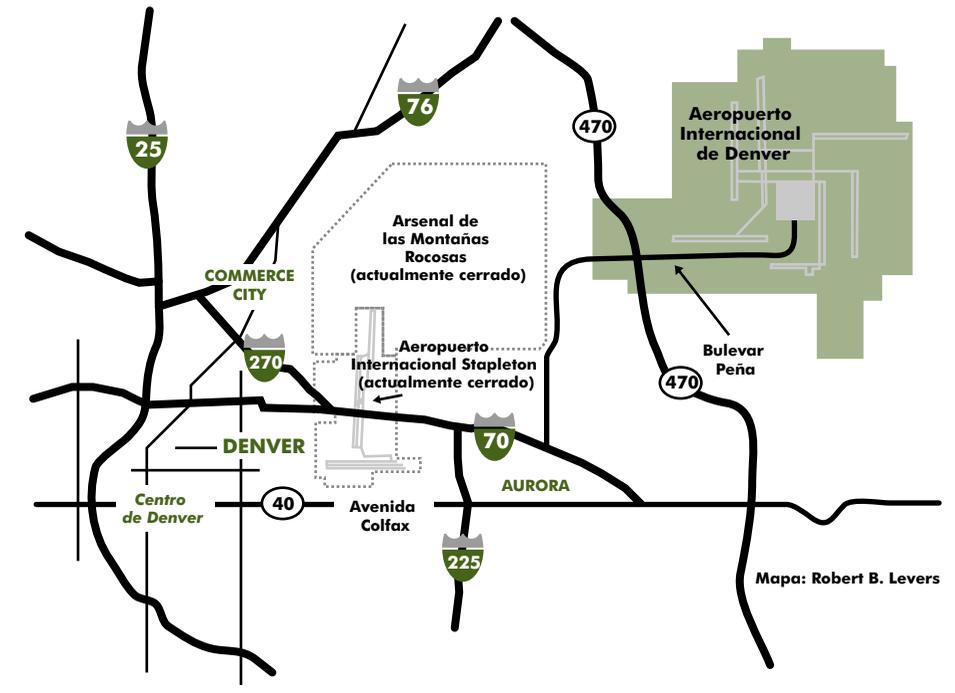
TÓPICOS EN COMÚN

Además de la planificación sin daños, en nuestro análisis de megaproyectos construidos en las últimas dos décadas identificamos los siguientes tópicos que resaltaban en particular.

Apoyo empresarial

Aunque resulta insuficiente en sí mismo, un fuerte apoyo empresarial ha sido condición indispensable para el desarrollo de los megaproyectos. Dentro de la comunidad empresarial, el liderazgo proviene casi invariablemente de empresas con profundas raíces locales, particularmente en lo que respecta a la propiedad, desarrollo y financiamiento de bienes raíces. A modo de ejemplo, los mayores propulsores del nuevo aeropuerto de Denver fueron aquellos que poseían propiedades con un potencial de desarrollo comercial cerca del lugar donde se construiría el nuevo aeropuerto, empresas del centro de la ciudad preocupadas por el hecho de que el aeropuerto existente en la ciudad era muy pequeño para el desarrollo continuo de la región, y los bancos e instituciones de servicios financieros que habían otorgado préstamos a muchos de los propietarios y desarrolladores de bienes inmuebles en la ciudad. De manera similar, el grupo de apoyo más activo y efectivo para el “gran pozo” de Boston ha sido el Comité Empresarial de la Arteria, una coalición de propietarios de los principales edificios adyacentes a la pasarela de la arteria y algunos empleadores importantes con raíces históricas en el centro de Boston.

FIGURA 1.3.1 Ubicación del nuevo aeropuerto internacional de Denver, Colorado



Empresarios públicos

Además de los distritos electorales que están bien movilizadas, los funcionarios del gobierno con gran habilidad y energía han sido indispensables para el éxito de las últimas propuestas de megaproyectos. De hecho, muchas veces han sido estos mismos funcionarios los que dieron origen a las ideas de los proyectos y propulsaron la formación de coaliciones de apoyo. Aun cuando otros iniciaran los proyectos, por lo general eran estos funcionarios los que tomaron la iniciativa para elaborar estrategias, tácticas y planes, presionar para conseguir asistencia estatal y federal, obtener las autorizaciones legales y normativas necesarias, y tratar con los críticos del proyecto.

Aunque los grupos empresariales iniciaron algunos de los proyectos, frecuentemente parecen haber “invertido” en propuestas originadas por los empresarios públicos. Obviamente, los electores empresarios de ninguna manera eran un blanco fácil. De la misma manera que ocurre con los empresarios capitalistas en el sector privado, estos empresarios consideraban una gran cantidad de ideas que les traían los empresarios públicos (y otros) pero sólo invertían en aquellos pocos proyectos que parecían particularmente buenos para sus empresas, que se llevarían a cabo completamente o en gran parte con fondos públicos y que tuvieran una probabilidad razonable de obtener la gran cantidad de autorizaciones requeridas.

Así, el “gran pozo” de Boston fue concebido por Fred Salvucci, un ingeniero en transportes que había tomado parte activa en la batalla contra los proyectos de autopistas y aeropuertos en la década del sesenta y luego fue secretario de transporte del gobernador Michael Dukakis durante 12 años. Durante el primer gobierno de Dukakis (1975-1979), los principales distritos electorales para un nuevo túnel portuario (negocio) y para reducir la arteria principal (grupos de vecinos y ambientalistas) estaban en completo desacuerdo. Sin embargo, en el período de 1979 a 1983, en el que no estuvo en ejercicio, Salvucci llegó a la conclusión de que la estrategia más factible en términos políticos era lograr una unión de ambos proyectos, a la vez que se reubicaba el túnel lejos de un barrio que había sido amenazado en el pasado. De hecho, esta estrategia resolvió el conflicto local y preparó el camino para una campaña exitosa de asistencia federal de grandes proporciones, liderada nuevamente por Salvucci con un importante apoyo empresarial.

El alcalde de Denver, Federico Peña, resolvió el mismo tipo de controversia sobre la posibilidad de expandir el ya existente aeropuerto Stapleton de Denver o construir un nuevo aeropuerto en un gran predio en las afueras de la ciudad. Al llegar a la conclusión de que los obstáculos, tanto políticos como ambientales, de expandir el aeropuerto Stapleton eran insuperables pero que, por otro lado, la construcción y funcionamiento de un nuevo aeropuerto en la ciudad continuaba siendo un objetivo apremiante, negoció con éxito con el lindante condado de Adams para anexas una gran cantidad de tierra. Con el fin de lograr este objetivo, aceptó las condiciones que protegían a los residentes del condado de niveles sonoros significativos y garantizaban que el condado de Adams obtuviera la mayor parte de los beneficios impositivos que surgieran del desarrollo económico alrededor del nuevo aeropuerto. Con los acuerdos municipales en mano, Peña, al igual que Salvucci, lideró luego una exitosa campaña para obtener asistencia federal especial.

Mitigación

Aunque la planificación sin daños evita una gran cantidad de alteraciones ambientales y barriales, resulta imposible construir un megaproyecto sin efectos secundarios negativos. El compromiso de la planificación sin daños es reducir dichos impactos tanto como sea posible y compensarlo con beneficios cuando no pueda lograrse dicha mitigación. No obstante, el límite entre mitigar el daño y brindar beneficios netos a los grupos de protesta es, por lo general, borroso, por lo que la norma sobre mitigación brinda además un apalancamiento para los activistas habilidosos cuyas demandas, a veces, son totalmente divergentes de los megaproyectos cuyos presupuestos desean interceptar. Los defensores de los megaproyectos, a su vez, reflexionaron sobre el destino de proyectos tales como el Westway en la ciudad de Nueva York, que no tuvo éxito debido a lo que al principio pareció un obstáculo legal menor. Le tenían pánico a los juicios, por lo que estuvieron muchas veces dispuestos a realizar concesiones muy costosas a cambio de que los críticos acordaran no iniciar juicios.

Durante el período de obtención de permisos para el “gran pozo” de Boston, por ejemplo, la Fundación para el Derecho Conservacionista (CLF por sus siglas en inglés) de esa ciudad, un grupo cuya estrategia característica era la litigación para fines ambientales, amenazó con iniciar un juicio a menos que el estado se comprometiera a acompañar el proyecto de la autopista con una serie de inversiones de miles de millones de dólares en trenes ligeros, principalmente para la expansión. La lógica detrás de la CLF era que los proyectos de tránsito evitarían que el nuevo camino se llenara de tráfico, lo que, a su vez, generaría una mayor contaminación del aire. Sin embargo, los modelos que se realizaron del proyecto (así como también los datos provenientes de otras regiones) mostraron que en realidad el “gran pozo” no produciría efectos significativos en cuanto a la contaminación del aire, y la inversión en extensiones del tren ligero sería una forma particularmente ineficaz para compensar los efectos de la contaminación, si los hubiera. No obstante, tanto los gobiernos estatales demócratas como republicanos cedieron a las demandas de la CLF porque no deseaban correr el riesgo de entrar en litigios que, como mínimo, amenazaban con retrasar el proyecto y podrían haber puesto en peligro la amplitud del consenso local en apoyo a la realización del “gran pozo”.

Federalismo ascendente

Un simple observador de la política de los Estados Unidos podría pensar que el gobierno federal distribuye subvenciones con el fin de lograr los objetivos nacionales. Sin embargo, la realidad es que la relación subvencionador-subvencionado es, por lo general, mucho más complicada. Las jurisdicciones que reciben subvenciones por lo general participan activamente de las coaliciones que llevan a cabo los nuevos programas y les brindan un apoyo crucial en cada temporada presupuestaria. Los programas de asistencia para inversiones en megaproyectos que hemos analizado se distinguían más por su apertura a las iniciativas locales que a la drástica definición de un propósito nacional. Además, si las jurisdicciones subvencionadas ejercían en forma colectiva una gran

influencia sobre la estructura del programa, tenían una mayor influencia aun en lo que respecta a los proyectos, lo que pudieron ejercer en forma individual.

Cada uno de los proyectos que analizamos fue iniciado por funcionarios a nivel subnacional y grupos de interés, quienes tomaron la iniciativa en cada etapa del proceso de toma de decisiones. Aunque sus criterios se encontraban limitados por las normas sobre programas federales, igualmente permanecían alertas ante las oportunidades de obtener exenciones, modificaciones de leyes y fondos adicionales, gracias a la ayuda de sus delegaciones congresistas. En otras palabras, cuando los objetivos federales no son claros y tienen una defensa débil, la teoría del mandante-mandatario (aplicada al sistema intergubernamental) debe interpretarse en forma ascendente en lugar de descendente.

Costos altos y crecientes

Los diseños de planificación sin daños y los acuerdos de mitigación relacionados con éstos por lo general han generado proyectos que resultan mucho más costosos que los de sus predecesores históricos. Según Brian Taylor (1995), el costo promedio por milla de carril central en autopistas urbanas aumentó más del 600 por ciento en términos reales desde los años sesenta a los años ochenta, y los costos resultaron aún más altos en algunos de los megaproyectos que analizamos. Aunque Taylor descubrió que las autopistas urbanas costaron un promedio de 54 millones de dólares por milla de carril central (a la tasa del dólar del año 2002) en los ochenta, por ejemplo, el “gran pozo” costó 1,9 mil millones de dólares por milla de carril central. En este mismo sentido, Judith Grant Long (2002) indica que el costo promedio de nuevos estadios y campos de deportes experimentó un aumento de más del cuádruplo en términos reales desde los años cincuenta hasta los noventa. Además, hemos calculado que los costos de desarrollo de trenes ligeros aumentaron en cerca de dos quintas partes desde los años ochenta hasta los noventa.

Tanto los proyectos antiguos como los más recientes han experimentado un patrón continuo de aumentos de costos significativos entre el momento de la autorización y el de la finalización del proyecto. Por ejemplo, el costo proyectado para el “gran pozo” de Boston prácticamente se ha triplicado en términos reales desde que fue aprobado por el congreso en calidad de proyecto de autopista interestatal en el año 1987.

El costo del aeropuerto internacional de Denver aumentó más del doble desde la aprobación de los votantes y la recepción de los fondos federales a fines de los ochenta hasta su finalización seis años más tarde.

Aunque un estudio completo sobre este tema excede los alcances del presente artículo, creemos que el patrón continuo de cálculo de costos demasiado bajos se debe a dos razones principales. En primer lugar, los defensores de los proyectos tienen grandes incentivos para calcular los costos en forma optimista mientras intentan conseguir compromisos de apoyo político. En segundo lugar, los megaproyectos son, con frecuencia, tan complejos (tanto en términos técnicos como en cuanto a los acuerdos de mitigación que generalmente son necesarios para mantenerlos en curso) que los

primeros cálculos de costos, por lo general, resultan algo más que una estimativa dentro de rangos muy amplios.

Financiamiento de proyectos sin impacto municipal

El sello de todo megaproyecto exitoso en cuanto a su financiación es el hecho de que los proyectos deben parecer nada o casi nada costosos a los ojos de la gran mayoría de votantes locales. La manera más sencilla de lograr este resultado es recibir financiación de niveles más altos de gobierno. Cuando este tipo de asistencia no se encuentra disponible o es insuficiente, el desafío es entonces poder identificar otras fuentes de ingresos que no repercuten en la sensibilidad de los votantes locales, lo que significa, principalmente, evitar los impuestos inmobiliarios y a las ganancias a nivel municipal y distribuir la carga más allá de los residentes de la ciudad que alberga el proyecto.

Este desafío se tornó cada vez más notable con posterioridad a la década del setenta, cuando creció el sentimiento antitributario, finalizó la asistencia federal para renovaciones y surgió un gasto capital para desarrollar construcciones tales como estadios, campos de deportes y centros de convenciones, para los cuales la asistencia federal se encontraba disponible en muy raras ocasiones. Además, en el creciente campo del tránsito masivo, las tasas de fondos federales de contrapartida han presentado una tendencia de reducción desde la década del ochenta.

Las estrategias de recaudación adoptadas con el fin de enfrentar estos desafíos han sido diversas e ingeniosas. Las nuevas terminales y pistas de los aeropuertos principales se han financiado en su mayoría a través de un aumento en las tarifas por aterrizaje, pagos de alquileres y (a partir de principios de los noventa) aumentos en los pasajes aéreos autorizados por el gobierno federal pero impuestos en forma municipal. Los estadios, campos de deportes y centros de convenciones por lo general se financian a través de impuestos que se aplican mayormente a los no residentes, tales como impuestos sobre tarifas de hotel, alquiler de automóviles y cuentas de restaurantes. Aunque no han podido evitarse los impuestos de base amplia, el método preferido ha sido realizar aumentos crecientes en los impuestos a las ventas, que, por lo general, requieren la aprobación de los votantes. Con frecuencia, los votantes no han estado de acuerdo con esta medida pero, cuando se adoptan, los aumentos en el impuesto a las ventas dan como resultado una gran cantidad de ingresos... y, cuando no se adoptan, los defensores de los proyectos continúan volviendo una y otra vez con planes revisados. A modo de ejemplo, en Los Ángeles y Seattle, los defensores del tren ligero respondieron a su derrota en el referéndum reduciendo sus planes originales y derivando parte de los ingresos proyectados a las mejoras del servicio de autobuses y carreteras municipales.

CON LA MIRADA EN EL FUTURO

Hace casi dos décadas, cuando se canceló el ambicioso proyecto Westway de la ciudad de Nueva York, aunque sus defensores fueron pioneros en lo que respecta a la planificación sin daños y el paradigma del diseño, el entonces senador Daniel Patrick Moynihan se preguntó si se había vuelto

tan difícil construir proyectos públicos que “el Central Park de Nueva York hoy no podría construirse de ninguna manera” (Finder 1985). Sin embargo, según la historia reciente, podemos ver que el impulso de los megaproyectos se mantiene fuerte. La pregunta, entonces, ya no es si el sistema político de los EE.UU. todavía es capaz de generar megaproyectos sino si los proyectos que avanzan valen la pena a la luz de los costos que significan para los contribuyentes.

En general, los economistas son escépticos acerca de la efectividad en cuanto al costo de los megaproyectos más importantes, desde el “gran pozo” hasta los sistemas de trenes ligeros, los estadios para deportes y los centros de convenciones que se construyeron en los últimos 25 años. Los defensores de los proyectos señalan, a su vez, que los economistas no tienen en cuenta los beneficios intangibles derivados de los proyectos, tales como el impulso del orgullo comunitario y el fortalecimiento de las prácticas de crecimiento inteligente en los nuevos desarrollos. Las coaliciones nacionales que apoyan las mejoras de autopistas y aeropuertos, y que los economistas tienden a calificar de manera más favorable que a otros tipos de proyectos, han sostenido categóricamente que las normas ambientales actuales y las oportunidades que tienen los críticos para iniciar juicios son demasiado costosas y que deberían flexibilizarse.

No existe una solución fácil para estos problemas, ya que involucran un intercambio de valores significativos y profundamente aceptados. Sin embargo, nuestro análisis de medio siglo de proyectos de obras públicas en áreas urbanas nos ha dejado tres impresiones claras. En primer lugar, los estados y los municipios deberían soportar la mitad o más del costo de los proyectos que llevan a cabo, ya que la entrega de grandes cantidades de dinero destinadas a los proyectos por parte de los niveles de gobierno más altos tiende a saturar el debate municipal serio. En segundo lugar, una fuerte normativa sobre el medio ambiente ayuda a garantizar que las coaliciones locales en pro del crecimiento no dejen a su paso el medio ambiente destruido o barrios devastados. Finalmente, aunque el referéndum, en general, representa un instrumento imperfecto a la hora de generar políticas, los hechos parecen sugerir que el requisito de aprobación de los votantes para desarrollar proyectos municipales a gran escala tiene un efecto positivo en la negociación llevada a cabo entre los grupos empresarios que desean beneficiarse económicamente de las inversiones propuestas y los intereses más generales de los contribuyentes y residentes del lugar.

REFERENCIAS

- Caro, Robert A. 1974. *The power broker: Robert Moses and the fall of New York*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Finder, Alan. 1985. *Westway: A road that was paved with mixed intentions, losing confidence and opportunities*. *New York Times*, 22 de septiembre, sección 4,6.
- Long, Judith Grant. 2002. *Full count: The real cost of public funding for major league sports facilities and why some cities pay more to play*. Disertación de doctorado, Universidad de Harvard.
- Taylor, Brian. 1995. *Public perceptions, fiscal realities, and freeway planning: The California case*. *Journal of the American Planning Association* 61 (1): 43-56.

1.4

Planificación para el cambio climático

Patrick Condon | Enero 2008

El debate acerca de la realidad del calentamiento global, y del rol que han desempeñado los seres humanos en acelerar el cambio climático, en gran medida, ya se ha concluido. Cuatro grupos de trabajo del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (2007), auspiciado por las Naciones Unidas, han llegado a un consenso que sería gratificante si no fuera tan alarmante. Sí, afirman ellos, el mundo se está calentando. Sí, los seres humanos son los principales causantes de dicho cambio. Sí, las consecuencias pueden ser graves.

El *Informe Stern sobre la economía del cambio climático* (2007) también fue publicado el año pasado por el Departamento del Tesoro del Gobierno Británico, con el único fin de analizar las implicaciones financieras del calentamiento global. El informe advirtió que los costos de rectificación del problema eran costeables a corto plazo, pero que, si no se hacía algo pronto, la calamidad mundial que se avecina haría que la depresión de los años treinta pareciera un período de grandes lujos.

EL NEXO DEL TRANSPORTE Y EL USO DEL SUELO

La quema de combustibles fósiles, principalmente para calentar o enfriar edificaciones y para mover nuestros vehículos, es el agravante principal del cambio climático atmosférico, ya que contribuye a incrementar las concentraciones de dióxido de carbono (CO₂) un 35 por ciento más que los niveles más altos de la historia. Los Estados Unidos es el productor individual más grande de CO₂ atmosférico, con una producción per cápita superada únicamente por Canadá. Aproximadamente una cuarta parte del CO₂ producido en los Estados Unidos se atribuye directamente a los gases emitidos por los tubos de escape de automóviles y camiones en nuestras carreteras, y el porcentaje total de este componente está en aumento. Esta cantidad no incluye el CO₂ de emisiones asociadas al refinamiento de la gasolina, la manufactura de automóviles y la construcción de carreteras para todos esos automóviles y camiones. Por ejemplo, la industria del hormigón produce,

por sí sola, el 5 por ciento de la producción total de CO₂ del mundo, y una gran parte de ese hormigón se utiliza en la infraestructura de carreteras.

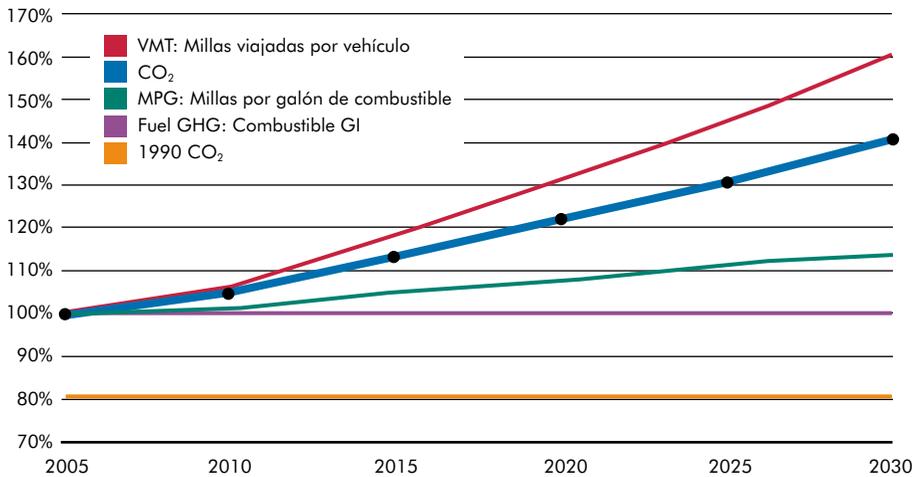
Claramente una reducción en todas las fuentes productoras de CO₂ requerirá una relación entre el transporte y el uso del suelo, así como dentro de la industria y la infraestructura que los sustentan, que sea más eficiente respecto a las emisiones de carbono. La mayoría de las propuestas recientes para mitigar esta crisis se ha concentrado en nuevas tecnologías para ahorrar energía entre las que se distinguen un aumento drástico del promedio de millas por galón (MPG) de automóviles y camiones, y un cambio gradual a combustibles bajos en carbono, como el etanol. Desafortunadamente, mientras no haya una estrategia para reducir el promedio de millas que conducen los estadounidenses, todos los aumentos en la eficiencia de los combustibles y el uso de combustibles bajos en carbono sólo retrasarán, no revertirán, el aumento de las emisiones de CO₂ per cápita ni el aparentemente implacable aumento del promedio de millas que conducen los estadounidenses cada año (conocido como “millas recorridas por vehículo”, o MRV per cápita) (Ewing et al. 2007).

Los funcionarios de planificación que han analizado este alarmante y sostenido aumento del promedio de las MRV per cápita han implicado a las costumbres respecto al uso del suelo y a la planificación del transporte que se adoptaron en un período en el cual los estadounidenses cambiaron gradualmente la práctica de caminar y utilizar sistemas de transporte público por una dependencia casi exclusiva de los automóviles. Más de la mitad del entorno urbano de los Estados Unidos, hoy en día, se ha desarrollado siguiendo un patrón que se ajusta a los automóviles, pero que hace casi imposible usar los sistemas de transporte público o caminar. Estos entornos no sólo aumentan la cantidad de energía requerida para la transportación (Bernstein, Makarewicz, McCarty 2005), sino que también se vinculan a una valorización de un 30 por ciento en el costo promedio de la calefacción y el aire acondicionado de las edificaciones comparadas con otras de usos similares en áreas urbanas de más densidad poblacional (Rong y Ewing 2007).

Dada esta tendencia, los investigadores y los funcionarios de planificación se preguntan: “¿Qué podemos hacer para detener y revertir nuestra perjudicial marcha hacia una dependencia cada vez mayor de los automóviles? ¿Cómo pueden las áreas urbanas, fuentes de la mayor parte de la producción de gases de invernadero (GI) en los Estados Unidos, reducir el CO₂ lo suficiente como para, al menos, llevar los GI a los niveles de 1990 en el año 2012, que es la meta establecida en el acuerdo de Kyoto?”. La aportación posible varía dependiendo de la fuente: una reducción de aproximadamente un 10 por ciento a un 70 por ciento del promedio de GI per cápita, lo cual es un nivel ya alcanzado por los residentes del atestado Manhattan, que utilizan sistemas de transporte público (ver figuras 1.4.1 y 1.4.2).

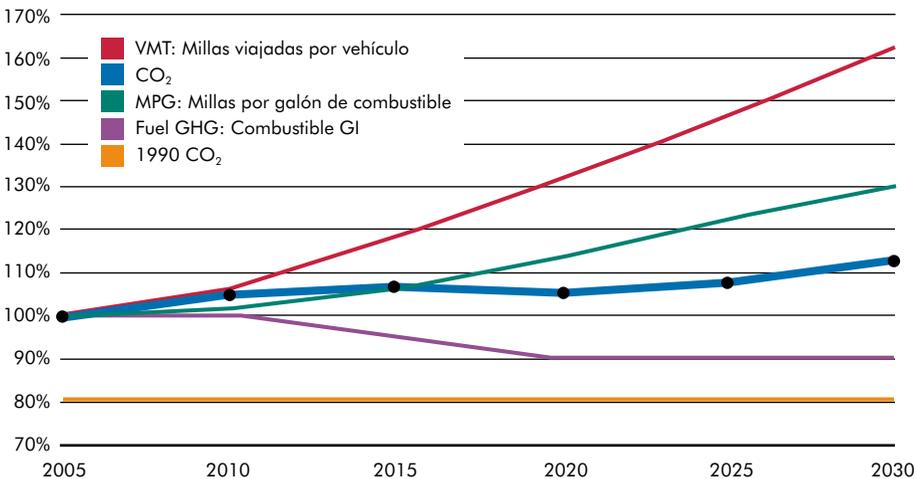
El estudio más reciente y abarcativo acerca de este tema llega a la conclusión de que el diseño urbano puede reducir las MRV per cápita hasta en un 40 por ciento. Si el 60 por ciento de los desarrollos nuevos fuera compacto en lugar de seguir la expansión urbana convencional, la reducción conjunta total de la producción nacional de CO₂ sobre la tendencia estaría cerca del 10 por ciento

FIGURA 1.4.1 Proyección de crecimiento en emisiones de CO₂ de automóviles y camiones livianos



Fuente: Ewing et al. (2007)

FIGURA 1.4.2 Proyección de crecimiento en emisiones de CO₂ de automóviles y camiones livianos, con estándares nacionales estrictos sobre vehículos y combustibles



Fuente: Ewing et al. (2007)

Nota: Proyección de crecimiento con niveles CAFE del Senado—nueva economía de combustibles para vehículos de pasajeros de 35 millas por galón en 2020 y aplicación a nivel nacional del estandar de California de combustible bajo en carbón de -10% para 2020.

(Ewing et al. 2007). Este cambio de la tendencia, junto con estrictas normas respecto al consumo de combustible, sería suficiente para reducir la producción total de los GI atribuibles a automóviles y camiones a niveles más bajos que los de 1990. Tal vez más importante aún: este cambio establecería una infraestructura urbana que dependería mucho menos de los automóviles y, por consiguiente, sería más capaz de adaptarse a las futuras interrupciones del suministro de energía.

CARACTERÍSTICAS DE UN BUEN MODELO

El Instituto Lincoln ha estado colaborando con líderes de políticas y planificadores de alto rango de toda América del Norte para identificar soluciones de este problema. Como parte de este esfuerzo, el Instituto ha señalado la necesidad de contar con herramientas para trazar modelos de las emisiones de GI y elaborar cuadros de la influencia de la forma urbana en el cambio climático. Mientras muchos se dedican a trazar modelos de las emisiones de GI, bien poco de este trabajo se concentra en cómo las políticas de uso del suelo y de transporte se pueden utilizar para reducir la producción de GI. Además, los investigadores tienen opiniones muy diferentes respecto a las premisas utilizadas para proyectar las consecuencias de los GI atribuibles a la forma urbana.

Según los directores de planificación de muchas de las principales ciudades de América del Norte, hay una necesidad crítica de contar con modelos que se basen en evidencia que puedan demostrar los efectos de los distintos patrones urbanos en la producción de GI. Se necesitan modelos para respaldar las decisiones de planificación que son forzadas, cada vez más, por leyes y políticas que exigen reducciones del CO₂. Planificadores municipales y regionales, entre los que se distinguen los de California, tienen que cumplir con nuevas obligaciones respecto a los objetivos de reducción de los GI como parte de sus responsabilidades regulares y tienen que ser capaces de cuantificar los costos o los beneficios de los GI de cualquier decisión respecto al uso del suelo, ya sea a escala de un sitio o un distrito, o respecto al transporte.

Ante la falta de modelos robustos basados en la evidencia y que se puedan aplicar con facilidad, ya sea a escala de un sitio o un distrito, estos funcionarios se encuentran en una posición difícil, si no imposible. Lo que se necesita son herramientas que puedan explicar estas relaciones en términos simples, que generen resultados cuantitativos creíbles cuando se sugieren propuestas alternativas y que sean instrumentos útiles para rastrear el progreso general hacia las metas de reducción de los GI a mediano y largo plazo.

EXPERIENCIAS EN LA MEGAREGIÓN DE CASCADIA

Como primer paso, el Instituto Lincoln colabora con líderes de las tres áreas metropolitanas principales de Cascadia: Portland, Oregón; Seattle, Washington, y Vancouver, Columbia Británica. Cada una de estas ciudades está más adelantada en el camino de la reducción de los GI que la mayoría de las demás regiones del continente, lo cual las hace ideales a efectos de este estudio. Además, estas tres regiones urbanas comparten un enfoque similar respecto a la política, en el que se toman decisiones respecto al uso del suelo y el transporte dentro de un contexto de rigurosas leyes de

gestión del crecimiento. Los funcionarios de las ciudades centrales de estas regiones han sido particularmente diligentes en enfrentar los problemas relacionados con la forma urbana y las consecuencias negativas de los GI.

Portland

El Institute for Local Self Reliance ha señalado a Portland como la única de las ciudades firmantes del Acuerdo de Protección Climática de la Conferencia de Alcaldes de los EE.UU. de 2005 con probabilidades de alcanzar la meta de reducción de los GI (Bailey 2007). De las otras 355 ciudades que formaban parte del programa en aquel momento (ahora son más de 700), pocas, si alguna, parecían capaces de alcanzar sus metas y, en la mayoría de los casos, la producción de GI había aumentado, en algunos casos, drásticamente. Los autores atribuyeron el éxito de Portland a su frontera de crecimiento urbano: un instrumento de política establecido en 1974 no para reducir los GI, sino para proteger los suelos agrícolas y reducir la expansión urbana descontrolada. Los beneficios de esta iniciativa temprana se reflejan hoy día en aumentos de la densidad poblacional promedio, reducciones del número y la duración de los viajes en automóviles y aumentos en el uso de los sistemas de transporte público.

La ciudad de Portland pronto dará inicio a un plan de visión sustentable para acomodar su población, la cual se ha doblado de un millón a dos millones, a la vez que reduce su huella de carbono total. Las herramientas para trazar modelos que puedan analizar rápidamente los costos y los beneficios de diseños urbanos y escenarios de planificación alternativos serán sumamente importantes en este esfuerzo.

Cuatro diferentes escenarios futuros se aprecian de manera dramática en esta serie de visualizaciones que muestran cambios que serían las consecuencias de diversas acciones de políticas. Las visualizaciones se relacionan con la ciencia y proporcionan una manera para que los ciudadanos y tomadores de decisiones entiendan mejor lo que está en juego en el debate sobre gases de invernadero. Preparadas por Stephen Sheppard, director, Collaborative for Advanced Landscape Planning, Universidad de British Columbia.



Seattle

El Plan de Acción sobre el Cambio Climático de septiembre de 2006 de Seattle se compromete a reducir en más de 600 millones de toneladas la producción de GI dentro de los límites de la ciudad para 2012; esto representa una cantidad que llevaría a la ciudad a niveles no vistos desde la década de 1980. Un reciente *Informe de avance del Plan de Acción Respecto al Cambio Climático* (Ciudad de Seattle 2007) revela que la ciudad se encamina a alcanzar esta meta. La mayoría de las reducciones proyectadas se realiza en el sector del transporte; dichas reducciones esperan lograr un cambio revolucionario de los automóviles hacia los sistemas de transporte público, las bicicletas y la actividad de caminar. Un componente clave de esta estrategia es el desarrollo continuo de barrios ecológicos, en los cuales una mayor densidad poblacional y el acceso peatonal a los servicios y los sistemas de transporte público hacen que estos drásticos cambios de modalidad sean prácticos y factibles. Para recalcar: es necesario contar con herramientas para trazar modelos que garanticen a los ciudadanos y a quienes toman las decisiones que se alcanzarán las metas relacionadas con los GI, a la vez que se describen certeramente las consecuencias del diseño urbano de estos cambios en los barrios existentes.

Vancouver

La Ciudad de Vancouver crece más rápidamente que cualquier otra ciudad grande de Canadá. Las tasas de crecimiento, que se encuentran entre el 1 por ciento y el 2 por ciento anualmente, han registrado un aumento de 80.000 habitantes en menos de 10 años. La mitad de esta nueva población se ha acomodado, casi en su totalidad, en edificaciones altas en sólo una milla cuadrada (casi 2,6 km²) de la península central. Las políticas de planificación aseguraron que los aumentos de la población del área central fueran de la mano de nuevos espacios abiertos y servicios culturales, todos financiados por las recaudaciones del desarrollo. Más del 75 por ciento de estos nuevos residentes trabajan en lugares a los que pueden llegar caminando desde sus hogares, lo cual elimina la necesidad de nueva infraestructura de puentes y autopistas que hubiera sido imprescindible si estas mismas personas hubieran optado por vivir en los suburbios.

Animado por dicho éxito, el alcalde Sam Sullivan ha impulsado la Iniciativa de la EcoDensidad: un proyecto que podría doblar la población de la ciudad a la vez que aumenta las comodidades y los servicios culturales (Ciudad de Vancouver 2007). Mientras más densidad poblacional haya en la ciudad, mayor será el área preservada de la zona rural y menor será la huella de carbono per cápita de sus residentes o, por lo menos, ése es el argumento a favor del proyecto de la EcoDensidad. Ante la falta de modelos creíbles, el personal y los funcionarios electos no cuentan con suficiente prueba para sustentar sus argumentos cuando los ciudadanos, con todo derecho, les preguntan cuáles son los costos y los beneficios que pueden esperar de dicha iniciativa.

FINES COMUNES Y MARCOS ALTERNATIVOS

A causa de estas iniciativas de políticas relacionadas y de la necesidad compartida de contar con modelos, el Instituto Lincoln convocó una reunión, que se llevó a cabo a principios de octubre de

2007 en Vancouver, para los gestores de políticas de municipios, estados o provincias y regiones de la mega región de Cascadia. Los funcionarios estuvieron acompañados por los principales creadores de modelos de la región para ver si podían llegar a un acuerdo respecto a un fin común. La primera reunión de este tipo que se llevó a cabo en la región llegó a cinco conclusiones claves:

1. Existe la necesidad de contar con un “marco” claro y conciso, o una teoría, para elaborar un conjunto de políticas que se concentren en los GI. No existe ninguno. Ante la falta de un marco teórico, nuestro progreso común hacia un conjunto de herramientas e instrumentos de política será, por necesidad, caótico.
2. Toda herramienta tiene que ser funcional a distintas y entre varias escalas. Los esfuerzos a escala local tienen que producir evidencia de los efectos municipales y regionales. Por otro lado, los efectos a escala local y distrital de las políticas regionales respecto al transporte también deben ser consideradas.
3. Debido a las múltiples variables involucradas en cualquier asunto relacionado con el transporte y el uso del suelo, ningún modelo será absolutamente certero. Los usuarios tienen que entender que los modelos producen una gama de resultados que se pueden defender, pero que no son absolutos.
4. Se tienen que crear modelos de la interacción entre la gestión urbana y la forma física urbana. Ninguna inversión en sistemas de transporte público en una amplia área de baja densidad poblacional y de calles individuales sin salida será costo efectiva; por otro lado, un barrio de usos mixtos y alta densidad poblacional con calles interconectadas todavía dependerá de los automóviles si no se invierte en sistemas de transporte.
5. Para que los modelos sean útiles, tienen que incluir herramientas de visualización. No se puede trazar un modelo de la forma física de una ciudad sin representaciones en tercera dimensión de los cambios propuestos. Los gestores de políticas y los ciudadanos no estarán bien equipados para emprender los drásticos cambios necesarios para reducir la producción de GI si no cuentan con representaciones físicas de las consecuencias de sus decisiones.

Estos resultados fueron presentados y analizados en la reunión del Big City Planning Directors Institute, que se llevó a cabo más tarde en octubre en Cambridge, Massachusetts, y que fue coauspiciada por el Instituto Lincoln, la Harvard Graduate School of Design y la American Planning Association. Los que asistieron a la reunión llegaron a las conclusiones de que existe un número de posibles marcos para trazar los modelos para realizar este proyecto y de que la misma acción de definir el problema y las posibilidades de solución influenciará la naturaleza de las herramientas producidas, así como la eficacia con la cual se podrán aplicar. Los tres marcos siguientes explican la gama de opciones de los posibles modelos:

Modelo de tendencias

Muchos de los modelos que se realizan actualmente podrían clasificarse como “basados en las tendencias”: es decir, se analizan los datos con los que se cuenta y las líneas tendenciales se

“proyectan” a través un conjunto de hipótesis u otro para producir un resultado futuro alternativo. Por ejemplo, los investigadores crean un modelo de los resultados de un cambio del 60 por ciento del mercado de vivienda a un patrón urbano más compacto y calculan las consecuencias de dicho cambio respecto a los GI (Ewing et al.2007).

Capacidad intrínseca

Un segundo marco podría identificarse como el de “capacidad intrínseca”: un marco en el cual se analiza la estructura real de la ciudad, con frecuencia, en el contexto de un ejercicio de diseño. Por ejemplo, un ejercicio visualizador de diseño podría estudiar la realidad física de la ciudad existente y proponer que se rediseñe para aumentar la eficiencia respecto a los GI. Estos cambios podrían incluir mejoras en el acceso a los sistemas de tránsito vehicular, densificación, y un aumento en el uso mixto del suelo. Para ilustrar: Cleveland y otras “ciudades en reducción” con muchas millas cuadradas de barrios infrautilizados, con un impacto bajo en carbono y con tranvías tienen una gran capacidad inherente de reducir la producción de GI per cápita si los distritos infrautilizados se poblaran nuevamente. Este marco suele revelar mejoras más drásticas, ya que depende menos de las líneas tendenciales y más de la capacidad real del uso del suelo y de la infraestructura existentes de la región para llegar a sus conclusiones.

La ciudad como máquina para la reducción del carbono

Éste es un marco más robusto y, por consiguiente, más complejo en el cual la ciudad es vista como un organismo capaz de adaptarse ampliamente para lograr la reducción de los GI. Por ejemplo, además de los cambios respecto a la densidad y el transporte a los que se hizo referencia en el modelo de capacidad intrínseca, los creadores de modelos también analizan el potencial de la infraestructura a escala de distrito en lo que se refiere a compartir la carga energética, el calentamiento y el enfriamiento. En el contexto de los cambios a la infraestructura urbana, también se podrían tomar en consideración cambios más agresivos respecto al desempeño de las edificaciones.

Cabría la posibilidad de reconceptualizar completamente la infraestructura de las calles para proporcionar una gran cantidad de servicios ecológicos y de transporte sin precedentes. Algunos ejemplos podrían incluir calles verdes para el drenaje de aguas pluviales, sistemas de calentamiento y enfriamiento de fuentes geológicas y la mitigación de las islas de calor urbano. Las calles podrían rediseñarse para bicicletas y peatones solamente mientras que los techos podrían convertirse en “techos verdes” para producir alimentos para la comunidad y generar empleos. Obviamente, este marco exige volver a concebir la ciudad de la forma más drástica, pero podría ser el único marco con la capacidad suficiente para proyectar la reducción del 80 por ciento de la producción total de CO₂ que la mayoría de los expertos entiende que será necesaria para el año 2050.

CONCLUSIÓN

Dentro de los próximos 10 años, las ciudades de América del Norte tendrán que responder a lo que Al Gore ha llamado una “emergencia planetaria”. Por el momento, existen pocas de las herramientas necesarias para comprender y manejar la relación entre la forma urbana y la producción de GI. Sin las herramientas necesarias para comprender, predecir y promulgar políticas, las ciudades y sus funcionarios fracasarán. Muchas partes tienen que participar de manera coordinada para eludir este destino. Sin dicha coordinación, los esfuerzos se duplicarán y se perderán. Peor aún, distintas regiones y entidades podrían realizar trabajos con tantas hipótesis y métodos diferentes que los resultados podrían contribuir más aún a la confusión que existe hoy día. El Instituto Lincoln tiene la intención de desempeñar un rol estratégico en convocar a los expertos y alinear las iniciativas que, de lo contrario, serían esfuerzos independientes.

REFERENCIAS Y RECURSOS DEL INTERNET

- Bailey, John. 2007. *Lessons from the pioneers: Tackling global warming at the local level*. Minneapolis, MN: Institute for Local Self Reliance. <http://www.ilsr.org/pubs/pubsrecent.html>
- Bernstein, Scott, Carrie Makarewicz y Kevin McCarty. 2005. *Driven to spend: Pumping dollars out of our households and communities*. Washington, DC: Surface Transportation Policy Partnership. www.transact.org
- City of Seattle. 2007. *Climate Change Action Plan: Progress Report*. www.seattle.gov/climate
- City of Vancouver. 2007. *EcoDensity Initiative*. <http://www.vancouver-ecodensity.ca/index.php>
- Ewing, Reid, et al. 2007. *Growing cooler: The evidence on urban development and climate change*. Washington, DC: Urban Land Institute, Smart Growth America, Center for Clean Air Policy, and National Center for Smart Growth Education and Research. <http://www.smartgrowthamerica.org/gcindex.html>
- Intergovernmental Panel of Climate Change. 2007. <http://www.mnp.nl/ipcc>
- Rong, F. y R. Ewing. 2007. *Impact of urban form on U.S. residential energy use*. Working Paper, National Center for Smart Growth, University of Maryland, College Park.
- Stern, Sir Nicholas. 2007. *Stern review on the economics of climate change*. London: HM Treasury. http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm

1.5

Aprendiendo a pensar y actuar como una región

Matthew McKinney y Kevin Essington | Enero 2006

La zona fronteriza de Pawcatuck es un claro ejemplo de lo que hoy en día se está convirtiendo rápidamente en uno de los mayores rompecabezas en cuanto a las políticas sobre uso del suelo, es decir, cómo planificar a través de las fronteras (ver recuadro 1.5.1). En vista de innumerables casos existentes en todo el país (y en todo el mundo), surgen dos cuestiones fundamentales (Foster 2001; Porter y Wallis 2002; y McKinney y otros 2002). En primer lugar, el territorio de muchos de los problemas sobre uso del suelo trasciende el alcance legal y geográfico de las jurisdicciones e instituciones existentes (ya sean públicas, privadas o de otro tipo). En la zona fronteriza, la dimensión espacial de los problemas generados por una población creciente y una mayor demanda de servicios municipales pasa por varias jurisdicciones.

Esta falta de coincidencia entre la geografía del problema y la geografía de las instituciones existentes nos lleva a una segunda cuestión: las personas afectadas por dichos problemas poseen intereses independientes, lo que significa que ninguna de ellas tiene el poder o la facultad suficiente como para tratar adecuadamente estos problemas por sí mismas, aunque el interés propio por lo general impide la cooperación.

Estas observaciones no son novedosas. La historia del regionalismo en los Estados Unidos data de al menos mediados del siglo XIX, con los escritos de John Wesley Powell (McKinney y otros 2004). A medida que ingresamos al siglo XXI, parecen existir dos respuestas básicas a este rompecabezas en la planificación. La primera consiste en crear nuevas instituciones regionales o realinear las instituciones existentes para que se correspondan con el territorio del problema; la segunda es comenzar a generar foros regionales específicos más informales.

Algunos de los ejemplos más notables de instituciones sobre el uso del suelo a nivel regional son la Autoridad Regional de Planificación del Lago Tahoe (1969), la Agencia del Parque Adirondack (1971), la Comisión de Pinares de Nueva Jersey (1979) y la Comisión de Cape Cod (1990). El ímpetu para establecer este tipo de entidad requiere una gran cantidad de compromiso político

RECUADRO 1.5.1

La zona fronteriza de Pawcatuck

La zona fronteriza de Pawcatuck, que se encuentra en los límites estatales de Connecticut y Rhode Island, es parte de una región que en gran medida no ha sido desarrollada dentro de la megalópolis que va de Boston a Washington, DC. Esta zona es una de las áreas forestales más grandes e intactas del sur de Nueva Inglaterra, donde habita una gran cantidad de fauna, desde osos hasta aves cantoras. La notable diversidad de esta zona fronteriza comprende bosques caducifolios, bosques de pinotea, pantanos, lagos y ríos, así como también numerosas comunidades rurales pequeñas cuyos habitantes han vivido y trabajado allí por varios siglos.

Cerca del 40 por ciento de la zona fronteriza se encuentra protegida por el Bosque Estatal de Pachaug y el Área de Gestión de Arcadia. El carácter natural de la región, relativamente sin alteraciones, proporciona una alta calidad de vida a sus residentes. Sin embargo, este espacio abierto ubicado en el centro mismo de la megalópolis noreste es una zona muy frecuentada por turistas debido a sus oportunidades de recreación y sus atracciones turísticas de primer nivel. Ubicada entre Providence y Hartford, la zona fronteriza está experimentando una demanda creciente de viviendas, carreteras y centros comerciales. A diferencia de muchas otras áreas rurales, las oportunidades de empleo e inversión son buenas, lo que hace de esta zona un lugar económicamente atractivo tanto para las familias como para las empresas.

Entre 1960 y 2000, la población de las ciudades dentro de la zona fronteriza creció más del 95 por ciento. El tránsito se intensifica cada día más en las carreteras y autopistas, y los recursos acuíferos limitados de la zona se están utilizando en demasía, lo que genera un impacto tanto en la calidad como en la cantidad de agua en las cuencas locales. Esta actividad que va en aumento está erosionando la infraestructura existente, por lo que requiere que los residentes del lugar paguen para construir nuevas carreteras, escuelas y otros servicios esenciales. Todas estas tendencias amenazan los valores sociales, históricos y ambientales de larga data del lugar.

Decisiones en cuanto al ritmo y los patrones que deben tomar las tareas futuras sobre conservación y desarrollo del suelo en la zona fronteriza son tomadas por los responsables respectivos en dos estados y diez ciudades. Tal como ocurre en gran parte de Nueva Inglaterra, cada ciudad posee la autoridad sobre el uso del suelo que a su vez se rige mediante asambleas municipales y donde las decisiones tomadas por varias comisiones y juntas locales. Históricamente, cada una de estas jurisdicciones ha tratado los problemas del uso del suelo en forma independiente, aunque la naturaleza de las tendencias existentes y los desafíos que van surgiendo requieren un enfoque diferente.



La zona fronteriza de Pawcatuck es el área con forma de PacMan que se extiende a ambos lados de la frontera entre los estados de Connecticut y Rhode Island.

Kevin Ruddock, The Nature Conservancy; imagen de fondo *Stable Nighttime Lights* de NOAA/NGDC (Administración Atmosférica Oceánica Nacional / Centro Nacional de Datos Geográficos).



Cortesía The Nature Conservancy

Una vista aérea del área protegida de la zona fronteriza de Pawcatuck.

inicial o, a veces, la presión legal derivada de algunos casos judiciales de influencia. Una vez establecidas, las organizaciones regionales suelen requerir un gran esfuerzo para sostenerse, lo que explica en gran medida la poca cantidad de propuestas para crear este tipo de institución en las últimas décadas (Jensen 1965; Derthick 1974; Robbins y otros 1983; y Calthorpe y Fulton 2001).

En lugar de crear nuevas instituciones, distintos líderes de más de 450 regiones de todo el país se han dedicado a realinear las instituciones existentes con el fin de conformar consejos regionales, que generalmente no poseen la autoridad para tomar e imponer decisiones de por sí pero cuyo objetivo es promover la cooperación regional y el intercambio de servicios. En Nueva Inglaterra, estas organizaciones han evolucionado de tal manera que llenan el vacío dejado por los débiles gobiernos de los condados y, por lo general, sus límites coinciden con los límites de los condados, lo que puede o no corresponder con el territorio del problema.

La segunda respuesta, mucho más común en estos días, es reunir a las personas “correctas” que posean la mejor información disponible en foros específicos y personalizados. Este enfoque, que podría denominarse “forma de gobierno por redes regionales”, es más bien jerárquicamente ascendente en lugar de descendente y depende en gran medida de la capacidad de sus participantes de construir y sostener redes informales para poder concretar los objetivos. En algunos casos, estos foros específicos establecen la base para crear instituciones regionales más formales en el futuro.

OBSTÁCULOS A LAS REDES REGIONALES

Obviamente, construir y sostener redes regionales es más fácil de decir que de hacer. En base a nuestra investigación y experiencia, existen cuatro obstáculos principales para la planificación a

través de las fronteras. En primer lugar, el mismo hecho de pensar y actuar como una región genera preguntas en cuanto a los participantes y a los alcances del problema: ¿Quién debería tomar la iniciativa para organizar y convocar reuniones regionales, y a quién más debería involucrarse en estas actividades? ¿Cuáles serían los temas a tratar? ¿Cómo debería definirse la región? ¿Cómo pueden las diferentes partes (públicas, privadas y sin fines de lucro) compartir las responsabilidades y costos relacionados con el logro de los objetivos identificados? Aun en aquellos lugares donde existen consejos de planificación regional, las normas que rigen u orientan estas actividades no quedan del todo claras.

En segundo lugar, el valor de trabajar juntos no siempre resulta obvio o aceptado. Tal como ocurre con otras formas de negociación entre varias partes, resulta difícil movilizar e involucrar a la gente a menos que y hasta que crean que tendrán más probabilidades de lograr sus objetivos a través de la colaboración regional en lugar de actuar en forma independiente. Los funcionarios públicos pueden ser reacios a involucrarse por miedo a que este tipo de actividad socave su autoridad y, por otro lado, los líderes empresarios y desarrolladores inmobiliarios pueden ver este tipo de colaboración como algo en lo que no vale la pena gastar el tiempo. A los residentes de las ciudades, por lo general, les atrera la idea de la planificación regional, creyendo que alguien que no vive en su ciudad vendrá a tomar decisiones acerca de sus tierras. Otras partes interesadas tal vez sólo tengan otras prioridades o una mejor alternativa para satisfacer sus intereses.

En tercer lugar, muchas personas desconocen el proceso de colaboración regional, por lo que dicha incertidumbre los hace sentir incómodos y reacios. Además, es posible que la gente carezca de las habilidades necesarias para organizar y representar a su electorado, tratar temas científicamente complejos y negociar con efectividad en un entorno de múltiples partes involucradas. Otros pueden sentirse intranquilos con la naturaleza orgánica de los foros regionales específicos y con la forma en que estos foros deberían participar en los procesos formales de toma de decisiones.

Aun cuando los participantes pudieran sortear los obstáculos mencionados, su efectividad en la colaboración regional por lo general se vería limitada por un cuarto factor: la falta de recursos. En una evaluación de cerca de 75 iniciativas regionales establecidas en la región occidental del país, casi todos los participantes indicaron que el obstáculo principal para lograr una colaboración más efectiva eran los “recursos limitados” (McKinney 2002). Entre los recursos citados, encontramos el tiempo, el dinero, la información y el conocimiento. Las personas que intentaron iniciar y apoyar proyectos regionales de uso del suelo en tres casos recientes (en el valle de San Luis en la región centro-sur de Colorado, en el valle Flathead en el noroeste de Montana y en la cuenca superior del río Delaware) indicaron haber pasado dificultades debido a la falta de recursos económicos y gente capacitada.

En resumen, el desafío de abordar los problemas sobre el uso del suelo a nivel de múltiples jurisdicciones no es principalmente científico o técnico, ni tampoco se trata simplemente de gestionar el uso del suelo de manera más efectiva y eficiente. Básicamente, el uso del suelo a nivel regional es un desafío sociopolítico. La cuestión de si podemos integrar las necesidades, intereses

y visiones de múltiples jurisdicciones, sectores y partes interesadas. Se trata además de la forma en que la sociedad logra abordar el tema de los intereses compartidos e intereses en conflicto que, en este caso, se refieren al uso del suelo.

UN MARCO EMERGENTE

En los últimos años, el Instituto Lincoln ha tomado la iniciativa en cuanto al estudio y la evaluación de la colaboración regional en lo que respecta a problemas sobre el uso del suelo a través de políticas e informes de investigación, programas educativos y talleres sobre el uso del suelo a nivel regional. Teniendo en cuenta toda esta investigación, surgen al menos tres lecciones generales.

En primer lugar, las iniciativas regionales varían grandemente en cuanto a quién lidera el proyecto, así como también en lo que respecta a la escala, el propósito, los problemas, las actividades y la estructura del proyecto, incluso el financiamiento y los plazos. Aunque algunas iniciativas se suman a las instituciones gubernamentales existentes, otras tienen una naturaleza más específica y llenan los vacíos que existen en los diferentes niveles del gobierno. Ya sean formales o específicas, las iniciativas regionales ofrecen oportunidades públicas que, de otra manera, no existirían, con el fin de abordar los problemas acerca del uso del suelo cuando se encuentran involucradas varias jurisdicciones.

En segundo lugar, la colaboración regional comprende tanto un elemento de procedimiento (cómo planificar a través de las fronteras) como un elemento sustantivo (políticas, programas, actividades y otras medidas necesarias para abordar un problema de uso del suelo a nivel regional en particular). El trabajo llevado a cabo por el Instituto Lincoln sobre los aspectos de procedimiento de la colaboración regional sirve de complemento y aporte a su programa de solución de conflictos sobre uso del suelo, aunque presenta dos diferencias fundamentales: la colaboración regional trata principalmente con múltiples jurisdicciones, lo que nos lleva a la cuestión de convocar a diferentes partes interesadas; y, por otro lado, tiene que ver más con el diseño de nuevos sistemas de gobierno (tanto formales como informales) en lugar de la resolución de conflictos en sí mismos.

En tercer lugar, no existe un modelo de planificación a través de las fronteras, sino sólo un conjunto de principios directivos para la colaboración regional:

- Enfocarse en un objetivo convincente
- Movilizar e involucrar a las personas “correctas”
- Definir los límites regionales según los intereses de las personas
- Identificar y categorizar los problemas en forma conjunta
- Debatar y tomar decisiones en forma cooperativa
- Tomar medidas estratégicas
- Ser flexibles y adaptarse con el fin de sostener la colaboración regional

Esta “teoría del cambio” postula que la implementación de un conjunto de principios como éste da como resultado soluciones más efectivas, con mayor información y con un apoyo más amplio a la hora de tratar los problemas de uso del suelo a nivel de múltiples jurisdicciones (véase www.umpri.org).

ALGUNAS PREGUNTAS PENDIENTES

¿Quién debería tomar la iniciativa para organizar y convocar reuniones regionales?

En muchos círculos profesionales existe un continuo debate acerca del papel que cumple el gobierno y su capacidad para iniciar procesos de colaboración efectivos. Muchos sostienen que el gobierno no puede organizar y convocar con éxito estas iniciativas debido a su resistencia institucional inherente y a su falta de reacción. Por el contrario, los ciudadanos por lo general forman foros más efectivos a través de iniciativas orgánicas y de base. En toda la zona occidental del país, existe un movimiento creciente donde los ciudadanos, frustrados debido a la falta de reacción del gobierno, forman grupos locales con el fin de abordar una serie de problemas sobre el uso del suelo, desde lo concerniente a la gestión del crecimiento, pasando por las especies en peligro hasta la distribución del agua (Kemmis 2001). En el noreste, los ciudadanos que viven en ciudades y estados lindantes están reconociendo hoy en día los recursos, valores, amenazas y oportunidades que tienen en común, y se están comprometiendo a realizar proyectos de planificación en conjunto, llevar a cabo campañas de desarrollo económico regional y presentar solicitudes para obtener la designación oficial de sus respectivas regiones.

No obstante, según estudios recientes, la participación de uno o varios niveles de gobierno resulta esencial para la efectividad de los procesos más específicos liderados por ciudadanos. (Kenney 2000; Susskind y otros 1999; Susskind y otros 2000). Los gobiernos no sólo brindan asistencia económica y técnica sino que también son un factor crucial si la intención de una iniciativa regional es darle forma a la política sobre uso del suelo o influenciarla. Después de todo, las instituciones del gobierno oficial constituyen los procesos formales y públicos de toma de decisiones en nuestra sociedad.

Ni el enfoque descendente ni el ascendente es superior al otro en sí mismo y, al final de cuentas, ambos extremos del espectro deben encontrarse para lograr cambios positivos. Ya sea que la iniciativa regional sea catalizada y llevada a cabo por ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, empresas o funcionarios públicos, siempre será mucho más efectiva cuando aquellos que inician el proceso ejercen un liderazgo en colaboración. Dichos líderes facilitan el desarrollo de una visión en común cruzando los límites jurisdiccionales y culturales, creando coaliciones con personas que poseen diferentes intereses y puntos de vista, movilizándolo a las personas, ideas y recursos necesarios para avanzar en la dirección deseada, y manteniendo redes de relación. En este sentido, la colaboración regional es mucho más similar a la organización de una campaña política que a la elaboración de un plan regional.

Los siguientes tres ejemplos (de los cuales los primeros dos tienen que ver con talleres regionales auspiciadas por el Instituto Lincoln) ilustran la necesidad de tener el coordinador correcto y de emplear las características del liderazgo en colaboración. En la cuenca superior del río Delaware, dos agencias gubernamentales iniciaron conversaciones a nivel regional, pero identificaron los problemas y elaboraron las soluciones antes de consultar con los ciudadanos u otras partes interesadas. No es de sorprender que muchas personas que no participaron del proceso inicial

criticaran tanto la definición de la región como el alcance del proyecto.

En el valle de San Luis, en Colorado, los ciudadanos y grupos de interés intentaron crear un proceso de planificación regional sobre uso del suelo, pero los funcionarios municipales electos aplazaron demasiado el tema y tildaron a los participantes de “agitadores”. Esta experiencia nos muestra lo que puede ocurrir cuando los ciudadanos se adelantan a los responsables de la toma de decisiones, es decir, cuando la voluntad civil va más rápido que la voluntad política e institucional.

Mirando el lado más positivo, ciertos líderes provenientes del sector público, privado y sin fines de lucro, así como también académicos, medios de comunicación y otros, han tomado la iniciativa conjunta para crear “*Billings on the Move*”, un espacio de debate acerca de lo que se necesita para promover y sostener la vitalidad económica de la región de Billings, Montana, y sus alrededores. Una de las razones principales del éxito de dicho proyecto descansa en el hecho de que todas las partes clave interesadas participaron del proyecto desde sus comienzos, y que identificaron los problemas y elaboraron soluciones en forma conjunta.

¿Es posible movilizar e involucrar a las personas “por adelantado”, de manera preventiva y con iniciativa, en lugar de hacerlo “por reacción” una vez que surge una crisis, amenaza o conflicto en torno al uso del suelo a nivel regional?

En el valle de San Luis, ciudadanos y líderes provenientes de todo el espectro social se reunieron hace unos años con el fin de aunar esfuerzos para luchar contra una propuesta de exportar aguas subterráneas fuera del valle. Mediante este esfuerzo, demostraron tener suficiente voluntad cívica y capacidad política para organizarse en forma regional en respuesta a una amenaza externa real. Sin embargo, estas mismas personas hoy están teniendo dificultades para organizarse con el fin de abordar problemas de uso del suelo que no representan una crisis inmediata. No obstante, algunos observadores creen que si no actúan con rapidez, a la larga el valle se convertirá en otro destino turístico costoso, similar a Aspen, Sun Valley o Jackson Hole.

En respuesta a estas inquietudes, estamos trabajando junto con la Fundación Orton con el fin de determinar si la utilización de la tecnología (en particular, el software de visualización y creación de escenarios conocido como Community Viz) podría brindar el apalancamiento necesario para movilizar e involucrar a las personas, ayudarlas a ver qué es lo que está en juego y evaluar de qué manera la colaboración regional resulta útil para abordar los problemas de interés común. El desafío, entonces, no sólo es enfocarse en un problema tangible sino también aumentar la capacidad social y política de la región con el fin de pensar y actuar con mayor iniciativa.

¿Cómo puede medirse el éxito de la colaboración regional?

La cuestión acerca de cuáles son los criterios o mediciones que deberían utilizarse para evaluar las medidas que se toman con el fin de planificar a través de las fronteras nos lleva nuevamente a la diferencia que existe entre el aspecto de procedimiento y el aspecto sustantivo en cuanto a la colaboración regional. Si aceptamos la existencia de dicha diferencia, todo marco para evaluar

el éxito debería entonces incluir mediciones que se apliquen tanto a los procesos como a los resultados.

Un estudio reciente evaluó el éxito de 50 iniciativas de colaboración comunitaria en la zona occidental de las Montañas Rocosas, las cuales por naturaleza eran regionales, ya que comprendían dos o más jurisdicciones (McKinney y Field 2005). Se utilizaron 27 indicadores para medir la satisfacción de los participantes en cuanto al resultado sustantivo de la iniciativa, sus efectos en las relaciones de trabajo y la calidad del proceso en sí mismo. Este marco de evaluación también permitió a los participantes reflexionar acerca del valor de la colaboración comunitaria comparado con otras alternativas.

Los que respondieron a la encuesta por lo general estaban satisfechos con el uso de la colaboración comunitaria para abordar problemas relacionados con tierras y recursos federales. El 70 por ciento de los encuestados indicó que los 27 indicadores habían brindado un aporte significativo a su nivel de satisfacción tanto con el proceso como con los resultados. El 86 por ciento de los participantes indicó que recomendaría el método de proceso comunitario o regional para abordar un problema similar en el futuro.

Los participantes tendieron a calificar los conceptos de “relaciones de trabajo” y “calidad del proceso” como más importantes que el concepto de “resultados”, lo que sugiere que las personas, al menos, están tan interesadas en tener oportunidades para involucrarse cívicamente y debatir de forma significativa como en lograr un resultado preconcebido. Estos resultados demuestran el valor que tiene la colaboración comunitaria o regional, en particular si se compara con otros foros dedicados a la elaboración de políticas sobre el uso del suelo y a la resolución de conflictos sobre el uso del suelo. Resulta necesaria una investigación más profunda para afirmar o pulir estos resultados, así como también para aclarar el impacto que una colaboración regional puede ejercer sobre diferentes objetivos sociales, económicos y ambientales.

CONCLUSIÓN

La planificación a través de las fronteras, también denominada “colaboración regional”, va surgiendo de a poco como un componente esencial de las políticas y la planificación del suelo en el siglo XXI. Por ejemplo, la Conferencia sobre Conservación Cooperativa de la Casa Blanca de 2005 (la cuarta conferencia de la Casa Blanca que se dedicó a la conservación) incluyó varias sesiones que versaban sobre la colaboración entre fronteras con el fin de promover el gobierno compartido. Ya sea que los problemas que se traten en dichos foros se enfoquen en el rápido crecimiento y sus consecuencias o en la necesidad de retener y expandir la base económica local, dichos problemas por lo general se abordan mejor mediante la planificación a través de las fronteras creadas por las jurisdicciones gubernamentales, los sectores económicos y las diferentes disciplinas académicas. De hecho, en muchos casos, esta es la única manera de resolver estos problemas en forma efectiva.

REFERENCIAS

- Calthorpe, Peter y William Fulton. 2001. *The regional city: Planning for the end of sprawl*. Washington, DC: Island Press.
- Derthick, Martha. 1974. *Between state and nation: Regional organizations of the United States*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Foster, Kathryn A. 2001. *Regionalism on purpose*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Jensen, Merrill. 1965. *Regionalism in America*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Kemmis, Daniel. 2001. *This sovereign land: A new vision for governing the West*. Washington, DC: Island Press.
- Kenney, Doug. 2000. *The new watershed sourcebook*. Boulder: The University of Colorado Natural Resources Law Center.
- McKinney, Matthew y otros. 2002. Regionalism in the west: An inventory and assessment. *Public Land and Resources Law Review*: 101–191; www.ars.org.
- . 2004. Working across boundaries: A framework for regional collaboration. *Land Lines* 16(3): 5–8.
- McKinney, Matthew y Pat Field. 2005. *Evaluating community-based collaboration*. Presentado ante *Society and Natural Resources*.
- Porter, Douglas R. y Allan D. Wallis. 2002. *Exploring ad hoc regionalism*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Robbins, William G., Robert J. Frank y Richard E. Ross. 1983. *Regionalism and the Pacific Northwest*. Corvallis: Oregon State University Press.
- Susskind, Lawrence, Ole Amundsen y Masahiro Matsuura. 1999. *Using assisted negotiation to settle land use disputes: A guidebook for public officials*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Susskind, Lawrence, Mieke van der Wansem y Armand Ciccarelli. 2000. *Mediating land use disputes: Pros and cons*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

1.6

Cómo trabajar más allá de los límites: Un marco para la colaboración regional

Matthew McKinney, John Parr y Ethan Seltzer | Julio 2004

El pensamiento y la acción regionales se han planteado en este país por más de 100 años. Después de realizar un estudio del Oeste [de los Estados Unidos] en 1890, John Wesley Powell publicó un ensayo titulado *Institutions for the Arid Lands*, en el cual planteó que las instituciones más adecuadas para gobernar los recursos del área oeste eran las mancomunidades definidas por las cuencas hidrográficas. Powell razonaba: “hay un conjunto de intereses y valores interdependientes y unificados, todos reunidos en [una] cuenca hidrográfica, y todos segregados del resto del mundo por límites geográficos bien definidos. Los habitantes de tal distrito tienen intereses comunes, derechos comunes y deberes comunes y tienen necesariamente que trabajar juntos para lograr fines comunes” (Powell 1890, 114).

La recomendación de Powell respecto a la organización alrededor de cuencas hidrográficas fue ignorada, en gran medida, durante los años de formación, asentamiento y desarrollo del Oeste (Stegner 1953). No obstante, su visión respecto a las democracias basadas en las cuencas hidrográficas es parte de una historia más amplia respecto a cómo los ciudadanos y las comunidades estadounidenses han intentado gobernar los asuntos públicos organizados en regiones. Unos 30 años después del ensayo de Powell, en 1923, Lewis Mumford, Benton MacKaye y otros crearon la Asociación de Planificación Regional de América (Regional Planning Association of America), para concentrarse, en mayor medida, en las ciudades y las regiones municipales y, en menor medida, en las áreas rurales y selváticas. Aunque la historia del regionalismo se caracteriza por una combinación de éxitos y fracasos, en toda América del Norte hay un renovado interés por analizar los problemas del uso del suelo, de los recursos naturales y del medio ambiente considerando a las regiones (véanse Derthick 1974; Seltzer 2000; Foster 2001).

En la actualidad, las iniciativas regionales emergen como respuesta al aumento del uso del suelo y a asuntos relacionados que trascienden los límites políticos y jurisdiccionales y por lo general involucrando a empresas y organizaciones sin fines de lucro. Estos asuntos, con frecuencia,

se formulan más como una crisis o una amenaza y, en menos de los casos como una oportunidad: la expansión urbana descontrolada que trasciende los límites de ciudades, de los condados y hasta de los estados; el suministro de agua para comunidades en crecimiento; la protección de la calidad del agua; el hábitat de la vida silvestre; la administración de corredores de tráfico; el desarrollo económico y la tributación. Las soluciones eficaces requieren que las personas trabajen más allá de los límites (jurisdicciones, sectores y hasta disciplinas) a una escala regional que corresponda al reto o a la oportunidad, como ocurre en la región de Highlands, de Nueva York y Nueva Jersey.

Sin embargo, las instituciones existentes, rara vez tienen la legitimidad y la credibilidad para reunir la gran variedad de partes interesadas en o que se ven afectadas por los problemas regionales. Como respuesta, en algunos casos, los gestores de políticas ordenan alguna forma de colaboración regional como la manera más lógica de analizar los problemas que trascienden los límites. A las Organizaciones Metropolitanas de Planificación, por ejemplo, se les exige que desarrollen planes de transporte regional para lograr el acceso a fondos federales. Algunos esfuerzos basados en el paisaje, como la Comisión del Parque Adirondack y el Área Panorámica Nacional del Columbia River Gorge (ver figura 1.6.1), también se ubican en esta categoría. En estos tipos de casos, los gestores de políticas ordenan la colaboración regional cuando es obvio que responder dentro de los límites jurisdiccionales es una medida ineficaz o una amenaza para la integridad de los recursos claves fundamentales para la identidad y las posibilidades de la comunidad.

FIGURA 1.6.1 Área Panorámica Nacional del Columbia River Gorge



Fuente: Área Panorámica Nacional del Columbia River Gorge, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio Forestal (<http://www.fs.fed.us/r6/columbia/forest/maps/>).

Cuando los gestores de políticas actúan con lentitud, o no actúan, las partes interesadas pueden frustrarse y, a la larga, darse cuenta de que, si algo ha de pasar, los ciudadanos tienen que tomar la iniciativa, con o sin la participación gubernamental. De tal forma las iniciativas regionales surgen tanto desde los niveles más bajos como desde los niveles más altos. Cuando los habitantes de un mismo lugar desarrollan una conciencia compartida de que tomar acción conjuntamente es la mejor manera de atender una crisis, una amenaza o una oportunidad regional, o simplemente para lograr economías de escala, vemos que las iniciativas regionales surgen de una manera más orgánica, originándose de un sentido de destino compartido.

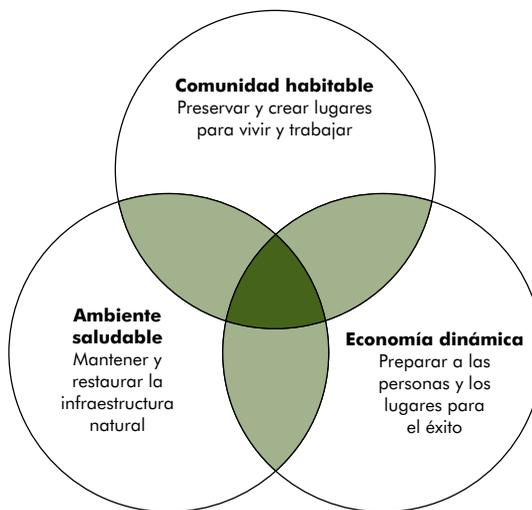
A la luz del creciente interés por actuar regionalmente, este artículo ofrece un marco para ayudar a organizar nuestras ideas acerca del regionalismo y comenzar a identificar y promover las mejores prácticas para la colaboración regional. Ningún modelo o enfoque resolverá, por sí solo, todos los problemas regionales. No obstante, al estudiar los esfuerzos regionales en todo el país, es posible identificar un conjunto común de objetivos y principios para iniciar, diseñar y sostener los esfuerzos regionales.

Poco antes de morir, John W. Gardner, quien por mucho tiempo promovió los enfoques regionales para resolver los problemas públicos, dijo que no puede haber “más regionalismo como un fin en sí mismo. Ahora necesitamos un regionalismo pragmático con un propósito” (Parr et al. 2002, 3). Aunque los objetivos específicos de las iniciativas regionales varían, el propósito general de la mayoría de las iniciativas regionales es integrar tres objetivos (ver figura 1.6.2).

LIDERAZGO REGIONAL

Para lograr estos objetivos, las iniciativas regionales requieren cierto tipo de liderazgo. Contrario a ejercer la autoridad tomando acción unilateralmente (un modelo de liderazgo de comando y control), las personas que inician esfuerzos regionales cruzan jurisdicciones, sectores, disciplinas y culturas para forjar alianzas que incluyan diversos intereses y puntos de vista. Estos “administradores regionales” invitan a las personas a apropiarse de la visión y los valores compartidos y trabajan duro para salvar diferencias y tejer redes de relaciones.

FIGURA 1.6.2 Objetivos de la colaboración regional



Los administradores regionales comparten el poder y movilizan personas, ideas y recursos. Además, brindan integridad y credibilidad y muestran una gran tolerancia a la complejidad, la incertidumbre y el cambio. Promueven el diálogo y entablan relaciones respetando la diversidad de las ideas y los puntos de vista. El respeto fomenta la confianza, lo cual, a su vez, fomenta la comunicación, el entendimiento y, a la larga, el consenso.

Los administradores regionales tienden a comprometerse con el bienestar a largo plazo de un lugar en particular. Para superar los retos regionales, actúan con el mismo espíritu empresarial y la misma persistencia que caracterizan a los empresarios que levantan un negocio; son *empresarios cívicos*. Reconocen la necesidad de contar con enfoques regionales más interconectados para atender asuntos sociales, económicos y ambientales; son *integradores*. Recaban el respaldo de dirigentes, ciudadanos, grupos de interés y gestores de políticas respecto a una visión compartida; son *creadores de coaliciones*. Los administradores regionales se responsabilizan a sí mismos y los unos a los otros para lograr resultados tangibles y resoluciones sostenibles.

Los administradores regionales pueden ser funcionarios locales elegidos o nombrados, profesores universitarios o de colegios universitarios, empresarios ejecutivos locales, funcionarios de fundaciones con programas filantrópicos, personal o miembros de juntas de organizaciones sin fines de lucro y activistas comunitarios. Independientemente de dónde provengan o de cuál sea su condición social, comparten una creencia común sobre la necesidad de trabajar más allá de los límites para lograr los objetivos de la administración regional (Parr et al. 2002).

PRINCIPIOS DE LA COLABORACIÓN REGIONAL

Para desarrollar comunidades habitables, economías dinámicas y ambientes saludables mediante la colaboración regional, hemos extraído siete principios de fuentes literarias y de nuestra propia experiencia. Dichos principios no son necesariamente nuevos, pero representan las prácticas que, cuando se utilizan en el contexto regional, crean las condiciones para una colaboración exitosa.

1. *Presentar el argumento.* Trabajar más allá de los límites es difícil. Los acuerdos políticos existentes se caracterizan por una gran inercia, de manera que las justificaciones para trabajar en el ámbito regional tienen que ser claras y convincentes. La colaboración regional surge cuando un grupo nuclear de dirigentes reconoce una crisis, una amenaza o una oportunidad que los arreglos institucionales existentes tienen pocas probabilidades de atender adecuadamente. Dependiendo de las necesidades y los intereses particulares de una región, las iniciativas se pueden organizar para lograr uno o más objetivos (ver recuadro 1.6.1). Dichos objetivos, lejos de ser mutuamente excluyentes, se refuerzan unos a otros y sugieren una progresión natural desde el conocimiento y la construcción de un sentido de comunidad hasta llegar al apoyo y la gobernanza.
2. *Movilizar e involucrar participantes clave.* Para ser eficaces, las iniciativas regionales tienen que involucrar a las personas adecuadas. Si el objetivo es promover un interés o un resultado en

particular, hará falta contar con un grupo de personas diferente del que haría falta si el objetivo fuera llegar a un consenso respecto a una perspectiva regional o resolver una disputa entre múltiples personas con distintos puntos de vista. En el segundo tipo de situaciones, los foros regionales deben ser tan inclusivos como sea posible y buscar personas que estén interesadas en o que se vean afectadas por el problema, es decir: las personas necesarias para implementar cualquier potencial recomendación potencial (entiéndase, las que tienen autoridad) y las personas que podrían minar el proceso o el resultado si no se les incluyera.

3. *Definir la región conforme a los intereses de las personas.* Las regiones tienen diferentes tamaños y formas. Algunas se definen por un sentido de pertenencia, mientras que otras se orientan hacia una función o un fin clave, como una cuenca hidrográfica, un corredor de transporte o un ecosistema. La manera en que las personas definen una región surge naturalmente de sus intereses y preocupaciones. Esta variación de escala sugiere que el regionalismo es, a la vez, un tema unificador y un concepto adaptivo. Como quiera que se defina, una región tiene que calar en el corazón y la mente de las personas y despertar sus intereses comunes. Los límites geográficos exactos de una región suelen ser menos importantes que el proceso de establecer claramente el área medular de interés. Los límites pueden ser blandos y flexibles y pueden adaptarse a necesidades e intereses cambiantes.
4. *Fomentar el aprendizaje mutuo.* Los esfuerzos regionales suelen comenzar ofreciendo oportunidades de aprender acerca de la región y de cómo pensar y trabajar más allá de los límites. Desarrollar un entendimiento común fomenta un sentido de identidad regional y, con frecuencia, la voluntad de actuar. Los foros regionales deben facilitar que los participantes elaboren la mejor información disponible, de forma conjunta, y que confíen en la misma independientemente de la fuente para, así, crear un sentido de apropiación sobre la historia de la región. Los esfuerzos regionales deben tomar en consideración una variedad de escenarios y opciones para forjar el futuro de la región, y todos los participantes deben tener la misma oportunidad de aportar sus opiniones e información.
5. *Forjar decisiones colaborativas.* Dado que la mayoría de las iniciativas regionales no cuentan con autoridad en sí mismas, tienen que crear coaliciones y fraguar decisiones colaborativas para fomentar el cambio social y conformar la política pública. La colaboración es un proceso de aprendizaje social en el cual las personas comparten conocimiento, ideas y experiencias mediante la interacción cooperativa y directa. La premisa de la colaboración es que, si las

RECUADRO 1.6.1

Objetivos de las iniciativas regionales

Adquisición de conocimiento y entendimiento

Realizar investigación
Adquirir información

Desarrollo comunitario

Informar e instruir a ciudadanos y dirigentes
Promover el entendimiento mutuo
Conformar los valores públicos
Estimular el diálogo
Fomentar un sentido común de pertenencia

Distribución de recursos

Resolución de problemas específicos

Proporcionar insumo y consejo
Promover un interés o resultado particular
Resolver disputas

Gobernanza

Tomar y hacer cumplir decisiones

personas adecuadas se unen de manera constructiva y con buena información, producirán soluciones eficaces y sostenibles para los retos y las oportunidades que tienen frente a sí. La colaboración genuina se da cuando las personas se escuchan unas a otras, analizan las justificaciones o los intereses subyacentes a los puntos de vista opuestos y buscan soluciones que integren a tantos intereses como sea posible. La toma de decisiones colaborativa puede tener como resultado un consenso o un acuerdo unánime, o tal vez no, pero permite que los participantes creen coaliciones eficaces para alcanzar los objetivos.

6. *Tomar acción estratégica.* Los objetivos de una colaboración regional deben determinar lo que hace la gente. La experiencia sugiere que el éxito temprano ayuda a dar impulso y confianza. Es importante desarrollar la capacidad de (1) comunicar el mensaje, hacerlo pertinente y convincente y utilizar múltiples estrategias para informar, instruir y movilizar a las personas (por ejemplo, medios, eventos públicos, publicaciones, páginas web); (2) vincular el esfuerzo a sistemas de toma de decisiones ya establecidos procurando acceso al poder, más que el poder en sí mismo, y (3) monitorear, evaluar y adaptar las decisiones diseñando indicadores del desempeño y aclarando quién hará qué, cuándo y cómo.

Ser estratégico y decidir qué hacer requiere entender cómo la acción regional complementa los esfuerzos locales, estatales y hasta nacionales. Los resultados deseados respecto a una región suelen depender de muchas decisiones aparentemente desconectadas. Las estrategias regionales tienen que reconocer estas contingencias de manera anticipada y crear oportunidades de tender lazos, coordinar acciones y obtener logros que, de otra manera, no se alcanzarían.

7. *Sostener la acción regional e institucionalizar los esfuerzos regionales.* Suponiendo que existe la necesidad de sostener una colaboración regional, el reto clave es mantener involucradas a las partes interesadas y reclutar a más dirigentes. Ya que la región no es la comunidad de nadie, fomentar un sentido de identidad regional, responder a las necesidades y los intereses de los colaboradores y alcanzar y compartir logros son aspectos de suma importancia para sostener cualquier esfuerzo regional. Para ser eficaces, las iniciativas regionales deben ser tanto idealistas como oportunistas. La atención de las personas tenderá a regresar naturalmente a las instituciones más establecidas, por lo general locales, si la misión del esfuerzo regional no se repasa, revisa, renueva y adapta de manera constante y consistente, analizando nueva información y nuevas oportunidades.

Los administradores regionales deben, además, explorar el valor de integrar los esfuerzos regionales a instituciones existentes o de diseñar nuevas instituciones. Los colaboradores tienen que identificar y desarrollar las capacidades para sostener las iniciativas regionales: personas, recursos (por ejemplo, dinero e información) y estructura organizativa. Dados el origen y la diversidad de las iniciativas regionales, no es sorprendente que hayan surgido distintos modelos organizativos para atender ciertos retos en particular.

HERRAMIENTAS PARA LA COLABORACIÓN REGIONAL

Para fomentar las iniciativas regionales eficaces y respaldar a los administradores regionales, el Instituto Lincoln ofrece el curso Colaboración Regional, para el desarrollo de destrezas, por lo general de dos días en la primavera. El Instituto también convoca a Clínicas de Colaboración Regional en regiones seleccionadas, donde trabaja con diversos grupos de personas para analizar los retos y las oportunidades regionales que las mismas enfrentan. Recientemente, se completaron las clínicas de Highlands, Nueva York y Nueva Jersey, y de la Delaware River Basin; ambas regiones experimentan gran crecimiento y desarrollo.

La Alianza para la Administración Regional (Alliance for Regional Stewardship) se encuentra en el proceso de crear RegionLink, una red de consulta por Internet para los profesionales regionales.

Nuestro enfoque respecto a la colaboración regional es experimental. Nos interesa colaborar con y aprender de personas involucradas en diferentes ámbitos regionales y en distintos problemas. Por favor comuníquese con nosotros para contarnos su historia y sugerir cómo podemos mejorar el enfoque presentado aquí para poder reflejar más fielmente la práctica de la administración regional.

REFERENCIAS

- Derthick, Martha. 1974. *Between nation and state: Regional organizations of the United States*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Foster, Kathryn A. 2001. *Regionalism on purpose*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- McKinney, Matthew, et al. 2002. Regionalism in the West: An inventory and assessment. *Public land and resources law review*, 101–191. Missoula: The University of Montana School of Law.
- Parr, John, et al. 2002. *The practice of stewardship: Developing leadership for regional action*. Denver, CO: Alliance for Regional Stewardship, Marzo.
- Powell, John Wesley. 1890. Institutions for the arid lands. *The Century Magazine* (Mayo–Junio): 111–116.
- Seltzer, Ethan. 2000. Regional planning in America: Updating earlier visions. *Land Lines* (Noviembre): 4–6.
- Stegner, Wallace. 1953. *Beyond the hundredth meridian*. Lincoln: University of Nebraska Press.

1.7

Cómo confrontar el crecimiento regional, la vivienda y el transporte

David Soule | Abril 2004

Tratando de resolver los problemas relacionados con la congestión del tránsito y el acceso (económico) a la vivienda, los directores ejecutivos de los 25 mayores consejos regionales metropolitanos del sector público se reunieron en Los Ángeles en septiembre de 2003 en su segundo foro regional. Esta conferencia de tres días fue auspiciada por el Instituto Lincoln, la fundación Fannie Mae y la Asociación Nacional de Consejos Regionales (NARC).

CASOS DE ESTUDIO

En la sesión de apertura se presentaron tres casos de estudio que ilustran los diferentes enfoques en cuanto al crecimiento y el desarrollo: Atlanta, Chicago y Los Ángeles.

En la región de Atlanta viven 3,6 millones de personas en 10 condados. Charles Krautler, de la Comisión Regional de Atlanta (ARC), explicó que la comisión fue creada en 1947 y que, en 1952, presentaron su primer plan regional. “En este plan se proponía un estricto patrón de desarrollo en el que los límites del crecimiento urbano se establecían cerca de donde la I-285 abraza nuestra región”, informó. “Esta propuesta fue rechazada de plano. En su lugar, adoptamos un plan que proponía el crecimiento en círculos concéntricos. No dejamos la expansión urbana descontrolada sin planificar; la planificamos y la obtuvimos”. Sin embargo, según Krautler, “ahora tenemos dos sociedades. Muchas personas se mudaron al norte de la región y, con ellos, se llevaron su fortuna. Los animamos a compensar los viajes largos por casas más grandes. Pero la pobreza continúa concentrándose en Atlanta y en el condado de Fulton”.

Para el año 2030 no se pronostica reducción alguna, ya que se espera que la población crezca a 5,4 millones de personas y que el empleo aumente a 3,1 millones de puestos de trabajo. Esto significa más congestión, y Atlanta, además, se enfrenta a otros obstáculos. Esta región es el área metropolitana más grande con la menor cantidad de provisión de agua y no existen posibilidades de expandir significativamente esta provisión. “Si continuamos haciendo lo mismo, entonces lo que

tenemos hoy es lo mejor que podemos lograr”, opinó Krautler. “Estamos intentando animar a la gente a volver a la ciudad. Después de perder población en los últimos 30 años, la ciudad creció unas 16.000 personas desde el censo del año 2000. En un esfuerzo por dar marcha atrás el reloj del crecimiento sin control, la ARC designó 44 centros de actividades barriales como parte de su plan de desarrollo regional, que involucra el transporte y el uso del suelo. Cada uno de estos centros recibe recursos en planificación y, más importante aún en infraestructura con el fin de concentrar la urbanización”.

El área metropolitana de Chicago es el “núcleo del Medio Oeste”, en palabras de Ron Thomas, de la Comisión de Planificación del Noreste de Illinois (NIPC). Con una población de más de 8 millones de residentes esparcidos en 6 condados y 272 municipios incorporados, Chicago ha edificado su fortaleza en las orillas del lago Michigan. La región de la NIPC abarca casi 4,5 millones de puestos de trabajo y 62 empresas consideradas dentro del ranking Fortune 1000. Esta región, de 6.400 kilómetros cuadrados, se expande hasta Wisconsin al norte y hasta Indiana al este. Aun así, Thomas se lamenta: “Nuestro ‘límite’ de crecimiento urbano se encuentra más allá de nuestra región. Y esto significa que la gente que intenta controlar este crecimiento no participa en nuestra comisión”.

El entramado urbano de Chicago, basado en el plan Burnham (el primer plan regional del país, creado en 1909), se sostiene mediante una serie de 200 centros barriales, una extensa red ferroviaria y un sistema de autopistas en expansión. Según Thomas, la buena noticia es que “el 90 por ciento de la población de la región se encuentra dentro de 1 kilómetro y medio de una línea de tránsito”. También existen tres ciudades satélites, Elgin, Joliet y Aurora, que crean una región policéntrica alrededor de los límites occidentales de Chicago. El resultado neto es que esta región todavía tiene la capacidad de absorber el crecimiento proyectado de más de 2 millones de personas nuevas en los próximos 30 años.

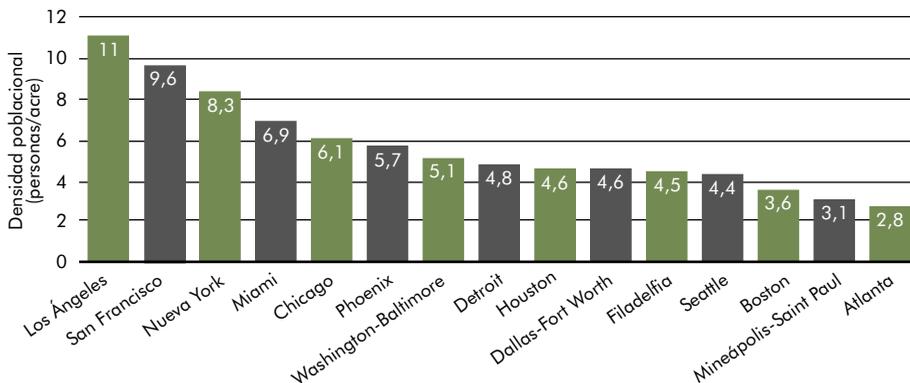
Como toda región metropolitana, Chicago está experimentando inmigración proveniente de todo el mundo, especialmente de familias hispanas. Los nuevos inmigrantes ingresan a una región con patrones de segregación socioeconómica de larga data, en particular en los condados del sur. Thomas explicó que existen focos de diversidad en algunas comunidades suburbanas, pero la zonificación excluyente mantiene las barreras bien altas. Aunque la NIPC logró reunir a los alcaldes del área metropolitana para debatir las cuestiones críticas, “sufrimos una carencia de universidades de gran porte, la mayoría de las cuales se encuentra en el centro o a unos 160 kilómetros del centro”, explicó Thomas. “Nuestros líderes políticos están organizados, así como también está nuestra comunidad empresaria. Sin embargo, caminamos en sendas paralelas y hablamos en estéreo”. Con el fin de solucionar este sentido de desconexión, la NIPC creó un proceso de liderazgo civil a gran escala para poder llevar a cabo una planificación basada en la comunidad. “Hemos creado una herramienta denominada ‘pintemos el barrio’, que permite realizar reuniones interactivas en los ayuntamientos y municipalidades”, explicó. “Tenemos un futuro para planificar, el cual debe fundarse donde la gente vive, trabaja y cría a sus familias”.

Los Ángeles tiene más del doble de población que Chicago y más de 4,5 veces la población de la región de Atlanta (ver figura 1.7.1). Aun así, “la porción urbana de nuestra región es la que posee la mayor densidad en todo el país”, según Mark Pisano, de la Asociación de Gobiernos del Sur de California (SCAG). “Tenemos 187 municipios en 6 condados. Nuestra estructura presenta 76 funcionarios locales, por lo que nuestra delegación del Congreso acude a nosotros para encontrar soluciones en cuanto a los graves problemas que enfrentamos. Tenemos realmente una región lo suficientemente grande como para cubrir la verdadera economía regional, pero las fuerzas económicas y sociales son implacables. Nuestras bases económicas están cambiando con más rapidez de la que podemos planificar la infraestructura para mantener dichos cambios”.

Al igual que Chicago y Atlanta, Los Ángeles es una región policéntrica: se extiende por todo el sur de California, con excepción del condado de San Diego. “Fuimos una de las primeras regiones del país en convertirnos en una mayoría de minorías. La inmigración impulsa el desarrollo en nuestra región”, explicó Pisano. Algunas de las tendencias son buenas. “Al 40 por ciento de nuestra región le está yendo muy bien, pero eso significa que al 60 por ciento restante no le sucede lo mismo. Algunos nos llaman ‘los nuevos Apalaches’, y estamos trabajando junto con otros estados a lo largo de la frontera con México con el fin de crear la Autoridad del Suroeste. De manera similar a otras medidas tomadas en todo el país (incluso la Comisión Regional de los Apalaches), la Autoridad del Suroeste serviría para crear un acuerdo entre varios estados con apoyo federal para abordar necesidades de infraestructura que son críticas para soportar la economía de esta gran área”.

La SCAG pronostica que unos 6 millones de personas nuevas llegarán a la región para el año 2030, es decir, más del doble de la población de la ciudad de Chicago. A medida que ingresan los

FIGURA 1.7.1 Densidad poblacional en ciudades principales



Fuente: Charles Krautler, Comisión Regional de Atlanta

El área urbanizada de Atlanta es la menos densa entre ciudades afines.

nuevos inmigrantes, las ciudades y barrios que ya se encuentran atestados por los límites impuestos por la Propuesta 13 están comenzando a cerrarle la puerta a la producción de nuevas viviendas. “La vivienda es el uso menos deseable del suelo en la zona sur de California”, indicó Pisano. “Estamos viendo la fiscalización del uso del suelo. Nuestros líderes me dicen que no quieren que se construyan más viviendas, y que esto es una política fiscal sensata. Sin embargo, con este enfoque, en realidad sólo se ejerce más presión sobre los lugares que ya tienen viviendas. El efecto neto es que Los Ángeles está tres veces más atestada de gente que el resto de la región, y ocho veces más que la ciudad de Nueva York”.

Con el fin de abordar estos problemas de amplio espectro, la SCAG se encuentra abocada a los patrones de desarrollo regional a nivel macro. “No podemos solucionar la congestión del tránsito construyendo más edificaciones”, dijo Pisano. “Pero estamos debatiendo dos opciones. La primera se enfoca en el desarrollo de los terrenos de relleno. La segunda opción propone la creación del quinto círculo de desarrollo en el altiplano desértico. La utilización eficiente del suelo generará tres veces más beneficios que la expansión de las autopistas”. Si se lleva a cabo una estrategia creativa para construir carriles para camiones, pagados por los mismos camioneros, “entonces podremos descongestionar un poco el tránsito y abocarnos a la logística clave del transporte, es decir, mover el transporte de mercaderías fuera del puerto de Los Ángeles hacia el resto del país. Esta estrategia también se aplica a un detalle clave en la fuerza de trabajo, ya que no se requiere un título universitario para conducir un camión. Para financiar esta gran expansión de la infraestructura, estamos analizando cómo crear un crédito fiscal que permita una significativa inversión del sector privado en los proyectos regionales de transporte”.

SESIONES DE DEBATE

Rubén Barrales, subsecretario adjunto del presidente Bush y director de asuntos intergubernamentales para la Casa Blanca, presentó un panorama general de las prioridades nacionales que tiene el poder ejecutivo en la actualidad. Durante el debate, Krautler preguntó si sería posible realizar una conferencia en la Casa Blanca como respuesta a los problemas críticos que estaban enfrentando las grandes regiones metropolitanas del país. Barrales contestó que este era un buen tema para debatir pero que requeriría una gran cantidad de preparación antes de llevarse a cabo. Pisano ofreció los recursos del grupo, a través de la NARC, para ayudar con la planificación de la conferencia. Robert Yaro, de la Asociación de Planes Regionales (RPA) sugirió un tema interesante. “Hemos experimentado varias grandes épocas de planificación en el país”, explicó. “Cuando Jefferson llevó a cabo la compra de Louisiana en 1803, propulsó una gran expansión en la masa de terrenos de la nación y luego debió pensar qué hacer con ella. Cien años más tarde, Teddy Roosevelt le encargó a Gifford Pinchot la creación del Servicio de Parques Nacionales. Ahora estamos listos para otra iniciativa de planificación nacional, pero tenemos muchísimos desafíos que requieren una respuesta sofisticada. No podemos construir una economía en base a gente que

conduce su automóvil varias horas para ir a trabajar todos los días. Debemos enfocarnos en cómo crear un territorio que sea tanto agradable como al alcance económico”.

Armando Carbonell, del Instituto Lincoln, pidió al grupo ampliar el debate acerca de las políticas nacionales que se necesitarían para apoyar a las grandes regiones metropolitanas del país. A continuación, presentamos algunos comentarios:

- Necesitamos que nuestras regiones vuelvan a ser atractivas, por lo que un incentivo pequeño por parte de Washington, DC, podría ser de ayuda para comenzar el proceso.
- Necesitamos unir esfuerzos con grupos tales como el Urban Land Institute.
- Estamos volando a ciegas... y eso es peligroso. Aunque estemos en el negocio de la planificación, necesitamos mejor información, mejores políticas y diferentes paradigmas para gestionar nuestro gobierno regional, que incluye tanto a los socios de nuestros sectores empresarios y civiles como a nuestros líderes políticos.
- Podemos utilizar una estructura como la de las Organizaciones de Planificación Metropolitana (MPO), que fueron creadas para solucionar el tema del transporte, con el fin de abordar otros problemas críticos, tales como el agua y la vivienda.
- La mala noticia es que estamos creciendo. La buena noticia es que estamos creciendo. Estamos atrayendo gente empresaria e inteligente de todas partes del mundo.

Dowell Myers, director de la Escuela de Planificación de la Facultad de Planificación, Políticas y Desarrollo de la Universidad del Sur de California, moderó una sesión en la que se debatió cómo transformar medidas regionales para implementarlas en forma local. Como parte del programa, representantes de las tres regiones comentaron sus estrategias.

“Seattle creció muchísimo en los últimos 20 años, y crecimos en diferentes maneras”, explicó Mary McCumber, del Consejo Regional del Estrecho Puget (PSRC). “Nuestro crecimiento nuevo se dio fuera de las ciudades históricas. Sabíamos que debíamos hacer algo y tuvimos suerte. Obtuvimos la Ley de Eficiencia del Transporte Intermodal de Superficie (ISTEA), una ley estatal de gestión del crecimiento y un nuevo consejo regional... todo al mismo tiempo”. Haciendo uso de estas herramientas, el PSRC creó el plan *Destination 2030*, considerado el mejor plan regional del país por la Asociación de Planificación de los Estados Unidos (APA). “Pero ya es suficiente planificación. Somos una tierra de procesos. Ahora debemos animarnos a actuar”.

Martin Tuttle, del Consejo de Gobiernos del Área de Sacramento (SACOG) informó lo siguiente: “Utilizamos los fondos federales destinados al transporte con el fin de crear incentivos en el uso del suelo que se condescienden con los objetivos de planificación al nivel de la comunidad, y agregamos unos 500 millones de dólares. Le preguntamos a la gente: ‘¿Es Atlanta lo que deseamos que sea?’”. Utilizando la mejor información disponible y mediante un sofisticado proceso de opiniones sobre la planificación, el SACOG llevó la planificación a la gente y luego trajo de vuelta el plan de la gente al consejo.

Bob Yaro, de la RPA, recordó al grupo que la planificación implica “paciencia, persistencia y perseverancia”. Presentó a la ciudad de Nueva York como un caso de éxito urbano, en el

que unas 8 millones de personas utilizan el sistema de tránsito por día. “La Asociación de Planes Regionales, creada en 1929, supervisa una región conformada por tres estados... y dichos estados no se agradan mucho entre sí. Tienen un ADN diferente”, explicó Yaro. A pesar de estos antecedentes, la RPA creó la primera estrategia para una región con múltiples centros. A diferencia de los otros consejos regionales, la RPA es una organización del sector privado. “El verdadero poder se encuentra en la comunidad civil, siempre que logremos que la gente se organice y se mueva en la dirección correcta”, afirmó Yaro.

Tom Bell, presidente y gerente general de *Cousin Properties*, en Atlanta, introdujo una perspectiva del sector privado al involucrarse en el desarrollo de políticas regionales. “Me sorprendí al leer en la revista *Time* que la región de Atlanta aloja el asentamiento de mayor crecimiento en la historia de la humanidad. Nos estamos tragando unas 40 hectáreas por día. No existe el terreno en común. La democracia y la planificación del suelo son como el agua y el aceite. Pero ustedes [los planificadores] son los que pueden generar un cambio. Los urbanizadores lograremos muchísimo si podemos ver una recompensa. Las visiones no abundan y el status quo no es una opción”.

Al tocar el tema de la distribución de ingresos en las regiones, Paul Ong, director del Centro de Estudios Lewis de la UCLA, informó que se habían reducido los índices de pobreza entre la población anciana, al mismo tiempo que habían aumentado los índices de pobreza en la niñez. Lo que resulta más acuciante es que la pobreza es mayor y se encuentra más concentrada en las áreas urbanas. “Estamos viendo una subclase trabajadora, es decir, no se trata de gente que vive de la asistencia pública sino que tiene empleos”. Rick Porth, de Hartford, y Howard Maier, de Cleveland, respondieron con casos de estudio acerca de la equidad social y de ingresos en sus respectivas regiones. Según Porth, en Hartford “la disparidad está empeorando. Y lo que resulta más importante: el 20 por ciento de nuestra población activa futura se está educando en nuestras peores escuelas”. Maier destacó que “nuestra economía se está transformando. El área de Cleveland solía ser un centro de fabricación de acero y producción de automóviles, pero ahora tenemos más trabajadores de la salud que empleados en la industria automotriz o del acero. Como somos una región que abarca 175 comunidades, tenemos 175 políticas sobre el uso del suelo que se basan en 175 códigos y mapas de zonificación. Los planes de cada comunidad pueden ser racionales, pero juntas están proyectando un futuro de crecimiento descontrolado sin la capacidad de coordinar los servicios o establecimientos públicos”.

En las sesiones siguientes, varias regiones que habían llevado a cabo estudios de evaluación y referencia presentaron el trabajo que están haciendo en la actualidad. La conferencia concluyó con presentaciones realizadas por cada uno de los consejos, en las que compartieron un estudio, estrategia o metodología de mejores prácticas que cada uno implementó.

El título de la conferencia, “Cómo confrontar el crecimiento regional, la vivienda y el transporte”, subraya la complejidad del entorno metropolitano y la necesidad de obtener una respuesta integral a la dinámica regional. Los consejos regionales tradicionales son únicos en cuanto a su capacidad para unir muchos sistemas regionales con el fin de enfocarse en cuestiones regionales

específicas. La disponibilidad de viviendas (un problema que afecta a las regiones metropolitanas y que parece no tener solución) sólo puede comprenderse en el marco de la política fiscal de cada gobierno municipal. Los sistemas de transporte, que por lo general se entienden como una infraestructura diseñada para brindar servicios en un patrón de asentamiento regional existente, deben considerarse un factor determinante significativo en cuanto a las políticas de desarrollo económico, así como también deben verse como uno de los principales impulsores del cambio en el uso del suelo en las regiones. Las regiones metropolitanas del país son los motores económicos de nuestros estados, y del país en conjunto. Un nuevo y enriquecido diálogo con la Casa Blanca podría estimular el surgimiento de una serie de iniciativas de generación de políticas. A medida que avancen dichas negociaciones, los consejos regionales serán las organizaciones clave que convocarán a los líderes empresarios y civiles, junto con los funcionarios electos locales, a la mesa de debate regional.

2

Uso de suelo y redesarrollo urbano

Introducción | Ariel Espino

Los cinco artículos de esta sección abordan la problemática del redesarrollo de las áreas centrales de las ciudades, en especial mediante el aprovechamiento de suelo urbano desocupado, o de vecindarios marginados por la inversión privada.

Lavea Brachman examina el problema de la propiedad vacante o abandonada en las ciudades de EE.UU., lo cual ha adquirido una escala masiva y un carácter “sistémico”, es decir, que no encuentra solución dentro del modelo actual de desarrollo. Esto implica la necesidad de crear nuevos programas y políticas públicas para la gestión del suelo urbano. La autora examina las formas en que típicamente las autoridades locales adquieren o pueden adquirir propiedades vacantes, y las formas en que pueden transferirse a inversores o entidades interesadas en desarrollarlas.

Nancey Green Leigh examina los mecanismos que pueden facilitar la reutilización de tierras industriales abandonadas para lograr objetivos de interés social, tales como vivienda de bajo costo o la recuperación de barrios deteriorados. Le preocupa que el mercado privado de tierras tienda a interesarse únicamente en lotes con potencial de inversión, y que además puedan cubrir los costos de descontaminación o saneamiento. Las autoridades locales se inclinan igualmente a participar únicamente en la gestión de estos mismos sitios promisorios, lo cual tiende a exacerbar las desigualdades socio-espaciales en los procesos de recuperación urbana. La autora examina los obstáculos operacionales, legales y financieros que enfrentan los municipios y los “bancos de tierra” para mercadear parcelas que no tienen gran valor comercial, pero que tienen potencial para proyectos sociales a través del sector sin fines de lucro.

Margaret Dewar y Kris Wernstedt examinan las ventajas y obstáculos que tiene los desarrolladores del sector sin fines de lucro para aprovechar tierras urbanas vacantes para el desarrollo de vivienda social y otras inversiones de importancia comunitaria. A diferencia de los desarrolladores comerciales, estas ONGs están típicamente interesadas en ejecutar proyectos de impacto en zonas deprimidas, por lo que los prejuicios usuales contra estos vecindarios o su bajo potencial lucrativo no son un impedimento. Por otra parte, estas organizaciones enfrentan los retos y costos que implican la descontaminación o saneamiento de lotes abandonados, o los procesos complejos de

adquisición, entre otros. El artículo examina las experiencias de dos ciudades, Detroit y Cleveland, y concluye que el compromiso y apoyo político en el caso de esta última permitió un mayor éxito de las iniciativas, y un uso más efectivo de las propiedades vacantes que se traspasaron a las organizaciones desarrolladoras.

David Perry, Wim Wiewel y Carrie Menéndez examinan el rol de las universidades como agentes claves en los procesos de redesarrollo e inversión urbana. El artículo analiza los casos de dos universidades de Chicago (Universidad de Illinois) y Baltimore (Johns Hopkins) como ejemplos de distintas formas de asociarse con el sector público y privado para planificar y llevar a cabo grandes proyectos de ampliación del campus y de renovación urbana. Uno de los puntos analizados es el grado en que estos proyectos entraron en conflicto o desplazaron poblaciones que ocupaban los barrios aledaños, así como el tema de los beneficios y costos sociales y económicos de las iniciativas. Los autores concluyen que los factores claves de éxito fueron la capacidad de forjar alianzas entre instituciones y entidades de distinta naturaleza, la creación de nuevas entidades administrativas, el liderazgo político y la disponibilidad de recursos.

Finalmente, en el último artículo, Rutherford Platt acuña el término “la metrópolis humanitaria” para describir un nuevo paradigma de ciudad, más verde, saludable, eficiente, equitativa y amigable. Según el autor, esta ciudad no se construye en base a ambiciosos planes urbanos o grandes inversiones inmobiliarias, sino a través de un sinnúmero de iniciativas locales orientadas a una gran variedad de temas: creación o recuperación de parques y áreas verdes o naturales, huertos urbanos, edificios sostenibles, educación ambiental, o vivienda social, entre otros. Estas iniciativas son “oportunistas” (aprovechan las posibilidades inmediatas del contexto físico, político y social), surgen de “abajo” (de iniciativas ciudadanas locales) y buscan la sinergia con otros esfuerzos y proyectos que puedan apoyar o complementar sus causas desde otros frentes. Es el paradigma de un urbanismo participativo, de base, y preocupado fundamentalmente por la calidad de vida urbana y la equidad social. El modelo es evocativo de muchas de las iniciativas que se describen en los artículos anteriores.

La relevancia de estos trabajos para América Latina es indudable, y se puede resumir bajo tres grandes encabezados.

1. *El gran potencial e ineludible reto de la tierra urbana abandonada.* El abandono del centro de las ciudades de EE.UU. tiene causas históricas precisas: el proceso de desindustrialización de sus economías; el empobrecimiento y concomitante peligrosidad de las zonas centrales; la competencia por residentes entre el gran número de municipios que conforman sus regiones metropolitanas; y la habilitación de grandes extensiones territoriales para el desarrollo inmobiliario mediante la construcción de una expansiva red de autopistas regionales. Las ciudades latinoamericanas no comparten esta historia y, sin embargo, sufren del mismo fenómeno de crecimiento urbano centrífugo. El sector privado latinoamericano aprovecha cualquier proyecto vial regional para desarrollar la periferia y abandonar el centro, ya sea porque allí encuentra las parcelas de tamaño adecuado para la inversión a gran escala,

porque allí puede huir de los percibidos problemas de violencia del centro o porque allí puede construir a densidades más bajas y mercadeables a la clases medias y altas. El resultado es el mismo: el abandono permanente de hectáreas de tierra urbana bien localizada y servida. Este despilfarro preocupa en EE.UU. a la luz del gran potencial de estas zonas, en especial para servir a ese 30% de hogares que, debido a sus ingresos o condición laboral, está normalmente excluido del mercado privado de la vivienda. En Latinoamérica, la proporción es la inversa: cerca del 70% de los hogares se pueden ver marginados, por lo que el abandono de tierras servidas toma un carácter más preocupante e irracional. Las familias de bajos ingresos se ven obligadas a ocupar ilegalmente terrenos lejanos, peligrosos y sin infraestructura, mientras el suelo ocioso y servido se acumula en el mismo centro de la ciudad.

Más allá de los ahorros que el uso de esta tierra pueda ofrecer al Estado o a los hogares beneficiados, la recuperación de las zonas centrales también esconde otra promesa: la posibilidad de desarrollar vecindarios social y funcionalmente diversos, donde se mezclen hogares de distintos ingresos y actividades urbanas de diversa naturaleza, dentro de un urbanismo más peatonal y abierto. No es exagerado sostener que la recuperación de las zonas urbanas centrales representa una de nuestras pocas esperanzas que tenemos de crear un urbanismo alternativo al modelo excluyente, segregado y privatizado de las autopistas, barrios cerrados y cinturones de pobreza que construimos a diario en la región. Los proyectos descritos en los artículos, así como la visión de la “metrópoli humanitaria”, también apuntan en esta dirección.

2. *La necesidad de innovar en la gestión pública del suelo urbano abandonado.* Es muy difícil recuperar las zonas urbanas centrales sin la participación activa del Estado, en especial como intermediario entre los propietarios legales de propiedades abandonadas y las empresas u organizaciones interesados en desarrollarlas. Los artículos destacan el importante rol de los “bancos de tierra” como entidades que reúnen y reasignan las parcelas que el sector público adquiere. Bien regulada en función de una misión clara, este tipo de institución puede contribuir significativamente a un redesarrollo urbano de contenido social. Por otra parte, es importante resaltar el principal mecanismo que el sector público estadounidense utiliza para hacerse de propiedades abandonadas: la expropiación como cobro de deudas fiscales o de multas por incumplimiento de ordenanzas municipales. Esto implica la existencia de sistemas eficientes de cobro de impuestos y cumplimientos de normativas, lo cual frecuentemente escasea en los municipios de la región.
3. *La necesidad de fortalecer y diversificar la infraestructura institucional en la región.* La reutilización de propiedades urbanas abandonadas depende en EE.UU. de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, tales como las corporaciones de desarrollo comunitario (CDC por sus siglas en inglés). A diferencia de los promotores privados, estas entidades están dispuestas a invertir tiempo y esfuerzo en la investigación preliminar de propiedades y condiciones locales, tienen frecuentemente una visión integral del desarrollo urbano, mantienen

un compromiso a largo plazo con los vecindarios y trabajan con poblaciones marginadas por los proyectos comerciales. Su rol como socio de los sectores públicos y privados es clave, ya que son las que desarrollan las propiedades que el Estado adquiere, al mismo tiempo que abren las puertas eventualmente a la inversión privada en los barrios que recuperan. En la medida en este “tercer sector” sea débil o escaso en el escenario latinoamericano, el proceso de redesarrollo urbano puede verse dificultado. Es decir, aun cuando se lograra solventar la típica escasez de fondos o tierras disponibles para el redesarrollo, podríamos encontrarnos con una insuficiencia de gestores o una pobreza en la infraestructura institucional y productiva de nuestras ciudades que impida lograr los objetivos deseados. El impulso a este tipo de organizaciones y entidades de desarrollo es, pues, otra tarea importante que parece desprenderse de estos artículos.

2.1

Propiedad vacante y abandonada: Soluciones para adquisición y redesarrollo

Lavea Brachman | Octubre 2005

En junio, el Instituto Lincoln convocó a una mesa redonda de expertos de todo el país para examinar cómo y por qué los problemas de posesión y título de la propiedad exacerbaban su abandono. El grupo debatió los méritos de una intervención de política pública, identificó las políticas con el mayor potencial de éxito y bosquejó las posibles complicaciones y problemas que pueden surgir al tratar de solucionar el problema del abandono de propiedades. Este artículo es un informe sobre dicho debate.

La prevalencia de propiedades vacantes y abandonadas en las ciudades de los Estados Unidos ha alcanzado un nivel de crisis, a pesar de los esfuerzos realizados para estimular su reutilización. Una combinación de tendencias macroeconómicas y demográficas, como la desindustrialización, el desplazamiento de la población de comunidades urbanas y rurales a los suburbios, y la reducción de la clase media urbana, han precipitado una declinación de la demanda inmobiliaria, causando el abandono de propiedades en ciertos barrios.

Estas tendencias, junto con otros factores, han provocado una serie de “disparadores” del abandono (Mallach 2004), dependiendo de cada tipo de propiedad: un flujo de fondos inadecuado; múltiples derechos de retención; derechos de retención que exceden el valor de mercado; transacciones fraudulentas; préstamos usureros; e incertidumbre en cuanto a las posibles responsabilidades medioambientales, legales y financieras. Estos desencadenantes frecuentemente prolongan el abandono o relegan una propiedad al abandono permanente, sobre todo en mercados caracterizados por una desinversión generalizada. Muchos de estos desencadenantes también “siembran dudas” sobre el título de propiedad e interfieren con los esfuerzos del potencial nuevo dueño para adquirir el título u obtener la posesión del predio para poder realizar mejoras o reiniciar actividades en el mismo.

Es difícil obtener datos comparativos sobre propiedades vacantes y abandonadas en distintas ciudades, y éstos varían mucho debido a distintas definiciones y brechas en las fuentes de datos,

sobre todo en el uso industrial y comercial del suelo. Las estimaciones de la cantidad de propiedades abandonadas oscilan entre el 4 y 6 por ciento en ciudades “en declinación”, hasta el 10 por ciento o más en ciudades “con grandes inconvenientes” (Mallach 2002). Las siguientes estadísticas metropolitanas, tomadas del censo del año 2000 y de los registros municipales, dan sólo una idea de la magnitud del problema.

- Cleveland tiene más de 25.000 propiedades vacantes y 11.000 propiedades abandonadas (Campaña Nacional de Propiedades Vacantes 2005).
- Baltimore tiene más de 42.000 unidades de vivienda vacantes, las cuales constituyen el 14 por ciento del inventario de viviendas, y más de 17.000 lotes vacantes (Campaña Nacional de Propiedades Vacantes 2005).
- Filadelfia tiene más de 60.000 propiedades vacantes (27.000 estructuras residenciales abandonadas, 2.000 edificios comerciales abandonados y 32.000 lotes vacantes), y casi el 10 por ciento de las viviendas de la ciudad se pueden describir como abandonadas (Black 2003).
- St. Louis tiene una de las tasas de viviendas vacantes más altas del país, con más de 29.000, o casi el 17 por ciento del total de unidades de vivienda (Campaña Nacional de Propiedades Vacantes 2005).

El problema del abandono es aún más profundo y quizás menos susceptible de ser revertido en algunas ciudades más pequeñas, de menos de 100.000 habitantes, que han perdido por lo menos el 25 por ciento de su población en las últimas décadas. La situación de Camden, Nueva Jersey, East St. Louis, Missouri y otras ciudades que han sufrido abandonos a gran escala sugieren la existencia de un mercado severamente debilitado, con múltiples factores socioeconómicos convergentes. Cuando la cantidad de propiedades abandonadas indica un problema sistémico, puede existir una limitación intrínseca en la capacidad para estimular la actividad del mercado.

Este problema tiene ramificaciones para la calidad de nuestra vida pública y privada, porque el abandono puede causar otros impactos sociales y fiscales negativos: valores inmobiliarios deprimidos en las propiedades circundantes (Temple University 2001); aumento de la actividad delictiva; problemas de salud y seguridad debido a riesgo ambiental; y mayor desinversión. Todas estas consecuencias del abandono aumentan los costos para la ciudad, ya sea para limpiar y demoler los emplazamientos, proporcionar servicios legales, brindar protección policial y de bomberos, o hacer cumplir las leyes.

A medida que aumentan las propiedades vacantes y abandonadas en la zona urbana, y se reduce la disponibilidad y el atractivo de espacios vacíos en los suburbios para realizar desarrollos inmobiliarios, las presiones del mercado pueden mejorar las perspectivas de revitalización, como ocurrió en Boston, Chicago y Atlanta. No obstante, por varias razones no podemos simplemente esperar a que este mecanismo se reproduzca de manera generalizada.

En primer lugar, el mercado no siempre opera en forma perfecta, en parte porque está sujeto a las leyes y reglamentaciones en vigencia (por ejemplo, leyes de ejecución tributaria y requisitos de títulos libres de defectos) que imponen altos costos de transacción para poder adquirir un

título, y por lo tanto afectan la recuperación del mercado. Es necesario un cierto nivel de innovación en las políticas públicas, ya sea reformando leyes existentes o creando nuevas leyes y mecanismos. Segundo, la preservación de espacios abiertos es sin duda un beneficio público, pero también implica la necesidad de tomar medidas públicas para generar nuevos emprendimientos en propiedades previamente desarrolladas. Finalmente, las decisiones sobre la inversión de dinero, tiempo y esfuerzo público no se toman en el aire, sino que exigen una comprensión del problema, la disponibilidad de herramientas adecuadas, y los recursos y destrezas para implementarlas.

La magnitud del problema sugiere que no hay respuestas fáciles. Hay múltiples factores de mercado interconectados y distintos marcos legales estatales, y por lo tanto las soluciones para las propiedades abandonadas también serán diversas. En un intento por definir mejor las estrategias públicas para resolver el problema en distintos ámbitos, este artículo describe los desafíos para superar las barreras de adquisición de propiedades abandonadas, delinea una gama de soluciones y explora los próximos pasos posibles.

PROBLEMAS DE POSESIÓN Y TÍTULO

Cuando una propiedad está abandonada o ha sufrido una vacancia prolongada debido a falta de acción por parte del dueño, existen dos opciones para volver a utilizarla. Primero, se puede dejar abandonada la propiedad por tiempo indefinido, o hasta que el mercado cambie. Alternativamente, puede intervenir un nuevo dueño (por ejemplo, la municipalidad, una CDC o un emprendedor privado) para adquirir la propiedad y rehabilitarla o volverla a utilizar. Esta segunda alternativa y las soluciones de implementación son el objeto de este artículo. Nuevos métodos para adquirir propiedades abandonadas ayudarán a tomar control de las mismas de dueños reacios, desconocidos o incapaces.

No obstante, el debate entre estas dos alternativas da lugar a una serie significativa de cuestionamientos que se deben explorar en más detalle. Si el objetivo principal es volver a dar un uso productivo a la propiedad, un impulso para intervenir es eliminar las barreras legales a la transferencia de la propiedad a un nuevo dueño. Un problema crítico es eliminar los defectos del título. Los múltiples derechos de retención tributarios que gravan el título, y que frecuentemente son el causante inicial del abandono de la propiedad, pueden enturbiar el título e impedir su transferencia efectiva.

Estas complicaciones se pueden agravar por el uso de ciertos supuestos remedios. Por ejemplo, si se fuerza la transferencia de un título por parte de un dueño involuntario, o en los casos de abandono en que no se sabe bien quién es el dueño, el título se puede enturbiar, poniendo en peligro la obtención de un seguro para el mismo, lo cual es una condición necesaria para poder obtener financiamiento convencional, y por lo tanto se presentará un problema de título cada vez que éste cambie de manos. Un título limpio (sin gravámenes y con un dueño claro) es uno de los muchos desafíos para muchos estados que no cuentan con procesos eficientes y prácticos para transferir un inmueble a dueños responsables.

SOLUCIONES: LEYES, PRÁCTICAS Y HERRAMIENTAS

Las municipalidades que se proponen reducir su inventario de propiedades vacantes y abandonadas se pueden inspirar en las estrategias y programas utilizados en otras localidades, pero primero deberían evaluar cuidadosamente su propia situación. Las diferencias entre las leyes de los distintos estados pueden obligar a tomar una serie de medidas, como reformar las leyes existentes; mejorar las prácticas e implementación locales; e introducir nuevas herramientas innovadoras. Algunas de las medidas para facilitar la adquisición de propiedades vacantes y abandonadas para revitalizarlas intentan:

- hacer cumplir los códigos urbanos;
- fortalecer las leyes que permiten reducir las públicas;
- aprobar una ley de sindicatura o alentar a las CDC y a las municipalidades a que usen los poderes de sindicatura existentes;
- reformar las leyes de ejecución tributaria;
- usar bancos hipotecarios o vehículos de adquisición similares; o
- ejercer el poder de expropiación.

La solución seleccionada dependerá de la etapa de abandono en que se encuentre la propiedad, el uso actual dado al suelo (por ejemplo, alquiler multifamiliar, vivienda unifamiliar, comercial o industrial), si existe un dueño claramente identificado, y las leyes y reglamentaciones estatales. Una propiedad que se encuentra en una etapa relativamente temprana de abandono debido a negligencia general y violaciones del código urbano, incluyendo condiciones que afectan adversamente la salud, seguridad o bienestar de los residentes del edificio o de los vecinos, puede ser rehabilitada con inspecciones regulares y medidas de cumplimiento. Estos remedios preventivos pueden reducir la desinversión y prevenir el abandono permanente, forzando a un dueño conocido a renovar la propiedad o transferirla a otra entidad dispuesta a hacerlo. El cumplimiento efectivo del código urbano varía ampliamente, porque es función de las prácticas locales, pero es fundamental que se identifiquen y castiguen a las violaciones del código de manera persistente.

Las localidades también pueden hacer cumplir las leyes estatales para reducir inconvenientes, obligando al dueño a resolver violaciones del código haciendo reparaciones o mejoras, como por ejemplo remoción de escombros, reparaciones estructurales y demolición de edificios. Si un dueño se rehúsa, entonces la municipalidad puede entrar en la propiedad para realizar estas actividades y después cobrar los costos al dueño. Si esto no tiene éxito, la municipalidad puede imponer gravámenes sobre la propiedad abandonada por el valor de estas actividades, y hacerlas cumplir por medio de ejecuciones inmobiliarias, o, en muchos estados, embargando otros activos del dueño. La efectividad de las leyes para reducir las molestias públicas varían de un estado a otro, dependiendo de la definición de “molestia pública”, las penalidades estipuladas por las leyes, y cómo las autoridades locales ponen en práctica estas medidas (Mallach, 2004).

En general se producen desinversiones significativas cuando los dueños no asumen su responsabilidad de administrar la propiedad y ésta se deteriora significativamente; cuando dejan de pagar

los impuestos atrasados, las facturas de suministros y otros servicios públicos; y/o dejan que la propiedad siga vacante por más de un período determinado, en general de seis a doce meses. Algunos de estos casos complicados exigen remedios innovadores y a veces controversiales.

Bajo la ordenanza de sindicatura de propiedades vacantes de Baltimore, por ejemplo, la ciudad o una CDC designada por la ciudad puede pedir a la corte que nombre a un síndico para cualquier propiedad vacante que se encuentre en infracción del código, si bien en general se usa para viviendas unifamiliares severamente deterioradas. El síndico puede cobrar alquileres (si la propiedad sigue ocupada), efectuar reparaciones e imponer un derecho de retención de alta prioridad sobre la propiedad por un valor igual a los gastos incurridos; o vender inmediatamente la propiedad a un emprendedor privado o sin fines de lucro, quien se hará cargo de su rehabilitación. Los promotores de este tipo de medida sostienen que el método de sindicatura es beneficioso porque se concentra en arreglar la propiedad (una medida *in rem*, o sea contra el objeto) en vez de castigar al dueño (que sería una medida *in personam*, o contra la persona) (Kelly 2004).

En el condado de Cuyahoga (donde se encuentra la ciudad de Cleveland), las CDC han usado las leyes contra molestias públicas como una forma de sindicatura. En estos casos, la CDC inicia un caso ante una corte especial de vivienda para resolver una molestia pública y nombrar a un síndico, y la CDC después cobra al dueño los gastos de mejoras incurridos o transfiere la propiedad a un dueño nuevo.

Tanto en Baltimore como en Cleveland, el concepto se usa en forma efectiva contra los inversores especulativos que compran propiedades arruinadas a muy bajo precio y no hacen nada salvo pagar los impuestos, esperando que el trabajo de revitalización realizado por otros en la comunidad aumente el valor de sus propiedades. Estos “parásitos” frustran todos los esfuerzos de demanda judicial poniendo el título a nombre de entidades fantasmas o proporcionando la dirección de la casa vacante como su única residencia (Kelly 2004).

Las medidas contra molestias públicas o las sindicaturas en última instancia pueden no ser suficientes para garantizar un título seguro para las propiedades, o pueden hacer que las propiedades sean más susceptibles a tener problemas con el título. La sindicatura puede crear un gravamen sobre el título difícil de extinguir, enturbiándolo y brindando una excusa a los bancos para no otorgar un préstamo sobre la propiedad. El sistema de títulos actual utilizado por las compañías de seguros de títulos y las instituciones financieras, funciona relativamente bien para controlar y registrar transacciones lineales de propiedades sin complicaciones, pero no está preparado para lidiar con inmuebles con múltiples derechos de retención o gravámenes producto de las transacciones discontinuas que caracterizan a las propiedades vacantes y abandonadas. De todas maneras, estas medidas constituyen una herramienta subutilizada y poderosa, cuando se usan en las correctas circunstancias legales y del mercado.

La herramienta de adquisición de propiedades más comúnmente utilizada por los gobiernos locales es la ejecución tributaria. Ésta consiste en tomar posesión del título de propiedades cuyos dueños no pagaron los impuestos sobre la propiedad u otras obligaciones con entidades guber-

naméntales (por ejemplo, una municipalidad, distrito escolar o condado). Terceras partes, como CDC o emprendedores privados, también pueden usar las herramientas de ejecución tributaria, conforme a las leyes estatales, para adquirir propiedades. El proceso de ejecución tributaria se basa en el principio de que un derecho de retención tributario tiene prioridad sobre derechos de retención privados, como hipotecas, de manera que cuando el comprador ejecuta un derecho de retención tributario, todos los derechos de retención privados se extinguen y la propiedad se adquiere “libre de deuda” (Mallach 2004).

Los problemas comunes asociados con esta herramienta, por lo demás poderosa, se deben a los plazos prolongados impuestos por las leyes estatales para las distintas etapas del proceso de ejecución (por ejemplo, el plazo durante el cual el dueño puede redimir sus derechos a la propiedad); al período de tiempo que el pago de impuestos tiene que estar en mora antes de que se pueda vender la propiedad; y a si el estado exige primero la venta de los derechos de retención o la venta total de la propiedad. Las normas constitucionales también imponen requisitos estrictos de notificación a todas las partes que tienen un interés legal sobre la propiedad. Si bien el proceso de volver a escribir las leyes estatales para reducir o eliminar estos requisitos de tiempo es políticamente engorroso, este tipo de reforma es posible. Por ejemplo, la ley promulgada el año pasado en Nueva Jersey reduce sustancialmente los períodos de notificación, y la reforma de ejecución tributaria de Michigan estipula actuaciones judiciales más rápidas para acelerar la transferencia de las propiedades (Mallach 2004).

Una herramienta crecientemente popular es el banco de tierra local, una entidad gubernamental que adquiere, mantiene y administra propiedades vacantes, abandonadas y en mora tributaria. Las propiedades se adquieren principalmente por medio de ejecuciones tributarias, y después el banco de tierra desarrolla o, más frecuentemente, mantiene y administra las propiedades hasta que se pueda identificar un nuevo uso o a un nuevo dueño. Los bancos hipotecarios pueden proporcionar un título comercializable de propiedades anteriormente gravadas con derechos de retención y con títulos de propiedad complicados. También proporcionan a las localidades una manera de crear y supervisar un inventario de propiedades, permitiendo agruparlas para mejorar las oportunidades de desarrollo económico específico.

Cada banco de tierra municipal está organizado y funciona de forma distinta. Algunos funcionan como agencias municipales, mientras que otros existen como corporaciones legales independientes (Alexander 2005). El banco de tierra del condado de Genesee, Michigan, ha creado una manera de autofinanciar la revitalización de propiedades utilizando los retornos financieros de la venta de una propiedad para solventar los costos de mantener otras propiedades, una estrategia que en última instancia reduce los costos municipales (Kildee 2004).

El ejercicio del poder de expropiación, conforme a la quinta enmienda constitucional de los Estados Unidos, es otro remedio que transfiere el título de una propiedad inmueble al gobierno para uso público. El uso de la expropiación para adquirir propiedades arruinadas cuenta con consenso, si bien las leyes estatales difieren en su implementación. Por cierto, las ciudades usan esta

herramienta con más precaución desde la controversial decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en *Susette Kelo et al. c/ la Ciudad de New London, Connecticut, et al.* (Kelo), que aprobó la decisión de New London de expropiar propiedades privadas que no se encontraban en estado de ruina, con fines de desarrollo económico. Como consecuencia del dictamen en el caso Kelo, las legislaturas estatales del país comenzaron a reevaluar el significado del uso público y a limitar las circunstancias bajo las cuales las entidades gubernamentales pueden utilizar este poderoso remedio legal.

Sin una mejora general en el mercado, es poco probable que estos remedios por sí solos puedan brindar a las ciudades, barrios, cortes u organizaciones comunitarias sin fines de lucro las herramientas necesarias para resolver el problema de las propiedades vacantes y abandonadas. No obstante, las experiencias y debates anecdóticos en la mesa redonda del Instituto Lincoln confirman que estas herramientas se utilizaron con éxito en casos individuales; pero no está claro si pueden provocar cambios en un barrio o en una ciudad entera a lo largo de los años. El éxito puede depender, en parte, de la fortaleza y las condiciones del mercado, pero también en las medidas de vigilancia que se tomen localmente (por ejemplo, para hacer cumplir el código urbano), la voluntad de asumir riesgos y usar nuevas herramientas, y en la capacidad institucional.

EL IMPACTO LOCAL DE LOS REMEDIOS ADOPTADOS

Aun cuando una o más de estas herramientas sea legal, esté disponible y sea efectiva para convertir finalmente una propiedad vacante o abandonada para uso productivo, hay tres tipos de obstáculos que pueden impedir que se implementen proyectos valiosos: barreras administrativas locales y de procedimiento; consecuencias inesperadas y potencialmente negativas; y estrategias locales auxiliares que pueden aumentar o reducir su efectividad.

Las barreras locales pueden incluir el costo para las ciudades de administrar, manejar e implementar estas actividades de conversión; oposición, inacción o apatía política; y falta de conocimiento o capacidad local. Los gastos iniciales para las ciudades o entidades sin fines de lucro de adueñarse de propiedades arruinadas y realizar mejoras no son triviales. Además, algunas herramientas pueden exigir una inversión en capacitación, innovación y asunción de riesgos menores por parte de los gobiernos locales. Los estudios y la experiencia están comenzando a revelar que, por razones similares, algunas localidades no están aprovechando las herramientas que las leyes locales ya están ofreciendo. Un investigador descubrió que los gobiernos locales en Massachusetts no estaban utilizando mecanismos existentes para lidiar con propiedades con moras tributarias (Regan 2000). Se ha reportado que Nueva Jersey está experimentando un fenómeno similar, en el que las entidades locales están subutilizando herramientas disponibles tales como la adopción de nuevas leyes y programas de financiación para propiedades abandonadas (ver recuadro 2.1.1).

La posibilidad de consecuencias inesperadas debido a la intervención en el mercado no se debería usar como argumento para no intervenir, pero es una advertencia de que cualquier remedio que se adopte tiene que adecuarse a las condiciones del mercado, quizás deba someterse a

restricciones o incentivos de uso apropiados para evitar nuevos problemas. Un factor negativo en la revitalización exitosa de un barrio es el aburguesamiento, es decir el desplazamiento de residentes de menores ingresos por el arribo de residentes nuevos más ricos, que tienen los recursos como para pagar los precios más altos de las propiedades renovadas. Por ejemplo, en barrios de Atlanta y Boston con mercados inmobiliarios relativamente pujantes en toda el área metropolitana, hay que usar selectivamente un sistema de recompensas y castigos para promover la transferencia de propiedades abandonadas en ciertas áreas. Una manera de reducir el aburguesamiento es exigir que todo uso residencial mantenga una mezcla de ingresos, preservando un porcentaje de viviendas económicas en el largo plazo. Otro modelo es el fideicomiso de suelo comunitario (*community land trust*, CLT por su sigla en inglés), que generalmente es dueño del suelo y proporciona viviendas económicas a perpetuidad, alquilando el suelo a los propietarios de edificios (Greenstein y Sungu-Eryilmaz 2005).

Las estrategias de revitalización de barrios locales, combinadas con otros remedios apropiados, pueden mejorar la probabilidad de éxito, a medida que las ciudades y las CDC trabajan para resolver sus desafíos de revitalización. Estas estrategias pueden incluir la documentación e inventario de propiedades abandonadas; seleccionar propiedades clave en barrios que se quieren revitalizar; aumentar el porcentaje de propietarios de vivienda; forjar alianzas con grupos empresarios, la alcaldía, hospitales, universidades y otras organizaciones sin fines de lucro; e identificar y reformar políticas y reglamentaciones significativas sobre los derechos de retención tributarios.

Las comunidades también tienen que seguir adoptando métodos innovadores y adaptar las herramientas y remedios disponibles para atacar los desencadenantes locales, siempre cambiantes, del abandono de propiedades. Uno de estos desafíos es el fenómeno reciente de securitización de los derechos de retención, que ocurre cuando una entidad adquiere múltiples derechos de retención sobre múltiples propiedades, y las agrupa, o securitiza, para su reventa. Esto transfiere los derechos de retención a inversores que presumiblemente no tienen interés en la economía local o en el uso productivo de la propiedad, y puede impedir la transferencia del título, sobre todo en mercados secundarios débiles.

PRÓXIMOS PASOS PARA RESOLVER LOS DESAFÍOS DEL ABANDONO DE PROPIEDADES

El título de propiedad y los obstáculos de adquisición no son las únicas barreras para promover la reutilización productiva de propiedades abandonadas, y es posible que la eliminación de estos obstáculos no sea suficiente para superar el ciclo de abandono. No obstante, el uso de los remedios delineados aquí es un primer paso esencial, y puede haber pasos subsiguientes para mejorar significativamente su implementación. Primero, existe una necesidad acuciante de clarificar el significado de “título limpio”, posiblemente actualizando las normas de las compañías de seguros de títulos para reflejar nuevas prácticas.

Segundo, los casos de estudio sobre herramientas y mecanismos que han tenido éxito o han fracasado en los mercados urbanos, tanto débiles como fuertes, pueden brindar lecciones valiosas.

RECUADRO 2.1.1

Revitalización barrial en Nueva Jersey



Otra propiedad abandonada destinada para la reutilización es la antigua fábrica de sombreros F. Berg en Orange, Nueva Jersey. La fábrica (en la foto a la izquierda) se presenta junta con una visualización del Centro Valley Renaissance que está planificado para construir en su lugar.

Hace varios años, Housing and Neighborhood Redevelopment Services, Inc. (HANDS), una corporación de desarrollo comunitario (CDC) sin fines de lucro de Orange, Nueva Jersey, trató de adquirir una propiedad multifamiliar abandonada. La propiedad estaba sujeta a derechos de retención tributarios, que la ciudad había vendido a terceras partes, una estrategia común utilizada por las ciudades para recaudar fondos para otras necesidades. Entre los acreedores de dichos derechos de retención se encontraban grupos de inversión y especuladores de otros estados, y los propietarios actuales no tenían la capacidad financiera ni el deseo de levantar estos gravámenes. Ninguna entidad había asumido responsabilidad por mantener la propiedad, así que no se realizaba ninguna actividad y acumulaba crecientemente más cargas tributarias, haciendo cada vez más dificultoso obtener un título sin defectos y elevando las barreras financieras, legales y psicológicas para poder adquirirla. HANDS tenía un plan para revitalizar el barrio y dar un uso productivo a la propiedad, pero no contaba con los fondos para adquirirla ni las herramientas para levantar los gravámenes impuestos sobre el título.

En los últimos años, sin embargo, Nueva Jersey reformó los programas estatales para proporcionar subsidios por adelantado para adquirir propiedades, levantar gravámenes y tomó otras medidas necesarias para que una CDC pueda asumir el control de un sitio (Meyer, 2005). Al mismo tiempo, una nueva ley estatal, la Ley de Rehabilitación de Propiedades Abandonadas (2004) aceleró las ejecuciones inmobiliarias de propiedades vacantes, eliminando el tiempo de espera entre el momento en que un nuevo dueño potencial da aviso de su interés en la ejecución y la adquisición del gravamen. En los casos en que el dueño no rehabilita una propiedad, la nueva ley faculta a la municipalidad a que se haga cargo de la rehabilitación o encuentre una CDC dispuesta a hacerlo.

En esta instancia, HANDS se aprovechó de la nueva ley estatal y de los incentivos financieros para adquirir esta propiedad multifamiliar y convertirla en viviendas para primeros compradores, como parte de una estrategia general de revitalización barrial. Algunas otras organizaciones han comenzado a usar estas herramientas para adquirir y revitalizar casas unifamiliares y multifamiliares alrededor del estado.

Los criterios posibles para evaluar el éxito o fracaso de un remedio pueden ser la frecuencia y extensión de su uso; su aplicabilidad a todos los usos de la propiedad (residencial, comercial, industrial); su efectividad en eliminar todos los defectos de título; las consecuencias inesperadas; y, de ser posible, el uso final dado a la propiedad y su grado de sustentabilidad.

Tercero, un estudio de aquellos estados que implementaron reformas legislativas, como Michigan y Nueva Jersey, ofrecería un análisis de cuánto han influido dichas reformas en la transferencia y reutilización de las propiedades. Finalmente, como las entidades locales juegan un papel clave en la implementación de las herramientas, otro paso crucial para reducir en última instancia la cantidad de propiedades vacantes y abandonadas sería mejorar la capacitación local por medio de la educación, y recalcar su importancia en la revitalización de áreas urbanas.

REFERENCIAS

- Alexander, Frank. 2005. *Land bank authorities: A guide for the creation and operation of local land banks*. New York, NY: Local Initiatives Support Corporation.
- Black, Karen. 2003. *Reclaiming abandoned Pennsylvania*. Philadelphia, PA: Pennsylvania Low Income Housing Coalition Report, marzo.
- Greenstein, Rosalind y Yesim Sangu-Eryilmaz. 2005. Community land trusts: Leasing land for affordable housing. *Land Lines* 17(2): 8–10.
- Kelly, Jr., James J. 2004. Refreshing the heart of the city: Vacant building receivership as a tool for neighborhood revitalization and community empowerment. 13-WTR J. *Affordable Housing & Community Dev. Law* 210.
- Kildee, Dan. 2004. *The Genesee County land bank initiative*. Flint, MI: Genesee County Land Bank.
- Mallach, Alan. 2002. *Abandoned properties, redevelopment and the future of America's shrinking cities*. Working paper. Montclair, NJ: National Housing Institute.
- ———. 2004. *Addressing the problem of urban property abandonment: A guide for policy makers and practitioners*. Montclair, NJ: National Housing Institute, abril.
- Meyer, Wayne T. 2005. *High-impact development for long-term sustainable neighborhood change: Acquiring, rehabilitating, and selling problem properties*. Orange, NJ: HANDS, Inc.
- National Vacant Properties Campaign. 2005. <http://www.vacantproperties.org>
- Regan, Charleen. 2000. *Back on the roll in Massachusetts: A report on strategies to return tax title properties to productive use*. Boston: Citizens' Housing and Planning Association (CHAPA).
- Temple University Center for Public Policy and Eastern Pennsylvania Organizing Project. 2001. *Blight-free Philadelphia: A public-private strategy to create and enhance neighborhood value*. Philadelphia, PA, octubre.

2.2

Cómo promover el redesarrollo más equitativo en zonas industriales abandonadas

Nancey Green Leigh | Septiembre 2000

Debido a que muchas zonas industriales abandonadas se encuentran en áreas con bajos valores inmobiliarios, el costo de recuperación y redesarrollo puede resultar mayor que el valor de reventa previsto. Estos predios, que aquí denominamos “zonas industriales abandonadas con valor de mercado reducido o nulo” pocas veces se tienen en cuenta en las políticas y programas actuales. En lugar de ello, la práctica habitual en cuanto a muchos proyectos de redesarrollo de zonas industriales abandonadas es seleccionar solamente los predios más vendibles para su recuperación y redesarrollo, lo que, en esencia, perpetúa el antiguo proceso de “selección”. Cuando los desarrolladores (tanto públicos como privados) evitan las parcelas con el valor más bajo de mercado, por lo general los barrios con menos ventajas resultan excluidos de los programas destinados al redesarrollo de zonas industriales abandonadas y se aumentan las desigualdades existentes entre los barrios más acomodados y los barrios de bajos recursos.

LA FUNCIÓN QUE CUMPLEN LOS BANCOS DE TIERRA

En un proyecto llevado a cabo recientemente con apoyo del Instituto Lincoln, examinamos los obstáculos que existen para el redesarrollo de zonas industriales abandonadas y nos centramos en los abordajes más promisorios para mejorar las posibilidades de los predios menos vendibles. El objetivo de investigación específico fue identificar los procedimientos y procesos de transferencia de terrenos mediante los cuales los bancos de tierra y otras entidades de desarrollo inmobiliario a nivel local estarían dispuestos a recibir propiedades vacantes en zonas industriales abandonadas con deudas fiscales y contaminación ambiental para luego planificar su recuperación y venta.

Un banco de tierra municipal es, por lo general, una entidad sin fines de lucro creada por una ciudad o un condado con el fin de tratar los problemas de la desertización urbana y promover el desarrollo. La motivación original de nuestro proyecto fue encontrar una solución al problema que surge cuando los bancos de tierra no están dispuestos a aceptar algunas propiedades en zonas

industriales abandonadas con deuda fiscal, debido a su temor de ser considerados responsables por la contaminación de dichas propiedades. Si eliminamos este obstáculo, se mejora la expectativa de promover un redesarrollo de terrenos productivo y reducir las vacancias de propiedades con el fin de mejorar el desarrollo económico de una comunidad.

Durante el transcurso de este proyecto, la naturaleza del problema original se modificó de manera positiva al darse a conocer recientemente ciertas normas federales que estipulan que los bancos de tierra que forman parte de un gobierno municipal y adquieren propiedades en zonas industriales abandonadas en forma involuntaria (por ejemplo, porque dichas propiedades tienen una deuda fiscal) no serán considerados responsables por ningún tipo de contaminación. Al eliminar esta responsabilidad legal, quedó claro que el verdadero problema que enfrentan los bancos de tierra al tomar propiedades con valor de mercado reducido o nulo y deuda fiscal es la falta de recursos económicos para llevar a cabo la recuperación, la venta o el redesarrollo posterior.

Por ejemplo, el banco de tierras Atlanta/Fulton County Landbank funciona según el modelo de subsanar los títulos de propiedad con el fin de permitir el redesarrollo por parte del sector privado, debido a que dicho banco no posee los recursos económicos necesarios para actuar como agente de redesarrollo en sí mismo. El Landbank, al igual que la mayoría de las entidades públicas o cuasipúblicas que identificamos en el campo del redesarrollo de zonas industriales abandonadas, promueve un proceso de selección basado en el mercado para el redesarrollo. Aunque resulta válido utilizar dichos procesos, hacerlo en forma *exclusiva* plantea un grave problema de política pública, ya que fomenta la desigualdad existente entre los barrios con menos recursos (donde se encuentra la mayoría de las propiedades con valor de mercado reducido o nulo) y los barrios que están experimentando una revitalización y saneamiento de zonas industriales abandonadas.

OBSTÁCULOS AL REDESARROLLO DE ZONAS INDUSTRIALES ABANDONADAS

Nuestro estudio acerca de la actividad realizada actualmente por los bancos de tierra en otras ciudades reveló que, en términos generales, no toman la iniciativa en cuanto al redesarrollo de zonas industriales abandonadas debido a diferentes razones, tales como las limitaciones operativas, el temor a la responsabilidad legal y/o la falta de fondos para cubrir costos de recuperación. Nuestra investigación a nivel nacional arrojó solamente dos excepciones: el Cleveland Land Bank y el Louisville/Jefferson County Land Bank Authority, de los cuales sólo el último se ha abocado a la tarea de buscar propiedades en zonas industriales abandonadas y ha realizado las modificaciones requeridas en sus estatutos con el fin de adquirir, recuperar y redesarrollar propiedades contaminadas en forma efectiva. La experiencia del Cleveland Land Bank en cuanto al redesarrollo de zonas industriales abandonadas fue la donación de una parcela que se sospechaba estaba contaminada.

Limitaciones operativas

Los dos requisitos operativos más importantes que en la actualidad impiden a los bancos de tierra llevar a cabo el redesarrollo de zonas industriales abandonadas son: la necesidad de identifi-

car un usuario final de la propiedad antes de que el banco la adquiera y el ámbito limitado de actividad para el cual este tipo de banco fue creado originalmente. Por ejemplo, los bancos de tierra de Nantucket y Martha's Vineyard, en Massachusetts, se crearon con fines de conservación y muy pocas veces toman propiedades que podrían considerarse zonas industriales abandonadas, aunque la estructura organizativa de estos bancos los hace candidatos ideales para ello.

Temor a la responsabilidad legal

La responsabilidad legal a nivel federal surge de la Ley Integral de Respuesta, Compensación y Responsabilidad Ambiental (CERCLA, por sus siglas en inglés), también conocida como “súper fondo”, aunque tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales han desarrollado programas y normas con el fin de eliminar este obstáculo. En otras palabras, la intención de los programas federales o estatales no es liberar a los responsables de su obligación legal de sanear las propiedades que han contaminado sino facilitar la recuperación y el redesarrollo de zonas industriales abandonadas reduciendo el temor de las instituciones encargadas de responder por responsabilidades legales injustificadas.

Tal como ocurre con cualquier propietario de un inmueble contaminado, los bancos de tierra están preocupados por la responsabilidad legal asociada a las zonas industriales abandonadas. Aunque la mayoría de los programas estatales de saneamiento voluntario ofrecen exenciones de responsabilidad a los municipios, igualmente debe abordarse la cuestión de la responsabilidad federal cuando los bancos de tierra deciden adquirir propiedades contaminadas.

Los propietarios que no son responsables de contaminar sus propiedades y que no sabían y no tenían razón para sospechar que existían agentes contaminantes en sus inmuebles no se consideran responsables según los artículos 107(b) y 101(35) de la CERCLA, lo que comúnmente se denomina “defensa del propietario inocente”. Los artículos 101(20)(D) y 101(35)(A) protegen al gobierno federal y a los gobiernos estatales y municipales de la responsabilidad en calidad de propietario o agente si adquieren propiedades contaminadas en forma involuntaria en razón de haber llevado a cabo sus responsabilidades gubernamentales, incluso la adquisición de propiedades debido al abandono, la deuda tributaria, la ejecución fiscal o el embargo o confiscación. La Agencia de Protección Medioambiental de Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés) aclaró aún más este proceso en junio de 1997 al facilitar la tarea de los programas estatales y municipales de redesarrollo de zonas industriales abandonadas.

Para los bancos de tierra que forman parte del gobierno municipal, el programa mencionado anteriormente debería proteger la adquisición de propiedades contaminadas mediante las funciones operativas habituales de estos bancos. Sin embargo, todo banco hipotecario que desee adquirir una propiedad contaminada debería comunicarse con su respectiva oficina regional de la EPA para obtener un mayor asesoramiento y asistencia legal con respecto al proceso de redesarrollo.

Falta de fondos para cubrir costos de recuperación

Otro problema de suma importancia para los bancos de tierra que desean llevar a cabo el redesarrollo de zonas industriales abandonadas es el proceso de recuperación, que por lo general es muy costoso. Aun cuando la misión del banco hipotecario sea la de eliminar la desertización urbana y fomentar la revitalización (tareas directamente relacionadas con la reutilización de las zonas industriales abandonadas), los presupuestos limitados les impiden a aquellos bancos interesados adquirir zonas industriales abandonadas a los fines de la recuperación y el redesarrollo. Por lo tanto, aunque el banco de tierra sea de utilidad a la hora de condonar la deuda fiscal existente sobre la parcela a modo de incentivo para su reutilización, el potencial de redesarrollo de la propiedad aún se ve frustrado debido a su valor de mercado reducido o nulo.

ALTERNATIVAS PROMETEDORAS PARA PREDIOS DE POCO VALOR

Cuando en la presente investigación nos enfocamos en identificar los abordajes más prometedores para mejorar las posibilidades de redesarrollo de zonas industriales abandonadas con valor de mercado reducido o nulo, comenzamos a examinar los diferentes tipos de roles que podían asumir los bancos de tierra. Intentamos identificar formas posibles de generar ingresos para que los bancos hipotecarios y otras agencias de desarrollo comunitario los utilizaran con el fin de financiar la recuperación y el redesarrollo de zonas con valor de mercado reducido o nulo, así como también posibles formas de reutilización de dichos lugares, tales como espacios abiertos, o uso residencial, o comercial / industrial.

Una de las alternativas consiste en los fideicomisos inmobiliarios comunitarios que, por lo general, son sociedades privadas sin fines de lucro establecidas en áreas tanto rurales como urbanas y que se dedican a actividades sociales y económicas, tales como adquirir y mantener terrenos para desarrollar proyectos de viviendas económicas. Aunque, tradicionalmente, estas sociedades no se han dedicado a los temas de conservación, dicho modelo podría adaptarse a las actividades de redesarrollo de zonas industriales abandonadas. Uno de los enfoques para solucionar el problema de las zonas industriales abandonadas con valor de mercado reducido o nulo sería el modelo de fideicomiso inmobiliario comunitario similar al de Dudley Neighbors, Inc., de Boston, que recibió del gobierno municipal la facultad de expropiación para uso público con el fin de adquirir terrenos y construcciones vacantes en su barrio. Esta estrategia brinda a un banco de tierra que trabaja en toda una ciudad un mecanismo alternativo para adquirir propiedades en zonas industriales abandonadas y puede utilizarse en áreas geográficas que están experimentando una gran depresión económica.

Otra alternativa prometedora al banco de tierra tradicional tiene como modelo a Scenic Hudson, una organización de defensa del medioambiente y fideicomiso inmobiliario de Poughkeepsie, Nueva York. Esta organización tiene una iniciativa urbana para adquirir, recuperar y desarrollar proyectos de reutilización acordes con el medio ambiente de predios abandonados ubicados a las orillas del río. Entre sus proyectos se cuenta el redesarrollo de un predio industrial costero abandonado de casi 5 hectáreas con el fin de crear un parque público, el Parque Costero Irvington.



© Ciudad de Emeryville

Fotos “antes y después” de la Plaza EmeryStation. La antigua sede de la empresa Westinghouse se ha reconvertido como un complejo de uso mixto, comercial y residencial, ubicado adyacente a la estación de ferrocarril Amtrak en Emeryville, California.

La organización *Scenic Hudson* demostró que, con la cooperación de las organizaciones públicas y privadas, los fideicomisos inmobiliarios pueden convertirse en vehículos efectivos a la hora de encarar proyectos de redesarrollo de zonas industriales abandonadas.

El tipo de fideicomiso inmobiliario más conocido es el que se establece con el fin de proteger áreas naturales y tierras de cultivo. Estos fideicomisos inmobiliarios por lo general actúan a nivel municipal o regional para conservar terrenos que poseen un valor ecológico, recreativo, histórico o como espacio abierto. Si los fideicomisos inmobiliarios decidieran expandir sus objetivos de conservación con el fin de incluir espacios abiertos *urbanos*, podrían convertirse en socios de gran utilidad en aquellos proyectos públicos o privados consistentes en crear espacios verdes y parques a partir de la recuperación de zonas industriales abandonadas. El modelo de fideicomiso inmobiliario de *Scenic Hudson* trata específicamente el tema del redesarrollo de zonas industriales abandonadas a los fines específicos de detener el desarrollo de zonas vírgenes.

Para suplir las necesidades de financiamiento para el redesarrollo de zonas industriales abandonadas con valor de mercado reducido o nulo, el enfoque del Louisville Land Bank Authority es muy prometedor. Esta institución estableció un fondo que utiliza las ganancias resultantes de la venta de zonas industriales abandonadas y recuperadas para financiar proyectos de recuperación en el futuro. Otra posibilidad de recaudar fondos para los bancos de tierra sería la tarifa de transferencia del 2 por ciento que el estado de Massachusetts autorizó para que los bancos de tierra de Nantucket y Martha’s Vineyard pudieran adquirir espacios abiertos. Los bancos de tierra podrían adaptar esta idea de la tarifa de transferencia con el fin de crear un fondo para la recuperación de zonas industriales abandonadas.

Mediante este proyecto de investigación también intentamos identificar aquellos municipios que no poseían un banco de tierra en particular sino una oficina o programa municipal encargada de tratar con las propiedades con deuda fiscal y su posterior redesarrollo. Dos municipios estaban involucrados en proyectos notables e innovadores de redesarrollo de zonas industriales abandona-

das en Kalamazoo (Michigan) y Emeryville (California). El enfoque piloto observado en Kalamazoo para las zonas industriales abandonadas con el fin de crear *distritos* de redesarrollo de estas zonas pone el énfasis en los objetivos de desarrollo comunitario, en lugar de los objetivos de desarrollo económico más tradicionales basados en el mercado. La ciudad utiliza grupos de interés para diseñar proyectos de recuperación de zonas industriales abandonadas y planificar su redesarrollo.

En Emeryville se ha determinado, mediante una encuesta a propietarios y constructores, que no resulta efectivo ofrecer asistencia financiera solamente para realizar evaluaciones de predios sino que también debe brindarse asistencia financiera para los proyectos de recuperación. El programa de recuperación de zonas industriales abandonadas de esta ciudad se fundamenta en el siguiente principio: “La distribución de los riesgos debería dar como resultado la distribución de las recompensas”. En otras palabras, si una comunidad asume el riesgo residual al permitir que el sector privado lleve a cabo un saneamiento que implica riesgos, una parte del ahorro del sector privado en gastos de recuperación debería redistribuirse a la comunidad. El abordaje de Emeryville al tema del redesarrollo de zonas industriales abandonadas también implica el reconocimiento de que los predios y proyectos de menores dimensiones requieren, en forma proporcional, más préstamos, subsidios y asistencia técnica que los predios y proyectos de mayores dimensiones.

CONCLUSIÓN

En la actualidad son escasos los programas y estrategias dirigidas a tratar el tema de las propiedades con deuda fiscal en zonas industriales abandonadas con valor de mercado reducido o nulo y que se encuentran en barrios urbanos marginales. De persistir esta carencia, el actual movimiento de redesarrollo de zonas industriales abandonadas probablemente dé como resultado un mayor nivel de desigualdad intraurbana. Si los municipios, los bancos de tierra y las organizaciones de desarrollo local reconocieran la necesidad de promover mayores proyectos de redesarrollo de zonas industriales abandonadas en forma más equitativa y tomaran medidas concretas al respecto, los enfoques presentados en este artículo de investigación brindarían una esperanza para corregir estas deficiencias y evitar mayores desigualdades. Además, mediante estas medidas podrían eliminarse del barrio posibles fuentes de contaminación y riesgos para la salud, además de crear los espacios abiertos tan necesarios y mantener las propiedades recuperadas hasta que los terrenos circundantes aumenten su valor y pueda llevarse a cabo el redesarrollo de dichos predios a través de los procesos tradicionales dictados por el mercado.

REFERENCIAS

- Agencia de Protección del Medioambiente (EPA) de Estados Unidos. *Handbook of Tools for Managing Federal Superfund Liability Risks at Brownfields and Other Sites*. Oficina de Aseguramiento de Aplicación y Conformidad. Noviembre de 1998. <http://earth2.epa.gov/oeca/osre/9811.html>
- Ciudad de Emeryville, *Project Status Report, Emeryville Brownfields Pilot Project*. Emeryville, California. Noviembre de 1998. Ver también <http://www.ci.emeryville.ca.us/bf.html>.
- Rosenberg, Steve. Working Where the Grass Isn't Greener: Land Trusts in Urban Areas. *Land Trust Alliance Exchange*. Invierno: 5-9, 1998.

2.3

Desafíos en la reutilización de propiedades urbanas vacantes, abandonadas y contaminadas

Margaret Dewar y Kris Wernstedt | Abril 2009

Los desarrolladores sin fines de lucro y comunitarios pueden jugar un papel importante en la reutilización de propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas para revitalizar las ciudades. Entre estos desarrolladores se cuentan las corporaciones de desarrollo comunitario (CDC, por sus siglas en inglés), sociedades sin fines de lucro para la vivienda, organizaciones que albergan poblaciones con necesidades especiales (tales como ancianos, gente sin hogar y otras personas en situaciones de transición), desarrolladores religiosos (que por lo general trabajan desde las iglesias) y organizaciones nacionales (tales como Hábitat para la Humanidad).

El concepto “propiedad vacante” se refiere tanto a los lotes vacíos como a las estructuras sin ocupar, mientras que en el caso de una “propiedad abandonada”, el propietario dejó la propiedad y ya no gasta recursos en mantenerla. Las propiedades abandonadas por lo general se convierten en propiedades públicas debido a que el propietario dejó de pagar los impuestos inmobiliarios correspondientes. El término “propiedad contaminada” se refiere a los terrenos y construcciones que presentan algún tipo de contaminación o peligro, ya sea cierto o supuesto, como resultado del uso que se le dio a la propiedad en el pasado.

¿Por qué son tan importantes los desarrolladores no tradicionales a la hora de reutilizar propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas? Estos sitios, por lo general, se encuentran ubicados en áreas de bajos recursos de la ciudad que han perdido población y puestos de trabajo y en las que la reducción constante en la demanda de viviendas y propiedades comerciales e industriales ha dado como resultado el abandono. Los desarrolladores sin fines de lucro y comunitarios generalmente son los únicos interesados en invertir en proyectos inmobiliarios en áreas con una débil demanda crónica. Muchos tienen un fuerte compromiso con una zona en particular y se dedican a transformar dicho lugar a lo largo del tiempo. A diferencia de los desarrolladores privados, sus colegas sin fines de lucro y comunitarios no andan buscando por toda la ciudad o región la mejor ubicación o el mejor proyecto inmobiliario que les garantice un alto nivel de retorno de la inversión.

La segunda razón por la que los desarrolladores sin fines de lucro y comunitarios son importantes es que a menudo sus objetivos se centralizan en mejorar la calidad de vida del barrio. El objetivo de estos desarrolladores en sus proyectos de construcción es el de reutilizar propiedades para beneficiar a los residentes y a las empresas locales. También suelen ayudar a los electores locales a tener la capacidad para actuar como socios al guiar las inversiones en sus comunidades.

Además, la reutilización de propiedades con problemas, particularmente si se encuentran concentradas en áreas con un potencial de viabilidad en el mercado, puede crear barrios que luego atraerán la inversión privada en el futuro. Estos desarrolladores pueden llevar a cabo proyectos que marcan tendencia y que demuestran un potencial de ganancias en donde los desarrolladores privados reacios al riesgo no ven dicha posibilidad.

Finalmente, los desarrolladores sin fines de lucro y comunitarios pueden facilitarles a los desarrolladores privados la reutilización de propiedades, ya que pueden ayudarlos en la preparación del terreno para nuevos usos y en la obtención de subsidios para reutilizar la propiedad (que continúa siendo un ingrediente esencial en muchos proyectos de redesarrollo en los mercados difíciles) para los cuales las entidades privadas con fines de lucro no sean elegibles (Heberle y Wernstedt 2006). También pueden reducir los costos de desarrollo llevando a cabo la investigación previa necesaria acerca de los antecedentes de los títulos de propiedad y de la condición ambiental del lugar (Dewar y Deitrick 2004).

En nuestra investigación, examinamos ciertos factores que ayudan u obstaculizan a los desarrolladores sin fines de lucro a llevar a cabo su tarea. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas a las que se enfrentan los desarrolladores sin fines de lucro y comunitarios a comparación de otras clases de desarrolladores a la hora de reutilizar este tipo de propiedad? ¿Por qué tienen estos desarrolladores más éxito en algunas ciudades que en otras? ¿Cuáles son las condiciones que en cada ciudad o barrio afectan el éxito o el fracaso de estos desarrolladores al reutilizar las propiedades, aun cuando la demanda del mercado sea similar?

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS DESARROLLADORES SIN FINES DE LUCRO

Las condiciones legales, sociopolíticas y ambientales que enfrentan los desarrolladores sin fines de lucro al reutilizar propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas son, en muchos aspectos, idénticas a las que se enfrentan los desarrolladores con fines de lucro. Como ocurre con cualquier proyecto inmobiliario, pueden existir incertidumbres en cuanto a los plazos del desarrollo debido a complicaciones relacionadas con la adquisición del terreno, los costos de construcción variables, la facilidad de acceder a los derechos, la oposición de los residentes del barrio, una débil demanda del mercado y la competencia por parte de otros desarrolladores, entre otros factores. En el caso de propiedades que ya han sido utilizadas, podrían existir otras complicaciones, tales como las investigaciones en cuanto al medio ambiente, la demolición de estructuras existentes, la interacción con las autoridades gubernamentales de medio ambiente y las tareas de saneamiento (Wernstedt y Hersh 2006). Sin embargo, debido a que los desarrolladores con fines de lucro y sin fines de lucro

tienen diferentes estructuras y misiones, estos desafíos pueden entrañar diferentes oportunidades y obstáculos.

Muchos desarrolladores sin fines de lucro que se dedican a la reutilización de propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas hacen también las veces de organizaciones comunitarias, con una amplia variedad de responsabilidades de servicio social que van más allá del desarrollo de viviendas. Entre estas tareas se encuentra la ayuda tanto a familias como a individuos para mejorar su situación económica mediante la capacitación en diversas disciplinas, la intervención en casos de drogadicción y alcoholismo, el trabajo con los jóvenes y los servicios de guardería infantil.

En este contexto, ¿cuáles son algunas de las barreras que enfrentan los desarrolladores sin fines de lucro? Según nuestros estudios sobre desarrolladores sin fines de lucro llevados a cabo en ciudades muy diferentes entre sí, tales como Denver, Indianápolis y Portland (Oregón), aun las grandes organizaciones comunitarias que emplean un plantel de personal numeroso a tiempo completo por lo general sólo tienen algunos pocos empleados con experiencia en temas inmobiliarios, por lo que sólo pueden llevar adelante uno o dos proyectos de desarrollo a la vez.

Aún así, las propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas con frecuencia presentan desafíos significativos y poco comunes (incluso títulos de propiedad viciados y gastos de demolición inciertos) que demandan mucho más tiempo del personal y una mayor experiencia especializada



© Margaret Devor

La CDC Detroit Shoreway, ubicada en Cleveland, Ohio, construyó casas utilizando la propiedad comprada del banco de tierra de la ciudad.

de lo que pueden ofrecer las organizaciones pequeñas. Aunque un proyecto pueda funcionar en términos económicos, los honorarios por desarrollo en los que se basan los desarrolladores sin fines de lucro para cumplir su misión organizacional primaria podrían verse reducidos en forma sustancial.

Además, si un proyecto de redesarrollo involucra un tema de contaminación, los costos previstos de saneamiento del 2 ó 3 por ciento del total de los costos del desarrollo podrían ser suficientes para hacer fracasar el proyecto. Y si los gastos exceden las expectativas debido a problemas de saneamiento ambiental imprevistos, no se encuentra disponible ningún seguro para limitar estos mayores costos en el caso de aquellos proyectos cuyos costos de saneamiento sean menores a 1 ó 2 millones de dólares (Wernstedt, Meyer y Yount 2003).

El modelo de redesarrollo de uso mixto que resulta común en muchos proyectos en los que se reutilizan propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas también puede representar un obstáculo para los desarrolladores sin fines de lucro. La presión para llevar a cabo dicho redesarrollo se debe en parte a la demanda cada vez mayor, en algunas áreas, de propiedades para uso mixto residencial y comercial minorista por parte de familias y empresarios. Esto también refleja la ubicación de muchas de estas propiedades en vías de ejecución hipotecaria en áreas que ya albergan zonas mixtas residenciales, comerciales y de industria liviana.

Los desarrolladores sin fines de lucro acostumbrados a realizar desarrollos destinados a usos mixtos no se enfrentan a obstáculos particulares dentro de este contexto, pero la mayoría de los que entrevistamos en Denver, Indianápolis y Portland (la mayoría de los cuales indicaron estar especializados en el desarrollo de viviendas) han tenido dificultades para adaptarse al nuevo entorno. Además, los prestamistas y los aseguradores con los que generalmente estos desarrolladores trabajaban en los proyectos de vivienda eran reacios a apoyarlos en lo que, en su opinión, era el territorio desconocido de los emprendimientos de uso mixto.

Por otra parte, la reutilización de propiedades en vías de ejecución hipotecaria puede generar complicaciones en los plazos, un factor clave en cualquier proyecto de desarrollo. Este tipo de propiedad puede requerir un largo proceso para subsanar títulos de propiedad, emerger de los remates fiscales, llevar a cabo estudios ambientales y/o interactuar con los entes reguladores del medio ambiente, y la mayoría de los desarrolladores sin fines de lucro poseen poco capital y carecen del acceso a los fondos necesarios para cubrir los costos de predesarrollo. Cualquier demora excepcional puede significar que los costos en materiales aumenten de manera significativa o que la construcción se retrase hasta los meses de invierno, en los que se necesita una preparación del suelo más costosa, como por ejemplo, pisos de grava para montar los equipos pesados. Las demoras también pueden poner en peligro la obtención de financiación pública si los plazos de aplicación de los fondos son muy ajustados y requerir despidos de personal cuando se retrasan los honorarios del desarrollador.

Ciertos cambios en las leyes y normas tanto federales como estatales, particularmente en lo que respecta a las propiedades contaminadas, han reducido un poco la incertidumbre de emprender



Community Partners for Affordable Housing combinó un préstamo federal para zonas industriales abandonadas con créditos impositivos para vivienda social para ayudar a financiar un emprendimiento de uso mixto que incorpora vivienda para la tercera edad, un centro comunitario y espacio para oficinas en un lote anteriormente vacante en Portland, Oregón.

© Kris Wernstedt

proyectos de redesarrollo en áreas que presentan problemas ambientales y han dado lugar a plazos más previsibles. Aún así, las incertidumbres no han desaparecido por completo. Una organización comunitaria con experiencia en Portland, que ya ha desarrollado más de mil unidades de vivienda de alquiler para familias de ingresos medios y bajos en los últimos 25 años, llevó a cabo una evaluación ambiental después de haberle comprado al condado un lugar atractivo, sólo para descubrir, al preparar el terreno, que tendría que extraer 8 tanques de almacenamiento subterráneo y deshacerse de los mismos.

A pesar de estos obstáculos aparentes, los desarrolladores sin fines de lucro tienen algunas ventajas obvias sobre estas propiedades en comparación con los desarrolladores con fines de lucro. Por lo general han establecido su presencia en el barrio durante mucho más tiempo que los desarrolladores privados y, por lo tanto, atraen una menor oposición de los residentes a la hora de realizar un proyecto de redesarrollo que cambie el carácter de la propiedad y del barrio.

Como ya se ha mencionado, los desarrolladores sin fines de lucro también pueden obtener subsidios públicos para el redesarrollo de propiedades contaminadas y pueden tener acceso preferencial a propiedades que se sometieron a remate fiscal pero no tuvieron ningún comprador. Las oficinas gubernamentales que reciben dichas propiedades pueden venderlas a precios muy bajos en remates en los que las organizaciones comunitarias pueden hacer ofertas. Cuando el remate fiscal se cierra sin haberse producido una venta, el propietario gubernamental puede ofrecer la propiedad a precios muy bajos a organizaciones comunitarias, a la vez que les entrega títulos de propiedad subsanados, por lo general a un valor nominal de algunos cientos de dólares, como máximo.

Finalmente, una de las mayores oportunidades que ofrecen las propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas a los desarrolladores sin fines de lucro es cuando se trata de mercados sólidos donde estos desarrolladores juegan un papel vital a la hora de ofrecer viviendas de fácil acceso económico. En dichos mercados, la competencia por propiedades de primera calidad con desarrolladores con fines de lucro que poseen una mejor capitalización por lo general no es muy realista. Sin embargo, las propiedades en vías de ejecución hipotecaria en los mercados sólidos pueden dar como resultado una ventaja competitiva a los desarrolladores sin fines de lucro, en particular si están acostumbrados a reutilizar lugares que tienen muchos problemas. Tal como lo expresó un director de una de las CDC que entrevistamos, los desarrolladores sin fines de lucro ya están preparados para aceptar estos desafíos.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE DESARROLLO COMUNITARIO DE UNA CIUDAD

Los desarrolladores sin fines de lucro de cualquier lugar probablemente mencionarían que enfrentan cuestiones similares y que pueden ayudar o representar obstáculos a la hora de reutilizar propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas. Sin embargo, aun los desarrolladores sin fines de lucro y comunitarios que enfrentan las mismas condiciones de mercado y dificultades en cuanto a los proyectos, reutilizan una mayor cantidad de terrenos en algunas ciudades que en otras, lo que sugiere la importancia que tienen las condiciones institucionales, sociales y políticas de cada lugar y que no tienen mucho que ver con la viabilidad económica o la complejidad de cada proyecto en particular.

Detroit y Cleveland representan ejemplos que nos ayudan a examinar esta cuestión, ya que las condiciones de sus mercados son casi las mismas, aunque los desarrolladores sin fines de lucro de Cleveland han reutilizado muchos más terrenos que los desarrolladores de Detroit (Dewar 2008). ¿Qué es lo que permitió a los desarrolladores sin fines de lucro de Cleveland tener tan alto rendimiento?

TABLA 2.3.1 Reutilización de propiedades públicas con reversión de impuestos por parte de desarrolladores sin fines de lucro

	Detroit (1983 – mayo de 2006)	Cleveland (1988 – mayo de 2005)
Cantidad de propiedades públicas adquiridas para su desarrollo	2.756	3.393
Cada 10.000 parcelas de propiedades de la ciudad	71	208
Cada 10.000 residentes de la ciudad	29	71
Porcentaje de dichas propiedades que permanecen sin utilizar	29,2	27,3
Porcentaje de propiedades adquiridas antes de 2004 que permanecen sin utilizar	22,5	4,6

Fuente: Dewar (2008, tabla 2).

En ambas ciudades, la demanda de terrenos es baja, por lo que los desarrolladores con fines de lucro tienen escaso interés en desarrollar barrios que presentan abandono. Para el año 2000, ambas ciudades habían perdido cerca de la mitad de sus poblaciones y, para mediados de los años noventa, también habían perdido más de la mitad de sus puestos de trabajo en el comercio minorista y en la fabricación. En 1999, cuando muchos desarrolladores sin fines de lucro estaban intentando reutilizar propiedades en ambas ciudades, un cuarto de la población de cada ciudad vivía en la pobreza. Según datos censales recientes, el índice de pobreza desde mediados hasta fines de la primera década del 2000 era del 30 por ciento para Cleveland y del 32 por ciento para Detroit.

Sin embargo, los desarrolladores sin fines de lucro de Cleveland compraron y utilizaron una mayor cantidad de terrenos públicos abandonados que los desarrolladores sin fines de lucro de Detroit: 3.393 propiedades contra 2.756 propiedades, respectivamente. La diferencia de casi 650 propiedades representa aproximadamente tres veces más parcelas en relación con la población y con la cantidad total de propiedades en cada ciudad (ver tabla 2.3.1). Más del 22 por ciento de las propiedades abandonadas y con reversión fiscal adquiridas por desarrolladores sin fines de lucro en Detroit permaneció sin ser utilizadas tanto tiempo con posterioridad a su compra que los proyectos planificados fracasaron. Sólo un 5 por ciento de las propiedades adquiridas por los desarrolladores sin fines de lucro de Cleveland permanecieron sin ser utilizadas después de 4 años o más.

Cerca del 30 por ciento de los desarrolladores sin fines de lucro y comunitarios que habían adquirido propiedades abandonadas en Detroit hicieron una reutilización *nula* de dichas propiedades, mientras que ninguno de los desarrolladores sin fines de lucro de Cleveland dejó de reutilizar al menos un porcentaje de las propiedades abandonadas que habían comprado. Por otro lado, el 80 por ciento de los desarrolladores sin fines de lucro de Cleveland habían reutilizado casi todas las propiedades que habían comprado, mientras que aproximadamente sólo un tercio de los desarrolladores sin fines de lucro de Detroit había logrado esto.

Según los resultados de una muestra al azar de 30 desarrolladores sin fines de lucro y comunitarios en cada ciudad, dichos desarrolladores habían reutilizado proporciones similares de propiedades vacantes (más del 80 por ciento de las propiedades reutilizadas en ambas ciudades), aunque en Detroit las propiedades abandonadas representaron un porcentaje mayor de las propiedades reutilizadas. Las propiedades contaminadas representaron una pequeña parte de las propiedades reutilizadas en ambas ciudades (ver tabla 2.3.2). Una CDC en Cleveland reutilizó una propiedad

Tabla 2.3.2 Porcentaje de tipos de propiedades y superficies reutilizadas tomado de una muestra de desarrolladores sin fines de lucro

Tipo de propiedad	Detroit	Cleveland
Propiedades vacantes	84,8	83,1
Superficie vacante	83,6	65,9
Propiedades abandonadas	75,9	57,5
Superficie abandonada	75,4	40,2
Propiedades contaminadas	3,7	0,6
Superficie contaminada	6,4	5,6
Otras propiedades	6,4	8,9
Otras superficies	6,2	22,9

Nota: N = 30 por ciudad. Los porcentajes de propiedades y superficies suman más de 100 debido a que muchas propiedades se encuentran clasificadas en más de un tipo.

Fuentes: Dewar (2008, tabla 4). Los datos para Cleveland provienen de la CDC Slavic Village. Los datos para Detroit provienen de <http://www.deq.state.mi.us/part201ss>.

de grandes dimensiones que no estaba vacante ni abandonada ni contaminada, lo que afectó en mayor medida los porcentajes de áreas que los porcentajes de propiedades en esa columna.

¿Por qué los desarrolladores sin fines de lucro y comunitarios en estas dos ciudades presentan, frente a las mismas condiciones de mercado, semejantes diferencias en cuanto a la reutilización de propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas? La respuesta está dada por el carácter diferente de los sistemas de desarrollo comunitario de cada una de estas ciudades, es decir, las condiciones políticas, sociales e institucionales bajo las cuales se llevó a cabo el trabajo de desarrollo comunitario.

Un apoyo sólido por parte de los líderes políticos hace que la reutilización de terrenos sea más probable. En Cleveland, los diferentes alcaldes han establecido como una prioridad la producción de nuevas viviendas, por lo que han trabajado junto con los bancos y las fundaciones con el fin de brindar subsidios. Cada vez que los concejales apoyaron los proyectos de las organizaciones sin fines de lucro, dichos proyectos tuvieron mayores probabilidades de ser implementados. El compromiso por parte de los alcaldes y el municipio significó que los desarrolladores sin fines de lucro recibieran más fondos provenientes de los subsidios de desarrollo comunitario, y la cooperación por parte de la municipalidad facilitó la reutilización de dichas propiedades. En los casos en que los funcionarios municipales prestaron atención a estas cuestiones, se facilitaron los trámites, en particular aquellos relacionados con la gestión y la venta de propiedades públicas de Cleveland, ya que el banco de crédito hipotecario contenía información confiable acerca de cada propiedad en su inventario y los terrenos se vendían a bajos precios y con títulos de propiedad que no presentaban problemas (Dewar 2006).

El carácter de los intermediarios también resultó diferente en Detroit y Cleveland. Ambas ciudades se vieron beneficiadas con la asistencia brindada por las oficinas locales de intermediarias nacionales y el trabajo realizado por los gremios de los desarrolladores sin fines de lucro. En Cleveland, sin embargo, las intermediarias establecidas a nivel municipal llevaron a cabo un papel muy importante a la hora de propulsar la reutilización de propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas, así como también al implementar proyectos de desarrollo de viviendas económicas a gran escala. En 1989, algunas fundaciones y líderes empresarios crearon Neighborhood Progress, Inc. (NPI), una intermediaria cuyo objetivo era aumentar las inversiones en las CDC e incrementar tanto la magnitud como el ritmo del desarrollo físico en los barrios con problemas.

En 1981, los líderes de varias organizaciones comunitarias fundaron Cleveland Housing Network (CHN) con el fin de estabilizar los barrios salvando viviendas, creando oportunidades económicas de acceso a la vivienda propia y promoviendo el desarrollo controlado por el mismo barrio. CHN produjo alrededor de 60 millones de dólares por año en desarrollos de viviendas económicas, lo que permitió el avance de los planes de desarrollo barrial de las CDC locales. En Detroit no existió ninguna institución del tipo de NPI o CHN (Yin 1998).

Finalmente, las relaciones de trabajo entre los funcionarios y los líderes comunitarios fueron muy diferentes entre ambas ciudades. Las relaciones de trabajo en Cleveland tuvieron un carácter de cooperación, mientras que en Detroit estas relaciones se vieron marcadas por la desconfianza y

el conflicto (Bockmeyer 2000). Estas diferencias parecían ser el legado de las relaciones existentes entre los desarrolladores sin fines de lucro y los alcaldes y sus administraciones en los primeros años del movimiento que propulsaba el desarrollo comunitario sin fines de lucro en la década del ochenta. En Cleveland, los líderes responsables del desarrollo comunitario tenían puestos de trabajo en las CDC, las fundaciones, las intermediarias y los departamentos municipales. En Detroit, esta situación no era muy común, por lo que existía un gran nivel de malentendidos en cuanto a los obstáculos y posibilidades que enfrentaban las personas en los diferentes puestos de trabajo.

CONCLUSIÓN

¿Qué nos dice esta investigación acerca de la promesa de los desarrolladores sin fines de lucro y comunitarios de reutilizar propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas?

Por un lado, la naturaleza más complicada de las propiedades en vías de ejecución hipotecaria puede abrumar la capacidad de dichos desarrolladores. La necesidad de experiencia especializada para tratar temas tales como los costos relacionados con la contaminación, la incertidumbre en cuanto a obtener fondos, plazos más extensos para implementar los proyectos y la presión para llevar a cabo proyectos de redesarrollo de usos mixtos pueden aunarse para limitar el éxito de los desarrolladores sin fines de lucro al emprender estos tipos de proyectos de redesarrollo. Por otro lado, la presencia en todo lugar de propiedades en vías de ejecución hipotecaria en muchos barrios en los que operan estos desarrolladores sin fines de lucro sugiere que dichos actores deben llegar a ser figuras clave si verdaderamente se desea ver reutilizadas este tipo de propiedades.

La introducción de cambios en las políticas y los presupuestos para apoyar las actividades de estas figuras podría mejorar en forma significativa la reutilización de propiedades en vías de ejecución hipotecaria. A modo de ejemplo, una reforma en la ley estatal del impuesto inmobiliario mediante la cual las propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas se sometan a ejecución fiscal en forma más eficiente y justa y luego se vendan a desarrolladores sin fines de lucro podría aumentar significativamente la cantidad de propiedades con posibilidad de ser reutilizadas. Según algunos expertos en cuestiones legales, una aplicación más estricta de las leyes medioambientales podría forzar el ingreso de una mayor cantidad de propiedades al mercado en aquellas comunidades en problemas donde se encuentran las organizaciones comunitarias.

Además, si se brindara financiamiento a las entidades técnicas sin fines de lucro de cada ciudad para ayudar a los desarrolladores comunitarios a enfrentar los desafíos poco comunes que presentan este tipo de propiedades, se aumentaría la capacidad interna que tienen estos desarrolladores para reutilizar las propiedades en vías de ejecución hipotecaria. La creación y provisión de subsidios públicos para consorcios de seguros destinados a organizaciones comunitarias que emprenden proyectos en propiedades contaminadas también limitaría la exposición económica de estas organizaciones. La revisión de programas federales con el objeto de extender la protección por responsabilidad civil a los desarrolladores sin fines de lucro y permitirles reunir los requisitos para recibir apoyo federal directo a los fines de redesarrollar terrenos contaminados podría ayudar a reducir la

carga económica y la incertidumbre en cuanto a dichos proyectos de redesarrollo.

Sin embargo, no resulta suficiente tratar sólo los problemas específicos que enfrentan los desarrolladores sin fines de lucro al reutilizar dichas propiedades. El carácter de las instituciones, de los entornos políticos y de las relaciones sociales resulta de gran importancia a la hora de determinar si los desarrolladores sin fines de lucro están siendo efectivos al reutilizar las propiedades vacantes, abandonadas y contaminadas en sus comunidades.

REFERENCIAS

- Bockmeyer, Janice L. 2000. A culture of distrust: The impact of local political culture on participation in the Detroit EZ. *Urban Studies* 37(13): 2417–2440.
- Dewar, Margaret. 2006. Selling tax-reverted land: Lessons from Cleveland and Detroit. *Journal of the American Planning Association* 72(1).
- ———. 2008. What helps or hinders nonprofit developers in reusing vacant, abandoned, and contaminated property? Findings from Detroit and Cleveland. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Dewar, Margaret y Sabina Deitrick. 2004. The role of community development corporations in brownfield redevelopment. En *Recycling the City: The Use and Reuse of Urban Land*, ed. Greenstein and Sungu-Eryilmaz, 159–174. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Heberle, Lauren y Kris Wernstedt. 2006. Understanding brownfields regeneration in the U.S. *Local Environment* 11(5): 479–497.
- Wernstedt, Kris y Robert Hersh. 2006. Brownfields regulatory reform and policy innovation in practice. *Progress in Planning* 65(1): 2–74.
- Wernstedt, Kris, Peter B. Meyer y Kristen R. Yount. 2003. Insuring redevelopment at contaminated urban properties. *Public Works Management and Policy* 8(2): 85–98.
- Yin, Jordan. 1998. The community development industry system: A case study of politics and institutions in Cleveland, 1967–1997. *Journal of Urban Affairs* 20(2): 137–157.

2.4

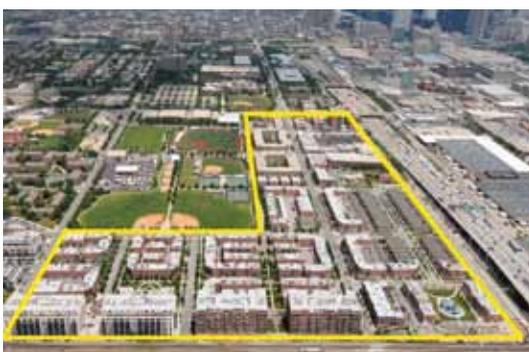
El rol de la universidad en el desarrollo urbano: De enclave a institución ancla

David C. Perry, Wim Wiewel y Carrie Menéndez | Julio 2009

Durante la mayor parte de su historia, la universidad estadounidense ha sido tratada como un enclave: una torre de marfil científica y reflexiva separada del bullicio subjetivo de la ciudad. Más recientemente, muchos funcionarios públicos y analistas han llegado a ver la universidad como un propulsor del desarrollo urbano en general (CEOs for Cities 2007). Los líderes universitarios suelen describir sus instituciones como “comprometidos” con “agendas urbanas” (Kellogg Commission 1999).

En 1996, había casi 2.000 universidades en los centros de ciudades estadounidenses y sus presupuestos combinados representaban casi el 70 por ciento de los más de US\$200 mil millones gastados anualmente por universidades de toda la nación. Dicho de otra manera, las universidades urbanas invertían unos US\$136 mil millones en salarios, bienes y servicios, lo cual es más de nueve veces la cantidad invertida por el gobierno federal en el desarrollo de empleos y de la economía en las ciudades (ICIC y CEOs for Cities 2002, 7). Las universidades se clasifican constantemente entre los principales empleadores de las áreas metropolitanas y se encuentran entre los propietarios más grandes y permanentes de suelos y edificaciones. Se estima que, tomando el precio de compra original como referencia, las universidades urbanas son propietarias de más de US\$100 mil millones en activos fijos (ICIC y CEOs for Cities 2002, 8).

A pesar de lo impresionantes que son estos datos, no representan la totalidad de la actividad ni del valor de las universidades y otras instituciones basadas en el lugar, o “institución ancla”, de las ciudades como son los hospitales, las fundaciones cívicas y los servicios de uso público. Estas instituciones son más exitosas como catalizadores del cambio urbano cuando participan plenamente en la capacidad colectiva de los líderes cívicos para satisfacer los múltiples intereses de las ciudades y las comunidades, así como de las universidades (Perry y Wiewel 2005).



El campus sur de la Universidad de Illinois en Chicago (UIC) antes y después del proyecto de redesarrollo

ANCLAJE DEL CAMBIO URBANO

Nuestros estudios anteriores acerca de las instituciones ancla urbanas se han concentrado en las prácticas de las universidades urbanas respecto al suelo o a los bienes raíces (Perry y Wiewel 2005; Wiewel y Perry 2008). En el presente trabajo, continuamos utilizando las universidades como el lente institucional a través del cual realizamos un estudio nacional, pero ampliamos el enfoque para tratar de responder a la siguiente pregunta: En los distintos tipos de áreas metropolitanas, ¿cómo trabajan las instituciones de educación superior con los sectores gubernamental, comercial y comunitario o cívico para definir y conformar mutuamente (es decir, “anclar”) los intereses individuales y colectivos respecto al planeamiento y al desarrollo comunitario?

Este artículo reseña dos casos de colaboración institucional que representan dos tipos de ciudades: un centro de comando y control mundial (Chicago) y una ciudad industrial en decadencia (Baltimore). Ambas tienen amplios y energéticos sectores de educación superior, organizaciones comunitarias fuertes, un sector comercial organizado y serios problemas de gobierno local y metropolitano. Ambas son también buenos ejemplos de cómo las ciudades se distinguen respecto a la forma en la que se benefician de múltiples relaciones basadas en el lugar y, frecuentemente, tensas entre las instituciones ancla que producen los procesos de desarrollo.

CIUDADES MUNDIALES: EL CASO DE CHICAGO

El centro geográfico de la economía de Chicago y su surgimiento como un centro de comando y control mundial, basado en el conocimiento, durante la mayor parte de los últimos cien años, ha sido el Loop (Abu Lughod 1999; Sassen 2003). Este céntrico distrito comercial rodeado por un circuito de vías de ferrocarril es el eje de la diversa economía de la ciudad: mercados financieros, servicios comerciales, sedes centrales corporativas, enlaces de transporte, universidades vibrantes,

sociedades público-privadas, comunidades dinámicas de inmigrantes y nuevos profesionales (Cortright 2006).

Un elemento principal de esta estrategia geoeconómica en torno al Loop ha sido el desarrollo de anclas educacionales clave (Cohen y Taylor 2000). En el área oeste del Loop, la UIC (Universidad de Illinois en Chicago) es la institución principal; en el área sur del Loop, que enfrenta deficiencias económicas, una mezcla de universidades públicas y privadas conforma un corredor académico.

El proyecto Campus Sur / Villa Universitaria de la UIC ha transformado un área decaída, aunque bien conocida históricamente por el desembarco de inmigrantes, por el *blues* del sur de Chicago, así como por la Hull House y el Maxwell Street Market, de renombre internacional. Hoy en día, el barrio es un área de usos mixtos de US\$700 millones, que incluye edificaciones universitarias, desarrollos residenciales privados y empresas mixtas de arrendatarios y propietarios de comercio y ventas minoristas.

El proyecto no hubiera sido posible sin la colaboración del alcalde, los urbanistas municipales y los desarrolladores privados, junto con la participación de la universidad y las organizaciones comunitarias, así como los bancos de tierra universitarios y el desarrollo inmobiliario de suelos universitarios. Irónicamente, aunque la universidad sirvió como ancla del desarrollo, casi todas las personas relacionadas con el proyecto sugieren que fue el liderazgo del municipio —la visión política del alcalde y la capacidad técnica de los planificadores urbanos— lo que creó la cohesión institucional que permitió que el proyecto fuera exitoso. Mientras la universidad compraba los suelos, el municipio también impulsaba el proceso significativamente mediante regulaciones, expropiaciones y su titularidad anterior de ciertas parcelas.

Evocando el plan maestro de la ciudad de los años sesenta, el alcalde actual, Richard M. Daley, continuó el legado de su padre de respaldar un campus urbano, en el cual la universidad se veía como un ancla institucional clave que propulsaba la expansión del desarrollo urbano en torno al centro de la ciudad. El municipio vendió sus suelos cercanos a la universidad mediante escrituras de *traspaso de finiquito* y acordó desalojar ciertas calles, mover el histórico Maxwell Street Market, y emprender obras de mejoras a las calles mediante el distrito de financiamiento por incremento impositivo (TIF por sus siglas en inglés) más amplio de la historia. A su vez, la universidad aceptó financiar el estudio de uso del suelo y trasladar el mercado y, así, se convirtió en el pararrayos público del desplazamiento comunitario e histórico que representó dicho proyecto (Weber, Theodore y Hoch 2005).

Aun después de que estas acciones habían destinado estos suelos a ser desarrollados, la UIC no pudo controlar las necesidades tributarias de todo el proyecto del Campus Sur por medio de su propia inversión y tuvo que vender hasta un 40 por ciento de las propiedades a desarrolladores privados (Landek 2008). En ciertos aspectos, esta colaboración estuvo predestinada por la escala creciente del proyecto: casi 35,2 hectáreas en el momento en que el municipio y la universidad estaban listos para proceder con el desarrollo. Al convertir el área en un distrito de financiamiento

por incremento tributario, la ciudad contribuyó a la renovación de la infraestructura y a la racionalización de la cuadrícula de calles para lo que rápidamente se convirtió en uno de los proyectos de desarrollo de uso mixto más grandes de cualquier universidad de la nación.

A fin de cuentas, la universidad pudo recibir el crédito por desarrollar un complejo académico, residencial, recreativo y comercial integrado. El mismo incluía viviendas para más de 1.500 estudiantes, 930 unidades de vivienda privada, oficinas académicas, 40 establecimientos minoristas, instalaciones de estacionamiento y campos atléticos. En 1999, el costo total del desarrollo se estimó en unos US\$600 millones, aunque esa cifra se disparó a más de US\$700 millones, de los cuales la UIC había invertido US\$50 millones en adquisiciones de suelos, infraestructura y otras instalaciones. Mediante la emisión de bonos exentos del pago de impuestos y bonos gravables en 1999, 2000, y 2003, la universidad proporcionó unos US\$83 millones adicionales para completar la adquisición de suelos y las mejoras a la infraestructura.

La universidad mantiene la titularidad de casi el 60 por ciento de los suelos y las propiedades y ha recibido el crédito por convertir el anteriormente peligroso perímetro sur del campus en un atractivo entorno residencial y universitario. El proceso ha contribuido a mejorar las relaciones entre la universidad y la comunidad, la capacitación de la fuerza laboral y la contratación de servicios mediadas por un consejo comunitario de doce miembros que continúa reuniéndose con el vicerrector de la universidad respecto a asuntos externos.

Por otro lado, la universidad contribuyó a la destrucción de la arquitectura vernácula del histórico punto de entrada de inmigrantes del Medio Oeste: el Maxwell Street Market y su barrio. La universidad también la gentrificación de los barrios cercanos, West Side y Pilsen, del área oeste del Loop de Chicago.

Como resultado, muchos activistas comunitarios no estuvieron de acuerdo con la evaluación positiva de la colaboración entre el municipio y la universidad que es la piedra angular de la estrategia del alcalde Daley de extensión de las universidades como fuentes de desarrollo del Loop. Ellos argumentaban que, de la misma manera en que el desarrollo original del campus de la UIC en los años 60 desplazó miles de personas y se acabó con elementos importantes de la herencia migratoria de Chicago, el proyecto del Campus Sur desplazó a miembros y empresas de la comunidad, eliminó la sede original de los mercados de Maxwell Street y South Water, desestabilizó las tiendas minoristas y extendió la gentrificación hasta los barrios circundantes.

Sería incorrecto responsabilizar únicamente a la universidad por estas tendencias, pero la mezcla de colaboraciones impulsadas por instituciones ancla que provocó la expansión del cercano West Side del Loop ciertamente contribuyó a las prácticas de desarrollo urbano de uso mixto de la universidad contemporánea, así como al desplazamiento y a la extensión de la gentrificación.

CIUDADES EN DECADENCIA: EL CASO DE BALTIMORE

Las instituciones de educación superior de Baltimore cuentan con campus que no son sólo centros de conocimiento e interacción social, sino también, centros de empleo y de construcción

continua. En 2005, la dotación para la investigación y el desarrollo de muchas instituciones académicas de la ciudad ascendió a US\$1.900 millones invertidos en el crecimiento económico regional general y en el crecimiento continuo en la alta tecnología, la educación y los servicios de salud en particular. A pesar de estos éxitos, el gran Baltimore enfrenta muchos desafíos típicos de las ciudades en decadencia.

La iniciativa para la revitalización del área este de Baltimore (ver figura 2.4.1) es un esfuerzo de 10 a 15 años para la inversión de US\$1.800 millones en el redesarrollo del barrio Middle East, de 35,6 hectáreas adyacentes a las instituciones médicas de Johns Hopkins. Aunque fue puesta en marcha por el gobierno municipal bajo el mandato del alcalde Martin O'Malley en 2001, el proyecto fue recibido por muchos residentes del barrio con escepticismo y temor considerables, debido a la historia de relaciones tensas con el complejo médico.

Es difícil imaginar un contraste más marcado entre una institución ancla y su barrio que el que existe entre la riqueza y el poder de Johns Hopkins y la carencia de uno de los peores barrios de Baltimore. Mediante intensos debates y negociaciones y el amplio financiamiento de la Fundación Annie E. Casey y otros, se ha resuelto la mayoría de los problemas y, actualmente, el proyecto es administrado por una corporación cuasi pública: la EBDI (East Baltimore Development, Inc.). Se espera que el proyecto cree 2 millones de pies cuadrados de espacio para comercios e investigación biotecnológica, 2.200 unidades nuevas renovadas de vivienda, una escuela nueva, paraderos de tránsito y de 4.000 a 6.000 empleos nuevos.

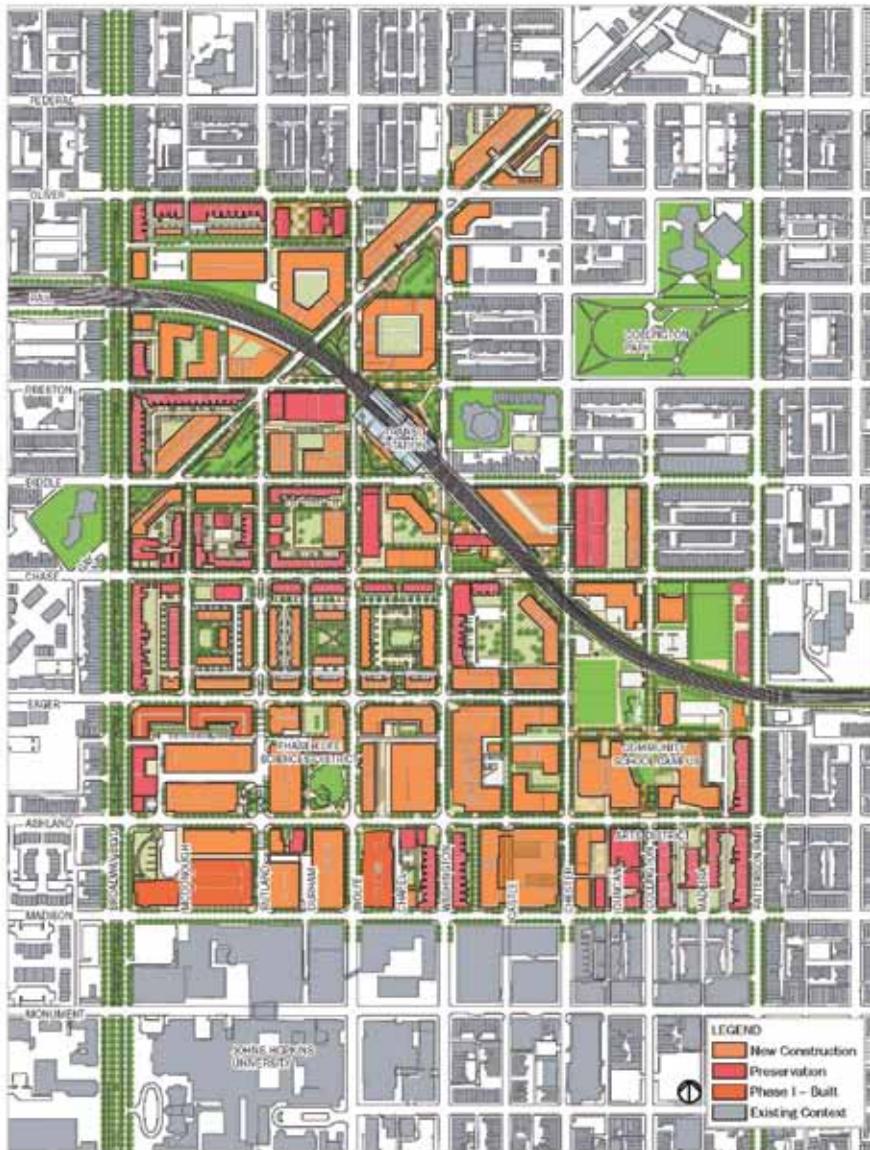
Middle East es un barrio de ingresos bajos cuya población es 90 por ciento afroamericana y tiene una alta tasa de desempleo. El barrio está localizado a aproximadamente 1,5 kilómetros del Inner Harbor de Baltimore y directamente al norte de las instituciones médicas de Johns Hopkins. El complejo de Johns Hopkins ha estado localizado allí durante más de un siglo y es el empleador privado más grande de Baltimore y del estado.

A principios de los años 2000, una de cada cuatro unidades de vivienda de Middle East estaba abandonada, más que en cualquiera de los otros 55 barrios de Baltimore, y más de cuatro veces el promedio de toda la ciudad (Baltimore Neighborhood Indicators Alliance 2005). Johns Hopkins era propietario de muchas de estas propiedades decaídas, pero hizo muy poco por mantenerlas o integrarse al barrio, incluso después de que se cometieron varios crímenes violentos contra estudiantes y personal de Hopkins en 1992 (Hummel 2007, 2).

En 1994, el área fue designada una zona de empoderamiento federal, lo cual le otorgaba una cantidad significativa de fondos federales para la renovación. La HEBCAC (Historic East Baltimore Community Action Coalition), con representantes del municipio, el estado, Johns Hopkins y varias organizaciones comunitarias, obtuvo fondos para dirigir la revitalización del área. Sus esfuerzos se concentraron en la rehabilitación de viviendas, pero, a finales de los años 2000, sólo se habían rehabilitado 46 hogares y se había utilizado menos de una tercera parte de los US\$34.100 millones de los fondos federales con los que se contaba (Hummel 2007, 26–27).

Insatisfecho con el lento desempeño de la HEBCAC, de base comunitaria, el alcalde O'Malley

FIGURA 2.4.1 Plan Maestro Conceptual del área este de Baltimore



Cortesía de East Baltimore Development, Inc.



abogó para que el municipio tomara control del proyecto. La tensión entre el alcalde y la comunidad disminuyó tras el establecimiento de un intermediario multiinstitucional: la Corporación para el Desarrollo del Área Este de Baltimore, que contaba con una junta integrada por tres personas nombradas por el alcalde y una persona nombrada por el gobernador, dos miembros nominados por Johns Hopkins, dos miembros de la comunidad, tres miembros independientes y seis funcionarios municipales y estatales *ex officio*.

Este modelo satisfizo el deseo del alcalde de tener control y el deseo de Johns Hopkins de no estar a la cabeza del proyecto. La Fundación Goldseker aceptó aportar US\$750.000 en capital inicial para la contratación de personal. La alcaldesa adjunta, Laurie Schwartz, dejó la Alcaldía para desempeñarse como directora interina.

Varias fundaciones locales se unieron a Goldseker para respaldar este esfuerzo; la más importante fue la Fundación Annie E. Casey. Al principio, Doug Nelson, el presidente de la fundación, sintió escepticismo debido a la necesidad de control municipal y a la falta de interés comunitario de Johns Hopkins. Nelson aceptó que Casey aportara hasta US\$33 millones y tuviera un rol activo solamente si el esfuerzo ayudaba con la reubicación, la asistencia familiar, la capacitación de empleados y otros servicios sociales. Junto con los fondos federales restantes de la zona de potenciación federal original y una cantidad significativa de nuevos fondos de Johns Hopkins y del gobierno municipal y estatal, el proyecto adquirió buenas posibilidades de éxito.

Este caso es interesante porque hizo falta un intermediario multi-institucional que hiciera las veces de eje en las extensas negociaciones para la resolución final del pago de beneficios de reubicación a los residentes, en el manejo del proceso de demolición, en la preferencia dada a los contratistas locales y de minoría, en el papel del desarrollador privado del proyecto y en la naturaleza de los servicios auxiliares proporcionados por la EBDI.

Los beneficios de reubicación, provenientes de un préstamo de US\$21 millones del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos y US\$5 millones de Casey y Johns Hopkins, fueron considerables: US\$109.133 por propietario de vivienda, además del precio promedio de compra de US\$30.450 (Hummel 2007, 31).

Según datos de encuestas, la mayoría de los hogares describe su experiencia en lo que se refiere a la reubicación como positiva, y entiende que su situación ha mejorado después del traslado (Abt Associates 2008). Esto sólo fue posible gracias a la extraordinaria participación de instituciones con un gran interés en el éxito del proyecto y amplios recursos monetarios. Este estudio de caso revela que es posible lograr que el desplazamiento y el redesarrollo sean exitosos si los inversionistas no necesitan obtener ganancias monetarias, al menos no dentro de un plazo económico normal.

La Universidad de Johns Hopkins y su Centro Médico tenían varios motivos para involucrarse. Las condiciones alrededor del complejo médico se deterioraban continuamente. A pesar de que, a lo largo de las décadas, varias veces se pensó en la reubicación, el Centro Médico representa una inversión de miles de millones de dólares en plantas y equipos que sería extremadamente difícil de reproducir; además, las consecuencias políticas de dicha reubicación serían enormes.

Para la EBDI, los aspectos del redesarrollo físico del proyecto eran sólo parte de una amplia gama de actividades dirigidas a servir el barrio Middle East y partes de toda la comunidad del área este de Baltimore. En un barrio en el cual, en 2007, más del 40 por ciento de los adultos no formaba parte de la fuerza laboral y el 14 por ciento estaba desempleado, la EBDI facilitó que se proveyeran referencias laborales a más de 475 residentes, así como servicios de apoyo a las familias y programas educativos a más de 300 residentes con la ayuda de la Fundación Casey, Johns Hopkins y agencias públicas.

A principios de 2008, 723 propiedades privadas habían sido adquiridas y demolidas y aproximadamente 400 familias habían sido reubicadas. Se ha completado la construcción de dos edificios de arrendamiento residencial con un total de 152 unidades. Según los convenios establecidos entre la EBDI y los residentes originales, las personas desplazadas tenían el derecho de preferencia para regresar a la comunidad. En el edificio para ancianos, desarrollado por el Shelter Group, el 45 por ciento de las unidades ha sido arrendado por residentes que regresan (Shea 2008).

Desde una perspectiva económica, social, política, institucional y de planificación, la lógica tras la iniciativa para la revitalización del área este de Baltimore es razonable. Dado el rol de Johns Hopkins como el Centro Médico y el empleador privado más grande de Maryland y dado el interés estatal en el desarrollo biotecnológico, no es sorprendente que el redesarrollo se concentrara en torno a este nicho, a pesar de que un enfoque puramente residencial y de uso mixto también hubiera sido posible si los intereses biotecnológicos de la universidad se hubieran trasladado fuera de la ciudad.

CONCLUSIONES

Estos estudios de caso demuestran que los cambios urbanos de Chicago y Baltimore no fueron el resultado de actividades singulares de las universidades. Se trata de resultados de relaciones continuas entre las universidades y múltiples instituciones y partes interesadas. El establecimiento de relaciones para desarrollar la ciudad mediante estrategias de acuerdo mutuo es la lección principal de estos procesos. Varias características clave de la colaboración institucional pueden enmarcar el estudio de otras ciudades.

- *Liderazgo.* En ambas ciudades, el éxito se relacionó con el rol del alcalde, el presidente de la universidad o el líder de la fundación, ya fuera directamente o mediante la asignación de responsabilidad por su visión.
- *Recursos.* El éxito es directamente proporcional a los recursos, su institucionalización o sustentabilidad y la habilidad de las instituciones públicas, cívicas o privadas para aprovecharlos de forma colaborativa.
- *Organizaciones.* Casi todos los ejemplos de los procesos que estudiamos requieren organizaciones nuevas o intermediarias de representación, resistencia, acomodo o desarrollo.
- *Experiencia.* Cada uno de estos estudios de caso requirió enormes cantidades de experiencia en la edificación de capacidad colectiva, ya fuera en la reorganización de los suelos alrededor

de la Universidad de Johns Hopkins o en el desarrollo multi-institucional de la expansión del Campus Sur de la UIC.

Estos dos casos revelan un conjunto claro de diferencias competitivas, o incluso de intereses conflictivos, entre las instituciones clave que necesitan ser identificadas como parte de la definición de instituciones con intereses propios, así como ser identificadas como oportunidades potenciales para la resolución de conflictos. Las partes universitarias, gubernamentales y comunitarias desempeñaron roles prominentes en ambos estudios de caso. En la decaída ciudad industrial de Baltimore, el capital de fundaciones cívicas fue, más claramente, la fuerza propulsora del cambio, mientras que, en la ciudad globalizada de Chicago, el capital del sector privado fue fundamental.

Después de realizar estos estudios piloto, creemos más firmemente en la importancia de examinar otros casos para incrementar el conocimiento acerca de la naturaleza de las relaciones institucionales que producen las aportaciones fundamentales de las instituciones ancla.

REFERENCIAS

- Abt Associates. 2008. *East Baltimore neighborhood revitalization: Phase I–Baseline summary report 2001–2005*. Cambridge, MA: Abt Associates.
- Abu-Lughod, Janet I. 1999. *New York, Chicago, and Los Angeles: America's global cities*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Baltimore Neighborhood Indicators Alliance. 2005. *Vital Signs 3*. Baltimore: University of Baltimore.
- CEOs for Cities. 2007. *City anchors: Leveraging anchor institutions for urban success*. Chicago: CEOs for Cities.
- Cohen A. y E. Taylor. 2000. *American pharaoh: Mayor Richard J. Daley: His battle for Chicago and the nation*. New York: Little Brown.
- Cortright, J. 2006. *City vital: New measures of success for cities*. Chicago: CEOs for Cities.
- Hummel, Phillip A. 2007. *East side story: The East Baltimore development initiative*. Maryland Legal History Publications. Paper 11. http://digitalcommons.law.umaryland.edu/mlh_pubs/11
- Initiative for a Competitive Inner City (IIC) and CEOs for Cities. 2002. *Leveraging colleges and universities for urban economic development: An action agenda*. Boston: CEOs for Cities.
- Kellogg Commission on Higher Education. 1999. The engaged institution. www.nasulgc.org/Kellogg/kellogg.htm
- Landek, Michael, Associate Vice Chancellor for Student Affairs, University of Illinois at Chicago, Personal Interview, 14 de mayo, 2008.
- Perry, David C. y Wim Wiewel, eds. 2005. *The university as urban developer: Case studies and analysis*. New York: M.E. Sharpe.
- Perry, David C., Wim Wiewel y Carrie Menéndez. 2009. *The city, communities, and universities: 360 degrees of planning and development*. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sassen, Saskia. 2003. A global city. In Madigan, Charles, ed. *Global Chicago*. Chicago: University of Illinois Press.
- Shea, Christopher, Chief Real Estate Officer, East Baltimore Development Initiative, Personal Interview, January 28, 2008.
- Weber, Rachel, Nik Theodore y Charles Hoch. 2005. *Private choices and public obligations: Ethics of university real estate development*. In Perry y Wiewel 2005.
- Wiewel, Wim y David C. Perry, eds. 2008. *Global universities and urban development: Case studies and analysis*. New York: M.E. Sharpe.

2.5

Después de la expansión urbana descontrolada: La metrópolis humanista

Rutherford H. Platt | Julio 2008

Hace cincuenta años, un librito herético puso de cabeza los argumentos conciliadores de los planeadores urbanos de la década de 1950. Con el título agresivo de *La explosión metropolitana: Un estudio del asalto al urbanismo y cómo nuestras ciudades pueden resistirlo* (*The Exploding Metropolis: A Study of the Assault on Urbanism and How Our Cities Can Resist It*) (por los editores de la revista *Fortune*, 1958), el libro contiene ensayos de cinco periodistas autodenominados “personas a quienes les gustan las ciudades”. Dos de los autores, William H. Whyte, Jr. y Jane Jacobs, se harían renombrados por sus perspectivas, primero expresadas en este libro, que desafiaban las políticas urbanas de la posguerra en sus dos frentes: en el borde (“Expansión urbana descontrolada” (*Urban Sprawl*) por Whyte) y en el núcleo (“El centro es para la gente” (*Downtown is for People*) por Jacobs y “¿Son las ciudades antiamericanas?” (*Are Cities Un-American*) por Whyte).

Al observar de cerca la pérdida de los atesorados paisajes rurales de su región nativa en el condado de Chester, Pennsylvania, y otros, a manos del *bulldozer*, Whyte quizás haya sido el primer escritor en identificar el proceso de “expansión urbana descontrolada” (*urban sprawl*) y deplorar sus consecuencias en términos prácticos:

La expansión urbana descontrolada es mala desde el punto de vista estético y económico. Se toman cinco acres y se les hace hacer el trabajo de uno, y de manera muy pobre. . . . Y es innecesario. . . . no es demasiado tarde para establecer pautas de sentido común para las comunidades del futuro. . . . No es demasiado tarde para reservar espacios abiertos mientras tengamos la posibilidad de hacerlo: suelos para parques, para distritos industriales ajardinados, o simplemente para admirar el paisaje y poder respirar. (Whyte 1958, 117)

La explosión metropolitana ayudó a desencadenar una reacción contra la visión preponderante de que la expansión urbana descontrolada era inevitable y deseable, expresada por ejemplo por Jean Gottmann en *Megalopolis*, donde describió la cadena de ciudades a lo largo de la costa noreste de los Estados Unidos como un “monumento estupendo erigido con esfuerzos titánicos” (1961, 23). Pero el mismo año, el profético Lewis Mumford objetó: “El efecto último del escape suburbano en nuestro tiempo es, irónicamente, un entorno uniforme de baja calidad del cual es imposible escapar” (1961, 465).

Los arquitectos paisajistas eventualmente se unieron a la protesta: Kevin Lynch (1960) en *La imagen de la ciudad* (*The Image of the City*) deploró la expansión deprimente de un paisaje de autopistas y suburbios. Ian McHarg (1968) urgió a los profesionales urbanos que “diseñaran junto con la naturaleza” y Anne Whiston Spirn (1985, 5) se hizo conocer con su aseveración: “La ciudad, los suburbios y el campo se tienen que tomar como un sistema único, en evolución. . . . La naturaleza en la ciudad debe ser cultivada, como un jardín, no ignorada o dominada”.

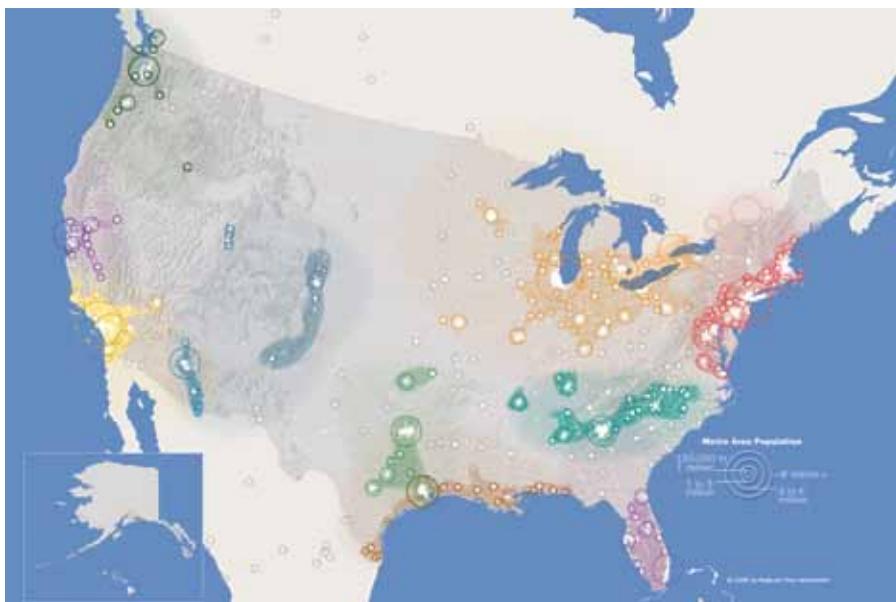
El impacto dañino de la expansión urbana descontrolada en términos de contaminación del aire y el agua, el derroche de energía y tiempo, la congestión de tráfico y los accidentes en la carretera, la falta de viviendas económicas, el aumento de las inundaciones y la pérdida de biodiversidad ha sido ampliamente documentado (Platt 2004, cap. 6). Además, el impacto fiscal de la expansión urbana descontrolada sobre las comunidades locales ha sido estudiado por los investigadores de Brookings Institution y el Lincoln Institute of Land Policy, entre otros.

Derrotar a la “bestia de la expansión urbana descontrolada” ha sido el santo cáliz de planificadores y abogados del uso del suelo por décadas, estimulando el desarrollo de nuevas herramientas como los emprendimientos inmobiliarios de unidades planificadas (PUD, por sus siglas en inglés), la zonificación agrupada, las exacciones por subdivisión, la tributación preferencial de suelos agrarios y forestales, la transferencia de derechos de desarrollo (TDR, por sus siglas en inglés), la planificación de uso del suelo estatal y la gestión de crecimiento. Reflejando este fervor anti-expansionista de la década de 1970, un informe político prominente titulado *El uso del suelo* (*The Use of Land*) declaró con euforia:

Hay un nuevo estado de ánimo en Norteamérica. Cada vez más, los ciudadanos se preguntan cómo mejorará su calidad de vida con el crecimiento urbano. Se cuestionan la manera en que la urbanización por partes, relativamente descontrolada, está cambiando sus comunidades, y se rebelan contra los procesos tradicionales del gobierno y el mercado. (Rockefeller Brothers Fund 1973, 33)

A pesar de este “nuevo estado de ánimo”, la expansión urbana descontrolada ha continuado sin cesar, con el aliento de las políticas y programas gubernamentales, como los subsidios a los préstamos hipotecarios, las deducciones tributarias federales de los intereses hipotecarios y los impuestos prediales, la construcción de autopistas interestatales, los subsidios para la construcción

FIGURA 2.5.1 Megaregiones se extienden a través de los Estados Unidos



Fuente: Programa America 2005, Regional Plan Association, Nueva York

de alcantarillado y redes de agua potable y los códigos de edificación de baja densidad. En 2008, a 50 años de *La explosión metropolitana* y 35 años de *El uso del suelo*, es difícil declarar victoria en la guerra contra la expansión urbana descontrolada. Sin duda hubo éxitos regionales y locales de conservación de suelos, como la Costa Nacional de Cape Cod, las Dunas Nacionales Costeras de Indiana, la protección del bosque Sterling como fuente hídrica en el norte de Nueva Jersey, y los cientos de zonas boscosas y agrarias, humedales, praderas, desiertos, prados alpinos y bosques lluviosos que han sido protegidos por el gobierno, fideicomisos del suelo y organizaciones de base.

En términos generales, no obstante, la expansión urbana sigue siendo descontrolada, más allá de todo lo que se hubieran podido imaginar los autores de *La explosión metropolitana*. La *Megalopolis* de Gottman de 1961 se ha expandido desde entonces a Nueva Hampshire y el sur de Maine, hacia el oeste hasta alcanzar la cadena de los Berkshires en Massachusetts, a los Poconos en el este de Pensilvania y hacia el sur por lo menos hasta Richmond, Virginia, abarcando partes de 13 estados y casi 50 millones de personas (Platt 2006, 314). La figura 2.5.1 muestra otras nueve “megaregiones” que han sufrido una “explosión” similar (Carbonell y Yaro 2005; Lang y Dhavale 2005).

LA DEFINICIÓN DE UNA METRÓPOLIS HUMANISTA

La falla al controlar la expansión urbana descontrolada se ha atribuido ampliamente a los sospechosos usuales: el mercado privado, el movimiento sobre los derechos de propiedad, los políticos y las cortes conservadoras, los códigos de edificación, y las leyes tributarias, pero una respuesta más constructiva sería respirar hondo y preguntarse: ¿"Y ahora qué"? Las vastas regiones ya cubiertas por la expansión urbana descontrolada representan nuestros hogares presentes y futuros, mal que bien. Una respuesta apropiada a ¿"Y ahora qué"? sería evaluar lo que hay que hacer para que nuestras áreas metropolitanas sean más habitables y sustentables, y cómo satisfacer esas necesidades de ahora en adelante.

Esta línea de pensamiento llevó al concepto de "la metrópolis humanista" (*The Humane Metropolis*), que es más que una contraposición semántica a la "explosión metropolitana" (Platt 2003, 2006). Representa un nuevo paradigma en la manera de pensar sobre el urbanismo y sus posibles consecuencias. Deplorar el estado de nuestras ciudades y suburbios, como lo han hecho muchos autores populares, no es de por sí constructivo. Más útil, para parafrasear el optimismo de Whyte, sería reconocer que "no es demasiado tarde" para efectuar reparaciones y mejoras incrementales a la trama urbana que hemos tejido colectivamente.

La perspectiva de la metrópolis humanista endosa varias estrategias e iniciativas en marcha que intentan hacer las comunidades urbanas, desde barrios a regiones, más:

- *verdes*, para proteger y restaurar la biodiversidad urbana y los servicios ecológicos;
- *saludables y seguras*, para alentar los ejercicios y las actividades al aire libre, aliviar el ruido y el estrés; reducir el riesgo de inundaciones, incendios y crimen.
- *eficientes*, para promover un mejor uso de agua, energía, materiales, tiempo, financiamiento y otros recursos;
- *equitativas*, para mejorar la justicia medioambiental y social, y brindar tanto viviendas económicas como acceso a puestos de empleo; y
- *amigables*, para gozar de la compañía de otros en espacios y actividades urbanas compartidas (por ejemplo, plantando árboles), reflejando el orgullo del lugar y una sensación de pertenencia a una comunidad más grande.



El activista comunitario Will Allen, un exjugador profesional de básquetbol, estableció y actualmente dirige Growing Power, Inc., que opera una red de programas de jardines urbanos y capacitación de jóvenes en Milwaukee y Chicago.

© Rutherford H. Platt

La metrópolis humanista fue lanzada como la idea central de un simposio realizado en 2002 en la ciudad de Nueva York, patrocinado por el Instituto Lincoln, Laurance S. Rockefeller y otros (Platt 2003) y se documentó en el libro *La metrópolis humanista: La gente y la naturaleza en la ciudad del siglo XXI. (The Humane Metropolis: People and Nature in the 21st Century City* (Platt 2006). Los 27 contribuyentes a este volumen comenzaron a trazar un mapa de ciudades y suburbios más humanitarios en función de las siguientes iniciativas ampliamente utilizadas:

- Rehabilitación y adaptación de antiguos parques urbanos y espacios verdes
- Protección y restauración de humedales urbanos y otros hábitats frágiles
- Preservación de árboles y zonas forestales añejas
- Desarrollo de pasajes y senderos verdes en antiguas redes ferroviarias
- Jardinería y mercados urbanos de hortalizas
- Edificios verdes
- Recuperación y reuso de zonas industriales abandonadas
- Gestión de la cuenca hídrica urbana
- Educación medioambiental urbana
- Justicia medioambiental

HACIENDO CORRER LA VOZ

La perspectiva de la metrópolis humanista está ganando más atención a través de su sitio web y de los artículos de su autor y otros observadores (véase Peirce 2007), y por medio de una serie de talleres públicos regionales patrocinados por el Instituto Lincoln en colaboración con el Proyecto de las Ciudades Ecológicas.

Para el primer taller, efectuado en marzo de 2007, se seleccionó a Pittsburgh, una ciudad del cinturón del acero en una región que enfrenta muchos desafíos económicos, sociales y ambientales, pero con una serie notable de iniciativas comunitarias y de cuenca hídrica en marcha. Ubicada en la confluencia de los ríos Allegheny y Monongahela, que forman el río Ohio, la historia de Pittsburgh en el siglo XX ha sido una crónica del desarrollo y caída de la industria del acero, la minería de carbón y los ferrocarriles.

Entre 1970 y 2000, la población de Pittsburgh declinó en un 37,5 por ciento, de 520.000 a alrededor de 334.000. La población del área metropolitana también declinó durante la década de 1970, pero desde entonces ha aumentado, estabilizándose en más de 2,3 millones. Reflejando el cambio en su papel económico en el contexto nacional y global, los residentes de Pittsburgh son como una “familia” disminuida, habitando una “mansión” envejecida pero elegante, construida para una unidad familiar más grande en tiempos más prósperos.

¡Pero la ciudad está llena de energía! La Conferencia de Allegheny sobre el Desarrollo Comunitario, una coalición de empresas, universidades, fundaciones y ONG importantes, ha atacado el malestar de la región, afirmando sus fortalezas en el área de investigación médica, educación, alta tecnología y turismo. Simultáneamente, otras organizaciones regionales, como Pittsburgh

Sustentable, la Conservación de Parques de Pittsburgh, la Comisión del Suroeste de Pensilvania, el Consejo Ambiental de Pensilvania y el Comité de Trabajo de Vida Fluvial, están creando una serie de mejoras medioambientales y comunitarias, generando un sistema de parques costeros de diez millas de longitud a lo largo de los tres ríos de Pittsburgh.

En muchos sentidos, Pittsburgh se está reinventando como una metrópolis posindustrial, con una nueva apreciación de su historia, arquitectura, diversidad social, vitalidad cultural y amenidades ambientales. Esta nueva energía se refleja en alianzas innovadoras con la participación gubernamental a todos los niveles, compañías privadas, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y grupos ciudadanos de toda naturaleza.

El taller exploró algunas de las trayectorias recorridas para que Pittsburgh y otras ciudades sean más humanistas. Oradores y panelistas de la ciudad y la región expusieron sobre la restauración de los ríos y humedales urbanos, los jardines urbanos en lotes vacantes y predios escolares, las actividades saludables al aire libre (por ejemplo, los senderos sobre viejas vías de ferrocarril), el



El parque Highline Greenway, en el lado oeste de bajo Manhattan, se construye sobre un viaducto de ferrocarril elevado abandonado. Este proyecto comunitario se administra por el grupo Friends of the Highline, con muchas contrapartes públicas y privadas.

reuso de zonas industriales abandonadas, la educación ambiental, y los parques y espacios públicos atractivos para sus residentes.

El segundo taller regional se realizó en enero de 2008 en Riverside, California, la antítesis demográfica de Pittsburgh. Con más de 4 millones de residentes en los condados de Riverside y San Bernardino, esta zona, conocida localmente como Inland Empire (el Imperio Tierra Adentro), está en el puesto 14 entre las áreas metropolitanas más pobladas de los Estados Unidos, y es una de las cinco regiones de mayor crecimiento del país. Sólo en 2005, el condado de Riverside experimentó el segundo crecimiento más alto de cualquier condado de California. Gran parte del extraordinario crecimiento de población en Inland Empire se debe a que las familias se están mudando de los condados costeros en busca de viviendas más económicas, ventaja que a menudo se contrarresta por un viaje más largo al trabajo. Esta migración ha empeorado la congestión de tráfico, degradado la calidad del aire y reducido la cantidad de tiempo dedicado a la vida personal y familiar. Y en la actualidad, el mercado inmobiliario de Inland Empire está experimentando una alta tasa de ejecuciones hipotecarias de interés variable.

Conocido por su paisaje espectacular, oportunidades de recreación al aire libre y hábitats naturales y de vida silvestre diversos, Inland Empire también es vulnerable a varios peligros naturales y restricciones medioambientales. La urbanización en los bosques de las laderas montañosas ha incrementado el riesgo de incendios naturales durante períodos de sequía. La región experimenta ciclos alternados de sequía y riada, y corre el riesgo de terremotos y aluviones debido a la gran cantidad de fallas sísmicas. Debido al crecimiento de la población y los cambios climáticos, hay cada vez más preocupación sobre el suministro de agua potable. Y la extraordinaria diversidad biológica y hábitats sensibles en la región se ven amenazados por los crecientes emprendimientos inmobiliarios.

Este taller del Instituto Lincoln fue planeado en colaboración con la Conservación de Suelos de Riverside, el Centro Blakely de Desarrollo Suburbano Sustentable de la Universidad de California en Riverside, y la Iniciativa del Valle Verde. Los temas de la sesión se enfocaron en los desafíos ambientales y sociales para Inland Empire, en mejorar la ecología de la infraestructura urbana, promover la justicia medioambiental y temas de gestión de la cuenca hídrica urbana.

ADOPTANDO UN ENFOQUE ECOLÓGICO

Es evidente que hemos avanzado mucho desde los planes macroeconómicos verticales que predominaron a partir del movimiento *City Beautiful* de comienzos del siglo XX hasta la renovación urbana de la década de 1960. A diferencia de los conceptos de diseño urbano propulsados por arquitectos y emprendedores, la metrópolis humanista tiene pocos preconceptos estéticos, y rehúye los grandes planes, los diseños de manual y los megaemprendimientos que incentivan la gentrificación.

En su lugar, los esfuerzos para hacer que los lugares urbanos existentes sean más humanitarios son típicamente caseros y de base. En general son dispersos, disparejos y subfinanciados. Pero de la misma manera que los organismos ecológicos, se enriquecen con la diversidad, ya sea de objeti-

vos, medios, participantes, disciplinas y (esperamos) puntos de vista. Son oportunistas, como en el caso del parque High Line Greenway de Manhattan, y dependen de catalizadores comunitarios como Will Allen, el fundador del programa de agricultura urbana Growing Power de Milwaukee, Majora Carter de South Bronx Sustentable, Jane Block de la Conservación de Suelos de Riverside (California) y Mike Houck, un ecoactivista urbano de Portland, Oregon.

Algunas iniciativas están relacionadas con movimientos nacionales más grandes que se enfocan en la justicia social y ambiental, viviendas económicas, el estado físico de la población, la salud pública, la mitigación de desastres naturales, y la reducción del cambio climático global y local. La mayoría involucra alianzas público-privadas, que a veces se convierten en alianzas regionales, como Chicago Wilderness. Muchas promueven las interacciones sociales entre poblaciones diversas que comparten un recurso común, como la cuenca hídrica, promoviendo por lo tanto lo que el eticista Andrew Light (2006) denomina “ciudadanía ecológica”.

En cuanto a los recursos hídricos urbanos, por ejemplo, en la actualidad se están rehabilitando muchos ríos locales por medio de esfuerzos coordinados para mejorar la calidad del agua, restaurar el hábitat y las pesquerías, aliviar las inundaciones y promover la recreación bajo la guía de grupos progresistas como la Asociación de la Cuenca del Charles River en el área de Boston y la Asociación de la Cuenca de Nine Mile Run en Pittsburgh. Las iniciativas fluviales a su vez se tienen que coordinar con, y contribuir a, esfuerzos paralelos para promover el desarrollo económico sustentable, viviendas económicas, educación medioambiental, salud pública y justicia ecológica.

Pero por sobre todo, la perspectiva de la metrópolis humanista es sinérgica. La sociedad tiende a dividir su atención y recursos entre necesidades que compiten entre sí, por ejemplo empleo, vivienda, educación, salud y el medio ambiente, y luego confrontar cada una en forma separada, llegado el caso. Pero a escala de las comunidades urbanas (como sea que se definan), todas las necesidades inmediatas se tienen que atacar simultáneamente, o si no el progreso en una de las áreas será socavado por el fracaso en otras.

La ecología es “desordenada”, sin embargo, de la misma manera que lo son ciertas comunidades antiguas como Red Hook y Williamsburg en Brooklyn, Dudley Street en Boston, Hill District en Pittsburgh, el vecindario Ecovillage en Cleveland y Watts Branch en Washington, DC. Pero estos y muchos otros barrios necesitados luchan para poder reinventarse: para plantar árboles en lotes vacantes, limpiar segmentos fluviales, crear nuevos espacios recreativos y mejorar la oferta de viviendas económicas y el acceso a puestos de empleo.

En Boston, por ejemplo, la Iniciativa Barrial de Dudley Street, que alberga una población mixta de residentes blancos, negros, latinos y del Cabo Verde, ha construido desde 1985 cientos de edificios en lotes vacantes, donde antes había sólo basurales clandestinos, creando más de 600 unidades de vivienda económica. Otros proyectos asociados han mejorado los parques y las escuelas locales, creado jardines urbanos y mejorado los servicios sociales. Watts Branch, un pequeño tributario del Río Anacostia en el noreste de Washington, DC, es el foco de esfuerzos comunitarios para eliminar basura y chatarra de vehículos, plantar árboles y restaurar la vegetación nativa, y promover el ejercicio al aire libre.

La metrópolis humanista se logra en última instancia por medio de comunicaciones informales, promovidas por los líderes locales, que forman alianzas para ayudar a superar los conflictos que surgen de esfuerzos para satisfacer distintas necesidades sociales. Es un proceso y una perspectiva, no un objetivo final. Refleja la aceptación de que somos una nación metropolitana, y ya que esto es así, nos conviene aprovecharlo al máximo.

REFERENCIAS

- Carbonell, Armando y Robert D. Yaro. 2005. American spatial development and the new megalopolis. *Land Lines* 17(2): 1–4.
- Editores de *Fortune*. 1958. *The exploding metropolis: A study of the assault on urbanism and how our cities can resist it*. Garden City, NJ: Doubleday Anchor Books.
- Gottman, Jean. 1961. *Megalopolis*. Cambridge: MIT Press.
- Lang, Robert E. and Dawn Dhavale. 2005. America's megapolitan areas. *Land Lines* 17(3): 1–4.
- Light, Andrew. 2006. Ecological citizenship: The democratic promise of restoration, in Platt, 2006.
- Lynch, Kevin. 1960. *The image of the city*. Cambridge, MA: MIT Press.
- McHarg, Ian. 1968. *Design with nature*. Garden City, NY: Natural History Press.
- Mumford, Lewis. 1961. *The city in history*. New York: Harcourt, Brace, and World.
- Peirce, Neal. 2007. The humane metropolis: Are we ready? www.humanemetropolis.org
- Platt, Rutherford H. 2003. Holly Whyte: Visionary for a humane metropolis. *Land Lines* 15(1): 1–3.
- _____. 2004. *Land use and society: Geography, law, and public policy*, rev. ed. Washington, DC: Island Press.
- _____, ed. 2006. *The humane metropolis: People and nature in the 21st century city*. Amherst and Boston: University of Massachusetts Press, en asociación con el Lincoln Institute of Land Policy.
- Rockefeller Brothers Fund. 1973. *The use of land: A citizens guide to urban growth* (William K. Reilly, ed.). New York: Thomas Y. Crowell Co.
- Spirn, Anne Whiston. 1985. *The granite garden*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Whyte, William H., Jr. 1958. Urban sprawl. En *The exploding metropolis: A study of the assault on urbanism and how our cities can resist it*, Editors of *Fortune*. Garden City, NJ: Doubleday Anchor Books.

3

Vivienda accesible, regulación urbana y mercados inmobiliarios

Introducción | Alberto Harth Deneke

Esta sección agrupa siete artículos publicados en *Land Lines* entre mayo del 2000 y abril del 2011. Cubren temas relativos al acceso a la vivienda por parte de familias de menores ingresos, el uso de regulaciones urbanas para crear vivienda social y el impacto de la recesión económica en el sector vivienda a nivel nacional y en las finanzas de los gobiernos subnacionales.

Los artículos que aquí presentamos fueron seleccionados porque contribuyen al debate latinoamericano sobre política de suelos, el marco regulatorio y la informalidad. Así como en los Estados Unidos, en la región seguimos ampliando nuestros conocimientos del porqué las familias de bajos ingresos tienen relativamente poco acceso a los mercados de vivienda y porqué el mercado formal no ha logrado reducir la informalidad en forma significativa. Es más, no parece que tengamos un consenso en lo que significa la informalidad y ni cómo medirla (Smolka y Biderman 2009). Los artículos también exploran cómo el marco regulatorio urbano en Estados Unidos ha influido en el mercado habitacional para las familias de bajos ingresos, similar a varios casos comparables estudiados en la región, en particular la Ley 388 de 1977 de Colombia y la Ley 10.257 de 2001 de Brasil, denominada Estatuto de la Ciudad. El último grupo de artículos aquí incluidos analizan el comportamiento del mercado habitacional a nivel subnacionales y argumentan que si la crisis del mercado de bienes raíces se hubiera analizado a nivel municipal, se hubiera podido predecir mejor su impacto en la recesión económica de Estados Unidos del 2008-2011. Este análisis también contribuye al debate de la región, en particular en los estados federados y descentralizados como México, Argentina y Brasil.

Los artículos se presentan en forma cronológica y se comienza con cuatro de ellos con *enfoque local* para influir en el mercado habitacional. En el primero, Arthur Nelson analiza el impacto de limitar del perímetro urbano en la densificación comparando Portland y Atlanta. Después, Eugene Birch analiza los efectos que tienen los incentivos municipales en incrementar la oferta de vivienda en los centros históricos. Rosalind Greenstein y Yesim Sungu-Eryilmaz documentan las experiencias sobre la gestión de viviendas económicas por medio de fideicomisos que separan los costos del valor del suelo de la construcción misma. Por último, Nico Calavita y Alan Mallach analizan un

instrumento municipal por medio del cual un desarrollador de bienes raíces compensa al municipio por la flexibilización del marco regulatorio por medio de la producción de vivienda subsidiada en el mismo proyecto.

El artículo de Nelson analiza el impacto que ha tenido la política de limitación del perímetro urbano en la densificación de dos ciudades entre 1980 y 1990. Con dicha limitación, el autor demuestra que la ciudad de Portland logra mayores densidades constructivas, reducción de congestión del tráfico, mejor calidad del aire, menor consumo de energía, reducción en la inversión pública y un aumento en la proporción de propietarios de vivienda. Sin embargo, el precio de la vivienda aumentó en un 60 por ciento en Portland comparado con el 20 por ciento en Atlanta donde no se aplicó esa política. Sin embargo, Nelson se pregunta si “el problema del acceso a viviendas económicas sigue siendo una preocupación seria en la mayoría de las ciudades, tengan o no perímetros de contención urbana”.

El artículo de Eugenie Birch documenta el impacto que ha tenido la política de incentivos fiscales y regulatorios en la revitalización y reutilización de los centros históricos. Se analizan los resultados de cinco décadas de dicha política en los centros históricos de 45 ciudades en Estados Unidos y demuestra que “aunque el porcentaje de aporte al crecimiento poblacional general es con frecuencia pequeño, en el 53 por ciento de las ciudades... el aporte numérico del centro urbano representa una proporción significativa del total y en otro 22 por ciento de las ciudades... la proporción del centro urbano ha compensado las pérdidas en otras partes de la ciudad”, proporciones que no se pueden menospreciar.

Greenstein y Sungu-Eryilmaz presentan una tercera política para incrementar la oferta de vivienda económica separando el costo del terreno en el precio de venta del inmueble. El caso presentado consiste en el modelo de gestión que utiliza una organización comunitaria sin fines de lucro, denominada Community Land Trust, o CLT por su sigla en inglés, “cuya misión consiste en brindar viviendas económicas a perpetuidad, conservando la propiedad de los terrenos y alquilándolos a personas que viven en las casas construidas en dichos terrenos”. Un CLT usualmente alquila el terreno a 99 años plazo y vende la construcción con la intención de mantener y expandir la oferta de viviendas económicas. El artículo documenta los aprendizajes de unos 160 CLT, el más grande de los cuales consiste de 640 viviendas. Una mesa redonda de investigadores de CLT en el 2004 concluyó que la “separación de la propiedad del suelo de la propiedad de la construcción constituye el mecanismo por el cual se logra accesibilidad económica a largo plazo”. El artículo concluye que se necesita mayor investigación que compare los CLT con otros programas de viviendas económicas.

La cuarta política, denominada “*inclusionary housing*” o vivienda inclusiva, se presenta en el artículo por Nico Calavita y Alan Mallach. Consiste en un instrumento regulatorio por medio del cual un desarrollador inmobiliario construye un porcentaje de viviendas subsidiadas (entre el 10% y 20%) a cambio de que el municipio flexibilice el marco normativo, como lo serían permitir mayor densidad, reducir las tasas municipales o agilizar los trámites. Además de buscar diversidad

socio-económica, la política de vivienda inclusiva recupera el valor del suelo de un proyecto de mayor densidad de la permitida, con el objetivo de incrementar la oferta de vivienda social. Esto refleja postulados de Henry George, la Ley 388 de Desarrollo Territorial de Colombia de 1997 y el Estatuto de la Ciudad de Brasil de 2001. La política de vivienda inclusiva también se ha ejecutado en varios países de Europa y Asia.

Los últimos tres artículos tienen un enfoque más macro y se centran en la relación entre el sector inmobiliario habitacional, las finanzas locales y la crisis económica en Estados Unidos del 2008–2011. Karl Case analiza el impacto que ha tenido la crisis tanto en el suelo habitacional como la vivienda. Después, Kim Rueben y Serena Lei analizan el significado de la crisis inmobiliaria habitacional en los ingresos fiscales de los gobiernos municipales y estatales. Por último, en el artículo más reciente, Gregory Ingram presenta un pronóstico incierto sobre la crisis económica en el mercado habitacional en Estados Unidos.

En su análisis de 17 áreas metropolitanas, Case documenta la evolución de los precios de la vivienda que mostraron un ascenso continuo entre 1975 y 2006, lo que fue acentuado después del 2000, cuando la relación entre los precios de las viviendas y los ingresos per cápita comenzó a aumentar, duplicando la relación de menos de 8 a más de 16. Esta escalada de precios de la vivienda fue acompañada y en parte inducida por once recortes en las tasas de interés de la reserva federal del 6,5 por ciento hasta el nivel de 1,75 por ciento, lo que logró una inyección masiva de liquidez y resultó en una expansión acelerada del crédito. Sólo entre el 2004 y 2005, el valor de las hipotecas habitacionales se duplicó a nivel nacional. Para finales del 2006, los precios comenzaron a declinar y a mediados del 2009 habían caído un 30 por ciento, resultando en un colapso del mercado habitacional. Case explora las relaciones que ha tenido la recesión económica con el mercado inmobiliario en las áreas metropolitanas más volátiles, distinguiendo entre los diferentes mercados regionales. Case especula que para restaurar el mercado habrá que llegar a un nuevo equilibrio en un período prolongado y costoso de ajuste en la cantidad de propiedades.

En el siguiente artículo, Rueben y Lei analizan el impacto de la crisis del mercado hipotecario en las finanzas subnacionales, en base a 16 investigaciones presentadas en una conferencia convocada por el Instituto Lincoln y el Brookings Tax Policy Center en mayo del 2010. Documenta los retos que estos estudios presentan para poder determinar las causas y lecciones de la crisis inmobiliaria. Una lección es que la crisis tuvo un impacto severo en los ingresos de la mayoría de los estados, pero no tanto como consecuencia del colapso de los mercados hipotecarios como por la disminución en la recaudación de otros impuestos. Otra lección contraintuitiva es que aunque el precio de las viviendas se redujo de manera significativa, los impuestos inmobiliarios se mantuvieron estables. El artículo documenta que la gran contracción en el mercado de vivienda fue previsible mediante el análisis de los datos a nivel estatal y no a nivel nacional. Entre las investigaciones presentadas en la conferencia está una que explora el impacto de la crisis hipotecaria en la educación de la niñez, en tanto que otra explora el mercado hipotecario inmobiliario en China. Los autores consideran que el pronóstico para la situación inmobiliaria en Estados Unidos no es muy

claro, y que los gobiernos estatales y municipales deberán prepararse para una recuperación económica lenta.

En el último artículo, publicado en el 2011, Gregory Ingram sintetiza la crisis hipotecaria habitacional y las perspectivas de su recuperación en el mediano plazo. Acentúa que en sólo cinco años se duplicó el valor de las viviendas como resultado de tres factores: la reducción de las tasas de interés, la flexibilización de las condiciones de los préstamos hipotecarios y la política nacional de aumentar la proporción de propietarios de vivienda. Con la crisis, el valor de las viviendas cayó un 30% y la producción de viviendas se precipitó de 1,27 millones en 2006 a solo 500.000 en el 2011. Aunque parece ser que los precios de las viviendas se comenzaron a estabilizar, algunos analistas pronostican la posibilidad de una segunda ronda de reducción de precios. Concluye que la recuperación de la demanda de viviendas sólo podrá observarse dentro de algunos años, “impulsada por un crecimiento a largo plazo en los ingresos, la población y la formación de hogares.”

Esperamos que los lectores latinoamericanos encuentren interesante este menú de artículos sobre el acceso a vivienda por los sectores de menos ingresos y la recién crisis económica y fiscal de los Estados Unidos.

REFERENCIA

- 1 Smolka, Martim O. y Ciro Biderman. 2009. Measuring informality in housing settlements: Why bother? *Land Lines*, 21 (2) Abril.

3.1

Efectos de la contención urbana sobre los precios de las viviendas y el comportamiento de los propietarios del suelo

Arthur C. Nelson | Mayo 2000

El concepto de crecimiento inteligente o “*smart growth*”¹ ha pasado de ser un tema de analistas de políticas públicas a tener un grado de aceptación más general. Es promovido por líderes nacionales como el vicepresidente Al Gore, gobernadores (Parris Glendening de Maryland), alcaldes urbanos (William A. Johnson de Rochester, Nueva York), organizaciones no gubernamentales (Fideicomiso Nacional para la Preservación Histórica) y el sector privado (Urban Land Institute). Varias ciudades de California como Sacramento, Santa Barbara, Irvine y Davis y comunidades suburbanas alrededor de San Francisco, han aprobado perímetros de crecimiento urbano o PCU (*urban growth boundaries*, o UGB) como un tipo de intervención para contener el desarrollo urbano disperso.

Las políticas de contención urbana no se limitan, sin embargo, a las comunidades ambientalmente activas de California, Oregón o Colorado, o a las economías prósperas de estados como Florida. Lexington, Kentucky, celebró el cuadrigésimo aniversario de su perímetro urbano el año pasado, y Sioux Falls, Dakota del Sur, delimitó su perímetro urbano hace muchos años. Este tipo de respaldo popular a las políticas del llamado crecimiento inteligente es más que simplemente una moda para manejar el crecimiento urbano y es probable que continúe en aumento, particularmente en la medida en que se mantenga la expansión económica del país. En efecto, la contención urbana parece tener un dinamismo propio como política de uso del suelo que no se ha visto desde que la corte suprema aprobó la aplicación del código de zonificación en el caso *Ambler Realty Co. vs. Euclid, Ohio*.

La planificación de la contención urbana tiene dos propósitos básicos: (1) promover el desarrollo compacto, contiguo y accesible con servicios públicos eficientes y (2) preservar los espacios abiertos, el suelo agrícola y las áreas ecológicamente sensibles que no son adecuadas en la actualidad para efectuar desarrollos inmobiliarios. La contención urbana consiste en dibujar un perímetro alrededor de un área urbana, dentro del cual se alienta el desarrollo inmobiliario,

frecuentemente mediante el otorgamiento de bonos de densidad o requisitos de densidad mínimos, para acomodar el crecimiento proyectado a lo largo de un período futuro especificado, típicamente de diez a veinte años. En general, se restringe el suelo fuera del perímetro para usos de recursos naturales y desarrollos residenciales de muy baja densidad, limitando la extensión de los servicios públicos, los servicios de alcantarillado y otras obras de infraestructura.

Intuitivamente, no obstante, este tipo de regulación del suelo parece ser un arma de doble filo. Por un lado, las medidas para reducir la congestión de tráfico o los costos de infraestructura, o para mejorar la calidad estética de las áreas urbanas, son atractivas. Por otro lado, las medidas que limitan la oferta de suelo y que potencialmente aumentan el precio de la vivienda son poco atractivas, particularmente para aquellos que buscan aumentar la oferta de vivienda social.

Para explorar las implicaciones de estas dos caras de la contención urbana como política de crecimiento inteligente, el Instituto Lincoln y la Fundación Fannie Mae congregaron a un grupo de académicos y profesionales en un simposio realizado en Cambridge en el mes de febrero de 1999. Los economistas, urbanistas y otros investigadores presentes debatieron sobre la literatura existente sobre contención urbana e identificaron temas para investigación futura que podrían ayudar a tomar decisiones políticas en esta área dinámica de la regulación del suelo.

EFFECTOS SOBRE LOS PRECIOS DE LAS VIVIENDAS

El costo de las viviendas ~~son~~ es el resultado del precio del suelo, el precio de la construcción y el valor de los servicios. Las políticas de contención urbana modifican los costos de la vivienda por dos razones. Primero, cuando se altera la oferta de suelo también cambia el precio del suelo. Segundo, si la contención urbana aumenta el valor del paquete de servicios asociado con una vivienda, entonces esto también provocará un cambio en el precio de la misma. Una gran parte de la discusión durante el simposio se centró alrededor de estos dos aspectos, teóricamente distintos, del problema del precio de la vivienda.

La mayoría de la literatura económica sobre la contención urbana sostiene que ésta aumenta los precios del suelo y de la vivienda principalmente porque restringe la oferta del suelo y/o no logra satisfacer la nueva demanda de suelo con acceso a servicios públicos. Pero algunos argumentan que los sistemas de contención urbana, cuando se complementan con mayores densidades dentro del perímetro de crecimiento permitido, no deberían afectar negativamente la oferta y, en realidad, deberían generar beneficios para sus residentes. Esta última perspectiva no se enfoca en la teoría microeconómica de determinación de precios sino en una economía de viviendas, que introduce el concepto que señala que los precios de las viviendas capitalizan el valor de los servicios del vecindario.

Por ejemplo, una mayor densidad dentro del perímetro de crecimiento urbano puede permitir en la práctica extender o mejorar el sistema de transporte público, aumentando la accesibilidad. Además, un aumento de densidad puede reducir los costos del sector público para proporcionar servicios urbanos. En forma similar, mayor densidad de los barrios pueden promover la interacción

entre vecinos y permitir que “haya más ojos en las calles”, lo cual se puede traducir en una menor tasa de delitos. Finalmente, si la contención urbana preserva los espacios abiertos exitosamente, los valores de las casas en los barrios cercanos al espacio abierto preservado también deberían aumentar.

Todos estos beneficios forman parte de los servicios que otorgan valor a una vivienda y se capitalizan en última instancia en su precio, aunque la restricción de la oferta de suelo también aplique presión sobre los precios de las casas. En realidad, es posible que ambos factores influyan sobre el precio y tenemos mucho que aprender todavía sobre sus impactos. Además, algunos de estos beneficios internalizados pueden tener valores diferentes para hogares de distintos niveles económicos.

Una comparación de Atlanta, Georgia (ciudad sin contención urbana) y Portland, Oregón (ciudad con contención urbana) sugiere la presencia de este tipo de beneficios pero también apunta a temas de investigación futura para poder responder a estas preguntas de una manera más amplia (ver tabla 3.1.1). Durante la primera mitad de la década de 1990, Portland experimentó un gran crecimiento en los precios de sus viviendas (aproximadamente un 60 por ciento, en comparación con casi 20 por ciento en Atlanta, en términos nominales). Entre mediados de las décadas de 1980 y 1990, la cantidad de propietarios de viviendas en Portland aumentó casi un 5 por ciento, mientras que en Atlanta permaneció virtualmente constante. Finalmente, la percepción de que las viviendas eran de mejor calidad fue mayor entre los residentes de Portland que en los de Atlanta. En las dos zonas metropolitanas y en ambos períodos de tiempo, la proporción de ingresos que la unidad familiar gastó en la vivienda fue virtualmente la misma, sugiriendo que el crecimiento de

TABLA 3.1.1 Comparación de condiciones de vivienda: Atlanta y Portland (\$ = US\$)

Condición	Atlanta	Portland
Precios de las viviendas en 1991	\$89.700	\$79.700
Precios de las viviendas en 1996	\$107.000	\$129.000
Cambio porcentual	+19,3%	+61,9%
Propiedad de la vivienda, 1986/87	63,0%	60,0%
Propiedad de la vivienda, 1995/96	63,7%	64,7%
Personas por cuarto, 1986/87	0,40	0,40
Personas por cuarto, 1995/96	0,40	0,39
Costo de la vivienda como porcentaje de ingresos, 1986/87	19,0%	19,2%
Costo de la vivienda como porcentaje de ingresos, 1995/96	20,0%	20,0%
Cambio en la opinión de la calidad de la vivienda, todos los hogares	+1,3%	+2,2%
Cambio en la opinión de la calidad de la vivienda, propietarios	+0,1%	+1,0%
Cambio en la opinión de la calidad del barrio, todos los hogares	+1,0%	+3,6%
Cambio en la opinión de la calidad del barrio, propietarios	+0,6%	+1,2%

Fuentes: Precios de las viviendas de la Asociación Nacional de Corredores de Bienes Raíces. Todas las otras cifras son de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos, Encuesta de hogares norteamericanos, Washington, DC, para los años respectivos (calculadas por el autor).

los ingresos en Portland excedió al de Atlanta. No obstante, es difícil concluir definitivamente que el aumento en la calidad de las casas en Portland se debió más a un aumento en los servicios ofrecidos a sus residentes, a partir de los cambios efectuados en la regulación del suelo, que al aumento de los ingresos de los residentes.

Si bien las políticas de contención urbana pueden estabilizar la oferta de suelo, en general aumentan también la oferta de oportunidades de desarrollo inmobiliario. Estas políticas típicamente van acompañadas con modificaciones al código de zonificación, permitiendo una mayor densidad de edificación en la zona ubicada dentro del perímetro. Una estrategia para aumentar la densidad de edificación es completar y volver a desarrollar (o “rellenar”) áreas urbanas a un nivel mayor que el existente, adoptando códigos de zonificación denominados de “intensidad mínima”. No conocemos el efecto subsiguiente de dichas políticas sobre los precios de las viviendas y sabemos aún menos sobre su efecto sobre los presupuestos de los hogares y sus excedentes de ingresos. Por ejemplo, los mayores precios de las viviendas podrían simplemente estar reflejando la capitalización de patrones de desarrollo más eficientes, que reducen los gastos en otras partes del presupuesto familiar.

Es posible, sin embargo, que los propietarios actuales y futuros se beneficien en forma directa de estos tipos de ahorros capitalizados. Por ejemplo, las hipotecas geográficamente eficientes, un instrumento de préstamo que se está ensayando en algunos mercados, permiten a los prestamistas ofrecer hipotecas a hogares basado en una mayor relación hipoteca-ingresos. El argumento para alterar la elegibilidad de ingresos para hipotecas es que, en comparación con los hogares suburbanos, los integrantes de los hogares más céntricos pueden caminar y tomar transporte público en vez de tener que pagar un automóvil, incluyendo tanto el costo del capital como los gastos operativos. Por lo tanto, el excedente de ingresos aumenta a medida que los gastos que no son de vivienda disminuyen. Se está experimentando actualmente con hipotecas geográficamente eficientes en los barrios del norte de Chicago y en la zona central de Seattle. Si las tasas de incumplimiento de estos préstamos son similares a las de las hipotecas tradicionales, podríamos observar una mayor tasa de adopción de este instrumento en submercados apropiados.

Los propietarios más céntricos también pueden ahorrar más como resultado de las políticas de contención gracias a impuestos más bajos, ya que el costo de capital es menor, o mayores ingresos suplementarios cuando la mayor densidad permite acoplar departamentos adicionales a las casas existentes.

IMPLICACIONES PARA EL COMPORTAMIENTO DEL PROPIETARIO DEL SUELO

También es probable que la imposición de políticas de contención urbana y los cambios de densidad provoquen un cambio en las expectativas de los propietarios del suelo. Por lo tanto, una consideración adicional para los investigadores, señalada por los participantes del simposio, es el rol de la contención sobre la naturaleza del comportamiento de los propietarios con respecto a la adquisición y desarrollo del suelo.

En un ambiente de oferta relativamente inagotable de suelo, la especulación puede ser razonablemente eficiente mientras la competencia por vender suelo mantenga bajos los precios. El resultado final puede ser que los precios de las viviendas no varíen sustancialmente. No obstante, cuando la oferta se restringe, aun cuando el reglamento urbano aumenta la densidad, la cantidad de participantes en el mercado de suelo puede caer y se pueden formar oligopolios. Más aún, un supuesto sobre las políticas de contención urbana es que se podrá acceder a una cantidad suficiente y oportuna de suelo sin desarrollar dentro del perímetro de crecimiento como para sustentar una mayor densidad habitacional. Este aspecto no se ha investigado, sin embargo. Los dueños del suelo, sabiendo que tienen una posición oligopólica en el mercado de suelo, ¿demorarán la venta para conseguir un precio mayor?

Hasta ahora, en nuestros estudios sobre los mercados de suelo urbano, hemos asumido que la oferta de suelo es relativamente inagotable (es decir, elástica). Las políticas de contención urbana pueden cambiar esta premisa, haciendo que el suelo sea un activo escaso y provocando un problema de predictibilidad dual. Por un lado, los desarrolladores inmobiliarios tienen mayor certidumbre sobre cómo y dónde desarrollar el suelo; por otro lado, los propietarios del suelo saben que la oferta de suelo estará acotada y por lo tanto pueden estar tentados a convertirse en especuladores. Los gobiernos locales, ¿recompensarán a aquellos que estén dispuestos a desarrollar parcelas vacantes o subutilizadas con mayores densidades para neutralizar el efecto de aquellos que demoran la venta? Sin duda, un impuesto sobre el suelo vacante puede limitar este tipo de comportamiento. ¿Pueden realizarse otros cambios en el régimen tributario para alentar el desarrollo inmobiliario dentro del PCU? Por todas estas razones, tenemos mucho que aprender sobre el efecto de la contención urbana sobre el comportamiento del propietario del suelo y su posible efecto especulativo.

OBSERVACIONES DE RESUMEN

Los participantes del simposio invirtieron más tiempo en temas económicos relacionados con la contención urbana que en preocupaciones medioambientales. No obstante, se presentaron ciertos datos que sugieren que la contención urbana puede generar beneficios ecológicos significativos. La tabla 3.1.2 presenta comparaciones adicionales entre Portland y Atlanta entre mediados de las décadas de 1980 y 1990. Si bien la cantidad de millas de viaje en vehículos aumentó en ambos lugares, el cambio en Portland fue mínimo (2 por ciento) mientras que en Atlanta fue significativo (17 por ciento). Al mismo tiempo, el tiempo de viaje promedio en Portland cayó, la calidad de aire mejoró y el consumo de energía per cápita se redujo.

Todos estos indicadores sugieren que Portland es distinto que Atlanta en aspectos significativos. Más aún, se supone que el comportamiento típico de los individuos en cada una de estas áreas metropolitanas es distinto. Se debería tratar de averiguar hasta qué grado estas diferencias de comportamiento se deben a las políticas de contención urbana y si hay otras políticas que también pueden llegar a tener un efecto importante sobre la dinámica económica y medioambiental de las

TABLA 3.1.2 Comparación de regímenes de regulación: Portland y Atlanta
Cambios entre mediados de las décadas de 1980 y 1990

Medida	Portland [Contención urbana]	Atlanta [Sin cambios de regulación]
Crecimiento de la población	+26%	+32%
Crecimiento del empleo	+43%	+37%
Ingresos	+72%	+60%
Ingresos del gobierno	+34%	+56%
Impuestos sobre la propiedad	-29%	+22%
Millas de viaje en vehículos	+2%	+17%
Vehículos con un solo ocupante	-13%	+15%
Tiempo de viaje	-9%	+1%
Calidad del aire en días de ozono	-86%	+5%
Consumo de energía en BTU per cápita	-8%	+11%
Calidad del barrio	+19%	-11%

Fuente: Adaptado de Arthur C. Nelson. 1999. *Urban Containment = Central City Vitality and Quality of Life*. Artículo presentado en *Bridging the Divide*, Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos, Washington, DC (13 y 14 de diciembre).

regiones metropolitanas. Por ejemplo, el problema del acceso a viviendas económicas sigue siendo una preocupación seria en la mayoría de las ciudades, tengan o no perímetros de contención urbana.

La contención urbana crea un régimen completamente nuevo para la planificación urbana y la toma de decisiones inmobiliarias y crea desafíos para la investigación debido a la dificultad en desarrollar metodologías que puedan explicar estas interacciones complejas y presentar los resultados de una manera que contribuyan tanto a los intereses públicos como privados. El Instituto Lincoln, la Fundación Fannie Mae y el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos forman parte de un creciente número de entidades de investigación interesadas en asumir estos desafíos.

NOTAS

¹ El término *smart growth* es utilizado sobre todo en Norteamérica. En Europa, los términos *compact city* (ciudad compacta) y *urban intensification* (intensificación urbana) se han utilizado para referirse a conceptos parecidos.

3.2

Vivir en el centro: Un análisis más profundo

Eugenie Ladner Birch | Julio 2002

En un informe titulado *A Rise in Downtown Living (Aumento de las viviendas en el casco urbano)*, el Instituto Brookings y la Fundación Fannie Mae (1998) destacaron un movimiento emergente en el uso del suelo en 24 ciudades de los EE.UU. La publicación de los datos correspondientes al censo estadounidense del año 2000 verificó el progreso observado en dichas ciudades, lo cual se plasmó en otro informe, *Downtown Rebound (Regeneración del centro urbano)* (Sohmer y Lang 2001). Aunque estas publicaciones alertaron a una posible tendencia, igualmente presentaban ciertas limitaciones que inspiraron el estudio de seguimiento realizado por Eugenie Birch, *A Rise in Downtown Living: A Deeper Look (Aumento de las viviendas en el casco urbano: Un análisis más profundo)*, financiado por el Instituto Lincoln, la Universidad de Pensilvania y la Fundación Fannie Mae.

Iniciado en el verano del año 1999, este estudio incluye el análisis de datos censales, encuestas, entrevistas personales y trabajo de campo en las ciudades que fueron parte de la muestra. Birch se basa en una muestra más grande y representativa de 45 ciudades, que representa el 37 por ciento de las 100 ciudades con mayor población del país, seleccionadas en base a una distribución regional equilibrada. De éstas, la muestra representa el 100 por ciento de las 10 ciudades más importantes y el 65 por ciento de las 50 ciudades más importantes. La muestra comprende el 19 por ciento de las 243 ciudades que tienen una población de 100.000 habitantes o más. Birch definió el centro urbano de cada ciudad en base a distritos censales con el fin de elaborar una línea de referencia para realizar el mapeo. Además, levantó información sobre nueve factores relacionados con la población y la vivienda para aplicarlos a los centros urbanos y sus ciudades respectivas y a las Áreas Estadísticas Metropolitanas (MSA, por sus siglas en inglés) en un lapso de 30 años. En 1999 y 2001 Birch aplicó dos encuestas por correo dirigidas a funcionarios municipales y líderes encargados del mejoramiento empresarial, con el fin de identificar las funciones que cumplía cada uno en lo que respecta a la promoción de viviendas en los centros urbanos. Actualmente, Birch realiza visitas de campo a las 45 ciudades comprendidas en el estudio para verificar los datos censales y los resultados de las encuestas.

En el presente artículo, Birch resume los siete resultados claves de su investigación, que también se presentaron ante la conferencia del Instituto Lincoln realizada en marzo de 2002 y se reunieron en un informe para la revista *APA Journal* (Birch 2002).

Aunque la mayoría de las personas cree comprender lo que es un centro urbano, no existe un único significado socioeconómico o definición geográfica para este término. Aunque los centros urbanos de EE.UU. comparten varias características en común (un distrito central de negocios, el acceso a importantes redes de transporte, gran densidad de edificios y terrenos costosos), también presentan grandes diferencias en cuanto a su antigüedad, dimensión, funciones, contenido y carácter. Además, los centros se encuentran en un estado de cambio continuo a medida que se van alterando sus límites y contenido. Al realizar un seguimiento de los límites de los centros urbanos a lo largo del tiempo, observamos que, en casi todas las ciudades incluidas en la muestra, los centros de hoy en día son significativamente diferentes en tamaño (según las mediciones de los distritos censales que se incluyen en esta investigación) a lo que eran hace 20 años. Los centros que están incorporando residencias también atraen servicios adicionales a la comunidad, tales como supermercados o complejos de cine, que antes solían encontrarse en los barrios. Los mapas de diferentes centros que aparecen en la presente investigación ilustran las variaciones en tamaño.

POBLACIONES RESIDENCIALES EN CIFRAS

Los índices de crecimiento en la población residencial de los centros urbanos varían en forma significativa entre ciudades. Aunque los índices de crecimiento en los centros son impresionantes, los conteos numéricos para las MSA siguen eclipsando los conteos de los centros urbanos. Si medimos el crecimiento según puntos de referencia básicos (niveles de población en 1970 para los centros definidos e índices de crecimiento comparativos para ciudades y MSA) observaremos cuán frágil resulta este crecimiento. Por ejemplo, sólo el 38 por ciento de las ciudades de la muestra tuvo más residentes en el centro en el año 2000 que en 1970. Sólo un tercio tuvo un índice de crecimiento de la población en el centro entre 1970 y 2000 mayor que el índice de crecimiento de sus ciudades respectivas. Durante el mismo período, el 42 por ciento de la muestra presentó un índice de crecimiento negativo en el centro, aun cuando sus ciudades respectivas presentaron números positivos. Finalmente, sólo siete ciudades (Chicago, Cleveland, Los Ángeles, Nueva York, Norfolk, San Francisco y Seattle) tuvieron índices de crecimiento en el centro que excedieron los de sus MSA respectivas durante todo el período de 30 años (ver tabla 3.2.1).

Si observamos los datos década por década, el panorama es diferente. No es de sorprender que la población residente de los centros se redujo significativamente en la década del setenta, cuando el 89 por ciento de la muestra presentó pérdidas de población que iban desde el 2,4 por ciento (Des Moines) hasta el 60 por ciento (Orlando). En contraste, durante la década de los noventa, más de tres cuartos (78 por ciento) de la muestra presentaron aumentos. Sin embargo, sólo cuatro ciudades (Los Ángeles, Nueva York, San Diego y Seattle) presentaron aumentos en las tres décadas. Al comparar los datos de las ciudades y de las MSA, se observan matices similares.

Los centros urbanos varían también en cuanto a la cantidad y nivel de su desarrollo residencial. Por ejemplo, en el año 2000, el 24 por ciento de las ciudades de la muestra tenía 20.000 residentes

TABLA 3.2.1 Poblaciones e índices de crecimiento en los centros de ciudades de EE.UU. seleccionadas. 1990-2000.

Ciudad	Población en 1990	Población en 2000	Índice de crecimiento 1990-2000 (por ciento)
Boston	77.253	80.903	4,72
Charlotte	6.370	6.327	-0,68
Chicago	56.048	72.843	29,97
Cincinnati	3.838	3.189	-16,91
Denver	2.794	4.230	51,40
Los Ángeles	34.655	36.630	5,70
Mineápolis	36.334	30.299	-16,61
Filadelfia	74.686	78.349	4,90
Phoenix	6.517	5.925	-9,08
St. Louis	9.109	7.511	-17,54
Washington, DC	26.597	27.667	4,02

Fuente: Birch (2002)

o más en los centros urbanos, mientras que el 20 por ciento tenía menos de 5.000, con una gran diversidad entre ambas categorías. Los residentes del centro de Denver suman un poco más de 4.200 personas, pero la mayoría de los observadores perciben el récord de la ciudad en atraer residentes como un éxito excepcional. En cambio, Cincinnati, con cerca de 3.200 residentes en su centro, lucha por mantener una masa crítica. En el extremo opuesto de la escala, los 73.000 residentes del centro de Chicago y los 78.000 residentes del centro de Filadelfia se encuentran integrados en sus metrópolis respectivas.

Las diferencias en la proporción de habitantes de una ciudad que viven en el centro también son muy marcadas. Por ejemplo, Boston y Filadelfia poseen casi la misma población en sus centros, pero la población de Boston representa el 14 por ciento del total, mientras que la de Filadelfia representa sólo el 5 por ciento (ver figuras 3.2.1 y 3.2.2). Finalmente, elaborar un simple listado de la cantidad de población que tienen los centros que comprenden la muestra puede generar resultados confusos. El crecimiento de la población en los centros se dio en diferentes índices, y algunas ciudades experimentaron el fenómeno del crecimiento durante más tiempo que otras. Esto puede explicar el hecho de que algunas ciudades tuvieran más éxito que otras. Además, debido a los diferentes tamaños geográficos de los distintos centros, cualquier evaluación que se realice deberá incluir tanto la medición de la densidad como el análisis demográfico para poder medir el impacto potencial (económico, político y social) de los nuevos residentes.

FIGURA 3.2.1 Centro de Boston – 1970 y 2000

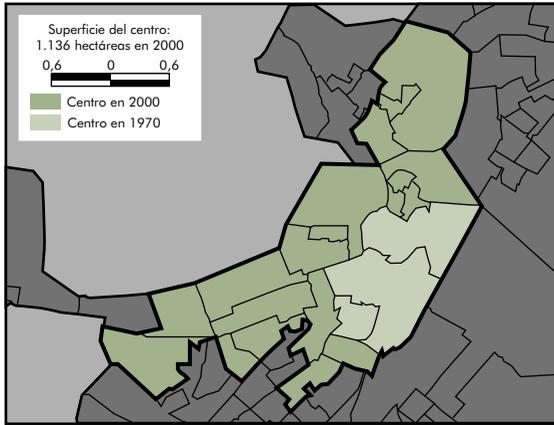


FIGURA 3.2.2 Centro de Filadelfia – 1970 y 2000



ENFOQUES PARA LA GENERACIÓN DE VIVIENDAS EN LOS CENTROS URBANOS

En la última década, los formuladores de políticas e inversionistas se han basado en seis enfoques diferentes con el fin de generar nuevas viviendas en el centro urbano y, por lo general, combinan varios enfoques entre sí:

- Fomentar la reutilización y adaptación de edificios de oficinas, almacenes de depósito, fábricas y tiendas.
- Edificar sobre terrenos “reutilizados”, tales como sitios a orillas de ríos o lagos o zonas industriales abandonadas que han sido recuperadas.
- Redesarrollar viviendas públicas a través del programa HOPE VI.¹
- Dar prioridad a proyectos con fines residenciales de alta densidad y uso mixto.
- Enfocarse en mercados específicos, como por ejemplo viviendas para ancianos o para estudiantes.
- Utilizar la preservación histórica para forjar una identidad especial.

Con el fin de lograr estos objetivos, los municipios se han volcado al financiamiento creativo, el apalancamiento de fondos públicos, los créditos fiscales, el financiamiento del déficit en forma mancomunada y otras herramientas que han tenido a su disposición. Filadelfia, Boston y el bajo Manhattan son ejemplos de la tendencia de reconversión de

oficinas, mientras que Atlanta, Mineápolis, Cincinnati y Cleveland han empleado el enfoque de la reutilización y adaptación de almacenes subutilizados. Charlotte representa una combinación del programa HOPE VI, nuevas construcciones y preservación histórica. El enfoque de los “terrenos recuperados” se ve en Milwaukee, con el redesarrollo llevado a cabo a orillas del río (incluso la recuperación de zonas industriales abandonadas); en Cincinnati, con el desvío de la autopista y el desarrollo a orillas del río; en Des Moines, con la construcción de un nuevo barrio en el

centro y en Nueva York, específicamente en Battery Park City. La ciudad de Chicago domina con las construcciones nuevas destinadas al uso mixto, y Columbus (Georgia), Lexington y Chattanooga han propulsado la zonificación en distritos históricos como forma de proteger los barrios residenciales más antiguos del centro urbano.

UN ÉXITO FUERTEMENTE ENRAIZADO

El aumento de las viviendas en el centro de las ciudades hoy en día es el resultado de más de cinco décadas de atención sostenida hacia la revitalización de los mismos. Y este aumento se debe a que las ciudades han mejorado sus entornos en forma continua a través de la planificación de sus centros, agregando nuevos elementos con el fin de reinventar sus antiguos distritos comerciales. De esta manera, los municipios han transformado sus centros en lugares nuevos y modernos, lo que los hace competitivos y atractivos a la hora de ofrecer viviendas. Aunque algunas políticas municipales específicas (tales como tratamientos fiscales favorables, modificaciones en la zonificación e inversiones en infraestructura) sin lugar a dudas han incentivado el mercado de viviendas en el centro desde la década del cincuenta, y las inversiones públicas en proyectos a gran escala han ayudado a crear un clima propicio para este tipo de inversión privada. Según la evidencia preliminar, existe una estrecha relación entre las decisiones que toman los inversionistas y la presencia de nuevos servicios y comodidades en el centro histórico. Por ejemplo, los desarrolladores de bienes raíces en Los Ángeles, Denver, Baltimore, Detroit y Memphis concuerdan en que la presencia de estadios o campos de deportes es un factor importante a la hora de tomar decisiones de localización de sus proyectos.

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS RESIDENTES DE LOS CENTROS URBANOS

Los residentes de los centros urbanos tienen más ingresos, mayores niveles de educación y representan un mayor porcentaje de la raza blanca que los residentes de la ciudad en general, aunque son más diversos que aquellos que viven en la MSA. Las personas solteras, los matrimonios cuyos hijos ya no viven en su hogar, los homosexuales y los matrimonios sin hijos o familias pequeñas se encuentran representados en mayor medida en los centros históricos que en la MSA. Las familias con hijos están presentes, pero no representan una porción dominante de los residentes. Otros submercados que se encuentran en los centros son los estudiantes y los ancianos. En algunas ciudades en las que el mercado de la vivienda es muy limitado, tales como Boston, Nueva York, Chicago y San Francisco, los grupos de ingresos bajos a medios están teniendo dificultades para encontrar espacios para obtener viviendas accesibles en los cascos urbanos. En otras ciudades como Charlotte, que tienen un exceso de terrenos en el centro (la mayoría de los cuales se utiliza para playas de estacionamiento), el problema no es el espacio, sino los costos. Dentro de estos contextos, surgen dudas acerca de cuántos recursos deben invertirse en unidades de alquiler alto en el centro urbano.

MEDIDAS TOMADAS PARA EL DESARROLLO DESDE EL SECTOR PRIVADO

La promoción de viviendas en el centro surgió como una estrategia clave de grupos privados, en particular de los distritos de mejora comercial (BID, por sus siglas en inglés), que trabajan en forma conjunta con el gobierno municipal, especialmente con los departamentos de planificación urbana y/o desarrollo económico locales. En el 59 por ciento de la muestra, los BID u otras organizaciones con patrocinio privado han llevado a cabo campañas en pro de la creación de viviendas en los centros. En su calidad de organizaciones miembros, los temas a tratar dependen de sus necesidades internas, por lo que la cantidad de medidas a tomar y la naturaleza de las mismas varían mucho.

APORTES PARA EL CRECIMIENTO DE TODA LA CIUDAD

El crecimiento del centro urbano ha contribuido a los cambios numéricos en las poblaciones de muchas ciudades en toda su extensión. Aunque el porcentaje de aporte al crecimiento municipal general es, con frecuencia, pequeño, en el 53 por ciento de las ciudades de la muestra, el aporte numérico del centro urbano representa una porción significativa del total y en otro 22 por ciento de las ciudades de la muestra, la porción del centro urbano ha compensado las pérdidas en otras partes de la ciudad. Es decir, sin el crecimiento de la población en el centro histórico, el 60 por ciento de la muestra se encontraría en peores condiciones. Por ejemplo, en Boston, los residentes del centro representaban el 25 por ciento del aumento en la cantidad de personas que vivían en la ciudad, mientras que en Pittsburgh, la cantidad adicional de residentes en el centro redujo la pérdida de población de la ciudad en sólo un punto porcentual.

CONCLUSIONES

Al analizar estos siete resultados, observamos algunos temas destacados. Los centros urbanos son lugares de continuo cambio. Sus funciones, límites y carácter intrínseco han estado evolucionando durante el período de posguerra. Son como complicados rompecabezas en los que los jugadores (los líderes urbanos) van colocando las piezas lentamente. Al igual que una persona que arma un rompecabezas y que primero coloca las piezas de los bordes y luego va completando las piezas del centro, los líderes de las ciudades han brindado pautas para mejorar la infraestructura (calles o mejoras en las mismas, escuelas, proyectos de redesarrollo a orillas de los ríos, mejoras de los espacios abiertos) y ahora van agregando otras iniciativas. Aumentar el número de viviendas en el centro urbano es una de éstas últimas. En muchos lugares esta pieza ha encajado perfectamente, en especial en los últimos 10 años. En algunos pocos casos, los nuevos residentes del centro han hecho un aporte significativo al crecimiento numérico de la población de sus respectivas ciudades. De la misma manera, muchos centros urbanos en realidad no se han mantenido a la par de sus MSA y la mayoría de las ciudades todavía debe recuperar la población que tenían en la década del setenta. Sin embargo, el hecho de que ciertos edificios previamente vacantes o abandonados ahora estén ocu-

pados (y pagando impuestos municipales) y de que haya más gente (y con una mayor diversidad) en las calles día y noche, tanto en los días de semana como en los fines de semana, son factores positivos para la vida en el centro urbano.

El conocimiento de este fenómeno requiere no sólo insertarlo dentro del contexto del desarrollo metropolitano contemporáneo sino también incluirlo en una evaluación de los programas de redesarrollo urbano del pasado. La vivienda en el centro urbano no es una solución mágica a los problemas urbanos, sino uno de los elementos que debe formar parte de las medidas continuas de planificación urbana e inversiones destinadas a una parte de la ciudad.

Las asociaciones público-privadas han resultado esenciales a la hora de lograr cambios en la creación de viviendas en el centro urbano. La existencia de una interacción productiva entre grupos de interés específicos (en particular el creciente número de líderes locales dedicados a la mejora empresarial) y las unidades de planificación urbana y desarrollo económico ha dado como resultado varios enfoques audaces, plenos de imaginación, creatividad y seriedad, con el fin de crear oportunidades de vivienda.

Los temas que surgen de esta investigación generan otras preguntas relacionadas con ciudades específicas, tales como la evaluación de los costos y beneficios a la hora de atraer diferentes tipos de residentes al centro urbano y el análisis de las razones por las cuales algunos lugares han tenido más éxito que otros respecto de aumentar sus poblaciones. Esta información resultaría útil, por ejemplo, para los formuladores de políticas en aquellas ciudades que presentan un centro urbano menos desarrollado y que deben decidir, en primer lugar, si el enfoque de aumentar la oferta de viviendas en el centro urbano es adecuado para su ciudad y, en segundo lugar, si se requieren incentivos de apoyo o actividades complementarias. Otras de las cuestiones que surgen de esta investigación tienen que ver con la manera de difundir el progreso a los barrios vecinos sin causar un desplazamiento o una gentrificación indeseada y la manera de resolver las inevitables controversias políticas que surgirán con la llegada de los nuevos residentes.

En general, aumentar la oferta de viviendas en el centro urbano es un tema tan complejo e intrincado como cualquier otra cuestión urbana. Aunque ha sido objeto de gran cantidad de informes por parte de la prensa popular, este tema merece mayor evaluación académica y equilibrada. El presente estudio plantea importantes cuestiones de planificación y desarrollo urbano que todavía requieren atención, como por ejemplo: información sobre la masa crítica de residentes necesaria para lograr aumentar la oferta de viviendas de los centros urbanos; la relación entre la oferta de unidades habitacionales en el centro urbano y el empleo; y la cantidad de familias que se necesitan para sostener las funciones de los servicios a la comunidad. Todas estas cuestiones, a su vez, plantean el tema del equilibrio entre la densidad adecuada para los nuevos proyectos y la cantidad adecuada para la reutilización y adaptación, y otras funciones que cumple el centro urbano, tales como oficinas, estacionamientos, tiendas minoristas y centros de esparcimiento. Nadie sabe con certeza cuál sería la composición adecuada para lograr un centro urbano equilibrado.

NOTAS

- 1 HOPE VI es un plan del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) de EE.UU. que busca revitalizar los peores proyectos de vivienda pública, convirtiéndolos en desarrollos de ingresos mixtos.

REFERENCIAS

- Birch, Eugenie Ladner. 2002. Having a Longer View on Downtown Living. *Journal of the American Planning Association* 68 (1):5-21.
- Centro de Políticas Urbanas y Metropolitanas del Instituto Brookings y Fundación Fannie Mae. 1998. *A Rise in Downtown Living*. Washington, DC.
- Sohmer, R.R. y Lang, R.E. 2001. *Downtown Rebound* (Nota censal 03 de la Fundación Fannie Mae, mayo). Washington, DC. Fundación Fannie Mae y Centro de Políticas Urbanas y Metropolitanas del Instituto Brookings.

3.3

Fideicomisos de suelo comunitarios (CLT): El alquiler del suelo para fomentar viviendas económicas

Rosalind Greenstein y Yesim Sungu-Eryilmaz | Abril 2005

Para muchas de las familias que experimentan bajos salarios o falta de empleo, la compra y financiación de una vivienda resulta cada vez más difícil. Los altos costos del suelo constituyen un obstáculo para el desarrollo y la adquisición de viviendas económicas para las familias de bajos ingresos en algunos mercados habitacionales. Una manera de resolver este último problema es adquirir una vivienda sin incluir el valor de compra del suelo mismo. Un instrumento denominado fideicomiso de suelo comunitario (*Community Land Trusts* o CLT, por sus siglas en inglés) es uno de los mecanismos que permite comprar la vivienda sin incluir el costo del suelo. En el presente artículo presentamos los resultados sobre una mesa redonda a la que asistieron alrededor de 25 investigadores, analistas de políticas públicas, proveedores de asistencia técnica, financistas y empleados de los CLT con el fin de discutir las experiencias de los CLT y las necesidades de investigación relacionadas con este instrumento de producción de vivienda social en Estados Unidos. La mesa redonda se llevó a cabo en diciembre de 2004 y fue patrocinada por el Instituto Lincoln con el Institute for Community Economics (ICE, por sus siglas en inglés), con sede en Springfield, Massachusetts.

¿QUÉ SON Y CÓMO FUNCIONAN LOS CLT?

En los Estados Unidos, el modelo de los CLT ha evolucionado en los últimos 40 años (ICE 1991). En la actualidad, existen aproximadamente 160 CLT en todas las regiones del país y en 38 de los 50 estados y el Distrito de Columbia (ver recuadro 3.3.1). Los CLT son organizaciones comunitarias sin fines de lucro, cuya misión consiste en brindar viviendas económicas a perpetuidad, conservando la propiedad del terreno y alquilándolo a las personas que habitan las viviendas construidas en dichos terrenos. Además de su condición de organizaciones sin fines de lucro, según las define el código tributario de EE.UU. y de los derechos y obligaciones formales que poseen según lo establecido en el contrato de alquiler del terreno, los CLT se rigen por una junta

directiva formada por representantes de la comunidad. En el modelo clásico la junta directiva está compuesta por personas que viven en las viviendas adquiridas (propietarios), personas que viven en el área definida por la organización misma (miembros de la comunidad) así como por representantes del gobierno municipal, de las agencias de financiamiento y del sector sin fines de lucro (interés público) (ver Burlington Associates 2003).

También en el modelo clásico, el CLT y el propietario de la vivienda firman un contrato de alquiler del terreno a largo plazo —que, por lo general, es de 99 años— en el que se establecen los derechos y obligaciones de ambas partes. Algunos de los derechos del propietario residencial son: el derecho a la privacidad, el derecho al uso exclusivo al uso de la propiedad y el derecho a heredar la propiedad y de alquilarla. Por otra parte, el CLT tiene el derecho a comprar la vivienda si el dueño desea venderla y cuando éste último lo decida.

El derecho del CLT en calidad de propietario del suelo es de tener la opción de compra de las mejoras y de mantener un interés mucho después de haberse efectuado la compra inicial de la casa y la firma del contrato de alquiler. Por ejemplo, si las construcciones se deterioran, el CLT puede obligar al propietario de la vivienda a realizar las reparaciones necesarias, y si los propietarios se encuentran en riesgo de incumplimiento, el CLT puede (y, en efecto, lo hace) tomar medidas para impedir dicho incumplimiento.

El contrato de alquiler del suelo a largo plazo incluye además una cláusula de reventa cuyo objetivo es equilibrar los intereses de los propietarios actuales y los objetivos a largo plazo del CLT. La intención de la accesibilidad económica a perpetuidad se contrapone al deseo de la mayoría de los propietarios de viviendas en los EE.UU. de obtener ganancias inmobiliarias. De esta manera, el objetivo de la cláusula de reventa es equilibrar el interés de los propietarios de beneficiarse mediante el uso de la vivienda a modo de inversión inmobiliaria y el interés del CLT de brindar viviendas económicas para futuros propietarios residenciales.

TEMARIO DE INVESTIGACIÓN

El modelo del CLT constituye un mecanismo atractivo para mantener y expandir la oferta de viviendas económicas. Aunque lo que escuchamos acerca de los CLT nos animan e inspiran, efectivamente no se ha llevado a cabo mucha investigación acerca de su efectividad. Y, a pesar de sus muchos atributos atractivos, los CLT no son muy conocidos ni su utilización se encuentra muy difundida en los EE.UU. Además de un intercambio de experiencias, durante la mesa redonda, los participantes identificaron un grupo de seis preguntas, que podrían formar parte de un temario de investigación sobre los CLT para generar conocimiento y tomar medidas informadas en el futuro.

¿Los CLT brindan viviendas económicas a largo plazo?

La separación de la propiedad del suelo y la propiedad de la construcción de la vivienda constituye el mecanismo por el cual se logra la accesibilidad de grupos de menores recursos económicos a largo plazo. Una parte importante del valor de las viviendas proviene de su funcionalidad, de los

materiales utilizados y del nivel de mantenimiento, los cuales son resultado del aporte del constructor y del propietario. Por otra parte, una gran parte del valor del suelo proviene de su ubicación en relación a su ubicación, los servicios públicos como el transporte y las escuelas públicas. También se debe a la expansión de las zonas urbanas en las áreas metropolitanas. Por otra parte, el valor del suelo está afectado por elementos negativos como, por ejemplo, la proximidad a rellenos sanitarios o a prisiones. Normalmente, en los mercados de bienes raíces, el ritmo al que aumentan los valores del suelo excede el ritmo al que aumentan los valores de la construcción misma. De esta manera, si se excluye el suelo del precio de la vivienda, con el tiempo se asegura la accesibilidad económica. Sin embargo, es necesaria mayor investigación sobre el tema con el fin de

RECUADRO 3.3.1

Fideicomiso de Suelo Comunitario de Sawmill

El CLT de Sawmill (SCLT, por sus siglas en inglés) se encuentra cerca del centro de Albuquerque, Nuevo México, adyacente al casco histórico, que se ha convertido en una de las principales atracciones turísticas. La gentrificación ha dado como resultado un aumento en los precios de las viviendas en el barrio de Sawmill y los terrenos industriales vacantes han aumentado su valor de US\$1,05 por pie cuadrado (US\$11,3 por m²) en 1996 al precio actual de US\$4,10 por pie cuadrado (US\$44,13 por m²). Una casa que se vendía a US\$26.500 en 1981, costaba US\$125.000 en el año 2000 y US\$175.000 en 2004. Desde 2000 hasta 2004, los aumentos reales en una vivienda unifamiliar (suelo y casa) en el barrio fueron del 31 por ciento.

Fundado en 1996, SCLT evolucionó a partir de organizaciones comunitarias ya existentes que habían estado trabajando durante varios años con el fin de proteger el carácter de diversidad étnica de la comunidad de Sawmill y tratar los problemas ambientales y de contaminación causados por una fábrica de madera aglomerada que se encontraba en ese lugar. El objetivo principal de SCLT ha sido generar una existencia permanente de viviendas económicas en el barrio.

En sociedad con la ciudad de Albuquerque, que adquirió el ex terreno industrial de 27 acres (aproximadamente 11 hectáreas), SCLT desarrolló planes para construir 196 unidades de vivienda de diferentes tipos (lofts para vivienda y empleo, casas unifamiliares, casas en serie, dúplex, apartamentos y condominios para ancianos), así como también una plaza, un parque, un centro comunitario, espacio comercial y espacio abierto conectados entre sí por senderos. Las 26 casas que se construyeron durante la primera fase del desarrollo ya se vendieron, y la construcción de una segunda fase de viviendas comenzará pronto. SCLT ha liderado una iniciativa de cooperación con el fin de elaborar un plan de redesarrollo metropolitano para el área circundante de 510 acres (aproximadamente 206 ha) de Sawmill y Wells Park. Este plan propone expandir el modelo de SCLT hacia otros barrios con el fin de garantizar a largo plazo una existencia permanente de viviendas económicas y una comunidad cuyos miembros tengan diferentes tipos de ingresos.



evaluar la efectividad del CLT como herramienta para brindar la accesibilidad a la vivienda a largo plazo y comparar los CLT con otros programas de viviendas económicas.

¿Los CLT contribuyen al incremento en el valor de la vivienda?

Entre otros beneficios, las viviendas que se obtienen a través de los CLT evidentemente brindan a los residentes un techo, la seguridad de la posesión del inmueble, el acceso al crédito y a los servicios públicos. Sin embargo, las ganancias en la venta inmobiliaria se encuentran limitadas por la cláusula de reventa del contrato, el cual varía entre los diferentes CLT. Los precios de venta también pueden variar debido a los ciclos inmobiliarios que ocurren en las ciudades y regiones específicas. Así, una segunda cuestión tiene que ver con el grado al que la limitación de ganancias inmobiliarias impide la generación de activos individuales. Es posible que la seguridad de posesión y la previsibilidad en los costos de la vivienda en un CLT induzcan a los propietarios a buscar otras estrategias no inmobiliarias para la acumulación de activos.

¿Cuán efectivos son los fondos públicos y de organizaciones sin fines de lucro cuando se utilizan para producir viviendas en CLT?

En la mayoría de los casos, las viviendas producidas dentro de un esquema de CLT requieren subsidios para la compra del suelo y/o la construcción de casas mismas. Estos subsidios provienen de fuentes gubernamentales o fundaciones sin fines de lucro. Una de las premisas del modelo de los CLT consiste en que dichos subsidios sean reciclados en perpetuidad para recuperar el valor de los subsidios y para beneficiar a los futuros compradores de casas. Sin embargo, los subsidios públicos no son necesarios cuando una vivienda bajo el modelo del CLT se vende según la cláusula de reventa. No obstante, en la actualidad se desconoce el grado de efectividad de los subsidios cuando se utilizan para desarrollar viviendas de CLT. También se desconoce la manera en que funcionan los mecanismos de recuperación de los subsidios.

¿Brindan los CLT acceso a los servicios urbanos y a oportunidades a los propietarios de las viviendas?

La calidad de la vivienda en los EE.UU. se encuentra estrechamente relacionada con la ubicación residencial. Ésta también tiene influencia sobre otros factores además de la calidad de la vivienda: afecta la existencia y calidad de oportunidades de empleo y de los servicios públicos urbanos, tales como el transporte, la atención médica, las bibliotecas y las escuelas públicas, los cuales tienen efectos tanto directos como indirectos en la calidad y en las oportunidades de vida.

Los investigadores que buscan soluciones a la vivienda económica por medio de políticas públicas se encuentran particularmente interesados en comprobar si los CLT influyen en mejorar el acceso a los servicios públicos urbanos y, en caso positivo, de qué manera. Los economistas utilizan el término “discordancia espacial” para referirse al desequilibrio entre la ubicación de oportunidades de empleo en los suburbios y la ubicación de personas desempleadas que buscan trabajo en los centros de las ciudades. Los participantes de la mesa redonda se interesaron en analizar hasta

qué punto los CLT facilitan la solución de estas discordancias, debido a la ubicación específica de los CLT dentro de una región, sus vínculos con otras organizaciones del barrio y de la región, o los programas de empleo y capacitación disponibles para ayudar a los residentes que hacen uso de los CLT.

¿Contribuyen los CLT al desarrollo de la comunidad?

Los CLT son entidades *sui generis* dentro del sector de organizaciones comunitarias de los EE. UU., ya que están enfocados a la cuestión habitacional e incluyen relaciones económicas, cuestiones organizativas y de prestación de servicios directos. En algunos casos, los CLT se relacionan con otras organizaciones que funcionan en la misma comunidad o prestan servicios al mismo electorado. Una gran parte de la literatura acerca del desarrollo y la revitalización de los barrios se centra en la importancia que tiene el “capital social” para el individuo y para su comunidad. ¿Contribuyen los CLT al desarrollo de capital social? ¿Cómo? ¿Por qué? Algunos CLT funcionan en varias comunidades a la vez, por lo que se concentran más en lo regional. Esta diferencia entre los CLT nos lleva a considerar cuestiones de definición de escala y comunidad.

¿Por qué algunos CLT tuvieron éxito y otros fracasaron?

Los CLT varían significativamente en el país. El CLT de mayor tamaño es el Burlington Community Land Trust, de Vermont, el cual cuenta con 370 viviendas y condominios unifamiliares y 270 apartamentos de alquiler. Otros CLT tienen una pequeña cantidad de unidades en alquiler. Algunos CLT han logrado crecer en forma significativa, mientras que otros no lo han hecho. Y, en algunos casos, han abandonado por completo sus actividades. Existen varias razones que posiblemente expliquen dicha variación en el éxito: los recursos disponibles y la capacidad del personal, las diferencias en su misión, los arreglos financieros, la capacidad de recibir donaciones de terrenos y la solidez o debilidad del mercado urbano de terrenos y viviendas.

ACTIVIDADES FUTURAS EN CUANTO A LOS CLT

El Instituto Lincoln se ha interesado en los CLT, ya que éstos nos ayudan a comprender mejor el papel significativo que representa el suelo en el desarrollo habitacional social y económico y los mecanismos mediante los cuales se logra este objetivo. Los participantes de la mesa redonda esperan que las investigaciones que se puedan llevar a cabo en cuanto a las interrogantes planteadas logren el objetivo de mayor conocimiento sobre los CLT.

En primer lugar, las investigaciones tendrían el objetivo de dar a conocer mejor los CLT entre los profesionales de desarrollo urbano, políticas habitacionales, la planificación de asentamientos, la organización comunitaria, y la sustentabilidad y equidad regional. En segundo lugar, las investigaciones contribuirían a mejorar el conocimiento sobre los puntos fuertes y débiles de los CLT y los contextos en los cuales pueden utilizarse con mayor éxito. Los resultados de estas investigaciones los ayudarán a comprender mejor el trabajo que realizan los propietarios, el personal y las

juntas directivas de los CLT a nivel municipal dentro de un contexto nacional. Para los financistas de CLT las investigaciones brindarán una base empírica para tomar decisiones en cuanto al futuro financiamiento de los mismos.

Se propone que este trabajo de investigación sea llevado a cabo por el Instituto Lincoln, el Instituto de Economía Comunitaria así como representantes de las organizaciones que asistieron a la mesa redonda y otras personas interesadas en este tema. Un ejemplo es la investigación iniciada por el Instituto Nacional de la Vivienda de EE.UU. acerca de la propiedad de viviendas con patrimonio compartido. Se espera que la documentación, la investigación y el análisis de los CLT y de las experiencias individuales de los mismos brinden una un mejor conocimiento sobre el rol que cumple el suelo en la accesibilidad económica de la vivienda.

REFERENCIAS

- Burlington Associates in Community Development, LLC. 2003. *Key features of the 'classic' community land trust*. Burlington, VT: Burlington Associates.
- Institute for Community Economics (ICE) 1991. *The community land trust legal manual*. Springfield, MA: ICE.

RECURSOS

- Burlington Community Land Trust <http://www.bclt.net>
- Fannie Mae Corporation (ir al enlace para CLT): <http://www.fanniemae.com/housingcommdev>
- Institute for Community Economics (ICE) <http://www.iceclt.org>
- Policy Link (ver *Equitable Development Toolkit* y el enlace a los casos de estudio de CLT): <http://www.policylink.org/EDTK/CLT/action.html>
- National Housing Institute (NHI) <http://www.nhi.org>

3.4

Vivienda inclusiva, incentivos y recuperación del valor del suelo

Nico Calavita y Alan Mallach | Enero 2009

Los programas de vivienda inclusiva consisten en regulaciones del uso del suelo que requieren a los desarrolladores habitacionales privados que reserven un pequeño porcentaje de sus unidades, por lo general entre 10 y 20%, para destinarlas a familias que no pueden adquirir su vivienda en el mercado abierto. De manera alternativa, estos desarrolladores inmobiliarios en vez de proveer las unidades de vivienda de bajo costo también pueden optar por pagar una contribución especial o donar terrenos para ese propósito. Los programas de vivienda inclusiva surgieron en los años 1970 y han crecido hasta llegar a ser un importante canal de provisión de unidades de vivienda social en gran parte de los Estados Unidos, así como una importante estrategia para proveer vivienda social en otros países del mundo.

Desde los primeros días de vivienda inclusiva, estos programas se ha generado un amplio debate sobre lo que a veces se llama la controversia de la “incidencia” – es decir sobre cómo los costos de proveer vivienda social por debajo de los de mercado efectivamente son distribuidos y sobre cuál de las partes intervinientes en la transacción de mercado realmente los soporta. En particular, son puntos de controversia el que los costos de la vivienda inclusiva sean asumidos por los desarrolladores inmobiliarios y/o a los compradores de las viviendas vendidas a precios de mercado y diversas preocupaciones legales asociadas a la cuestión de los *takings*¹, o expropiaciones. Como consecuencia, muchas municipalidades que han aprobado ordenanzas inclusivas las han combinado con incentivos o compensaciones por los mayores costos generados por la obligación impuesta al desarrollador, medidas pensadas para que la obligación de incluir vivienda social tenga un costo neutro. Muchos de esos incentivos, sin embargo, han desplazado estos mayores costos hacia el público en general, de manera directa o indirecta.

Nosotros sugerimos que un enfoque mejor es relacionar la vivienda inclusiva al proceso continuo de rezonificación –ya sea el mismo iniciativa del desarrollador o del gobierno– para así



© Nico Calovito

El complejo de departamentos La Costa Paloma en Carlsbad, California, tiene 180 departamentos disponibles para familias que ganan 50 ó 60 por ciento o menos del ingreso medio del área.

poder tratar a programas de vivienda inclusiva, de manera explícita, como un vehículo para recuperar al menos alguna parte del incremento del valor del suelo surgido de la acción pública para destinarla al beneficio público.

LA EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA INCLUSIVA

Varios factores contribuyeron al desarrollo de los programas de vivienda inclusiva a principios de los años 1970. Entre ellos destacan: i) los esfuerzos dirigidos tanto a fomentar comunidades más integradas social y racialmente, como para combatir las prácticas excluyentes; ii) el surgimiento del movimiento ambientalista que promovió programas para el control del crecimiento urbano; iii) el uso de exacciones² para hacer que el desarrollo pague por los costos que genera el crecimiento; y iv) los pronunciados incrementos en los costos de la vivienda, particularmente en áreas claves como California y Washington, D.C. Durante los años 1980, la vivienda inclusiva se convirtió en una importante herramienta para compensar los severos recortes a los fondos federales para vivienda social aplicados durante la administración Reagan, incentivando que los estados y gobiernos locales asumieran un rol más activo en las cuestiones de vivienda social.

Los estados de California, Nueva Jersey y Massachusetts lideraron a nivel nacional el desarrollo de estos programas, impulsados por leyes estatales aprobadas durante este periodo que requerían

que los gobiernos locales produjeran una parte de la vivienda social o quitaran los obstáculos que prevenían que otros produjeran su “cuota justa”. Además de estos estados, la región de Washington, D.C. desarrolló varios de los programas más significativos para promover la producción de este tipo de vivienda, destacando notablemente los condados de Montgomery y Prince George’s en Maryland y los condados de Fairfax y Loudoun en Virginia.

Originalmente, los programas buscaron proveer vivienda social y crear comunidades socio-económicas mixtas en las áreas suburbanas, pero actualmente además han sido implementados en los centros históricos, como ha ocurrido en Denver, Baltimore, Chicago y New York, particularmente en áreas donde se están dando procesos de redesarrollo, renovación y densificación – y a menudo gentrificación. Algunas ciudades también están requiriendo a los desarrolladores inmobiliarios que conviertan las viviendas para alquiler en condominios y que destinen una parte de las unidades, originariamente para alquiler, para compradores de vivienda con ingresos moderados y bajos, extendiendo así el alcance de los programas también a los edificios existentes. No obstante, la implementación de estos programas se torna más problemática en áreas para redesarrollo o renovación urbana, porque dicho desarrollo es a menudo más costoso y difícil que en los suburbios, demandando una flexibilidad particular en el diseño y administración de las ordenanzas que regulan la vivienda inclusiva.

Si bien no se ha realizado un relevamiento de los programas de vivienda inclusiva, se estima que hay entre 300 y 500 programas en existencia con una producción total de entre 80.000 y 120.000 unidades habitacionales (Porter 2004; Brunick 2007; Mallach 2009). Sin ser la panacea para resolver los problemas de acceso a la vivienda en Estados Unidos, estos programas pueden representar un significativo componente local en el marco de una estrategia mayor, en la cual los gobiernos federal y estatal también jueguen roles significativos.

Más aun, está práctica ya no es exclusiva de los Estados Unidos. En años recientes el concepto de vivienda inclusiva se ha difundido no sólo a Canadá y varios países europeos, como Inglaterra, Irlanda, Francia, Italia y España, sino también a lugares como India, Sudáfrica, Nueva Zelanda y Australia. La difusión global de estos programas está reflejando un cambio más amplio en las políticas públicas locales según el cual los gobiernos buscan de manera creciente que los desarrolladores soporten parte de los mayores costos sociales que genera el desarrollo. Pero ¿quién paga realmente estos costos?

LA CONTROVERSIA SOBRE LA INCIDENCIA

Dado que se asume que las unidades de vivienda social se venderán o alquilarán a precios inferiores a los del mercado, hay poca duda sobre los mayores costos asociados al cumplimiento de un requerimiento municipal sobre vivienda social. Mientras los desarrolladores inmobiliarios sostienen a menudo que los costos son soportados por los compradores o arrendatarios de las viviendas a precios de mercado, los economistas señalan que el desarrollador y/o el vendedor de la tierra deberían, en la mayoría de las circunstancias, absorber parte de todos estos costos. En

la literatura parece haber acuerdo de que “en el largo plazo ... la mayoría de los costos serán traspasados de vuelta a los propietarios del suelo” (Mallach 1984:88).

Un argumento fuerte en este sentido es que el desarrollador racional, al estar ya cobrando el máximo precio de venta que el mercado puede pagar por la vivienda, no podrá cargarle los costos adicionales a través de mayores precios. Bajo esta circunstancia, la imposición de nuevas exacciones que incrementen el costo del desarrollo, o el precio de la tierra o las ganancias del desarrollador tendrán que disminuir. Al verse enfrentados a reducir sus márgenes de ganancia, es probable que los desarrolladores inmobiliarios busquen de manera alternativa una reducción en los costos de la tierra. Estos resultados son vistos como injustos o poco razonables por los críticos de este tipo de programas, en tanto que para sus proponentes no es ni injusto ni poco razonable que el propietario del suelo soporte una gran parte del costo de los programas inclusivos.

¿Es la reducción de los costos del suelo un resultado deseable de los programas de vivienda inclusiva? Puesto de manera diferente, ¿la imposición de los programas de vivienda inclusiva realmente reduce el valor intrínseco del suelo? o en cambio, ¿estos programas representan la recaptura de un incremento en el valor del suelo surgido de la acción del gobierno?

Es ampliamente reconocido que los incrementos en los valores del suelo por lo general no son un resultado del esfuerzo del propietario, sino un resultado de las inversiones públicas y de las decisiones del gobierno, y por lo tanto son en gran parte “inmerecidos” por los propietarios del suelo. Este argumento está aceptado en varios países europeos donde además se han adoptado regulaciones que intentan recuperar o eliminar los incrementos de las ganancias promovidos por el desarrollo del suelo. Nuestra investigación, apoyada por el Instituto Lincoln, encontró que en varios países los programas de vivienda inclusiva son vistos explícitamente como un mecanismo para recuperar los incrementos inmerecidos del valor del suelo.

En los Estados Unidos, donde el “derecho a desarrollar” es un concepto más central al concepto de los derechos de propiedad con respecto a lo que ocurre en la mayoría de los países europeos, la recuperación del valor del suelo no está tan ampliamente reconocida como una parte de la práctica de la planificación y del desarrollo del suelo. Por lo tanto, la imposición de la obligación de incluir vivienda social en los desarrollos inmobiliarios está frecuentemente legitimada por una compensación al desarrollador, bajo la forma de incentivos o compensaciones por los costos adicionales en que incurre desarrollador al tener que proveer vivienda inclusiva.

Hagman (1982) sostiene que incentivos tales como los bonos de densidad u otras compensaciones de costos no tienen efecto en el precio de las unidades de vivienda vendidas a precios de mercado, pero sí aseguran que los incrementos inmerecidos en el valor del suelo sigan beneficiando a los propietarios del suelo. Aun quienes hacen promoción de la vivienda social también están a favor de la compensación de los costos, como una manera de obtener el apoyo de los desarrolladores, o al menos disuadir su oposición a la aprobación de las ordenanzas inclusivas. Sin embargo, los incentivos y las compensaciones de costos otorgadas a los desarrolladores no son gratuitos, dado que pueden generar potenciales altos costos públicos.

INCENTIVOS Y COMPENSACIONES DE COSTOS

Algunos sostienen que en los Estados Unidos, sin la contraparte de los incentivos y las compensaciones de costos, “los programas de vivienda inclusiva se vuelven una restricción o una exacción al nuevo desarrollo” (Coyle 1991, 27–28). Por ejemplo, el Departamento de Vivienda y Desarrollo de la Comunidad de California (HCD por su sigla en inglés) ha aconsejado durante años que la “adopción de ordenanzas o políticas para vivienda inclusiva por parte de los gobiernos locales desplazan el peso del subsidio de la vivienda inclusiva desde el gobierno hacia los constructores privados” (Coyle 1994, 2). La posición actual del HCD es que los programas de vivienda inclusiva crean un obstáculo potencial al desarrollo residencial privado y por lo tanto los gobiernos locales deben demostrar que la adopción o implementación de este tipo de programas tiene un impacto neutro o incluso positivo sobre el desarrollo. De manera similar, una decisión de la Corte de Nueva Jersey de 2007 estableció que las municipalidades que buscan aprobar ordenanzas sobre vivienda inclusiva deben proveer a los desarrolladores “beneficios compensatorios” para mitigar el costo de la obligación de proveer vivienda social (*In the Matter of the Adoption of N.J.A.C. 5:94 and 5:95, 390 N.J. Super. 1 (App. Div. 2007), certif. denied 192 N.J. 72 (2007)*).

En este clima, es comprensible que los gobiernos locales incorporen compensaciones de costos o incentivos en sus programas de vivienda inclusiva, aun en ausencia de una doctrina legal clara que requiera los beneficios compensatorios. Estos programas suelen incluir como compensaciones i) incrementos en la densidad o “bonos de densidad”, ii) la exención o postergación del pago de las tasas de impacto³, iii) trámites de obtención de permisos de edificación más acelerados, iv) menores requerimientos de estacionamientos, v) flexibilización de los estándares de diseño tales como ancho de las calles o veredas u v) otras concesiones regulatorias destinadas a reducir los costos de los desarrolladores inmobiliarios. Adicionalmente, se suelen proveer incentivos financieros a través de fondos públicos federales tales como subsidios “*Community Development Block Grants*” y fondos para vivienda, o subsidios estatales y locales, incluyendo préstamos a tasas de interés menores a las del mercado, exenciones impositivas sobre las hipotecas y sobre el precio del suelo.

Mill River House es un condominio de mediana altura y de 92 unidades habitacionales, localizado en un área céntrica de redesarrollo en Stamford, Connecticut, con 12% de las unidades reservadas para residentes de ingresos bajos/medianos.



© Nico Calavita

Una investigación realizada sobre los programas de vivienda inclusiva desarrollados en California encontró que los subsidios financieros locales son muy comunes entre la mayoría de las jurisdicciones productivas (NPH/CCRH 2007). El subsidio financiero más frecuentemente utilizado es el financiamiento por incremento impositivo (*Tax Increment Financing* o TIF por su sigla en inglés), el cual, en California, es casi sinónimo de redesarrollo o renovación urbana. Bajo la ley estatal, 20% de todos los ingresos generados mediante TIF debe dedicarse a la provisión de vivienda social. Después de los fondos TIF, los incentivos más usados son los bonos de densidad y diversas concesiones relacionadas con el otorgamiento de los permisos de construcción, tales como el aplazamiento, reducción o exención de las tasas de impacto, así como de los costos de obtención de los permisos de edificación. Algunas jurisdicciones además ofrecen tramitaciones más rápidas y flexibilidad en los estándares de diseño, tales como los requerimientos de altura y volumen de los edificios, al igual que menores exigencias en cuanto a lugares de estacionamiento y espacios libres. En su estudio sobre los programas de vivienda inclusiva a escala nacional, Porter (2004:9) encontró un patrón similar donde “el ofrecimiento compensatorio más común son los bonos de densidad ... aunque su valor específico en cada localización es difícil de calcular”.

Los estudios muestran que a veces es posible reducir la brecha de la asequibilidad —es decir la diferencia entre los costos de proveer vivienda y lo que las familias de menores recursos pueden pagar— a través de medidas de los gobiernos locales orientadas a reducir los costos de producción las viviendas. Sin embargo, los desarrolladores a veces sostienen que estos beneficios no compensan adecuadamente, por sí mismos, los requerimientos para contemplar la vivienda inclusiva. Incluso, la asistencia financiera adicional no garantiza la aceptación de la vivienda inclusiva por parte de la industria del desarrollo urbano. Hasta el enfoque de compensación de costos suele frustrarse en las áreas con más rápido crecimiento de las jurisdicciones más grandes, particularmente durante periodos de recesión, como fue el caso de la ciudad de San Diego a principios de los años 1990 (Calavita & Grimes, 1994).

No obstante, estos incentivos a menudo generan costos públicos. Los incentivos terminan siendo pagados de manera directa por los contribuyentes en general o a través de los gastos extraordinarios que deben realizar el gobierno nacional, estatal o local, o por el redireccionamiento de fondos que podrían haber ido al presupuesto general de la ciudad. El efecto de la dispensa de tasas, de las reducciones y aplazamientos es casi así de directo. El desarrollo inmobiliario crea siempre nuevas demandas de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, cuyos costos son típicamente absorbidos por las tasas de impacto inmobiliario o compensación cuya naturaleza y volumen son calculadas de manera proporcional al impacto estimado del nuevo desarrollo.

Cuando un proyecto no cubre los costos totales para satisfacer a la nueva demanda, el municipio debe completar lo que falta o bien permitir que los niveles del servicio o la infraestructura decaigan. En cualquiera de los dos casos, el público termina soportando el costo. Por su parte, la aprobación expedita de los permisos genera o bien el requerimiento de más personal para tramitar el plan, a costo del público, o bien demoras en el resto de proyectos que no se benefician de esta

forma de aprobación. La disminución del requerimiento de los estacionamientos podría justificarse bajo el supuesto que indica que las unidades de vivienda social requieren de menos lugares para vehículos. Este supuesto no se da en todos los casos y por tanto suele ser una causa de legítima preocupación entre los grupos de vecinos.

Los bonos de densidad, que son usados tanto para incentivar el diseño de instalaciones públicas como para el desarrollo de vivienda inclusiva, también pueden ser los incentivos más atractivos para los desarrolladores inmobiliarios pero también suelen ser los más problemáticos para el público en general. Cuando los bonos de densidad se superponen a los requerimientos generales de la planificación, generan tres preocupaciones principales:

1. Socavan las regulaciones existentes, deshaciendo la efectividad de las regulaciones de la planificación y la zonificación al no ser aprobados por los procesos apropiados que normalmente acompañan los cambios en la zonificación. Un miembro del concejo municipal de la ciudad de Los Angeles se opuso al programa de vivienda inclusiva sosteniendo: “Esta propuesta automáticamente aumenta la densidad en una comunidad en 15%, lo cual en efecto desecha los esfuerzos de la ciudad por planear su comunidad” (Smith 2004, 2)
2. Pueden ocasionar que disminuya el nivel de los servicios brindados por las instalaciones e infraestructuras públicas existentes en el área. Para asegurar que no se deterioren los niveles de los servicios brindados a consecuencia de la densidad adicional surgida de los cambios en los usos del suelo y la zonificación, hacen falta análisis de la capacidad de las instalaciones públicas, identificación de las mejoras necesarias y programación de las inversiones – o por parte de la ciudad o del desarrollador inmobiliario. Sin estos análisis, la calidad de vida y los servicios públicos de las zonas afectadas se puede deteriorar a causa del uso excesivo de los bonos de densidad. Sin embargo, estos impactos raramente se toman en cuenta.
3. Frustran la participación de los ciudadanos en el proceso de planificación urbana al ser dispuestos por fuera de este proceso. Una vez aprobados, la ejecución de los bonos de densidad se da paulatinamente y sus impactos se comienzan a sentir de manera gradual.

Entonces, es necesario realizar una diferenciación crítica entre los incrementos en la densidad surgidos del proceso de planificación urbana, que ha tomado en cuenta las consecuencias de un uso más intensivo del suelo y la utilización de los bonos de densidad de una manera superpuesta a la zonificación existente, porque se pueden generar impactos significativos, no anticipados, sobre los vecindarios en que éstos se aplican. Los costos que imponen sobre el público en general los bonos de densidad, junto con otros incentivos, son a veces olvidados por aquellos que proponen la compensación de costos y el uso de incentivos para afrontar la provisión de la vivienda inclusiva.

RECUPERACIÓN DEL VALOR DEL SUELO A TRAVÉS DE LA REZONIFICACIÓN

La dependencia de los gobiernos municipales en las compensaciones de costos y en los incentivos implícitamente asume un punto de vista estático sobre la planificación urbana – es decir que los requerimientos de vivienda inclusiva se aplicarán dentro del marco existente de la planificación

y zonificación como parte de la subdivisión o del proceso de aprobación del plan en cuestión. Dentro de este marco, los desarrolladores inmobiliarios racionales tratarán de comprar tierra a precios que reflejen dichos requerimientos. Sin embargo, la existencia de compensaciones en los costos reducirá su motivación para negociar con el propietario del suelo por un precio menor. El propietario, de todos modos, tampoco estará motivado a vender su tierra a un precio inferior al que obtendría si no existieran los requerimientos de incluir vivienda inclusiva. Al final, el propietario obtendrá su precio y el desarrollador su ganancia, mientras que la ciudad y los vecinos absorberán el costo. Todo esto refleja la renuencia del sector público estadounidense a confrontar los efectos de cualquier acción sobre los valores del suelo. Sin embargo, hay una alternativa mejor.

La planificación urbana es un proceso dinámico. Los planes y las ordenanzas municipales son modificados constantemente para reflejar tanto los cambios en las condiciones externas como en la ganancia potencial que pueden generar las propiedades al verse beneficiadas por un aumento en la densidad o por usos más rentables. Los cambios constantes en la zonificación son una realidad del proceso de planificación urbana en cualquier área que tenga una fuerte demanda de desarrollo. Cuando las intensidades del uso del suelo cambian y los valores del suelo aumentan como consecuencia de la acción pública, los programas de vivienda inclusiva pueden convertirse en una parte integral de la planificación de los usos del suelo y del proceso de desarrollo local, en vez de ser excepciones superpuestas a la planificación pre-existente. Entonces, los programas de vivienda inclusiva pueden convertirse en un instrumento para recuperar el incremento en el valor del suelo asociado con la acción del gobierno, es decir de los cambios en la zonificación o en los usos del suelo permitidos.

El estado de Washington dio un paso en esta dirección en el año 2006 al aprobar la ley HB 2984. Ésta autoriza los programas de vivienda inclusiva específicamente donde estén ligados al proceso de rezonificación con aumentos de densidad. Tal como lo describe un comentario, “Si el municipio decide aumentar los parámetros de la zonificación de un vecindario, puede requerir que cualquier edificio en ese área incluya un cierto número de unidades de vivienda social ... La justificación de este requerimiento es que el propietario ya ha sido beneficiado por un incremento en el valor del suelo a partir de la mejor zonificación y dicho incremento en el valor del suelo es el equivalente al de un incentivo surgido de un programa voluntario” (The Housing Partnership 2007, 5).

Las reglas propuestas por el “Consejo de Nueva Jersey sobre Vivienda Social” van en una dirección similar al incluir a los estándares para la vivienda inclusiva en el marco de la ley estatal sobre vivienda equitativa. Las reglas establecen “densidades mínimas presuntivas” y el “máximo presuntivo” para vivienda inclusiva, el que va desde las 22 unidades por acre (0,405 hectáreas) con 20% reservado para vivienda social hasta las 4 unidades por acre con 25% reservado para vivienda social en áreas de menor densidad según lo establecido en el Plan de Desarrollo y Redesarrollo Estatal (New Jersey Council on Affordable Housing 2008, 47–48). Si bien estas reglas no relacionan de manera explícita los requerimientos de vivienda inclusiva a una rezonificación en sí,

la rezonificación puede ser necesaria en varios casos para poder alcanzar las densidades presuntivas requeridas por las reglas propuestas.

La legislación reciente de Nueva Jersey avanzó un paso más al disponer que todos los desarrollos residenciales contengan un porcentaje de vivienda social para las familias con ingresos medios y bajos cuando hayan surgido “de un cambio en la zonificación realizado a una propiedad no zonificada previamente para alojar usos residenciales, cuando el cambio en la zonificación precede a la aplicación ... por no más de 24 meses”, (Public Law 46 of 2008, que enmienda N.J. Statutes Ann. 52:27D–307). El concejo municipal está facultado para disponer el porcentaje adecuado de vivienda social basándose en la “viabilidad económica considerando la densidad del desarrollo propuesto”. Mientras que en el estatuto de Washington el concepto es discutiblemente implícito, en la legislación de Nueva Jersey parece consagrar por primera vez en la legislación de la planificación urbana estadounidense el principio de “ganancia de planificación” (*planning gain*), como se denomina en el Reino Unido, o el de recuperación del incremento del valor del suelo surgido de una rezonificación para destinarlo a financiar la vivienda social¹.

No estamos proponiendo a los municipios que eliminen sus sistemas existentes para la provisión de vivienda social, sino que adopten un enfoque en dos niveles. El primero impondría requerimientos modestos de vivienda inclusiva dentro del marco legal de la zonificación existente, incorporando incentivos que pueden ofrecerse sin un costo excesivo para el público. El segundo estaría asociado a los aumentos importantes de densidad en la zonificación tanto en parcelas específicas como en áreas más grandes, el cual estaría basado en el principio de la recuperación de plusvalías, imponiendo mayores requerimientos de incorporación vivienda inclusiva, es decir más de 10 ó 20% que es lo usual actualmente. Para este último nivel del enfoque, sería apropiado un periodo de transición para permitir que los mercados de suelo se ajusten al nuevo marco regulatorio.

En conclusión, ha llegado el momento de reconsiderar las premisas subyacentes a los programas de vivienda inclusiva de los Estados Unidos. Si los programas de vivienda inclusiva son contemplados como parte integrante de las prácticas de la rezonificación, creemos que es posible articular mejor los programas de vivienda inclusiva a las buenas prácticas de la planificación para así comenzar a recuperar alguna parte del incremento de los valores del suelo, surgidos del ejercicio de los poderes regulatorios públicos sobre el uso del suelo, para destinarla al bien público.

NOTAS

1 El término *taking* deriva de la Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos que establece “... nor shall private property be taken for public use without just compensation”. De manera muy genérica, la jurisprudencia estadounidense distingue dos tipos de *takings* o expropiaciones, primero, los *takings* posesorios, que se refieren a cualquier tipo de confiscación u ocupación física de la propiedad, y segundo, los *takings* regulatorios, en los cuales las regulaciones limitan o condicionan las posibilidades de uso de una propiedad y, por tanto, su rendimiento económico.

- 2 Las *exactions* o exacciones son los requerimientos de los gobiernos a los desarrolladores de proveer infraestructuras o servicios como condición para la obtención del permiso de edificación. Las mismas pueden ser en especie o en dinero. Estas últimas son conocidas en Estados Unidos como *impact fees* o tasas de impacto.
- 3 Las tasas de impacto (*impact fees*) son obligaciones que los gobiernos imponen a los desarrolladores de financiar al menos una parte de los costos de las inversiones públicas de capital necesarias para alojar el nuevo desarrollo con las instalaciones e infraestructuras necesarias. Estas tasas son una condición para obtener la aprobación de un nuevo desarrollo inmobiliario así como para la obtención de los subsecuentes permisos de edificación.

REFERENCIAS

- Brunick, Nicholas. 2007. *Compensatory benefits to developers for provision of affordable housing. Inclusionary housing: Lessons from the national experience*. Trenton, NJ: New Jersey Council on Affordable Housing.
- Calavita, Nico y Kenneth Grimes. 1994. Inclusionary housing in a conservative city: Equity planning strategies and political realities. Presented at the 36th Annual Meeting of the Association of Collegiate Schools of Planning. Phoenix, AZ. Noviembre.
- Coyle, Timothy. 1991. Inclusionary zoning: Is it helping or hurting housing? *Land Use Forum* 1(1): 27–28.
- ———. 1994. *Barriers to affordable housing*. Sacramento, CA: Department of Housing and Community Development.
- Hagman, Donald. 1982. Taking care of one's own through inclusionary zoning: Bootstrapping low- and moderate-income housing by local government. *Urban Law and Policy* 5: 169–187.
- The Housing Partnership. 2007. *The ins and outs: A policy guide to inclusionary and bonus housing programs in Washington, DC*. Agosto: 5.
- Mallach, Alan. 1984. Inclusionary housing programs: Policies and practices. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers University.
- ———. 2009. *A Decent Home*. Chicago, IL: Planners Press.
- New Jersey Council on Affordable Housing. 2008. *Proposed amendments to substantive rules for period beginning*. 2 de junio. Trenton, NJ.
- Non-Profit Housing Association of Northern California and California Coalition for Rural Housing (NPH/CCRH). 2007. *Affordable by choice: Trends in California inclusionary housing programs*. San Francisco, CA.
- Porter, Douglas. 2004. *Inclusionary zoning for affordable housing*. Washington, DC: Urban Land Institute.
- Smith, Greig. 2004. Inclusionary zoning: It's just bad planning. *Council District 12 Monthly Column*. City of Los Angeles.

3.5

Vivienda, suelo y crisis económica

Karl E. Case | Enero 2010

Al finalizar el año 2009, los Estados Unidos enfrentaban una crisis económica de inmensas proporciones, con miles de millones de dólares de pérdidas en el valor de sus activos, más de 16 millones de personas desempleadas y cuatro trimestres consecutivos de caída rápida en el PIB. Estos eventos fueron el resultado directo e indirecto de una volatilidad extrema en el valor de las propiedades residenciales, que se habían utilizado como aval para el enorme inventario de préstamos hipotecarios en el país.

Entre 2000 y 2005, el valor de las viviendas y del suelo residencial en el país aumentó de alrededor de 14 billones a 24 billones de dólares. Alrededor de la mitad de este incremento se debió a edificaciones nuevas, y la otra mitad al aumento en el valor del suelo, sobre todo en las costas este y oeste (Case 2007). Pero a fines de 2006, los precios comenzaron a disminuir, y a mediados del 2009 habían caído aproximadamente un 30 por ciento.

CÓMO MEDIR LA APRECIACIÓN Y DEPRECIACIÓN DE LAS VIVIENDAS

Los índices de precios S&P/Case-Shiller de ventas repetidas de viviendas fueron elaborados hace 25 años para medir los cambios en el valor de mercado de las viviendas existentes. Estos índices se basan en los valores observados de las propiedades que cambiaron de manos más de una vez, y fueron propuestos como alternativa a las medidas preponderantes de apreciación o depreciación de los precios de viviendas, que se basaban en la mediana del precio de las viviendas vendidas en una ciudad o región. La mediana de los precios subirá o bajará con el tiempo junto con los cambios que se produzcan en el tipo de propiedades que se vendan, como también con los cambios del precio o valor de las viviendas. Esto puede hacer que la mediana de los precios se modifique aunque no se haya producido ninguna apreciación o depreciación, particularmente cuando la base de ventas incluye propiedades nuevas, que tienen un valor más alto.

Con la metodología de ventas repetidas, se reúnen todos los datos disponibles sobre las ventas de viviendas y después se analiza si la misma vivienda ha sido vendida en los últimos 20 años, aproximadamente. Cada par de ventas proporciona información sobre su apreciación o depreciación. Después se eliminan las ventas en que la propiedad se ha modificado sustancialmente, o en que el proceso de venta no fue transparente, como las compras efectuadas por una institución financiera, o ventas donde tanto el comprador como el vendedor tienen el mismo apellido.

Finalmente, se reduce el peso asignado a las ventas apareadas que están muy separadas en el tiempo, en parte porque hay una mayor probabilidad de que se hayan realizado modificaciones

físicas en las propiedades. También se eliminan las ventas apareadas con menos de seis meses de separación, porque pueden representar actividades puramente especulativas. Sólo se publican los resultados corroborados por rigurosas pruebas de confianza estadística.

FIGURA 3.5.1a El índice de precios de la vivienda nacional S&P/Case-Shiller, 1987-2008

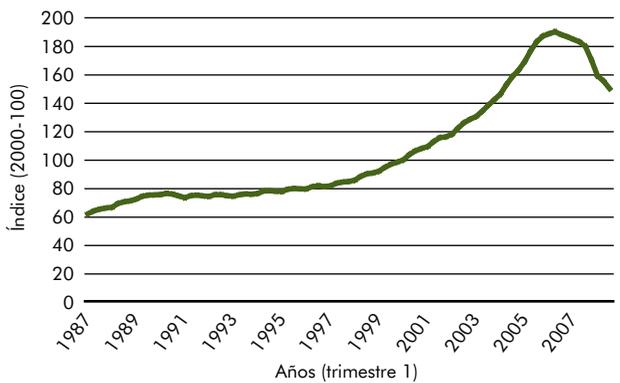
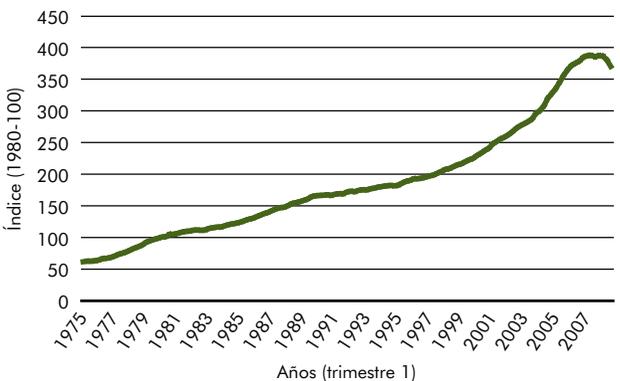


FIGURA 3.5.1b El índice de precios de la vivienda OFHEO, 1975-2008



PRECIOS DE LAS VIVIENDAS:

1990–2010

Entre 1975 y 2006, ninguna medida de los precios de las viviendas disminuyó a nivel nacional. Los índices S&P/Case-Shiller y OFHEO (Office of Federal Housing Enterprise Oversight, u Oficina de Supervisión de las Empresas Federales de Vivienda) de precios de viviendas a nivel nacional mostraron ambos un ascenso continuo, que se aceleró alrededor del año 2000, con un pico entre 2006 y 2007 (ver figuras 3.5.1a y 3.5.1b). No obstante, Case y Shiller (2003) encontraron que en 43 estados la relación entre los precios de las viviendas e ingresos permaneció baja y constante entre 1985 y 2002, si bien los precios de las viviendas crecieron, sugiriendo que el aumento de valores se debió a cambios en los ingresos per cápita.

La figura 3.5.2 muestra la relación entre los precios de las viviendas y los

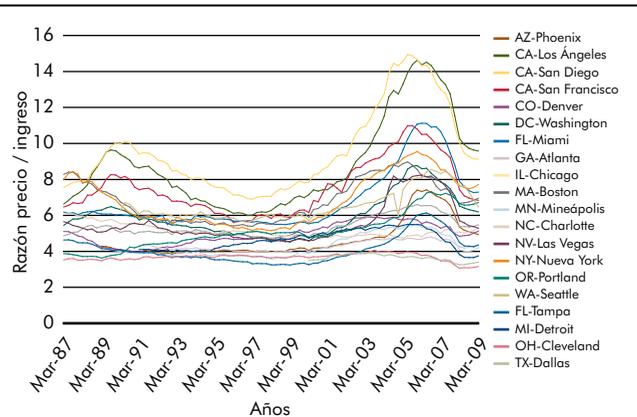
ingresos per cápita para 17 de las áreas metropolitanas más volátiles, entre los primeros trimestres de 1987 y 2009. Después del año 2000, esta relación comenzó a aumentar en virtualmente todas estas áreas metropolitanas, con una aceleración pronunciada después de 2002. Los datos sugieren la existencia de cuatro submercados distintivos. El primero comprende Las Vegas, Miami y Phoenix, con una relación virtualmente constante entre precios e ingresos hasta 2000, seguido de un rápido aumento en 2003 y 2004.

El submercado de California fue aún más explosivo. La relación se duplicó en San Diego, de menos de 8 a más de 16, con San Francisco y Los Angeles muy cerca de estas cifras. Nueva York y Boston, en el tercer grupo, experimentaron una aceleración de esta relación, pero no fue tan pronunciada como en los primeros dos subgrupos. En ciudades como Chicago, Charlotte, Portland y Mineápolis, los aumentos fueron mucho más bajos.

La figura 3.5.3 muestra la volatilidad en los precios de las viviendas en las mismas 17 áreas metropolitanas, tomando como referencia la venta de viviendas en el más bajo de tres segmentos de precios. La cantidad de estas ventas se triplicó en Miami, Los Angeles, Washington, D.C., San Diego y Las Vegas. En septiembre de 2005, los precios en Boston comenzaron a bajar, y esta tendencia se fue propagando a todas las áreas metropolitanas del país.

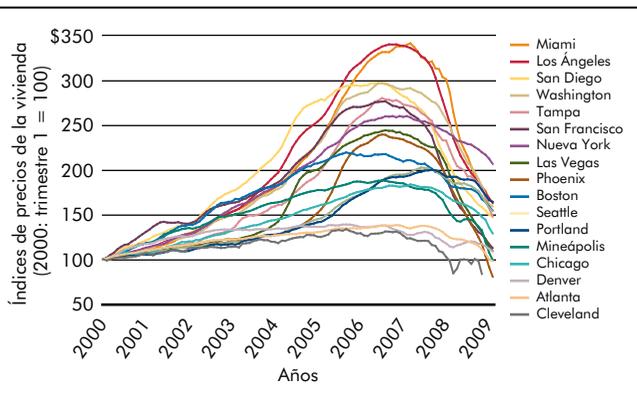
La tabla 3.5.1 muestra el índice S&P/Case-Shiller hasta septiembre de 2009, cuando los precios comenzaron a estabilizarse y después a crecer. Las dos líneas inferiores muestran los índices compuestos de dos submuestras de las 20 áreas metropolitanas disponibles. Ambos han caído casi 30 por ciento desde el verano de 2006.

FIGURA 3.5.2 Razón precio de venta de vivienda / ingreso per cápita en áreas metropolitanas seleccionadas, primer trimestre 1987 – primer trimestre 2009



Fuentes: Índice S&P/Case-Shiller; Oficina del Censo; BEA; Moody's Economy.com

FIGURA 3.5.3 Precios de las venta de viviendas en el tercer segmento más bajo de precios en 17 áreas metropolitanas



¿CÓMO OCURRIÓ?

La escalada nacional en los precios de la vivienda tiene sus raíces en los eventos sin precedentes que se produjeron en los mercados financieros de los Estados Unidos en el año 2000. El rápido deterioro de las industrias de alta tecnología, el colapso de la bolsa en 2000 y 2001, el bajo nivel de inversiones tecnológicas debido a Y2K y, finalmente, por supuesto, los eventos de 9/11, provocaron una distensión de la política monetaria, a medida que la Reserva Federal redujo en forma constante las tasas de interés para tratar de estimular la economía y prevenir una recesión. En

TABLA 3.5.1 Índice S&P/Case-Shiller hasta septiembre de 2009
Publicado 24 de noviembre, 2009

Área metropolitana	Precio máximo	% Δ desde máximo	% Δ último año	% Δ julio a agosto	% Δ agosto a septiembre	% Δ 2000 hasta septiembre 2009
Las Vegas	Ago 2006	-55,4%	-28,5%	-0,3%	-0,9%	4,8%
Phoenix	Jun 2006	-52,0%	-21,8%	1,6%	0,8%	9,3%
Miami	Dic 2006	-46,7%	-16,2%	1,1%	0,5%	49,7%
Detroit	Dic 2005	-42,6%	-19,2%	1,9%	1,8%	-27,1%
Tampa	Jul 2006	-40,1%	-16,7%	0,4%	-0,6%	42,6%
Los Ángeles	Sep 2006	-38,7%	-9,0%	1,6%	0,8%	67,9%
San Francisco	May 2006	-38,6%	-7,8%	2,8%	1,3%	34,2%
San Diego	Nov 2005	-38,2%	-5,7%	1,6%	0,9%	54,8%
Washington	May 2006	-28,1%	-5,0%	1,8%	0,5%	80,5%
Mineápolis	Sep 2006	-27,0%	-11,0%	3,1%	1,8%	25,0%
Seattle	Jul 2007	-22,5%	-13,8%	0,1%	-0,4%	48,9%
Chicago	Sep 2006	-21,6%	-10,6%	1,7%	1,2%	32,1%
Portland	Jul 2007	-19,7%	-11,8%	0,3%	-0,5%	49,7%
Nueva York	Jun 2006	-19,2%	-9,1%	0,6%	-0,3%	74,4%
Atlanta	Jul 2007	-18,5%	-9,3%	1,1%	-0,0%	11,3%
Boston	Sep 2005	-14,7%	-3,3%	0,9%	-0,2%	55,6%
Cleveland	Jul 2006	-14,4%	-3,7%	-0,5%	-1,6%	5,8%
Charlotte	Ago 2007	-11,8%	-8,1%	-0,4%	-0,7%	19,8%
Denver	Ago 2006	-7,7%	-1,2%	1,0%	-0,5%	29,4%
Dallas	Jun 2007	-4,7%	-1,2%	0,2%	-0,7%	20,6%
Compuesto-10	Jun 2006	-29,9%	-8,5%	1,3%	0,4%	58,6%
Compuesto-20	Jul 2006	-29,1%	-9,4%	1,2%	0,3%	46,5%

enero de 2001, la Reserva Federal cortó la tasa de fondos federales (la tasa de interés que los bancos se cobran entre sí por el uso de fondos federales) del 6,5 por ciento al 6 por ciento, y al final de 2002 lo había vuelto a reducir 11 veces, hasta un nivel de 1,75 por ciento.

Cuando se inició este proceso de expansión del crédito, la tasa fija para préstamos hipotecarios convencionales a 30 años era del 7,17 por ciento, un poco menos que la tasa promedio del 8,3 por ciento de los primeros nueve meses de 2000. Cuando la tasa de fondos federales cayó al 1,75 por ciento en el cuarto trimestre de 2002, la tasa de interés fijo para préstamos hipotecarios convencionales era del 6,39 por ciento. La tasa de fondos federales continuó cayendo hasta alcanzar el 1 por ciento en julio de 2003, y permaneció allí por más de un año. Para ese entonces, un préstamo hipotecario fijo convencional a 30 años tenía una tasa de interés del 4,6 por ciento. Esta expansión del crédito fue resultado de una inyección masiva de liquidez. La pronunciada caída en las tasas de interés redujo el retorno de muchas inversiones, aplicando presión sobre los rendimientos financieros en todo el mundo.

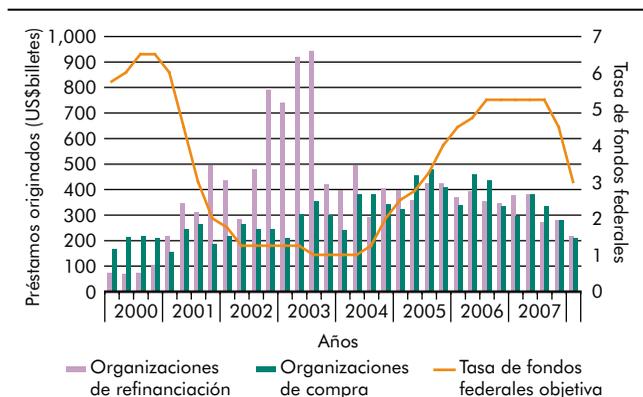
La política de expansión monetaria implementada durante este breve período redujo el costo de comprar una casa en casi un tercio. Si su propósito fue estimular el mercado hipotecario y de viviendas, esta política claramente tuvo éxito, ya que las tasas de interés más bajas redujeron los costos de una hipoteca. La producción de viviendas y las ventas de viviendas existentes explotaron. En octubre de 2001, se comenzaron a construir viviendas a una tasa anualizada de 1,52 millones. Al finalizar 2003, la construcción de viviendas había aumentado un tercio, a bastante más de 2 millones.

A principios de 2001, se vendieron 5,2 millones de viviendas existentes por año, y esta cantidad subió a 6,5 millones en el tercer trimestre de 2003. En 2005, la cifra alcanzó los 7 millones y permaneció en alrededor de 6 millones hasta 2007. Es indudable que el mercado de viviendas mantuvo la economía fuera de la recesión en los años turbulentos de comienzos de la década.

La figura 3.5.4 muestra la explosión en la venta de casas y en el volumen de hipotecas al final de 2002 y comienzos de 2003. La reducción en las tasas de interés estimuló la demanda de refinanciación de viviendas, y entre los últimos trimestres de 2002 y 2003 se otorgaron 5,5 billones de dólares en hipotecas y se liquidaron hipotecas por valor de 3,7 billones. En un plazo de cinco trimestres, el valor total de hipotecas nuevas fue equivalente al inventario total de saldos hipotecarios de 2001. El setenta y cinco por ciento de las hipotecas nuevas se otorgaron para refinar viviendas en vez de comprar viviendas nuevas.

Al agrupar una gran cantidad de hipotecas en valores bursátiles, Wall Street podía ofrecer un vehículo de inversión que combinaba la garantía gubernamental implícita de la Asociación Federal de Hipotecas Nacionales (Fannie Mae) y la Corporación Federal de Préstamos Hipotecarios para Vivienda (Freddie Mac) con tasas de incumplimiento históricamente muy bajas. Como consecuencia, gran parte de la liquidez que propulsaba la expansión económica se canalizaba directamente hacia préstamos hipotecarios.

FIGURA 3.5.4 Total de préstamos originados, Estados Unidos, 2000-2008 (por trimestre)



Fuentes: Greenspan y Kennedy; Consejo de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal; S&P/Case-Shiller

En junio de 2003, las tasas de interés comenzaron a crecer, aumentando del 4,6 por ciento al 5,97 por ciento en agosto. En el tercer trimestre de 2003 se produjo el volumen más alto de refinanciaciones, con préstamos hipotecarios en el valor de 942 mil millones de dólares. El auge de la refinanciación se acabó con el aumento de las tasas de interés, y cayó un 56 por ciento en el cuarto trimestre.

Durante esta expansión del crédito, la industria hipotecaria redituó grandes ganancias, quedándose con alrededor del 2,5 por ciento del total de 4 billones de dólares en préstamos hipotecarios otorgados solamente en 2003, o sea más de 100 mil millones de dólares. Greenspan y

Kennedy (2008) estimaron que los aranceles cobrados por refinanciación de viviendas y préstamos hipotecarios secundarios en 2004 alcanzaron 200 mil millones de dólares. Con tasas de incumplimiento y de ejecución hipotecaria bajas, y altos precios de las viviendas, los prestamistas competían vigorosamente para poder brindar sus servicios a los compradores de casas.

Las hipotecas para la compra de casas se duplicaron, de 239 mil millones de dólares de 2004 a 478 mil millones de dólares en 2005. Muchos de estos préstamos estaban dirigidos a barrios de bajos ingresos y prestatarios de alto riesgo. Entre 2002 y 2006, el mercado otorgó 14,4 billones de dólares en préstamos hipotecarios, liquidó deudas hipotecarias por 10,3 billones de dólares y aumentó el inventario de deudas hipotecarias de 6,2 billones a 10,3 billones de dólares.

Naturalmente, una expansión del crédito de esta magnitud tuvo un impacto significativo sobre el mercado de vivienda. Como se indicó anteriormente, entre 2000 y 2006, los precios en el nivel más bajo del mercado fueron los que más aumentaron: un 241 por ciento en Miami, 249 por ciento en Los Angeles y 200 por ciento en Washington, DC, Las Vegas y San Diego. Los índices compuestos S&P/Case-Shiller más que se duplicaron, y el índice nacional aumentó casi un 90 por ciento.

Hacia fines de 2005 y comienzos de 2006, el mercado de viviendas comenzó a decaer. Las tasas de interés aumentaron, y la tasa de interés para préstamos hipotecarios a 30 años subió al 6,6 por ciento en la segunda mitad de 2006. El exceso de construcción especulativa desaceleró los mercados de Florida, Arizona y Nevada. Las casas en California y el Noreste del país se habían hecho muy caras con relación a los ingresos, y la base manufacturera del Medio Oeste cayó en una recesión. Cuando las expectativas se hicieron más sombrías en 2006, 16 de las 20 áreas metropolitanas

cubiertas por los índices S&P/Case-Shiller mostraron una disminución en los precios, y ya en 2007 todas se encontraban en disminución. Esto nunca había ocurrido con anterioridad.

Después comenzó a aumentar el inventario de casas ofrecidas a la venta. En el pasado, cuando los mercados subían demasiado rápido, los precios cambiaban lentamente y el ajuste era ordenado. Al caer los precios de la vivienda en todo el país, y como en la mayor parte de las nuevas deudas hipotecarias la relación entre el saldo del préstamo y el valor de la casa era alta, las moras hipotecarias comenzaron a acelerarse.

Durante este período, las normas para adjudicación de hipotecas cambiaron también. Los modelos estadísticos de incumplimiento y ejecuciones hipotecarias parecían “predecir” la probabilidad de incumplimiento en función de las características del prestatario y del préstamo. Estos modelos eran usados por todos los participantes del mercado, a veces sin su conocimiento. Las herramientas de suscripción más difundidas eran *Loan Prospector* y *Desktop Underwriter*, desarrolladas por Fannie Mae y Freddy Mac respectivamente. Su bajo costo y fácil uso las convirtió en una norma de la industria. A medida que estos modelos se difundían en el mercado, los prestamistas y aseguradores hipotecarios que no se regían por sus resultados atraían pocos negocios nuevos. Las agencias calificadoras también cayeron presas de los mismos métodos estadísticos, que pronosticaban una probabilidad muy baja de que las tasas de incumplimiento fueran a subir rápidamente.

El objetivo explícito del nuevo modelo de adjudicación era transformar un proceso heterogéneo de asignación de riesgo en un sistema más eficiente y exacto de determinación de precios. Pero este objetivo demostró ser no sólo difícil, sino en última instancia imposible de lograr. Los analistas que querían predecir la probabilidad de incumplimiento sólo podían mirar hacia el pasado: ¿cuál fue la tasa de incumplimiento de hipotecas con las mismas características en el pasado?

Pero la experiencia pasada se basaba en un período de 30 años en el que los precios subieron y la garantía era en la mayoría de los casos suficiente para cubrir el saldo. Por lo tanto, fuera de algunas caídas regionales, no había ninguna experiencia que pudiera generar datos exactos sobre el impacto de una caída de precios de la vivienda sobre la tasa de mora, incumplimiento y ejecución hipotecaria.

El boom histórico de 2000–2005, junto con un cambio en las normas de adjudicación y operaciones en el mercado de crédito, hicieron del período 2000–2008 uno de los episodios económicos importantes del último siglo. Su legado ha sido una inundación de hipotecas insolventes, con millones de viviendas en proceso de ejecución hipotecaria.

EL GOBIERNO HA JUGADO UN PAPEL IMPORTANTE

Hubo un factor adicional que claramente jugó un papel en todo esto: el esfuerzo intenso del gobierno federal por promover la propiedad de la vivienda tanto para ricos como pobres. En 1977, el Congreso promulgó la Ley de Reinversión Comunitaria (*Community Reinvestment Act*, o CRA) y la Ley de Divulgación de Hipotecas para la Vivienda (*Home Mortgage Disclosure Act*, o HMDA), diseñadas para aumentar los préstamos bancarios a hogares de bajos ingresos y minorías. Aun hoy,

los bancos son sometidos a un examen de CRA todos los años para determinar si están cumpliendo con la cuota de créditos para toda su área, que en casi todos los casos comprende barrios de bajos ingresos donde en años anteriores se hubieran rechazado (“segregado”) las solicitudes de préstamo o de seguro.

Estos programas son resultado de la creencia de que el país tiene un interés en promover la propiedad de la vivienda como parte del “sueño americano”, que muchos piensan generaría un comportamiento meritorio. Es más probable que un propietario de vivienda sea un mejor ciudadano, más involucrado en los asuntos locales. También se considera que la propiedad de la vivienda es una manera de construir riqueza para los hogares de bajos ingresos, como parte de una red de seguridad social (Case y Marynchenko 2002).

La propiedad de la vivienda se alentó de variadas maneras. El subsidio federal a la propiedad de la vivienda desde el punto de vista tributario (la deducción del interés hipotecario, la exclusión de las ganancias de capital, la deducción del impuesto sobre la propiedad y la falta de tributación de la renta imputada en viviendas ocupadas por sus dueños) suma alrededor de 140 mil millones de dólares todos los años. Las Empresas Patrocinadas por el Gobierno (*Government Sponsored Enterprises*, o GSE), como Fannie Mae, Freddie Mac, la Asociación Gubernamental Nacional de Hipotecas (Ginny Mae) y la Administración Federal de Vivienda (FHA) fueron establecidas para canalizar el capital hacia hipotecas de viviendas.

Esta presión poco sutil del Congreso fue claramente aceptada por Fannie Mae y Freddie Mac como el precio a pagar para mantener la garantía implícita de su deuda, que tenían gracias al hecho de ser subsidiarias de facto del gobierno. No se puede delinear con precisión la responsabilidad de las GSE y del sector privado en la generación de la burbuja inmobiliaria.

Hay varios factores que jugaron un papel en el colapso final del mercado de viviendas: la batalla competitiva por participar en el mercado librada por los bancos de inversión de Wall Street, los mercados de valores privados y algunas firmas especializadas con un nivel de encaje extremadamente bajo; las altas calificaciones de crédito brindadas por las agencias calificadoras; y el hecho de que las tasas de incumplimiento y ejecución eran bajas. De hecho, para poder derrumbar a los mercados hizo falta una alianza entre la legislación pública, las reglamentaciones gubernamentales, la exuberancia de los mercados privados y un aumento extremo de la liquidez.

Y DE AQUÍ, ¿ADÓNDE VAMOS?

A finales de 2009, los mercados de vivienda parecían estar tocando fondo y los precios parecían estabilizarse, pero muchos pronósticos anticipaban una disminución hasta bien entrado el año 2010. Si llegara a ocurrir esto, muchas hipotecas otorgadas en 2008 y 2009 no tendrían el aval suficiente y podrían dar pérdidas.

Un período prolongado de caída de precios impediría un aumento significativo en la construcción de viviendas. A pesar de que las tasas de interés son históricamente bajas, la tasa de construcción de viviendas ha sido mínima por más de un año, y ha caído por debajo de los niveles que



La recesión hizo difícil que los propietarios pudieran vender sus casas.

se habían visto en recesiones previas. Las últimas cuatro recesiones comenzaron con grandes crisis en la construcción de viviendas. Al finalizar 2008, la cantidad de viviendas que se comenzaron a construir bajó de un pico de 2,27 millones en 2006 a alrededor de 500.000, donde ha permanecido por más de un año, bien por debajo del pico típico de 1 millón de viviendas por año. Esto representa una disminución de aproximadamente 600 mil millones de dólares en demanda agregada.

Hay dos procesos de restauración del mercado que se encuentran en marcha en la actualidad en el mercado de vivienda, y que operan en tándem, frecuentemente barrio por barrio, en las áreas metropolitanas. El primero es la búsqueda tradicional de un nuevo equilibrio. Los inventarios siguen siendo altos, a medida que los vendedores, reacios al riesgo, tratan de evitar reducciones bruscas de precios. Los vendedores que no tienen acceso al capital líquido pueden ser los más reacios a vender, porque no pueden solventar los altos costos de transacción. Los propietarios no quieren vender a pérdida, y pueden postergar las ventas a la espera de que el mercado crezca. Este tipo de proceso de restauración del mercado es lento y en general resulta en un período prolongado y costoso de ajuste en la cantidad de propiedades vendidas, con relativamente poco cambio en los precios de venta.

Segundo, los bancos, administradores de préstamos y otros participantes en el mercado se están quedando con propiedades como consecuencia de los incumplimientos de pago y las ejecuciones hipotecarias. Estas casas se venden generalmente en subasta, frecuentemente a precios muy

bajos. En cada declive regional pasado, estos dos procesos trabajaron al unísono para restaurar el mercado. El resultado final será el producto de una batalla entre estos dos procesos.

Al final de 2009, las viviendas se estaban vendiendo a una tasa de alrededor de 6 millones por año, de las cuales 5,5 millones era existentes y 500.000 eran nuevas, y entre 1 y 1,5 millones eran vendidas en subastas hipotecarias. La mala noticia es que por ahora hay más propiedades ingresando en el proceso de ejecución que saliendo de él, sugiriendo que el porcentaje de ventas concretadas por subasta probablemente crecerá.

Pero hay una serie de factores que sugieren que el piso actual puede llegar a sostenerse, y eventualmente ascender. Primero, los precios han caído sustancialmente. En Boston han estado cayendo por un tiempo, y en California han caído más del 50 por ciento. Eventualmente, cuando los precios sean suficientemente bajos, la gente volverá a comprar. Más aún, las tasas de interés permanecen a un nivel históricamente bajo, con la hipoteca convencional a 30 años a una tasa de interés fijo menor al 5 por ciento.

En resumen, todos los indicadores del mercado de vivienda están mejorando. Las ventas de viviendas pendientes, las ventas de viviendas existentes, las ventas de viviendas nuevas y la iniciación de viviendas subieron durante 2009; y los precios dejaron de caer. El índice de precios de OFHEO y los índices S&P/Case-Shiller para 18 de las 20 ciudades analizadas han estado creciendo por varios meses consecutivos. El inventario de casas nuevas descendió a 251.000 (7,4 meses de inventario) en septiembre, después de haber caído consecutivamente por los 13 meses anteriores.

California representa alrededor del 25 por ciento del valor del suelo en los Estados Unidos, y los eventos que ocurran allí tienen implicaciones significativas para el resto del país. La buena noticia es que en los últimos tres meses, los índices de San Francisco, San Diego y Los Angeles se han apreciado al ritmo más alto de todo el país. La Asociación Inmobiliaria de California ha reportado aumentos sustanciales en el volumen de ventas, salvo en el valle central.

Es importante recordar que sólo hace falta una cantidad relativamente pequeña de compradores para mover el mercado. Nuestras medidas de los valores de las casas se basan en ventas observadas, pero sólo entre 5 y 7 por ciento del inventario total de casas cambia de manos todos los años. Aun con una tasa de desempleo cercana al 10 por ciento, los propietarios siguen siendo muy optimistas, y ahora puede haber una cantidad suficiente de éstos para cambiar la dirección del mercado.

Pero no estamos de ninguna manera fuera de peligro todavía. El desempleo sigue siendo muy alto y todavía se están perdiendo puestos de empleo. Además, el proceso de ejecución hipotecaria se mueve muy lentamente, y las ejecuciones se están propagando del mercado de alto riesgo a hipotecas más seguras con calificación A-, Alt A y A. Si la perspectiva de empleo no se aclara, y el mercado no acelera el proceso de resolución de las ejecuciones hipotecarias, el mercado de vivienda puede enfrentar un prolongado período de estancamiento y los precios pueden volver a caer.

REFERENCIAS

- Case, Karl E. 1986. The Market for Single-family Homes in Boston. *New England Economic Review* mayo/junio: 38–48.
- ———. 2007. The Value of Land in the United States: 1975–2005. En *Land Policies and Their Outcomes*, ed. Gregory K. Ingram y Yu-Hung Hong, 127–147. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Case, Karl E. y Maryna Marynchenko. 2002. Home Appreciation in Low and Moderate Income Markets. in *Low Income Homeownership: Examining the Unexamined Goal*, ed. Nicolas Retsinas and Eric Belsky. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Case, Karl E. y Robert J. Shiller. 1987. Prices of Single-family Homes since 1970. *New England Economic Review* septiembre/octubre: 45–56.
- ———. 1989. The Efficiency of the Market for Single-family Homes. *The American Economic Review* 79(1): 125–137.
- ———. 2003. Is There a Bubble in the Housing Market? *Brookings Papers on Economic Activity*. Washington, DC: Brookings Institution. 5 de septiembre.
- Greenspan, Alan y James Kennedy. 2008. *Sources and Uses of Equity Extracted from Homes*. Federal Reserve Board, Finance and Economics Discussion Working Paper Series 2007–20, Octubre. www.federalreserve.gov/pubs/feds/2007/200720/200720pap.pdf

3.6

Lo que la crisis de la vivienda significa para los gobiernos estatales y municipales

Kim Rueben y Serena Lei | Octubre 2010

En medio de la mayor contracción experimentada por el mercado de la vivienda de los EE.UU. desde la Gran Depresión, en mayo de 2010 se celebró una conferencia, donde el Instituto Lincoln y el Centro de Políticas Tributarias Urban-Brookings analizaron las consecuencias de esta crisis para los gobiernos estatales y municipales. Uno de los principales tópicos tratados fue la vulnerabilidad de la sabiduría convencional. A modo de ejemplo, algunos participantes se preguntaron si la facilidad para obtener créditos fue efectivamente lo que causó la burbuja en el mercado de la vivienda y, por lo tanto, la causa de la consiguiente pérdida de ingresos tributarios a nivel estatal y municipal. Los artículos que se presentaron en la conferencia representan un testimonio de las complejidades que deben enfrentar los investigadores a la hora de determinar las causas y las lecciones que deben aprenderse de esta crisis.

- Si bien, de hecho, la facilidad para obtener créditos motivó a los compradores de viviendas, sus efectos no resultaron lo suficientemente fuertes como para ser la causa total de la explosión del mercado de la vivienda.
- La contracción del mercado de la vivienda fue en gran parte previsible, aunque sólo mediante la observación de los datos a nivel estatal, en lugar de considerar el ámbito nacional.
- Aunque los presupuestos de los estados se vieron seriamente afectados por las consecuencias de la recesión, observándose niveles más bajos de recaudación en el impuesto a las ganancias y el impuesto sobre las ventas, la causa de esta reducción se debió más a la recesión económica en su sentido amplio que al colapso de los mercados de la vivienda.
- Los gobiernos municipales parecen haber evitado en gran medida las serias reducciones presupuestarias que afectaron a tantos estados. Aunque los precios de las viviendas disminuyeron, los impuestos inmobiliarios se han mantenido bastante estables, con lo que se han podido sustentar los presupuestos municipales, aunque otras fuentes de recaudación se han visto reducidas. Sin embargo, estos resultados demuestran un amplio rango de variación geográfica.

EL AUGE Y LA CONTRACCIÓN DEL MERCADO DE LA VIVIENDA

De acuerdo con Byron Lutz, Raven Molloy y Hui Shan, los precios de las viviendas a nivel nacional aumentaron un 64 por ciento entre 2002 y 2006, antes de caer casi un 30 por ciento en los siguientes cuatro años. Entre 2006 y 2009, las ventas de viviendas existentes cayeron un 36 por ciento y la construcción de nuevas viviendas se redujo un 75 por ciento. ¿Se veía venir esta situación? ¿Era previsible una contracción del mercado de la vivienda? La respuesta, según Yolanda K. Kodrzycki y Robert K. Triest, es afirmativa, aunque sólo si se observan los datos a nivel de los estados.

Según la sabiduría convencional, aunque los precios de las viviendas cayeran en ciertos mercados específicos, los precios de las mismas a nivel nacional no disminuirían. Este había sido el patrón histórico, aunque algunos mercados, tales como los de las áreas metropolitanas de Boston y Los Ángeles, experimentaron reducciones durante la década de 1990 después de fuertes aumentos en los precios de las viviendas. Otras áreas, tales como Detroit, habían estado experimentando una gradual decadencia o estancamiento, aun cuando el país en general experimentó una tendencia continua de aumento en los precios de las viviendas.

Gran parte de los modelos y análisis realizados sobre la crisis de la vivienda se basan en datos a nivel nacional, lo que ha brindado pruebas insuficientes a la hora de medir el pico del auge de la vivienda. Debido a que los ciclos económicos resultan más evidentes a nivel de los estados y así pueden actuar como señales de advertencia de que se avecinan problemas en el mercado de la vivienda a nivel nacional, un análisis colectivo de los datos de los estados puede mejorar los pronósticos nacionales.

Sin embargo, ni siquiera la capacidad de reconocer un auge en el sector de la vivienda nos brinda una receta segura para prevenir una crisis. Episodios anteriores de reducciones en los precios de las viviendas a nivel de los estados demuestran, según Kodrzycki, que el auge no necesariamente termina en una contracción, sino que las contracciones se encuentran estrechamente relacionadas con los ciclos económicos. En la mayoría de los casos, los precios de las viviendas no cayeron hasta mucho después de que la recesión comenzara dentro de una región, un patrón bastante diferente a la crisis actual.

La causa del auge en el mercado de la vivienda sigue siendo una pregunta crítica y sin respuesta. Muchos economistas sostienen que el responsable fue el crédito fácil, aunque Edward L. Glaeser se opone a dicho punto de vista en un artículo escrito en conjunto con Joshua Gottlieb y Joseph Gyourko. Una amplia disponibilidad del crédito y tasas de interés bajas efectivamente fomentan la compra de viviendas por parte de muchas más personas, lo que aumenta la demanda e incrementa los precios de las viviendas. Según Glaeser, “este pensamiento va de la mano con un punto de vista antiguo, según el cual las tasas de interés son muy poderosas a la hora de determinar los precios de las viviendas. En sí, esta perspectiva tiene algo de verdad, pero creo que quedó en el pasado. En realidad, los cambios en el mercado crediticio no pueden explicar lo que hemos atravesado”.

Entre los años 1996 y 2006, los precios reales de las viviendas aumentaron un 42 por ciento,

según el índice de precios de la Agencia Federal para la Financiación de Viviendas. Glaeser y sus colegas descubrieron que las bajas tasas de interés probablemente puedan explicar sólo una quinta parte de dicho aumento. Otros factores, tales como una oferta elástica de vivienda y compradores de viviendas con restricciones crediticias, pueden llegar a silenciar los efectos que las tasas de interés tienen sobre los precios. Los compradores que están pensando en mudarse en el futuro o refinanciar su crédito pueden considerar dichos factores a la hora de decidir cuánto pagarán por una vivienda. Si la relación entre las tasas de interés y los precios de las viviendas es menor que la esperada, este dato puede servir para las futuras políticas y estimaciones federales sobre la vivienda en cuanto a sus efectos en el mercado de la vivienda.

EL IMPACTO SOBRE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN LOS ESTADOS

La recaudación tributaria de los estados cayó en picada durante la recesión, alcanzando récords de déficit presupuestario, justamente cuando la demanda de servicios públicos se hacía cada vez mayor. La recaudación tributaria de los estados, ajustada por inflación, cayó cerca del 15 por ciento durante la contracción económica – la mayor caída en más de 50 años.

Donald Boyd indicó que muchos de los primeros estados que vieron declinar su recaudación tributaria también habían sido afectados seriamente desde los comienzos de la contracción en el mercado habitacional. El estado de Arizona experimentó un pico en las recaudaciones en el año 2005 y, para 2009, su recaudación tributaria per cápita real cayó un 23,5 por ciento. A la vez, los precios de las viviendas en Arizona se redujeron un 19,7 por ciento desde 2006 hasta 2008.

Los estados que lograron evitar la peor parte de la crisis de la vivienda no experimentaron pérdidas en cuanto a la recaudación hasta que la recesión llegó a su apogeo. En el estado de Texas se observó un aumento del 7,4 por ciento en los precios de las viviendas desde 2006 hasta 2008. La recaudación tributaria en este estado no llegó a su pico hasta finales del año 2008, aunque aproximadamente un año más tarde, Texas experimentó una caída del 17,5 por ciento en su recaudación.

Steven Craig y Edward Hoang examinaron de qué manera los gastos e impuestos de los gobiernos estatales fluctúan con los cambios que se producen en la actividad económica subyacente. Descubrieron que, en general, las respuestas de los estados al principio tienden a retrasarse en comparación con los cambios que se producen en el producto bruto del estado, aunque, a largo plazo, los estados suelen ajustarse por demás a los impactos económicos.

Boyd descubrió que, en respuesta a sus desequilibrios presupuestarios, los estados recortaron sus gastos en 2009 y 2010, principalmente a través de licencias y despidos, así como también mediante la prórroga del pago de ciertas obligaciones. Los estados también cortaron los subsidios a los gobiernos municipales, según lo observado por Howard Chernick y Andrew Reschovsky, quienes analizaron si las crisis presupuestarias de los estados tienen como resultado una mayor competencia entre los estados y sus ciudades principales en materia tributaria. Lo que observaron

fue que, a la larga, las ciudades con ingresos diversificados estarán más resistentes en la contracción tributaria, aunque en el corto plazo los ingresos de fuentes propias se han reducido en mayor medida en las ciudades con una base fiscal diversificada (debido, en parte, a la fuerza del impuesto inmobiliario). Otro hallazgo es que la ayuda estatal resulta muy estimulante, pero los aumentos en las tasas del impuesto estatal sobre las ventas dificultarán a las ciudades la posibilidad de aumentar sus propios impuestos sobre las ventas. Los autores concluyen que la recesión económica actual obligará a las grandes ciudades a reducir los servicios públicos de manera significativa.

Rachana Bhatt, Jonathan Rork y Mary Beth Walker analizaron cómo le fue a la educación terciaria y universitaria durante la recesión. Aunque se realizaron recortes muy publicitados en los fondos destinados a la educación terciaria y universitaria provenientes de la recaudación total, el nivel general de gastos para la educación terciaria y universitaria ha aumentado entre los años 1996 y 2008. Los autores descubrieron que, en todo el ciclo empresarial, los estados tienden a sustituir la ayuda económica asignada especialmente a la educación terciaria y universitaria (ya sean subsidios federales, ingresos derivados de la lotería u otras cuentas especiales) por la ayuda económica proveniente de fondos generales.

El gasto de estímulo federal, establecido en la Ley Estadounidense de Recuperación y Reinversión (ARRA, por sus siglas en inglés), ayudó a levantar los presupuestos de los estados y mitigar los recortes en la ayuda económica que los estados brindaban a los gobiernos municipales, aunque dichos fondos vencerán en el año 2011. Boyd analizó las recesiones anteriores y descubrió que esta vez la disminución de la recaudación de los estados fue mucho más grave. Sin embargo, según Boyd, hay buenas noticias: la disminución de los ingresos tributarios de los estados está mostrando signos de lenta recomposición y la recaudación municipal todavía no ha disminuido en conjunto.

En palabras de Boyd, “es posible que nos estemos estabilizando, pero va a transcurrir mucho tiempo antes de que los estados tengan la capacidad de financiar los tipos de programas de gastos que solían tener... lo que significa que todavía quedan por delante muchísimos problemas presupuestarios”. De hecho, la estabilización de la recaudación de los estados en promedio se debió, en gran parte, a los aumentos de los impuestos en sólo dos estados: Nueva York y California. Boyd pronostica que falta algún tiempo antes de que los ingresos de otros estados vuelvan a los niveles previos a la recesión.

Ahora bien, ¿este daño fue provocado por la crisis de la vivienda? Es posible que la recesión haya sido provocada por una debilidad en los préstamos hipotecarios de alto riesgo, pero se vio sostenida por las instituciones financieras con un elevado nivel de endeudamiento, lo que convirtió una caída en el sector de la vivienda en una contracción económica a nivel mundial. Lutz, Molloy y Shan intentaron separar los efectos de la contracción del mercado de la vivienda en la recaudación tributaria estatal y municipal del impacto mayor sobre la recesión. Identificaron cinco fuentes principales de recaudación que se ven afectadas por el mercado de la vivienda: los ingresos por el impuesto inmobiliario, los ingresos por el impuesto a las transferencias, los ingresos por el impuesto a las ganancias personales (en relación con los empleos en el sector de la construcción y

los bienes raíces), los ingresos por el impuesto sobre las ventas directas (a través de los materiales de construcción) y los ingresos por el impuesto sobre las ventas indirectas (cuando los propietarios de viviendas ajustan sus gastos generales en respuesta a los cambios en el valor de su propiedad).

Los ingresos por el impuesto inmobiliario se mantuvieron altos y, en algunos estados, aumentaron. Las restantes cuatro fuentes de recaudación disminuyeron, aunque sus efectos fueron menores en la recaudación tributaria general de los estados y municipios. Lutz, Molloy y Shan calcularon que la disminución combinada de estas cuatro fuentes de recaudación redujo los ingresos totales derivados de los impuestos estatales y municipales unos US\$15 mil millones desde 2005 hasta 2009, es decir, un 2 por ciento de los ingresos tributarios estatales y municipales en el año 2005. Descubrieron que, en suma, las disminuciones relacionadas con el sector habitacional son responsables de solamente una fracción de la disminución total. El desempleo generalizado y la reducción de los ingresos de las familias resultan mucho más significativos en cuanto a la disminución de los ingresos por el impuesto a las ganancias y el impuesto sobre las ventas. De esta manera, aunque el mercado habitacional y la economía se encuentran estrechamente relacionados, la caída severa en los ingresos tributarios de los estados puede atribuirse en gran parte a la contracción económica en general y no a la crisis habitacional en particular.

LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y LOS IMPUESTOS INMOBILIARIOS

A medida que caían los ingresos en los estados, la recaudación de los gobiernos municipales en conjunto seguía creciendo, ya que los ingresos por el impuesto inmobiliario, que se mantuvieron fuertes durante la recesión, fueron los que mantuvieron los presupuestos municipales. Por lo general, los estados dependen de los impuestos a las ganancias y sobre las ventas, los cuales poseen un mayor nivel de volatilidad que los impuestos inmobiliarios que sirven para financiar en gran parte a los gobiernos municipales. Desde 2007 hasta 2009, la recaudación por los impuestos a las ganancias individuales y empresariales disminuyó rápidamente y los ingresos por el impuesto sobre las ventas cayeron, aunque los impuestos inmobiliarios se incrementaron (ver figura 3.6.1).

En la mayoría de los estados, la disminución de los precios de las viviendas no se ve inmediatamente reflejada en las tasaciones de las propiedades, produciendo así un atraso que convierte a los impuestos inmobiliarios en una fuente de recaudación bastante resistente. Además, los responsables de elaborar las políticas tienden a compensar estas reducciones mediante el aumento de las tasas tributarias (ver figura 3.6.2). James Alm y David L. Sjoquist, en su estudio acerca de las tendencias nacionales en cuanto a la recaudación de impuestos inmobiliarios, respaldan estos hallazgos. Aunque las experiencias fueron diferentes en las distintas ciudades, los autores observaron que el hecho de que los gobiernos municipales dependieran de los impuestos inmobiliarios ha resultado ser una ventaja que les permitió evitar algunos de los peores efectos de la recesión.

EFFECTOS DIFERIDOS EN CIERTOS ESTADOS SELECCIONADOS

Aunque el tema central de la conferencia giró en torno a las tendencias nacionales, un tópico

recurrente fueron las experiencias tan dispares que se observaron en diferentes estados y regiones. Bruce Wallin y Jeff Zabel analizaron los efectos de una reducción previa en los precios de las viviendas en Massachusetts, que se produjo luego del establecimiento de una limitación tributaria. La llamada Propuesta 2½, promulgada en el año 1980, es una iniciativa del electorado mediante la cual se limita la aplicación del impuesto inmobiliario (al 2,5% por ciento de los valores tasados), así como también se restringe el crecimiento de la recaudación al 2,5 por ciento por año. Existen excepciones a los nuevos incrementos, por lo que la Propuesta 2½ permite al electorado municipal aprobar anulaciones con el fin de aumentar el porcentaje de crecimiento. Wallin y Zabel observaron que los ingresos por el impuesto inmobiliario en general crecieron un 4,58 por ciento entre el ejercicio fiscal 1981 y el ejercicio fiscal 2009, debido en gran medida a estas excepciones. En el año 1991 se propusieron un máximo de 547 anulaciones, aunque en 1999 fueron sólo 51. Sin embargo, las ciudades de menores ingresos fueron las que menos aprobaron los aumentos impositivos y se dedicaron más a recortar los gastos, lo que dio como resultado, al transcurrir el tiempo, una diferencia de crecimiento entre las ciudades ricas y pobres.

El estado de Michigan, que ya enfrentaba la pérdida de empleos en las fábricas, nos ofrece otro notable caso de estudio.

Las tasas de pobreza y desempleo en Michigan son más altas que el promedio nacional. En la ciudad de Detroit, los precios de las viviendas cayeron en picada: una vivienda promedio costaba

FIGURA 3.6.1 Tendencias en los ingresos estatales y locales ajustados por inflación

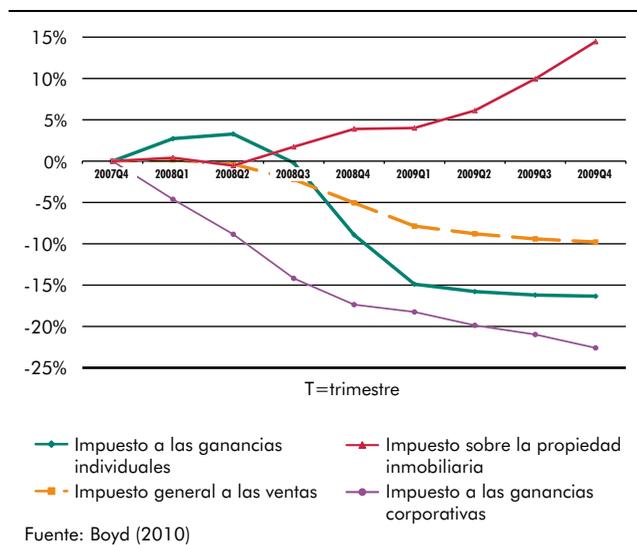
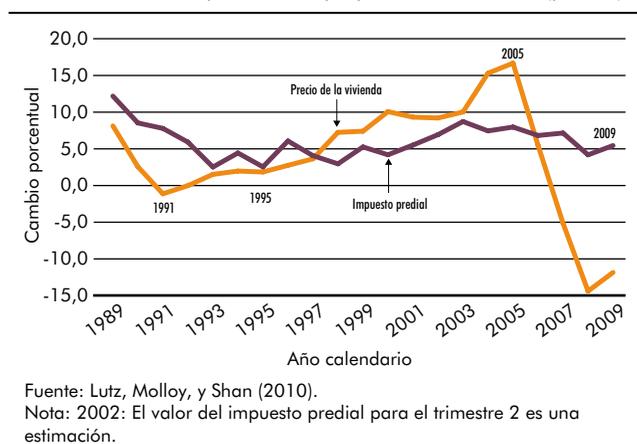


FIGURA 3.6.2 Valorización de precios de la vivienda e impuestos a la propiedad inmobiliaria (predial)



US\$97.850 en el año 2003, pero para el año 2009, el precio promedio cayó estrepitosamente a US\$11.533. Mark Skidmore y Eric Scorsone observaron que, durante la recesión, Michigan recorrió los gastos de los programas de recreación y demoró los proyectos importantes y de mantenimiento de infraestructura. Según Skidmore, dicha estrategia puede resultar efectiva a corto plazo, pero probablemente provoque mayores costos en el futuro. Skidmore sugiere que la ciudad de Las Vegas o algunas ciudades de Arizona, que ya experimentaron serias reducciones en los precios de las viviendas, probablemente corran la misma suerte.

Los gobiernos municipales en los estados de Florida y Georgia se han mantenido bastante estables hasta el momento. Florida experimentó un sorprendente aumento en los precios de las viviendas desde el año 1994 hasta el año 2006, antes de que la contracción del mercado de la vivienda causara una caída de precios en todo el estado. William M. Doerner y Keith Ihlanfeldt observaron que la recaudación municipal en Florida se incrementó durante el auge del sector de la vivienda, aunque no solamente a causa del aumento de los valores de las propiedades, y dicha recaudación se ha mantenido bastante sólida con posterioridad a la caída de los precios de las viviendas. Alm y Sjoquist informaron que la recaudación por el impuesto inmobiliario en el estado de Georgia aumentó levemente entre 2008 y 2009, mientras que los valores de las propiedades disminuyeron. En muchos casos, los gobiernos municipales mantuvieron la recaudación aumentando la tasa del impuesto.

LO QUE LA CRISIS HABITACIONAL SIGNIFICA PARA LA NIÑEZ

La crisis habitacional implicó un enorme costo para las personas, las comunidades y los gobiernos. Los residentes han debido sufrir los efectos de las ejecuciones hipotecarias, así como también grandes pérdidas en los valores de sus propiedades (ver recuadro 3.6.1). La existencia de viviendas deshabitadas que van deteriorándose ha debilitado a las comunidades. Los niños que se han visto atrapados en la crisis habitacional enfrentan situaciones de incertidumbre en cuanto al lugar donde viven, lo que a menudo da como resultado que deban ser transferidos de una escuela a otra. Aunque los investigadores saben que estos cambios pueden perjudicar a los niños, todavía no logran comprender en su totalidad de qué manera esta crisis está afectando tanto a los alumnos como a las escuelas.

En la actualidad, David Figlio, Ashlyn Aiko Nelson y Stephen Ross se encuentran analizando de qué manera las ejecuciones hipotecarias afectan negativamente el rendimiento escolar de los niños. Según el análisis preliminar de estos autores, las escuelas que se encuentran en barrios con altos índices de ejecuciones hipotecarias posiblemente experimenten una disminución en la matrícula o en los recursos de la comunidad, lo que también afecta indirectamente a los alumnos cuyas familias no han perdido sus hogares.

Los efectos de la crisis habitacional sobre los niños, las escuelas y las comunidades también constituyen un tema de estudio para Jennifer Comey y sus colegas. Durante la primera etapa de su investigación, realizada sobre las ciudades de Nueva York y Baltimore y el Distrito de Columbia,

RECUADRO 3.6.1 Estadísticas sobre las ejecuciones hipotecarias

En todo el país, 1 de cada 33 propietarios están enfrentando una ejecución hipotecaria.

En 2004, antes de la crisis, el índice nacional de ejecuciones hipotecarias era del 1,1%.

En 2009, el 2,21% de todos los hogares en los Estados Unidos tenía una ejecución hipotecaria.

Los índices de ejecuciones hipotecarias alcanzaron cifras de dos dígitos en algunos mercados: Las Vegas, Nevada (12,04%), Fort Myers, Florida (11,87%) y Merced, California (10,10%).

Fuente: Figlio, Nelson y Ross (2010).

exámenes e índices de deserción escolar. Los autores hacen hincapié en la importancia de coordinar los servicios de vivienda y de educación. Los consejeros en el área de la vivienda deben saber de qué manera se ven afectados los alumnos por las ejecuciones hipotecarias, así como también comprender los reglamentos escolares municipales pertinentes. Un conocimiento más profundo de estos temas puede ayudar a las escuelas a aliviar la carga para los alumnos desplazados de su hogar o sin hogar.

UNA MIRADA AL EXTERIOR... Y HACIA EL FUTURO

Las respuestas de los gobiernos a la crisis mundial de la vivienda también varían en diferentes lugares del mundo y los Estados Unidos pueden aprender lecciones valiosas de algunos países. Por ejemplo, Christian Hilber analizó si los subsidios del gobierno central pueden ayudar a mantener los precios de las viviendas y descubrió que la mayoría de estos subsidios parecían traducirse en mayores valores de las propiedades.

Joyce Yanyun Man informó que los gobiernos municipales en China se dedicaron a invertir en bienes raíces e infraestructura con el fin de estimular el crecimiento económico. En lugar de hacer uso de los impuestos inmobiliarios, se volcaron a cobrar cuotas por el alquiler de terrenos y a tomar préstamos para financiar el desarrollo urbano. El índice de crecimiento del PIB de China está aumentando, aunque los gobiernos municipales se encuentran endeudados en gran manera. Si tomamos en cuenta lo mencionado hasta el momento acerca de la estabilidad de los impuestos inmobiliarios en los EE.UU., China posiblemente debe considerar la aplicación de una política similar en lugar de depender del cobro de cuotas únicas de alquiler para generar ingresos adicionales.

Aunque los gobiernos municipales no han sufrido al mismo nivel que los estados, en algún momento los valores tasados alcanzarán las reducciones de precios de las viviendas. De hecho, según

se identificaron áreas con altos índices de ejecuciones hipotecarias. Observaron que las ejecuciones hipotecarias habitacionales multifamiliares y de viviendas en alquiler pueden dar como resultado el desplazamiento de los inquilinos, con los consiguientes perjuicios para las familias derivados de los trastornos en el mercado inmobiliario. La segunda fase de esta investigación consistirá en hacer un seguimiento de los alumnos que se transfieren a otras escuelas después de la ejecución hipotecaria, mediante la comparación de su antiguo barrio y escuela con el nuevo barrio y la nueva escuela.

Comey y sus colegas también analizarán el rendimiento escolar de estos alumnos, en base a factores tales como la asistencia, calificaciones en los

los resultados de encuestas llevadas a cabo por la Liga Nacional de Ciudades en forma reciente, los municipios están comenzando a experimentar un debilitamiento en sus ingresos. John E. Anderson advirtió que los gobiernos municipales se encuentran en una posición precaria: la base del impuesto inmobiliario se ha reducido y los fondos provenientes de la ARRA se agotarán, lo que podría provocar un golpe desfasado para la recaudación. Si, a raíz del efecto de estas fuerzas, los gobiernos municipales aumentan las tasas impositivas, esto podría provocar que los propietarios de viviendas demanden límites al impuesto inmobiliario y generen otras iniciativas con el fin de reducir las tasas del impuesto inmobiliario. Anderson analizó los posibles ajustes que podrían realizar los gobiernos municipales a medida que reducen su nivel de dependencia del impuesto inmobiliario para favorecer otros impuestos alternativos.

Según Hui Shan, “tanto los datos históricos como los casos de estudio sugieren que no es muy probable que la recaudación del impuesto inmobiliario experimente una seria caída en los próximos años”. El retraso entre la contracción del mercado de la vivienda y una caída en los impuestos inmobiliarios puede darle un tiempo a la economía nacional para recuperarse, compensando así la pérdida de fondos de estímulo y de ingresos por el impuesto inmobiliario mediante una recaudación mayor de los impuestos a las ganancias y sobre las ventas. El pronóstico no está muy claro, pero los gobiernos estatales y municipales deberían prepararse para lo que los participantes de la conferencia consideran una recuperación económica lenta por delante.

Los artículos completos de la conferencia se encuentran disponibles sin costo en el sitio web del Instituto Lincoln: www.lincolnst.edu/education/education-coursedetail.asp?id=720.

RECONOCIMIENTOS

Agradecemos a Ritadhi Chakravarti, del Urban Institute, a Tracy Gordon, de la Universidad de Maryland, y a Semida Munteanu y Joan Youngman, del Instituto Lincoln, por su colaboración para escribir el presente resumen. Asimismo agradecemos a los autores y demás asistentes a la conferencia por participar en tan fructífero debate. Asumimos nuestra responsabilidad por cualquier error que pudiera existir en el presente documento.

AUTORES Y ARTÍCULOS PRESENTADOS EN LA CONFERENCIA

- Alm, James, Universidad de Tulane; y David Sjoquist, Facultad de Estudios sobre Políticas Andrew Young de la Universidad Estatal de Georgia: *Rethinking Local Government Reliance on the Property Tax*.
- Anderson, John E., Universidad de Nebraska–Lincoln: *Shocks to the Tax Base and Implications for Local Public Finance*.
- Bhatt, Rachana, Universidad Estatal de Georgia; Jonathan Rork, Universidad Reed; y Mary Beth Walker, Universidad Estatal de Georgia: *Earmarking and the Business Cycle: The Case of Higher Education Spending*.
- Boyd, Donald J., Instituto de Gobierno Nelson A. Rockefeller de la Universidad Estatal de Nueva York en Albany: *Recession, Recovery and State and Local Finances*.

- Chernick, Howard A., Hunter College y Universidad de la Ciudad de Nueva York; y Andrew Reschovsky, Universidad de Wisconsin–Madison: *The Impact of State Government Fiscal Crises on Vertical Fiscal Competition Between States and Local Governments*.
- Comey, Jennifer, Instituto Urban; Vicki Been, Facultad de Derecho y Centro Furman de la Universidad de Nueva York; Ingrid Gould Ellen, Centro Furman y Wagner de la Universidad de Nueva York; Matthew Kachura, Instituto Jacob France de la Universidad de Baltimore; Amy Ellen Schwartz, Centro Wagner e Instituto de Educación y Política Social (IESP) de la Facultad de Cultura, Educación y Desarrollo Humano Steinhart de la Universidad de Nueva York; y Leanna Stiefel, Centro Wagner e Instituto de Educación y Política Social (IESP) de la Facultad de Cultura, Educación y Desarrollo Humano Steinhart de la Universidad de Nueva York: *The Foreclosure Crisis in Three Cities: Children, Schools and Neighborhoods*.
- Craig, Steven G., Universidad de Houston; y Edward Hoang, Universidad de Memphis: *State Government Response to Income Fluctuations: Consumption, Insurance and Capital Expenses*.
- Doerner, William M., y Keith R. Ihlanfeldt, Universidad Estatal de Florida: *House Prices and Local Government Revenues*.
- Figlio, David, Universidad del Noroeste; Ashlyn Akio Nelson, Universidad de Indiana; y Stephen L. Ross, Universidad de Connecticut: *Do Children Lose More than a Home? The Effects of Foreclosure on Children’s Education Outcomes*.
- Glaeser, Edward L., y Joshua Gottlieb, Universidad de Harvard; y Joseph Gyourko, Facultad Wharton de la Universidad de Pensilvania: *Can Easy Credit Explain the Housing Bubble?*
- Hilber, Christian A.L., y Teemu Lyytikainen, Facultad de Economía de Londres y Centro de Investigación sobre Economía Espacial (SERC); y Wouter Vermeulen, Agencia Holandesa de Análisis de Políticas Económicas CPB, Universidad VU y SERC: *Capitalization of Central Government Grants into Local House Prices: Panel Data Evidence from England*.
- Kodrzycki, Yolanda, y Robert K. Triest, Banco de la Reserva Federal de Boston: *Forecasting House Prices at the State and National Level: Was the Housing Bust Predictable?*
- Lutz, Bryon, Raven Molloy, y Hui Shan, Junta Directiva de la Reserva Federal: *The Housing Crisis and State and Local Government Tax Revenue: Five Channels*.
- Man, Joyce Yanyun, Lincoln Institute of Land Policy: *Extra-Budget Spending, Infrastructure Investment, and Effects on City Revenue Structure: Evidence from China*.
- Skidmore, Mark, Universidad Estatal de Michigan; y Eric Scorsone, Organismo Fiscal del Senado de Michigan: *Causes and Consequences of Fiscal Stress in Michigan Municipal Governments*.
- Wallin, Bruce, Universidad del Noreste; y Jeffrey Zabel, Universidad Tufts: *Property Tax Limitations and Local Fiscal Conditions: The Impact of Proposition 2½ in Massachusetts*.

3.7

La vivienda: Futuro imperfecto

Gregory K. Ingram | Abril 2011

Desde el año 2000 hasta finales de 2005, el valor del suelo residencial y las viviendas en los EE.UU. aumentó de US\$14 a US\$24 mil millones. Hasta aproximadamente el año 2002, los aumentos en los precios de las viviendas habían seguido el patrón normal desde mediados de la década de 1980, periodo durante el cual los precios de las viviendas se incrementaban a la par con los ingresos de las familias. Sin embargo, a partir de 2002, los precios de las viviendas comenzaron a incrementarse mucho más rápidamente que los ingresos en la mayoría de las áreas metropolitanas.

Tres fueron las causas principales de esta aceleración en los precios de las viviendas. En primer lugar, la tasa de interés para las hipotecas a 30 años a tasa fija disminuyó de un 7 por ciento en 2001 a un 4,6 por ciento en 2003, lo que provocó una tendencia al alza en los precios de las viviendas. En segundo lugar, a partir de los primeros años del presente siglo, los originadores de hipotecas comenzaron a flexibilizar las condiciones de préstamo y a ofrecer instrumentos hipotecarios de alto riesgo (*“sub prime”*), tales como hipotecas sin adecuada documentación y otros instrumentos hipotecarios de alto riesgo. Por último, la política nacional tendiente a aumentar la tenencia de viviendas respaldó esta última tendencia, ya que una mayor disponibilidad de hipotecas parecía aumentar la capacidad para comprar viviendas.

Estos cambios generaron un rápido crecimiento en las hipotecas con una alta relación entre el préstamo y el valor de la propiedad, así como también la aprobación de prestatarios con reservas financieras modestas. Este riesgo cada vez mayor en las hipotecas se vio mitigado por la creencia —basada en los índices nacionales de precios de viviendas de hacía unas décadas— de que “los precios de las viviendas no podrían declinar”. Desde luego, en varias áreas metropolitanas los precios de las viviendas fueron reduciéndose desde 1989 hasta mediados de la década de 1990, aunque el índice nacional de precios sólo experimentó una nivelación durante dicho período.

A nivel nacional, los precios de las viviendas se redujeron en el año 2006 y cayeron un 30 por ciento hasta el día de hoy, mientras que la construcción de nuevas viviendas se redujo precipitadamente de 2,27 millones en 2006 a 500.000 en la actualidad, un nivel que se encuentra por debajo del punto mínimo típico de 1 millón de construcciones de viviendas nuevas que se observaron en las últimas recesiones. La reducción en el nivel de construcciones de viviendas nuevas redundó en la eliminación de millones de puestos de trabajo en la construcción y contribuyó significativamente al rápido aumento de la tasa de desempleo.

La crisis financiera concomitante redujo el empleo en forma más amplia como parte de una grave recesión. El incumplimiento en el pago de las hipotecas y las ejecuciones hipotecarias se dispararon a raíz de la fuerte reducción en los precios de las viviendas, que dejaron a muchos propietarios “bajo agua”, con una hipoteca cuyo valor era mayor que el valor de su vivienda. A esto se le sumó la pérdida de ingresos que experimentaron muchas familias debido al desempleo y un ajuste en las condiciones para otorgar préstamos, lo que hizo imposible que muchas familias pudieran refinanciar sus hipotecas. De 2006 a 2009, unos 6 millones de viviendas se vieron sometidas a ejecución hipotecaria, y en el año 2010 se han presentado otros 2,9 millones de dichas ejecuciones. Es probable que los índices de ejecución hipotecaria hayan alcanzado un punto máximo y las presentaciones por ejecución hipotecaria en diciembre de 2010 fueron 25 por ciento más bajas que las de diciembre de 2009. Sin embargo, los índices de ejecución hipotecaria permanecen mucho más altos que los niveles históricos: en el año 2005, los bancos iniciaron ejecuciones hipotecarias sobre aproximadamente 100.000 viviendas. La falta de recuperación en el ámbito de la vivienda y de otros tipos de construcción ha contribuido, a su vez, a una lenta disminución en los niveles de desempleo.

Es posible que ahora los precios de las viviendas se estén estabilizando: los precios de las viviendas a nivel nacional aumentaron durante el segundo trimestre del año 2010, aunque se redujeron un poco en el tercer y cuarto trimestres. A raíz de esta situación, muchos analistas pronosticaron una posible segunda ronda de reducción en los precios. De todas formas, esta lenta disminución que probablemente se dará en los niveles de desempleo continuará restringiendo el crecimiento en los ingresos y la demanda para ser propietario de una vivienda. Queda claro que el sector de la vivienda no ayudará a la economía a salir de la recesión. Lo que se necesita hoy en día es una reforma normativa con el fin de evitar que se vuelva a producir una burbuja inmobiliaria, con la consecuente contracción del mercado inmobiliario y el desmoronamiento financiero.

Aunque se han tomado algunas medidas modestas en este sentido, todavía queda mucho por hacer. Además, la anunciada reforma de las agencias hipotecarias Fannie Mae y Freddie Mac ha provocado una mayor incertidumbre en cuanto al rumbo que tomará el financiamiento hipotecario en el futuro. El hecho de que las familias se han dado cuenta de que el aumento en los precios de las viviendas no es inevitable probablemente desacelere la intención de familias jóvenes de ser propietarias y aliente a los matrimonios mayores que experimentan el “nido vacío” a invertir en

activos que resulten menos riesgosos que la inversión en viviendas. El consiguiente crecimiento de la demanda de alquileres se dará particularmente en zonas más densas de las áreas metropolitanas y dará un ímpetu para lograr buenos niveles de crecimiento. Una sólida demanda de viviendas sólo podrá observarse dentro de algunos años, impulsada por un crecimiento a largo plazo en los ingresos, la población y la formación de hogares.

4

Derechos de propiedad y conservación

Introducción | Víctor Ramírez-Navarro

Los ocho artículos de esta sección presentan un denominador común: todos tratan sobre experiencias recientes en torno a los instrumentos y mecanismos de gestión del suelo en Estados Unidos de Norteamérica y en algunos países de América Latina, tales como el alcance y contenido del derecho de propiedad frente a las capacidades de los individuos, la sociedad, los gobiernos, las leyes y los tribunales para equilibrar los intereses, muchas veces contrapuestos, en torno a su uso y aprovechamiento.

Los artículos ofrecen un recuento de los elementos más importantes a debate sobre la problemática relacionada con dicha gestión del suelo: la acción organizada de propietarios; las respuestas legislativas y judiciales para la resolución de conflictos; las figuras y mecanismos jurídicos de operación y de financiamiento utilizados; las prácticas más socorridas para asegurar superficies e inclusive recursos, como el agua o la vida silvestre, para los propósitos de conservación.

Los instrumentos que revisan los autores configuran un amplio espectro temático relacionado con el suelo y la propiedad: la expropiación; la constitución de servidumbres; la integración de parcelas; los fideicomisos; el refrendo o referéndum ciudadano, así como los mecanismos de financiamiento para la conservación de espacios abiertos. Tienen que ver con la acción pública y el ejercicio de sus potestades de gobierno; pero también y fundamentalmente, con la acción privada, con el ejercicio de la voluntad como fuente de contratos y servidumbres; e inclusive con acciones ciudadanas con contenidos electorales.

Estos textos dan testimonio de que la conservación cuenta hoy día con una acción cada vez más amplia de los individuos en su promoción y control. Igualmente revelan la revisión crítica que se está dando sobre la configuración, alcances y límites de los derechos de propiedad. Se cuestiona también el papel y responsabilidades de los agentes públicos e instituciones que intervienen en la regulación y gestión del suelo (leyes, tribunales, fiscalidad, financiamiento, entre otros temas), sin que el análisis y la crítica esté exenta de propuestas y compromisos personales de sus autores.

EL DEBATE SOBRE LA PROPIEDAD

Harvey M. Jacobs describe el movimiento en pro de los derechos de propiedad en los Estados Unidos, que inició hace más de 20 años y que busca combatir las leyes, políticas y programas públicos sobre el uso del suelo, relacionadas con la protección de especies, el crecimiento urbano inteligente y la protección de tierras de cultivo y otros espacios. Refiere que la coalición en que derivó el movimiento “sostiene que dichos intentos por administrar y restringir la propiedad privada van en contra del espíritu estadounidense, son ineficientes y, en última instancia, ineficaces”.

El autor da cuenta de las estrategias legales, políticas y judiciales de los defensores de los derechos de propiedad. Entre las acciones judiciales refiere los resultados y efectos ambivalentes del fallo de la Corte Suprema en la causa *Kelo vs. City of New London*, de 2005. Dicho caso abordó la cuestión sobre si el gobierno tiene o no derecho de expropiar terrenos privados cuando tendrán como finalidad crear mayores oportunidades de desarrollo económico a la ciudad. Describe las cuestiones fundamentales implicadas: ¿Cuándo es razonable y legítimo que el gobierno expropie inmuebles según las facultades otorgadas en la cláusula de expropiación? y ¿Existen límites a las normas gubernamentales razonables, más allá de las cuales el propietario de un inmueble tiene el derecho de recibir algún tipo de compensación?

Para su respuesta, el autor nos ofrece una perspectiva histórica de la legislación constitucional norteamericana y una revisión internacional sobre el conflicto social y los derechos de propiedad. Termina regalándonos la apreciable lección de los Estados Unidos: “los individuos no pueden tener derechos de propiedad ilimitados” “...debido a que la cuestión de la propiedad resulta tan importante tanto para la teoría política como para la económica (y, en el caso de los Estados Unidos, para nuestra historia fundacional y nuestros mitos culturales) (es) que luchamos por este tema tal como lo hacemos”.

EL PODER DEL ESTADO

Los artículos de Antonio Azuela y de Amnon Lehari y Amir N. Licht se enfocan en el tema de la expropiación. El artículo de Azuela analiza las diferentes condiciones por las que está cambiando la forma y los alcances de la expropiación en diferentes partes del mundo.

Reconoce en la expropiación uno de los instrumentos principales de las políticas de suelo, que en la actualidad tiene una gran resistencia social. “Las campañas por los derechos de vivienda, los movimientos en pro de la defensa de los derechos de propiedad y el activismo legislativo y judicial son algunos de los factores que están modificando las condiciones en las cuales los gobiernos ejercen su facultad de expropiación.”

El autor parece refrendar la historia que nos había contado Harvey Jacobs, al afirmar que “la literatura parece indicar que, salvo algunas excepciones, la tendencia de los cambios legales en las dos últimas décadas ha sido la de reducir la facultad de expropiación. Así, se han fortalecido los derechos de los propietarios, tanto particulares como colectivos, en relación con el estado”.

Los problemas aparecen tanto para definir el uso público, como para la determinación de la compensación justa frente a los derechos de propiedad; cuestiones que llegan a la definición misma del ser político de los estados.

Amnon Lehari y Amir N. Licht también abordan el tema de la expropiación. Al igual que los autores precedentes, aluden al caso *Kelo vs. City of New London*, así como sus efectos ambivalentes, pero su enfoque, sin dejar de ofrecer antecedentes y diagnósticos, busca fines prácticos: proponer un modelo para la aglomeración de suelos y la intervención de la propiedad mediante corporaciones de desarrollo.

Reconociendo que “el consentimiento unánime no es un requisito razonable para estos proyectos de gran escala”, dan cuenta del dilema o dicotomía incómoda: “cuando se prohíbe el uso de la expropiación para ciertos tipos de desarrollos privados con fines de lucro, es posible que no se puedan concretar proyectos con beneficios privados y públicos”. Por otro lado, cuando se permite el uso de la expropiación para resolver problemas “anticomunes”, el gobierno y las terceras partes que participan en el proyecto se benefician del aumento del valor del suelo agrupado, ya que la compensación de los propietarios originales se basa en el valor justo de mercado antes de la realización del proyecto”.

Después de ofrecer una revisión a las instituciones existentes, proponen como solución a la corporación de desarrollo para fines específicos, detallando sus mecanismos de operación, que permitan armonizar el círculo de la expropiación con el cuadrado del mercado.

EL PODER DE LA VOLUNTAD

Los artículos de Gerald Korngold, Joan Youngman y Mark C. Ackelson, así como el de H. Spencer Banzhaf, Wallace E. Oates y James Sanchirico dan cuenta de los progresivos esfuerzos privados para destinar suelo a la conservación. Más allá de los instrumentos públicos, hoy en día hay un creciente número de áreas que encuentran estatus de protección contra el aprovechamiento urbano gracias a la voluntad de sus propietarios, a la acción de organizaciones no gubernamentales y al quehacer ciudadano.

Gerald Korngold se refiere a que en los últimos 25 años, en Estados Unidos, se ha producido un aumento significativo en las servidumbres de conservación por parte de organizaciones privadas sin fines de lucro. Destaca sus beneficios: utilizan las fuerzas de mercado, sin coerción gubernamental, para lograr sus objetivos; son efectivas en cuanto al costo; y, representan la libre elección de los propietarios. Propone que las leyes relativas a las servidumbres deben fortalecerse, sin dejar de advertir sus problemas: costos y sacrificios fiscales, ausencia de participación pública en su proceso de creación, y rigidez para su administración y cambio.

El artículo evalúa los logros derivados de estas servidumbres y sugiere algunas reformas. Presenta la evolución de su tratamiento legislativo, afirmando que en los últimos 30 años, todos los estados han aprobado leyes que permiten las servidumbres de conservación privadas, sumando más de 3,64 millones de hectáreas en posesión de las organizaciones conservacionistas.

Joan Youngman esboza la situación de los derechos de propiedad sin posesión en Estados Unidos y sus tendencias hacia el futuro. Analiza las modalidades de este usual tipo de derechos, presentando los argumentos a favor y en contra de las políticas relacionadas con las “servidumbres”, que son su forma más común de manifestación.

Su exposición permite comprender el rango o flexibilidad en que puede ejercitarse el derecho de propiedad sobre la disposición del suelo. En términos prácticos, la voluntad del propietario puede constituirse como una fuente de obligaciones permanentes que gravitan sobre el aprovechamiento del suelo, inclusive más allá de las disposiciones legales, con efectos jurídicos y económicos sutiles y complejos que el autor expone en su texto.

Mark C. Ackelson relata una serie de experiencias sobre los fideicomisos de suelo para la conservación. Marca una diferencia entre el trabajo que desarrolla Iowa Natural Heritage Foundation y otros fideicomisos en la materia, recalcando que hay que generar conexión entre el suelo, la gente y la comunidad.

H. Spencer Banzhaf, Wallace E. Oates y James Sanchirico ofrecen una serie de datos estadísticos sobre el uso exitoso de referéndum para conservar suelos con una amplia gama de objetivos de valor ecológico, estético e histórico y de espacios abiertos.

Matthew McKinney brinda un panorama de las políticas para vincular el uso del suelo con el abastecimiento de agua, ofreciendo algunas sugerencias para la investigación, la educación y el desarrollo de políticas posteriores. Pese a que son temas inseparables, en el terreno de las decisiones su visión articulada es un fenómeno reciente. Desde luego el uso de ambos recursos transita por los derechos de propiedad, los mercados y la política.

El autor nos presenta diversos enfoques que se han experimentado en la asignación de esos recursos escasos y resolver los conflictos, finalizando su texto con una propuesta para la búsqueda de una ética del agua y del suelo.

Los ocho artículos tratados, no solo son una invitación a conocer y profundizar los temas actuales y polémicos sobre la gestión de los recursos comunes, sino toda una provocación a la reflexión, a la crítica y la participación, para construir las ciudades justas y eficientes que necesitamos. En ese sentido, recibo y celebro la propuesta de Matthew McKinney, de construir juntos una ética del agua y del suelo.

4.1

El conflicto social sobre los derechos de propiedad

Harvey M. Jacobs | Abril 2007

El hecho de que existe un conflicto social en torno a los derechos de propiedad es evidente para cualquiera que apenas haya prestado algo de atención a los medios de comunicación nacionales. En la tapa del número del mes de agosto de 2006 de la revista *Parade* (un suplemento dominical que acompaña a muchos periódicos de tirada local de los Estados Unidos) aparecía una familia de 5 personas y, a su lado, un titular que decía: “¿El gobierno se llevará su casa?”. La nota, escrita cerca de un año después del fallo de la Corte Suprema de EE.UU. en la causa *Kelo vs. City of New London*, capturaba también las dimensiones que había tomado este conflicto en la sociedad.

Esta no fue la primera vez que los medios de comunicación nacionales se dedicaron a informar acerca de la controversia sobre los derechos de propiedad. En 2005, apenas se dio a conocer el fallo de la Corte Suprema en el caso *Kelo*, muchos periódicos cubrieron la historia, como por ejemplo el *New York Times*, que tituló un artículo en primera plana de la siguiente manera: “Fallo desencadena un tira y afloja sobre los derechos de propiedad”. Ya en el año 1995, la revista *Time* realizó en su primera página una nota acerca de los derechos de propiedad: “No me pasen por encima: un análisis de la creciente rebelión del oeste desde dentro”.

EL MOVIMIENTO DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y SU ESTRATEGIA POLÍTICA

En los Estados Unidos, este conflicto está estrechamente ligado al surgimiento de lo que denominamos “el movimiento de los derechos de propiedad”, que data del año 1988 (Brick y Cawley 1996). Lo que existe hoy en día es una coalición nacional cuyos objetivos son las leyes, políticas y programas, tanto nacionales y estatales como municipales, que versan sobre el uso del suelo y el medio ambiente, tales como las relacionadas con la protección de especies en peligro de extinción, el crecimiento urbano inteligente y la protección de tierras de cultivo y zonas pantanosas (Jacobs



© Harry Zentke/Redux

1995). Esta coalición sostiene que dichos intentos por administrar y restringir la propiedad privada van en contra del espíritu estadounidense, son ineficientes y, en última instancia, ineficaces.

Los defensores de los derechos de propiedad en un principio habían decidido combinar una estrategia legal con una estrategia de políticas y legislativa (Jacobs 1999). En estos primeros tiempos, la estrategia apuntaba al nivel nacional, con la intención de analizar lo que podría lograrse a través de la legislación emanada de la oficina presidencial y del Congreso (Folsom 1993). Sin embargo, esta estrategia rápidamente cambió su dirección y se enfocó a nivel estatal, donde encontró un ámbito apto.

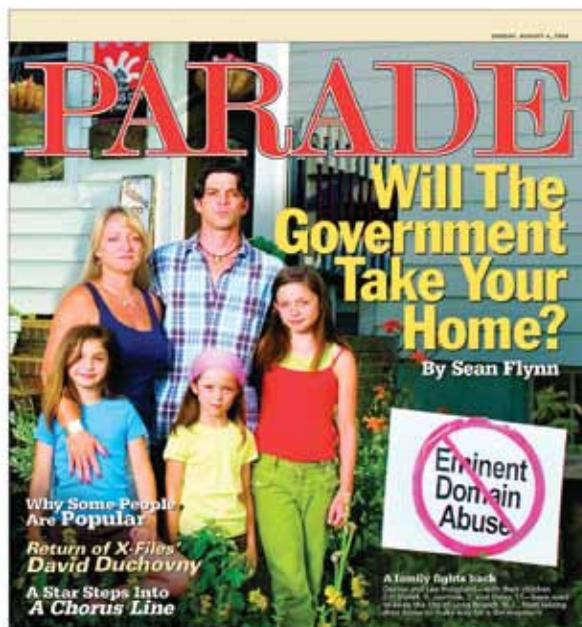
A partir de 1991, cada uno de los estados se encargó de analizar leyes estatales que apoyaran la posición del movimiento de los derechos de propiedad y, para el año 1996, 26 estados habían aprobado sus leyes respectivas (Emerson y Wise 1997; Jacobs 1999). Estos estados se encuentran a ambos lados del río Mississippi, son estados tanto “rojos” (republicanos) como “azules” (demócratas), y se extienden desde Maine hasta Washington, y desde Dakota del Norte y del Sur hasta Texas.

Al principio, la coalición de los derechos de propiedad trabajó por producir dos tipos de leyes estatales. Las leyes de compensación, adoptadas en seis estados, establecen el porcentaje exacto de compensación al que tiene derecho un propietario. Las leyes de evaluación del impacto de expropiación (TIA, por sus siglas en inglés) requieren que una unidad del gobierno estatal elabore un

informe sobre el impacto probable que puede tener una ley, política o programa propuesto sobre los derechos de propiedad privada; las TIA han sido adoptadas en 17 estados. Estos dos enfoques legislativos representaron la primera ola de leyes estatales y de hecho incluyen la mayoría de este tipo de ley. En gran medida, estas leyes fueron aprobadas entre 1991 y 1995. Sin embargo, para sorpresa y frustración del movimiento de derechos de propiedad, estas leyes parecieron tener muy poco impacto (Jacobs 1999).

A mediados de la década de 1990 los activistas del movimiento de los derechos de propiedad adoptaron un tercer enfoque en cuanto a las leyes estatales y elaboraron leyes para la resolución de conflictos del estilo “sentémonos y hablemos del asunto en forma razonable”. Dos estados (Maine y Florida) adoptaron este enfoque. Sin embargo, a fines de la década de 1990, algunos activistas del movimiento de los derechos de propiedad comenzaron a cuestionar esta estrategia. Sus líderes habían actuado eficientemente al aprobar leyes estatales y a nivel del condado y al atraer una importante cantidad de atención de parte de los medios de comunicación hacia su causa, pero no habían logrado cambiar la forma fundamental en que el gobierno actuaba frente a la propiedad privada. En las elecciones del año 2000, los defensores del movimiento de los derechos de propiedad vieron una oportunidad para volver a tomar medidas a nivel nacional a través de la presidencia y el congreso. Sin embargo, varios factores (principalmente, el impacto sistémico que tuvo el incidente del 11 de septiembre de 2001 sobre las prioridades administrativas y la realineación del congreso) obligaron al movimiento a regresar a su estrategia estatal (Jacobs 2003).

En noviembre de 2000 y 2004, los activistas de los derechos de propiedad patrocinaron una iniciativa de votación de una ley de compensación en Oregón, que apuntaba directamente a limitar la influencia y el impacto del enfoque que, durante 30 años y con gran reconocimiento a nivel nacional, había adoptado el estado para gestionar los temas de planificación y gestión de la expansión urbana (Ozawa 2004). La iniciativa de votación de noviembre de 2004, denominada Medida 37, se aprobó con el 61 por ciento de los votos y obliga a los gobiernos estatales y municipales a tomar alguna de estas medidas: eliminar los requisitos de la ley de planificación de hace 30 años para las propiedades cuyos dueños eran propietarios de las mismas antes de la adopción de dicha ley y continúan siéndolo hasta este momento; u ofrecer una compensación a dichos propietarios por haber cumplido con la ley.



© 2006 revista Parade. Impreso con permiso.

La adopción por mayoría de la Medida 37 en Oregón dio un nuevo ímpetu al movimiento de los derechos de propiedad, que tomaron medidas para poder aprobar leyes de este estilo en Colorado, Florida, Carolina del Sur, Washington, Wisconsin y Wyoming. Sin embargo, las posibilidades de duplicar la Medida 37 son limitadas, debido a que muy pocos estados poseen un programa de planificación del uso del suelo aplicable a todo el estado como el de Oregón, y a que este enfoque es mucho más viable en aquellos estados que permiten las iniciativas ciudadanas.

No obstante, el movimiento de los derechos de propiedad tomó nuevo impulso a raíz del fallo aparentemente desfavorable de la Suprema Corte de EE.UU. en el caso *Kelo* en 2005. En dicho caso, que se decidió por un margen de un voto (5-4), se planteó la cuestión de si el gobierno tenía el derecho de expropiar terrenos privados cuando dichos terrenos se utilizarían para crear mayores oportunidades de desarrollo económico y se aumentaría la tributación inmobiliaria. Aparentemente, al emitir dicho fallo, la Corte dio un golpe al movimiento de los derechos de propiedad, aunque las medidas tomadas posteriormente a nivel estatal nos dejan pensando.

El caso *Kelo* estableció lo que se permitía según la ley federal, pero no estipulaba cómo deberían actuar los estados. El fallo dejó en claro que los estados podrían restringir el rango de actividad gubernamental permitida dentro de los límites de las constituciones y leyes estatales, y esto es precisamente lo que ha ocurrido.

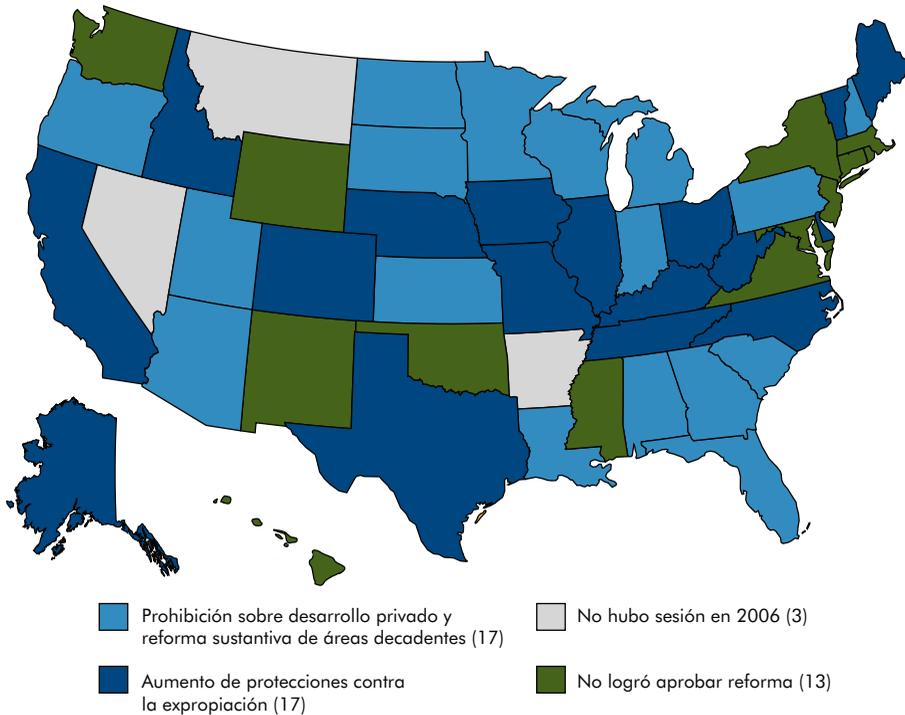
Los activistas de los derechos de propiedad están utilizando el fallo del caso *Kelo* para iniciar conversaciones públicas acerca de los derechos de propiedad, con la intención de que los ciudadanos puedan debatir sobre dos cuestiones: 1) ¿Cuándo es razonable y legítimo que el gobierno expropie inmuebles según las facultades otorgadas en la cláusula de expropiación? y 2) ¿Existen límites a las normas gubernamentales razonables, más allá de las cuales el propietario de un inmueble tiene el derecho de recibir algún tipo de compensación? El movimiento ha tenido éxito al llevar este debate al plano público, promocionándolo en los medios de comunicación más importantes, como la revista *Parade*, y han logrado varios votos a favor de su posición en 34 estados (ver figura 4.1.1).

El caso *Kelo* (principalmente, y, en segunda instancia, la Medida 37) permitió a los activistas de los derechos de propiedad dar una visibilidad nacional a la cuestión y establecerla como una lucha entre el gobierno y los desarrolladores, por un lado, y los propietarios, por el otro. Creo que estas dos medidas, en conjunto, han generado un tercer tipo de enfoque para las medidas de nivel estatal en este siglo.

PERSPECTIVA HISTÓRICA

La justificación del movimiento de los derechos de propiedad tiene sus raíces más profundas en el período fundacional de los Estados Unidos. Los derechos de propiedad fueron un tema de gran preocupación para los fundadores, quienes consideraron que la protección de la propiedad era una de las funciones principales del gobierno en formación (Ely 1992). En el debate acerca de la ratificación de la propuesta de constitución de EE.UU., James Madison escribió en el ensayo N° 54

FIGURA 4.1.1 Estado de la legislación sobre expropiación (2006)



Fuente: Castle Coalition, www.CastleCoalition.org. Actualizado: 13 de noviembre de 2006.

de *Federalist Papers* lo siguiente: “(...) el gobierno se establece no sólo para la protección de las personas sino también para la protección de la propiedad”.

Muchos otros estuvieron de acuerdo, tales como Alexander Hamilton y John Adams. Este último expresó que “(...) la propiedad debe asegurarse o, de lo contrario, la libertad no puede existir. En el mismo momento en que la sociedad admita la idea de que la propiedad no es algo tan sagrado como las leyes de Dios y que no existe fuerza de la ley o justicia pública para protegerla, entonces comienzan la anarquía y la tiranía”.

No obstante, fue Thomas Jefferson quien legó al estadounidense moderno la imagen más duradera de su perspectiva: el pequeño agricultor propietario. Según Jefferson, debido a que el pequeño agricultor propietario era dueño de su propia granja y podía producir su propio alimento y combustible para sí mismo y su familia, no tenía obligaciones para con nadie y, literalmente, tenía

la libertad de ejercer sus puntos de vista políticos como demócrata. Para Jefferson, el simple hecho de ser propietario creaba las condiciones necesarias para que existiera la democracia.

El escéptico más prominente en cuanto a esta cuestión fue Benjamin Franklin. En el debate en torno a la constitución estatal de Pensilvania, expresó lo siguiente: “La propiedad privada es una criatura de la sociedad y se encuentra sujeta al llamado de la sociedad cuando así lo requieran sus necesidades, aun hasta el último penique”. Franklin parecía considerar como algo legítimo el derecho público de crear, recrear, expropiar y regular la propiedad de manera que se cumplieran los fines públicos.

Así, la cuestión de la propiedad privada se tornó un problema confuso para los fundadores. ¿Cómo se resolvieron estos puntos de vista tan dispares? Mediante la ambigüedad. En 1776, la Declaración de la Independencia prometía a cada estadounidense (es decir, libre, blanco y hombre) “la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad”, no “la vida, la libertad y la propiedad” (que es lo que Jefferson deseaba que expresara la Declaración). Unos 11 años más tarde, cuando se adoptó la Constitución de los EE.UU., ésta no decía nada tampoco acerca de la propiedad privada basada en el suelo. No fue sino hasta 1791, cuando se adoptó la Declaración de Derechos, que la frase acerca de la “expropiación” apareció como cláusula final de la Quinta Enmienda de la Constitución: “(...) y tampoco se expropiará la propiedad privada a los fines del uso público sin que medie una justa compensación”.

Durante el período colonial y el siglo posterior, los desacuerdos en torno al lugar que ocupaba la propiedad privada en la democracia y el significado exacto de la cláusula sobre expropiación fueron, en su mayoría, de tinte teórico. Hubo muy pocas reglamentaciones en cuanto al suelo, según las entendemos hoy en día. Cuando el gobierno determinaba que debía expropiar inmuebles, el uso con fin público por lo general quedaba claro (tierras para una escuela, un camino u otro servicio público) y el propietario recibía una compensación. Durante gran parte de los siglos XVIII y XIX hubo muy pocos conflictos sociales en torno a los derechos de propiedad privada. El nuevo país tenía tierras en abundancia. Lo que dominaba el debate público era la disposición de las tierras públicas, no la administración de las tierras privadas.

El siglo XX marcó el comienzo de un nuevo período en el uso del suelo en los Estados Unidos, cuando las políticas públicas ya no se enfocaban tanto en la cuestión de las tierras públicas sino en temas más preocupantes, tales como la inmigración, la industrialización y la urbanización. El censo de EE.UU. de 1920 registró oficialmente el cambio de una nación rural hacia una nación urbana. Y fue en respuesta a estos cambios que nacieron la planificación moderna y una nueva relación entre el estado y el individuo a través de los derechos de propiedad privada. A medida que las ciudades y los estados comenzaron a aprobar normas sobre salud y seguridad públicas en condiciones espaciales y económicas cambiantes, surgió la preocupación acerca de cuáles serían los límites adecuados a las normas gubernamentales.

Se solicitó entonces a la Suprema Corte de los EE.UU. que interpretara el significado de la cláusula de expropiación a la luz de condiciones muy diferentes a las que reinaban cuando dicha

cláusula fue escrita. Al principio, la respuesta de la Corte ante la pregunta de si existían límites a las normas gubernamentales sobre propiedad privada fue un simple y tajante “no”. En 1915, la Corte afirmó el derecho del gobierno de regular sin la obligación de ofrecer compensaciones de ningún tipo (*Hadacheck vs. Sebastian* 239 US 394 [1915]).

No obstante, menos de 10 años después, la Corte pareció cambiar su opinión completamente. En el caso *Pennsylvania Coal vs. Mahon* (260 U.S. 393 [1922]), la Corte emitió su famoso dictamen, mediante el cual definía el concepto de *expropiación normativa* para el siglo XX. En este dictamen, que resonó a través de los años, la Corte expresó: “La regla general (...) es que, aunque la propiedad puede regularse hasta cierto punto, si dicha regulación *se excede*, será reconocida como una expropiación” (página 415, nuestro énfasis). Una regulación puede ser equivalente a una expropiación según la Quinta Enmienda. De ser así, debe existir una compensación. Pero la Corte no explicó exactamente dónde se traza la línea divisoria entre una regulación “que se excede” y una regulación que no lo hace.

El siglo XXI comenzó con dos casos notables. En el año 2002, la Corte ratificó la validez de una moratoria de casi tres años sobre un desarrollo. En una decisión que favoreció al gobierno, la Corte expresó que la planificación y regulación municipal son funciones gubernamentales normales y previstas, y que la Corte no hallaba razón alguna para interferir en la actividad habitual de planificación (*Tahoe-Sierra Preservation Council vs. Tahoe Regional Planning Agency* (535 U.S. 302 [2002]); Kayden 2002). Posteriormente, en junio de 2005, la Corte emitió su fallo en el resonado caso *Kelo vs. City of New London* (125 S. Ct. 2655 [2005]).

El mensaje dirigido al movimiento de los derechos de propiedad pareció muy claro: aun cuando la Corte, en 1922, indicó que existía una línea que dividía cuándo la actividad gubernamental se estaba “excediendo”, en realidad muy poco de lo que lleva a cabo el gobierno se considera como un acto que cruza dicha línea.

EL CONTEXTO MUNDIAL ACTUAL

Los estadounidenses piensan que están especialmente sensibilizados en cuanto a los problemas relacionados con los derechos de propiedad y pueden llegar a compenetrarse en forma particular con estos temas. Aun así, los derechos de propiedad y el conflicto social en torno a dichos derechos es también uno de los problemas más candentes en la política pública internacional. La caída del comunismo en gran parte de la esfera de influencia de la ex Unión Soviética hace más de 16 años encendió una reacción en cadena en la que decenas de naciones se apresuraron a adoptar los sistemas políticos y económicos occidentales. Pero ¿cómo se da comienzo a un gobierno democrático y a un sistema económico de mercado? Tanto la teoría política como la económica indican que ambos sistemas requieren el fundamento de garantizar los derechos de propiedad privada.

La década de 1990 fue un período en el que se promovió en forma activa la propiedad privada por parte de organizaciones internacionales de asistencia al desarrollo, tanto bilaterales como multilaterales, tales como la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU., las Naciones

Unidas y el Banco Mundial. Como resultado, países tan disímiles entre sí como Albania, Sudáfrica y China buscaron activamente recibir este tipo de asistencia.

El caso de China resulta particularmente interesante. Durante los últimos 10 años, China ha estado luchando acerca de la manera de reformar su constitución con el objetivo de reconocer la existencia de la propiedad privada, aun cuando hacerlo representa una violación a la teoría fundamental marxista-leninista. No obstante, los líderes gubernamentales chinos se han dado cuenta de que no pueden atraer inversiones internacionales sin realizar una reforma al sistema de propiedad. Las inversiones no llegarán si no existe una garantía de que el gobierno no confiscará arbitrariamente los terrenos e inmuebles.

Esta cuestión también está dando que hablar en el mundo desarrollado. Durante gran parte del siglo XX, los planificadores estadounidenses observaban las democracias sociales de Europa occidental como modelos a seguir a la hora de planificar ciudades, controlar la expansión urbana descontrolada, administrar paisajes y proteger los recursos ambientales críticos. Los europeos, con su tradición de gobiernos fuertes y derechos de propiedad individual débiles (en comparación con los de los Estados Unidos) parecían tener la solución.

Sin embargo, en la actualidad, los europeos observan a los Estados Unidos en busca de un modelo de economía fuerte y democracia sólida. Aunque los países europeos poseen esta última, no tienen la primera. Y si el consejo de crear economías de mercado fuertes y democracias sólidas es lo suficientemente bueno para África, Asia, América Latina y Europa Central y Oriental, ¿por qué no puede serlo también para Europa Occidental (Jacobs 2006)?

UN FUTURO INCIERTO

Los Estados Unidos ofrecen una lección en esta área: los individuos no pueden tener derechos de propiedad ilimitados. La invención de la zonificación en la década de 1920 y la generación de las leyes medioambientales en las décadas de 1960 y 1970 se encuentran arraigadas en la metáfora que popularizó Garrett Hardin, “La tragedia de los comunes”. Hardin intentaba demostrar que existía una falta de armonía entre la lógica que los individuos buscaban al tomar sus propias decisiones sobre tierras y recursos y la lógica que hasta ellos mismos reconocerían como sensata desde un punto de vista social. Así, por ejemplo, es lógico para mí venderle a un desarrollador las tierras de cultivo que poseo en los límites urbanos al precio de mercado más alto que pueda recibir; sin embargo, si todos los propietarios de tierras de cultivo se comportaran de esta manera, perderíamos como colectivo todas las tierras de cultivo. En los Estados Unidos hemos desarrollado una relación muy complicada entre los derechos del individuo y los derechos de la sociedad sobre la propiedad... una relación que renegociamos continuamente.

Es precisamente debido a que la cuestión de la propiedad resulta tan importante tanto para la teoría política como para la económica (y, en el caso de los Estados Unidos, para nuestra historia fundacional y nuestros mitos culturales) que luchamos por este tema tal como lo hacemos. Y creo

que luchar por esto es, en realidad, algo bueno. ¿Por qué? Porque es en la lucha acerca de la noción específica de propiedad (qué significa, qué papel cumple, cuáles son las prerrogativas de los vecinos, las comunidades y las generaciones futuras) que nosotros, como estadounidenses, podemos comprender quiénes somos y qué creemos acerca de nosotros mismos y de nuestra sociedad.

REFERENCIAS

- Brick, Philip D. y R. McGreggor Cawley, editores. 1996. *A wolf in the garden: The land rights movement and the new environmental debate*. Lanham, MD: Rowman y Littlefield.
- Ely, James. W. Jr. 1992. *The guardian of every other right: A constitutional history of property rights*. Nueva York: Oxford University Press.
- Emerson, Kirk y Charles R. Wise. 1997. Statutory approaches to regulatory takings: State property rights legislation issues and implications for public administration. *Public Administration Review* 57(5): 411–422.
- Folsom, Robin E. 1993. Executive order 12,630: A president’s manipulation of the Fifth Amendment’s just compensation clause to achieve control over executive agency regulatory decision making. *Boston College Environmental Affairs Law Review* 20(4): 639–697.
- Jacobs, Harvey M. 1995. The anti-environmental, ‘wise use’ movement in America. *Land Use Law & Zoning Digest* 47(2): 3–8.
- . 1999. *State property rights laws: The impacts of those laws on my land* Cambridge, MA: Lincoln Institute for Land Policy.
- . 2003. The politics of property rights at the national level: Signals and trends. *Journal of the American Planning Association* 69(2): 181–189.
- . 2006. The “taking” of Europe: Globalizing the American ideal of private property? Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Kayden, Jerold. S. 2002. Tahoe-Sierra Preservation Council v. Tahoe Regional Planning Agency: About more than moratoria. *Land Use Law & Zoning Digest* 54(10): 3–5.
- Ozawa, Connie, ed. 2004. *The Portland edge: Challenges and successes in growing communities*. Washington, DC: Island Press.

4.2

La expropiación del suelo alrededor del mundo: Tendencias internacionales en el uso de la expropiación con fines públicos

Antonio Azuela | Julio 2007

La expropiación (*compulsory purchase, expropriation, eminent domain*, o sólo “*taking*”) es la institución legal que le permite a un gobierno adquirir un bien en contra de la voluntad de su propietario con un fin público determinado. Esta herramienta se ha utilizado durante mucho tiempo como uno de los instrumentos principales de las políticas de suelo, aunque en la actualidad es objeto de numerosas críticas, ya que se enfrenta a una gran resistencia social en muchas partes del mundo. Las campañas por los derechos de vivienda, los movimientos en pro de la defensa de los derechos de propiedad y el activismo legislativo y judicial son algunos de los factores que están modificando las condiciones en las cuales los gobiernos ejercen su facultad de expropiación.

En algunos casos, estas son buenas noticias. El surgimiento del régimen democrático en varios países ha reducido las expropiaciones arbitrarias y existen nuevas formas de protección legal que ayudan a los propietarios y agricultores que han sido perjudicados por proyectos de infraestructura. Pero al mismo tiempo, el hecho de satisfacer las diferentes necesidades públicas se ha vuelto un tema muy complejo, precisamente debido a que la facultad de expropiación se ha debilitada. En áreas metropolitanas tales como São Paulo, Brasil, los fallos judiciales han obligado a los gobiernos municipales a pagar compensaciones exorbitantes, lo que ha traído aparejadas enormes consecuencias económicas. En la Ciudad de México, los conflictos sobre los casos de expropiación llevaron al país al borde de una crisis constitucional debido a un activismo judicial extremo y erróneo.

Al igual que la institución de la propiedad privada en general, la expropiación para fines públicos genera un debate ideológico en el que muchos observadores se pronuncian a favor o en contra como cuestión de principio, aunque resulta difícil negar el hecho de que hay una justificación para

que esta facultad exista cuando la necesidad pública se considere más importante que los intereses de los propietarios del terreno. En este artículo analizaremos las diferentes condiciones que, en distintas partes del mundo, están cambiando la forma y los alcances de la expropiación (Azuela, Herrera y Saavedra 2009). Tomaremos como punto de referencia la hipótesis de que los sistemas legales en todo el mundo están convergiendo hacia los principios y normas establecidos en la ley de expropiación de los Estados Unidos de América (Jacobs 2006; Woodman, Wanitzek y Sippel 2004).

UN MALESTAR CRECIENTE

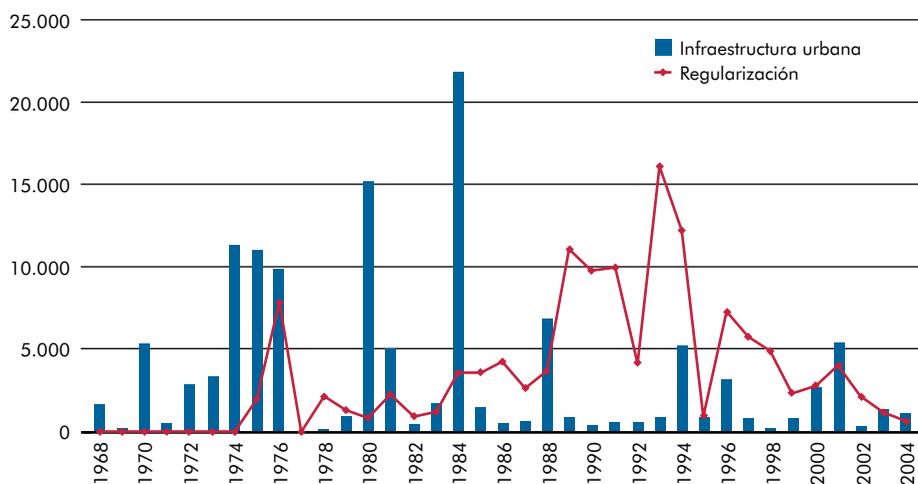
Hace no mucho tiempo, según los enfoques dominantes en el derecho urbanístico, la planificación y las ciencias sociales en general, la expropiación de tierras era un componente crucial en cualquier estrategia de desarrollo. Sin embargo, desde principios de la década de 1980 se tornó evidente que la expropiación imponía un alto costo social, como en el caso de las represas en los países en vías de desarrollo. En la última década del siglo XX, el número de personas desplazadas debido a los proyectos de infraestructura llegó a entre 90 y 100 millones (Cernea y McDowell 2000).

El concepto de expropiación no debe confundirse con el de reasentamiento, ya que éste puede ocurrir sin que exista una expropiación, y viceversa, aunque resulta importante tener en cuenta ambas situaciones para poder reconocer dos formas extremas de costo social. Por un lado, existe un alto impacto social y humanitario en las expropiaciones en las que se toman las tierras sin ninguna compensación (o una compensación muy baja) y la gente es obligada a abandonar el lugar en el que habita. Por otro lado, los procedimientos de expropiación pueden generar altos costos para la sociedad en general en caso de que, debido a fallos judiciales, los gobiernos se vean obligados a pagar sumas exorbitantes a los propietarios, tal como ocurrió recientemente en México y Brasil.

Los cambios culturales también han tenido su influencia en este asunto. Las represas, las autopistas y los puertos han perdido el encanto que una vez tuvieron como símbolos de progreso. A medida que los argumentos ambientalistas y sociales en general cobran importancia en la opinión pública, toma relevancia una resistencia generalizada a dichos proyectos de infraestructura a gran escala. Un ejemplo de esto es el fallido plan para construir un nuevo aeropuerto en la Ciudad de México. Después de una intensa oposición por parte de las comunidades cuyas tierras el gobierno quería expropiar y la posterior movilización de docenas de organizaciones sociales de distintas partes del país, el gobierno federal decidió abandonar el proyecto en el año 2002.

En los Estados Unidos, tanto los activistas políticos como los judiciales han intentado seriamente limitar de alguna manera las facultades de expropiación. El movimiento de los derechos de propiedad goza de un creciente apoyo en varios estados y ha lanzado iniciativas a tal efecto (Jacobs 2007). Al mismo tiempo, ciertas causas elevadas a la Suprema Corte de los EE.UU. han resucitado el debate sobre si es correcto expropiar terrenos a una persona para dárselos a otra, aun cuando esta última tenga la intención de promover proyectos de desarrollo mediante los cuales la comunidad obtendría beneficios. No obstante, un caso célebre tal como *Kelo vs. City of New London* no indica una tendencia general. ¿Podemos saber qué es lo que está ocurriendo en la práctica?

FIGURA 4.2.1 Superficie expropiada según el tipo de expropiación, 1968 – 2004 (hectáreas)



Fuente: Saavedra (2006).

CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS: HECHOS Y TENDENCIAS

En la medida en que la expropiación se utilice como un instrumento de política de suelo, la evaluación de su uso requiere datos cuantitativos. Debemos saber cuán generalizado está su uso, con qué fines y cómo se modifica su utilización a medida que transcurre el tiempo. Sin embargo, hay una grave falta de fuentes oficiales que nos brinden este tipo de información sistemática y datos precisos. Las principales fuentes de información son los poderes judiciales de cada gobierno, que brindan información de gran valor cualitativo para poder comprender la manera en que se tratan los conflictos sobre expropiaciones, aunque no documentan la cantidad de casos que *no* llegan a convertirse en un conflicto legal.

En un proyecto patrocinado por el Instituto Lincoln, se elaboró una base de datos, que llevó varios meses de preparación, con los decretos de expropiación emitidos por el gobierno federal de México entre 1968 y 2004, la cual no incluye información acerca de los montos de compensación que se pagaron (Saavedra 2006). La figura 4.2.1 muestra una evidente reducción en el uso de las expropiaciones para fines de desarrollo e infraestructura urbana durante dicho período.

Estos datos no indican si dicha reducción se debe a las políticas de ajuste estructural que disminuyeron los fondos destinados a infraestructura o a otros factores, tales como la resistencia social o un cambio de prioridades dentro del gobierno. Este es sólo un punto de partida que nos permite, al menos, plantear la cuestión. El tema principal es que no existe información sistemática acerca de las dimensiones que ha tomado la expropiación dentro del contexto de las políticas

urbanas. De esta manera, la noción de que el uso de la expropiación se está reduciendo parece ser una hipótesis sensata, aunque las razones de dicha reducción no pueden documentarse con facilidad. De hecho, según los pocos indicios que encontramos en la literatura sobre el tema, las tendencias parecen ser bastante heterogéneas.

Sugerimos dividir a los países en tres grupos según la utilización que hacen de la expropiación. En el primer grupo encontramos a los estados sólidos que tienen un principio de derecho respectivamente débil y hacen un uso extensivo de la facultad de expropiación dentro del contexto de altos índices de crecimiento económico. El caso más evidente aquí es China, junto con otros países asiáticos, tales como Corea, Singapur y Taiwán. La reciente aprobación de ciertas normas sobre derechos de propiedad, junto con una creciente resistencia social, podrían cambiar esta tendencia en China, aunque esto queda por verse (China Law Blog 2007).

El segundo grupo consiste en aquellos países con estados (o economías) debilitados, en donde se ha reducido el uso de la expropiación. Además de los programas de ajuste estructural que reducen la inversión pública y de la resistencia social que pone límites políticos a los proyectos, el poder judicial está jugando un papel cada vez más preponderante en muchas partes del mundo, aunque esto no siempre significa que se protejan los intereses individuales legítimos. En este grupo Brasil merece una mención especial, ya que muchos casos de expropiación para proyectos de desarrollo urbano han encontrado una exitosa oposición en los tribunales y los jueces están otorgando grandes sumas en concepto de compensación que, junto con las altas tasas de interés y multas legales, hacen que los gobiernos municipales acumulen grandes cantidades de deudas judiciales (*precatórios*). Solamente en el estado de São Paulo, se emitieron 104 órdenes de intervención contra 60 municipalidades y, en uno de los casos de expropiación, el monto del *precatório* fue el equivalente a cinco años o más del presupuesto municipal total (Maricato 2000).

El tercer grupo está formado por países altamente industrializados en los que los movimientos de opinión pública objetan el uso de la expropiación, aunque no evitan que los gobiernos usen esta herramienta en forma regular como parte de sus políticas urbanas. Algunos debates recientes acerca del fallo sobre el caso *Kelo* podrían dar la impresión de que existe una crisis en cuanto a la expropiación en los Estados Unidos. No obstante, según una encuesta del año 2003 realizada sobre las 239 ciudades más grandes del país, la expropiación parece seguir viva y presente, además de haber pasado las pruebas de equidad, efectividad y eficiencia. Según este estudio, el nivel de éxito en el uso de la expropiación puede observarse en el hecho de que “(...) sólo en el 3 por ciento de los casos los litigios generaron una demora considerable en el desarrollo de varios proyectos” (Cypher y Forgey 2003, 264).

En resumen, existen suficientes indicios como para concluir que no hay una reducción universal (y menos aún uniforme) en el uso de la expropiación. Aunque no tenemos suficientes datos cuantitativos acerca del uso real de la expropiación, las tendencias en la orientación de las políticas tampoco son claras. Como ya hemos mencionado, los gobiernos no establecen objetivos explícitos ni elaboran ejercicios de evaluación acerca del uso de la expropiación. En cambio, las organizaciones

multilaterales han estado adoptando posiciones mucho más claras en este sentido. En particular, el Banco Mundial ha documentado el impacto social que tienen las expropiaciones sobre las poblaciones desplazadas a causa de los proyectos de infraestructura y desarrollo urbano y ha adoptado orientaciones en cuanto a las políticas referidas a esta temática, aunque no hay señales de que las cosas hayan mejorado de manera significativa (Cernea y McDowell 2000).

A pesar de la falta de información que nos sería útil para llevar a cabo un análisis y evaluación integral de las políticas, podemos identificar claramente dos extremos. En primer lugar, el activismo de los derechos humanos se ha convertido en un importante marco de referencia para luchar contra las expropiaciones en las que se priva a personas vulnerables de una necesidad básica. En segundo lugar, los intereses ligados al sector inmobiliario han logrado limitar la capacidad de los gobiernos para satisfacer las necesidades públicas mediante los procedimientos de expropiación. La Ciudad de México es un claro ejemplo de esto, ya que el gobierno local, entre 2000 y 2006, llegó a descartar proyectos que requerían la expropiación de tierras por miedo a que los litigios los hicieran inviables.

CAMBIOS LEGALES: PROBLEMAS Y CONTEXTOS

Al observar los desarrollos legales, obtenemos una imagen un tanto más clara de las tendencias generales. La literatura parece indicar que, salvo algunas excepciones, la tendencia de los cambios legales en las dos últimas décadas ha sido la de reducir la facultad de expropiación. Así, se han fortalecido los derechos de los propietarios, tanto particulares como colectivos, en relación con el estado. En particular, los criterios en cuanto a la compensación tienden a estabilizarse a valores de mercado y las autoridades están sujetas a procedimientos más rigurosos. No obstante, esta situación está muy lejos todavía de ser un proceso homogéneo. De hecho, al considerar más detenidamente la forma en que está cambiando el derecho de expropiación en distintas partes del mundo, observamos que los problemas específicos dependen del contexto institucional dentro del cual se debate la cuestión de la expropiación. A estos fines, hacemos una distinción entre cuatro contextos diferentes: procedimientos legislativos tradicionales en estados nacionales y tres tipos de casos a nivel internacional (ver tabla 4.2.1).

TABLA 4.2.1 Contextos y problemas acerca de la expropiación

Contextos institucionales	Problemas constitucionales	Desarrollo económico	La vivienda como un derecho humano	Protección de inversores extranjeros
El estado nacional	China, Estados Unidos		India	
Agencias de desarrollo (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional)		África, Asia		
El sistema de la ONU; organizaciones no gubernamentales (ONG)			India, Sudáfrica	
Acuerdos de libre comercio				América del Norte

Dentro del contexto de los estados nacionales (incluso los mecanismos legales legislativos y judiciales), los problemas se debaten desde un punto de vista constitucional. De más está decir que algunos problemas tienen más resonancia en algunos países que en otros. La definición de “uso público”, que es la justificación sustantiva para la expropiación de tierras, se ha convertido en el aspecto principal relacionado con el derecho de expropiación en los Estados Unidos, particularmente desde el caso *Kelo*. La mayoría de los demás países reconocen que el poder legislativo y el poder ejecutivo poseen amplias facultades discrecionales para decidir cuándo existe un interés público que avala una expropiación.

La determinación de una compensación justa puede llegar a ser un problema particularmente difícil en los países en vías de desarrollo, donde, lejos de ser un problema meramente “técnico”, representa el centro del asunto. El ejemplo más característico de esto es el caso del Paraje San Juan en la Ciudad de México, donde el escándalo generado por la compensación exorbitante otorgada por un tribunal federal de circuito obligó a la Corte Suprema a cancelar dicho otorgamiento.

Estos diferentes enfoques desafían la hipótesis de que existe una convergencia mundial en el ámbito del derecho de expropiación. Sin embargo, dentro de los contextos nacionales, la expropiación es una cuestión constitucional en su sentido más profundo. Cambiar las normas de la expropiación o interpretarlas de diferente manera significa modificar el contenido de los derechos de propiedad; es decir, el equilibrio entre la facultad del estado y los propietarios privados, que es uno de los temas más significativos en las (trans)formaciones de los estados nacionales.

En el otro extremo, existe un tipo de contexto internacional en el que se debate y se negocia la cuestión de la expropiación. Los acuerdos de libre comercio y otros instrumentos internacionales giran en torno a la cuestión de la expropiación: un fantasma que ha acechado las relaciones internacionales durante décadas. No obstante, el problema aquí no es el contenido de los derechos sino los procedimientos para protegerlos. Estos instrumentos, por lo general, reiteran las fórmulas constitucio-



© Esteban Azuela



© Esteban Azuela

Es extremadamente difícil expropiar suelo para fines públicos en México, así como en muchos países. Como resultado, muchas veces las calles quedan discontinuas, debido a la litigación contra la expropiación.

nales tradicionales de interés público y compensación justa. La protección legal contra la expropiación injusta se garantiza mediante la creación de paneles de arbitraje y otros mecanismos. Al fin y al cabo, los inversores extranjeros en un determinado país pueden gozar de una mayor protección legal que los ciudadanos de dicho país, no porque la ley les otorgue más derechos sustantivos, sino debido a la existencia de ciertos procedimientos a los cuales sólo ellos tienen acceso.

El tercer y el cuarto contexto no son muy claros en cuanto a su impacto en el derecho de expropiación, aunque son bastante diferentes en lo relativo a la doctrina que sustentan. Por un lado, tenemos el enfoque que predomina en las agencias de desarrollo, como por ejemplo el Banco Mundial, para las cuales la expropiación es parte de una doctrina que considera que los derechos de propiedad son un prerrequisito para el desarrollo económico. Mediante el uso de teorías neoinstitucionales, las normas de expropiación se ven como parte de un arreglo institucional cuyo objetivo principal es el de establecer los incentivos correctos para el crecimiento de los mercados; en otras palabras, consiste en una doctrina utilitaria de derechos de propiedad orientada hacia el desarrollo económico.

Los países que siguen esta doctrina tienen dificultades para conciliarla con los desarrollos ocurridos en otro contexto internacional, como el del sistema de las Naciones Unidas, que tiene el apoyo de una red de organizaciones no gubernamentales (ONG), cuya cuestión principal son los derechos humanos. Cuando el uso de la expropiación se relaciona con el desalojo forzoso de personas para las cuales la tierra es una necesidad básica, ya sea para la agricultura o la vivienda, se considera una grave violación de un derecho humano. Las implicaciones filosóficas de este enfoque se fundamentan en fuertes ideas morales acerca de la dignidad y las necesidades básicas de los seres humanos. El mayor aporte de este enfoque al tema de la expropiación es haber hecho una distinción sustantiva entre la expropiación de bienes que se usan para satisfacer necesidades básicas y la expropiación de activos que se utilizan para obtener una ganancia.

Aunque resulta difícil encontrar la frase “derechos humanos” en los principales documentos de las agencias de desarrollo internacionales, tampoco es común encontrar en el discurso de los derechos humanos alguna mención acerca de la importancia de las fuerzas de mercado. Estos puntos de vista corresponden a dos culturas legales diferentes y, en muchos sentidos, opuestas ... hasta podríamos considerarlas dos formas diferentes de ver el mundo. Sin embargo, al ignorarse mutuamente, estos enfoques siguen la dirección opuesta a la convergencia y representan la divergencia más notoria en el ámbito de la expropiación hoy en día.

Con el fin de ilustrar la relación entre los contextos y los problemas en el derecho de la expropiación, la tabla 4.2.1 presenta algunos ejemplos de países que han entablado debates acerca de la expropiación. El caso de la India ilustra el hecho de que algunos países pueden ver cambios en más de un contexto.

HACIA UNA COMPRENSIÓN DE LA DIVERSIDAD

Señalar estos cuatro contextos es como dibujar un mapa de ruta básico con el fin de analizar las distintas formas en que se procesan las ideas e iniciativas y, en particular, plantear la cuestión de si existe una convergencia a nivel mundial en la forma en que se utilizan las facultades de expropiación. De hecho, parece existir una tendencia general hacia el debilitamiento de la facultad de expropiación en muchas partes del mundo o, al menos, una creciente insatisfacción en cuanto a la forma en que se utiliza. Varios factores parecen explicar esta tendencia: una creciente resistencia social, el activismo judicial, la opinión pública y, sobre todas las cosas, las condiciones internacionales cambiantes.

Sin embargo, no queda claro si todos los países están yendo por la misma dirección. En particular, hay señales que muestran que se están produciendo cambios en diferentes contextos que tienen influencia sobre los problemas específicos tratados en las iniciativas dirigidas a modificar el derecho y las políticas que versan sobre la expropiación. Es necesaria una mayor investigación empírica para documentar y comprender los cambios que se están produciendo de la manera en que la expropiación se utiliza en la práctica.

Y esta no es una cuestión puramente académica, ya que existen implicaciones relevantes en cuanto a la reducción en el uso de la expropiación cuando se ponen en práctica mecanismos más eficientes para satisfacer las necesidades públicas o cuando los sectores vulnerables de la sociedad gozan de mayores protecciones legales. Evidentemente, la misma tendencia tiene un significado diferente cuando es el resultado de una expansión del poder de los propietarios privados que logran imponer sus intereses sobre la sociedad tomada en conjunto, en particular cuando los jueces y otros funcionarios públicos no pueden explicar qué está ocurriendo.

REFERENCIAS

- Azuela, Antonio, Carlos Herrera y Camilo Saavedra. Julio–Septiembre, 2009. La expropiación y las transformaciones del estado. *Revista Mexicana de Sociología* 71, núm. 3.
- Azuela, Antonio. 2007. Taking land around the world: International trends in expropriation for urban and infrastructure projects. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Cernea, Michael y Christopher McDowell, editores. 2000. *Risks and reconstruction. Experience of resettlers and refugees*. Washington, DC: The World Bank.
- China Law Blog. 2007. http://www.chinalawblog.com/chinalawblog/2007/03/chinas_new_prop_1.html
- Cypher, Mathew L. y Fred A. Forgey. 2003. Eminent domain: An evaluation based on criteria relating to equity, effectiveness, and efficiency. *Urban Affairs Review* 39(2).
- Jacobs, Harvey. 2006. *The 'taking' of Europe: Globalizing the American ideal of private property?* Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2007. *Social conflict over property rights*. *Land Lines* 19(2): 14–19.
- Maricato, Erminia, editora. 2000. *Urban land and social policies: Acquisition and expropriation in São Paulo*. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Saavedra, Camilo. 2006. *Federal expropriation of urban land in Mexico, 1968–2004*. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Woodman, Gordon R., Ulrike Wanitzek y Harald Sippel, editores. 2004. *Local land law and globalization. A comparative study of peri-urban areas in Benin, Ghana, and Tanzania*. Munich: Lit Verlag.

4.3

Cómo cuadrar el círculo de la expropiación de suelos: Una nueva aproximación a los problemas de consolidación de suelos

Amnon Lehavi y Amir N. Licht | Enero 2007

La decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso *Kelo v. City of New London* desató un intenso debate en los Estados Unidos, al convalidar el uso de la expropiación de suelos por dominio eminente para impulsar el desarrollo económico, sobre todo cuando los suelos confiscados se transfieren luego a manos privadas para implementar el proyecto y redituarse de sus beneficios. Los oponentes interpretan esta decisión como el pronunciamiento de muerte de la quinta enmienda de la Constitución, que estipula que la expropiación por dominio eminente debe restringirse a propiedades para “uso público”, y como el otorgamiento de una carta blanca al gobierno para forzar la transferencia de propiedad privada perteneciente a ciudadanos ordinarios a emprendedores inmobiliarios políticamente poderosos.

Los grupos que practican *lobby* como Castle Coalition han argumentado que la decisión en el caso *Kelo* ha abierto las compuertas al abuso de la expropiación por dominio eminente, alentando a los gobiernos a proceder con cientos de proyectos para demoler casas, empresas pequeñas y otras propiedades a favor de emprendedores privados de alto nivel, dejando a los propietarios de los suelos compensaciones mínimas basadas en el valor “objetivo” del suelo antes de realizar el proyecto (Berliner 2006).

Esta versión de eventos es, sin embargo, sólo parcialmente válida, tanto teórica como prácticamente. Muchas legislaturas y cortes estatales ya han tomado pasos para mitigar el uso excesivo del poder de expropiación. Algunas legislaturas han impuesto nuevas limitaciones al uso de la misma, ya sea prohibiendo su uso para desarrollos económicos privados, redefiniendo en forma más estricta el término “uso público” y “deterioro urbano”, o aumentando de alguna otra manera las restricciones al uso de la expropiación para este tipo de proyectos (Salkin 2006).

Además, otras cortes estatales, como en Ohio (*Ciudad de Norwood c/ Horney*) y Oklahoma (*Junta de Comisionados del Condado de Muskogee c/ Lowery*), han interpretado los límites legales estatales al uso de la expropiación para el desarrollo económico privado en forma más estricta que la inter-

pretación efectuada por la Corte Suprema de la Constitución federal en *Kelo*. En este sentido, la realidad posterior a *Kelo* no parece tener un único sentido.

A nivel político, la prohibición completa del uso de la expropiación para aglomerar suelos de distintos propietarios y permitir proyectos de gran escala financieramente redituables es altamente problemática. En el caso *Kelo*, el plan Fort Trumbull, de 90 acres (aproximadamente 36,4 ha) de extensión, fue elaborado presuntamente con el propósito genuino de revitalizar la economía de la ciudad de New London, por entonces atribulada. El plan aglomeró 115 propiedades en manos privadas, además de suelos de dominio público.

Estos proyectos, que frecuentemente involucran a docenas o cientos de propietarios, cada uno con derecho exclusivo a un fragmento del área designada del proyecto, sería imposible de implementar si cada propietario afectado pudiera vetar el plan rehusándose a vender su parcela. El consentimiento unánime no es un requisito razonable para estos proyectos de gran escala. Este problema se conoce frecuentemente en la literatura de propiedad como un dilema “anticomún”, en el sentido de que cualquier propietario podría evitar la agrupación de suelos para concretar una reorganización económicamente más eficiente.

En algunos casos, este poder de veto es benigno, por lo menos a los ojos de las partes interesadas. Es probable que Susette Kelo hubiera preferido quedarse en su casa en vez de participar en el ambicioso plan de desarrollo de Fort Trumbull, que incluía la construcción de hoteles sobre el mar, muelles, oficinas, espacios para tiendas y otros usos comerciales. En otros casos, los dueños de suelos agrícolas o con paisajes naturales pueden llegar a objetar a nuevos emprendimientos por razones ideológicas o medioambientales. A veces, no obstante, las objeciones pueden ser puramente financieras, el resultado de resistencias estratégicas a vender para maximizar las ganancias.

La aglomeración contractual en gran escala de suelos a veces oculta la identidad del comprador (como en los casos ya famosos de las compras secretas efectuadas por Walt Disney de miles de hectáreas pertenecientes a numerosos propietarios en Florida y Virginia). En otros casos, el problema de acción colectiva puede recompensar injustamente a los que se resisten estratégicamente a vender, otorgándoles un ingreso suplementario sustancial, o provocar el fracaso completo del plan, impidiendo la innovación, el crecimiento económico y la concreción de preferencias públicas genuinas. Además, la organización de proyectos de desarrollo y revitalización urbana a nivel de base en los Estados Unidos parece estar limitada a las corporaciones sin fines de lucro de desarrollo comunitario (*Community Development Corporations*, o CDC) y los fideicomisos de suelos comunitarios (*Community Land Trusts*, o CLT), que se proponen principalmente proveer viviendas económicas.

El régimen legal actual crea una dicotomía incómoda. Cuando se prohíbe el uso de la expropiación para ciertos tipos de desarrollos privados con fines de lucro, es posible que no se puedan concretar proyectos con beneficios privados y públicos. Por otro lado, cuando se permite el uso de la expropiación para resolver problemas “anticomunes”, el gobierno y las terceras partes que participan en el proyecto se benefician del aumento del valor del suelo, ya que la compensación de los propietarios originales se basa en el valor justo de mercado antes de la realización del proyecto.

RECUADRO 4.3.1
El último pilar de resistencia

Esta fotografía ilustra en forma dramática el caso de un propietario desafiante de Washington, DC, que rehusó todas las ofertas de los emprendedores privados, rechazando pagos de 2 a 3 millones de dólares por su casa particular de 116 años de antigüedad, valuada en poco menos de US\$200.000 (Layton 2006).

Este no era un proyecto público, y no se podía usar la expropiación para forzarlo a entregar su propiedad.

Austin L. Spriggs y su mujer, Gladys, han tenido esta casa desde 1980, y ahora la usan como oficina para la pequeña firma de arquitectura de la familia. Cuando los emprendedores comenzaron a comprar propiedades en esta zona de Massachusetts Avenue, cerca del Centro de Convenciones y la Union Station, en 2003, Spriggs se resistió. Todos sus vecinos finalmente vendieron sus casas y pequeños edificios comerciales, pero a Spriggs no se lo pudo persuadir. Se convirtió en el último obstáculo, amenazando

© Bill O'Leary / The Washington Post



con impedir la agrupación de suelos a lo largo de una franja de espacio urbano codiciado y que se estaba desarrollando rápidamente.

Dos emprendedores, trabajando en conjunto, finalmente decidieron construir alrededor de la casa. Pienzan construir un edificio de oficinas de 12 pisos y un edificio de condominios de lujo, que rodearán la casa de Spriggs, elevándose a grandes alturas. Mientras tanto, la casa ha sido reforzada a costa de los emprendedores y se la vigila diariamente para que no se deslice de sus endebles cimientos.

El final de esta historia de resistencia no se conoce todavía, pero de acuerdo al presidente de una cadena de pizzerías de Maryland, Spriggs piensa abrir una sucursal justo a tiempo para brindar servicios a los residentes y trabajadores de oficina que se mudarán al barrio en 2007 (Layton 2006).

Cuando se restringe a un propietario de esta manera, se le está negando el derecho a recibir el “suplemento subjetivo” (es decir, el valor único que los propietarios asignan frecuentemente a sus bienes, y en particular a sus casas) y también la oportunidad de participar en la apreciación producida por el futuro proyecto (Fennell 2004). Este régimen de compensación puede parecer poco equitativo y distorsiona las decisiones gubernamentales al alentar el uso del poder de expropiación aun cuando sea socialmente indeseable o innecesario a los fines prácticos.

Nuestra investigación propone una solución novedosa para “cuadrar el círculo de la expropiación” cuando hay proyectos grandes y con fines de lucro que necesitan agrupar suelos de

propietarios privados. El modelo que proponemos convertiría a los propietarios en accionistas prorrateados de una corporación de desarrollo que adquiriría la propiedad unificada del suelo y del proyecto de desarrollo.

REGÍMENES LEGALES ACTUALES EN LOS ESTADOS UNIDOS E INGLATERRA

La regulación sobre el uso del suelo y las leyes tributarias sobre el suelo en vigencia en los Estados Unidos hacen que el caso *Kelo* y el uso de la expropiación por dominio eminente para el desarrollo privado sean particularmente drásticos, cuando se los compara con otros países. Un emprendedor privado que recibe aprobación de las autoridades de regulación para un proyecto de desarrollo, incluyendo la modificación del código de edificación del suelo o la concesión de un permiso de construcción, se beneficia de casi todo el incremento en el valor del suelo, y sólo tiene que cargar con una pequeña parte de los costos totales para el gobierno y las partes afectadas de la comunidad circundante. El recuadro 4.3.1 muestra el ejemplo de un propietario desafiante, determinado a resistir desarrollo de su propiedad.

Por un lado, en consonancia con las decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos en los casos *Nollan c/ California Coastal Comm'n* y *Dolan c/ Ciudad of Tigard*, los gobiernos locales tienen una capacidad limitada para exigir compensación a los emprendedores. Por otro lado, el régimen tributario de los Estados Unidos no impone un tributo a la plusvalía del suelo como resultado de las “donaciones” gubernamentales. Esta situación presenta a los propietarios con una alternativa en la que “ganan todo” o “pierden todo”: pueden retener su interés en el suelo dentro del proyecto y beneficiarse de las ganancias que se produzcan, o tener que ceder involuntariamente su propiedad por expropiación y recibir una compensación basada en el valor del suelo antes de la realización del proyecto. No es de extrañar, por lo tanto, que las aguas públicas y legales a partir del caso *Kelo* sean tan tormentosas.

En este contexto, los recientes acontecimientos en Inglaterra ofrecen un punto de comparación interesante. Como en los Estados Unidos, el régimen legal inglés concede a los gobiernos un mandato amplio para agrupar suelos privados para proyectos de regeneración urbana y transferir los mismos a emprendedores privados.

El caso *Alliance Spring Co Ltd. c/ First Secretary of State* se refirió a un proyecto de desarrollo importante que resultó de la necesidad del club de fútbol Arsenal de contar con un estadio más grande, convalidando el uso de aglomeración de suelos por medio de compras compulsivas (expropiación) para este desarrollo mayormente en manos privadas. La corte determinó que el Concejo Municipal de Islington, la autoridad de planificación local, tenía autoridad para expropiar la propiedad para la construcción de un nuevo estadio, y para elaborar y promover un proyecto más grande “considerado como revitalizador comprensivo de un área de interés público”.

Estos poderes gubernamentales han sido ampliados más aún por la Ley de Planificación y Compra Compulsiva de 2004, que permite el uso de compras compulsivas para proyectos de desarrollo o revitalización que promueven o mejoran el “bienestar” económico, social o medioambiental del área en cuestión.

Al mismo tiempo, sin embargo, en contraste con los Estados Unidos (si bien algunos norteamericanos escépticos dirían lo contrario), la corona inglesa posee el derecho al desarrollo inmobiliario de todos los suelos (Connellan 2002). En teoría, los propietarios privados no tienen ningún derecho al desarrollo inmobiliario en su propiedad a menos que sea explícitamente concedido por una agencia gubernamental. Esto otorga a los gobiernos locales ingleses una flexibilidad sustancial para decidir la concesión de permisos y negociar con el emprendedor sus obligaciones de planificación.

Un análisis influyente de la oferta de vivienda en Inglaterra por la economista Kate Barker (2004) consideró el rol de las obligaciones de planificación (ya sea exigir al emprendedor que realice ciertos actos, o pedirle que pague una cierta suma a la autoridad de planificación antes de que ésta tome la acción deseada por aquél). El informe de Barker sugiere que las obligaciones de planificación cumplen en realidad dos papeles económicos distintos: son un vehículo para compensar a las partes afectadas por las externalidades negativas causadas por el desarrollo, y también un impuesto informal sobre las mejoras del suelo.

Barker recomendó que se separaran ambas funciones para reducir las obligaciones de planificación, restringiéndolas al impacto real del emprendimiento, y agregar un impuesto nuevo para extraer algunas de las ganancias suplementarias obtenidas por los propietarios de los suelos. La recaudación de este impuesto se invertiría en la comunidad local para compartir los beneficios del crecimiento y manejar su impacto. También le permitiría a la comunidad proporcionar la infraestructura necesaria para respaldar el crecimiento de viviendas, preservando de todas maneras el incentivo al desarrollo privado.

El gobierno ha aceptado las recomendaciones de Barker, y en diciembre de 2005 publicó un informe consultivo proponiendo las características de un nuevo impuesto, el suplemento de Ganancia de Planificación (*Planning-Gain Supplement*, o PGS) que “recuperaría una porción modesta del valor agregado al suelo para el que se concedió un permiso de planificación” (Tesoro de Su Majestad 2005).

Al hacer esta propuesta, Inglaterra, que ya tenía experiencia con impuestos sobre la plusvalía desde 1947, parece dispuesta a usar la tributación como medio para compartir los beneficios del incremento en el valor del suelo entre el emprendedor y el público (Connellan 2002).

Si bien los propietarios de suelos en Inglaterra confrontan la misma amenaza de perder terreno (literalmente) a favor de los emprendedores privados, allí los intereses en conflicto están más equilibrados, ya que el emprendedor del proyecto tiene que compartir sus ganancias con el público. En ese sentido, el uso público de la compra compulsiva está más desarrollado en Inglaterra de lo que está actualmente en los Estados Unidos. Sin embargo, aun bajo el régimen legal inglés, sin hablar del régimen (federal) norteamericano, los propietarios del suelo no sólo están obligados a transferir su propiedad para proyectos de desarrollo a gran escala en manos privadas implementados por otros, sino que también reciben compensación al valor mucho menor del suelo previo al proyecto.

Esta situación ha creado numerosas propuestas para cambiar la doctrina legal en los Estados Unidos, ya sea utilizando mecanismos que ya existen en otros países (como la herramienta de

reajuste de suelos, que se usa en muchos países europeos y del Lejano Oriente), o sugerencias teóricas de reforma, como el cambio de la fórmula para calcular el valor justo de mercado como compensación en ciertas circunstancias.

Thomas Merrill (1986) sugirió otorgar a los propietarios el 150 por ciento del valor justo de mercado cuando existen condiciones “sospechosas” en el proceso de expropiación, tales como un valor altamente subjetivo del suelo, la posibilidad de ganancias de arriendo por parte del gobierno o terceras partes interesadas, o el temor de que se obvien las compras a valor de mercado. Si bien esta regla general para aumentar la compensación podría tener un efecto de disuasión sobre los gobiernos, podría resultar en sub o sobrecompensación para los propietarios. De cualquier manera, no genera un vínculo financiero fiable con los riesgos y recompensas del proyecto planeado.

EL MODELO PROPUESTO: UNA CORPORACIÓN DE DESARROLLO PARA FINES ESPECÍFICOS

Los casos de aglomeración de suelos para proyectos de desarrollo económico están plagados de fracasos, y sus circunstancias varían considerablemente. Algunos dueños del suelo no reciben compensación por el valor emocional excepcionalmente alto que otorgan a su suelo, mientras que otros reciben un precio que considera no sólo el valor de mercado sino también el daño causado a su sentido de autonomía. Es increíblemente difícil, más aún, distinguir entre la resistencia oportunista de un propietario y una simple negociación. Además, si bien algunos proyectos de desarrollo pueden ser promovidos por autoridades públicas benevolentes, no se puede ignorar la posibilidad de que los trámites de expropiación sean iniciados por emprendedores privados oportunistas que se ven motivados por las bajas compensaciones que se abonan a los propietarios, debajo del valor de mercado

El modelo que proponemos restauraría los mecanismos de mercado en la medida de lo posible en dichos casos. Una solución de mercado aprovecharía el poderoso sistema de precios del mercado para alinear los intereses de propietarios, autoridades públicas y emprendedores inmobiliarios.

¿Cómo se encastra el círculo de expropiación en el cuadrado del mercado? La respuesta es por medio de una corporación con fines específicos. El economista Ronald Coase (1937) observó que las firmas son soluciones ideadas por la gente para superar los fracasos del mercado, sobre todo cuando las partes no pueden llegar a un acuerdo contractual porque temen que la otra parte se comporte en forma oportunista. Las firmas concentran el capital de participación necesario para funcionar como una entidad legal separada, una corporación. A cambio, los inversores de capital reciben un interés móvil en la corporación en forma de acciones. Estas acciones son comercializables y, en teoría, su precio reflejaría el verdadero valor económico neto actual de las ganancias futuras de la corporación.

El derecho estadounidense ha desarrollado doctrinas y reglas complejas sobre corporaciones que se pueden usar para mitigar los problemas que aquejan actualmente el proceso de expropiación. Proponemos que una autoridad pública, ejerciendo su poder de expropiación para un proyecto de desarrollo económico, forme una corporación de desarrollo con fines específicos

(*Special Purpose Development Corporation*, o SPDC) para el proyecto.

Esta corporación se puede establecer como una subsidiaria de la corporación de desarrollo normal de una municipalidad, a la cual ésta delegaría su poder de expropiación. Por ejemplo, la ciudad de New London delegó su poder de expropiación a la corporación de desarrollo de New London (*New London Development Corporation*, o NLDC), la cual a su vez negoció un arriendo de suelos por 99 años a US\$1 con el emprendedor inmobiliario Corcoran Jennison de Boston.

Bajo nuestra propuesta, NLDC habría establecido una SPDC subsidiaria para el proyecto de desarrollo municipal de Fort Trumbull. A continuación, la municipalidad, o su representante designado, ejercería el poder de dominio eminente de la ciudad para expropiar la propiedad privada y después conceder ciertos derechos sobre el suelo (como por ejemplo un arriendo por 99 años a US\$1) a la SPDC. Estos derechos serían el único activo material de la SPDC.

Los propietarios cuyos suelos fueron expropiados tendrían la opción de recibir una de dos formas de compensación: (1) compensación justa de acuerdo a la ley actual, que se basa en el valor justo de mercado antes de la realización del proyecto; o (2) acciones de la SPDC, en proporción a la contribución de suelos efectuada por el propietario. Desde el punto de vista financiero, esto sería equivalente a ofrecer a los propietarios de suelos una opción real para comprar acciones de la SPDC a un monto equivalente a la compensación justa legal, concediéndoles al mismo tiempo compensación justa para cubrir el costo de compra. La SPDC emergería de esta etapa con numerosos accionistas. En esta situación hipotética, Susette Kelo, junto con diez propietarios más de la parcela 4A del proyecto de Fort Trumbull, hubieran recibido el 2,67 por ciento de las acciones emitidas por la SPDC, por su contribución de 2,4 acres (casi 1 ha) al proyecto de 90 acres (más de 36 ha).

A continuación, la SPDC podría negociar los derechos sobre el suelo con el emprendedor privado que inició el proyecto, o subastar dichos derechos. En muchos casos, el único comprador sería el mismo emprendedor. Si se produjera una guerra de ofertas en la licitación entre los diversos emprendedores privados, ello beneficiaría a la SPDC y a sus accionistas. La SPDC distribuiría entonces las ganancias netas de la venta como dividendos para los accionistas. En su etapa final, la SPDC se disolvería una vez finalizado su mandato.

El modelo propuesto separa entonces los dos componentes del dominio eminente: la compensación justa; y la expropiación, que sigue siendo una transacción involuntaria sin participación del mercado. La justificación de la expropiación para proyectos de desarrollo económico se basa fundamentalmente en la probabilidad de fracaso en los mecanismos de mercado debido a los problemas de acción colectiva y los comportamientos oportunistas. Nuestra propuesta no se propone dirimir la controversia del uso del poder de expropiación en este contexto, si bien la Corte Suprema, en el caso *Kelo*, aprobó este tipo de uso como cuestión constitucional.

Nuestro modelo sugiere una modificación significativa al componente de compensación justa. Bajo la ley actual, dicha compensación, independientemente del término “valor justo de mercado”,

sólo tiene una débil relación con las condiciones del mercado. Nuestra propuesta vincula esta compensación más de cerca con el valor de mercado. Las acciones de la SPDC en manos de los propietarios de suelos que decidan aceptarlas, serán transferibles, e idealmente se podrían comprar y vender en la bolsa. Si la cantidad de accionistas es suficientemente grande, la SPDC podría tener que cumplir con los requisitos de divulgación impuestos por las leyes bursátiles federales o estatales. La ventaja de este requisito es que el precio de las acciones de la SPDC reflejaría la mejor valuación del terreno completo del proyecto, a la luz del desarrollo planeado y de la información pública disponible. Los propietarios, ahora accionistas, podrían vender sus acciones directamente o esperar hasta que se distribuyan los dividendos.

Se pueden idear numerosas permutaciones a la secuencia que se ha descrito. Por ejemplo, la municipalidad puede participar en la SPDC de otras formas, sobre todo si se incluyen suelos públicos en el proyecto. Un esquema de compensación alternativo podría ser que los propietarios reciban acciones de acuerdo a otros factores, como el valor de su propiedad. También se podría permitir a los propietarios que se protejan contra una caída en el precio de las acciones para evitar una pérdida financiera en la venta de su residencia. O la licitación de los derechos del suelo podría tomar la forma de una oferta por las acciones de la SPDC.

Es nuestra intención profundizar estos temas en trabajos futuros. Por ahora, basta decir que el mecanismo propuesto creará los incentivos correctos para que los emprendedores privados y las autoridades públicas ejerzan su poder de expropiación en proyectos que realmente aumentan el bienestar general.

CASOS JUDICIALES Y REFERENCIAS

- Alliance Spring Co Ltd v. First Secretary of State*, [2005] EWHC 18 (admin).
Bd. of County Comm'rs of Muskogee County v. Lowery, 136 P.3d 639 (Okla. 2006).
City of Norwood v. Horney, 853 N.E.2d 1115 (Ohio 2006).
Dolan v. City of Tigard, 512 U.S. 374 (1994).
Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469 (2005).
Nollan v. California Coastal Comm'n, 483 U.S. 825 (1987).
Barker, Kate. 2004. Review of Housing Supply – Delivering stability: Securing our future housing needs, final report. http://www.hm-treasury.gov.uk/media/0F2/D4/barker_review_report_494.pdf
Berliner, Dana. 2006. *Opening the floodgates: Eminent domain abuse in the post-Kelo world*. Arlington, VA: Castle Coalition, Institute for Justice.
Coase, Ronald. 1937. The nature of the firm. *Economica* 4: 386–405. Connellan, Owen. 2002. *Land value taxation in Britain: Experience and opportunities*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
Fennell, Lee Anne. 2004. Taking eminent domain apart. *Michigan State Law Review* 2004: 957–1004.
Her Majesty's Treasury. 2005. Planning gain supplement: a consultation. www.hm-treasury.gov.uk/media/F59/D3/pbr05_planninggain_449.pdf
Layton, Lyndsey. 2006. A solitary stand at the precipice. *Washington Post*, 3 de mayo: A01.
Merrill, Thomas. 1986. The economics of public use. *Cornell Law Review* 72: 61–116.
Salkin, Patricia. 2006. Swift legislative (over)reaction to eminent domain: Be careful what you wish for. *Probate & Property* 20(4): 44–50

4.4

Servidumbres privadas de conservación: Logros obtenidos y desafíos pendientes

Gerald Korngold | Octubre 2009

En los últimos 25 años, se ha producido un aumento significativo en la adquisición de servidumbres de conservación por parte de organizaciones sin fines de lucro. Las servidumbres de conservación privadas —es decir, aquellas que poseen las organizaciones sin fines de lucro, en lugar de las entidades gubernamentales— han surgido de esta manera como una importante herramienta en crecimiento para la preservación de paisajes naturales y pintorescos en los Estados Unidos.

Las servidumbres de conservación conllevan muchos beneficios, ya que las organizaciones sin fines de lucro utilizan las fuerzas de mercado, en lugar de la coerción gubernamental, para lograr sus objetivos ambientales. Las adquisiciones de servidumbres de conservación por parte de las organizaciones sin fines de lucro también brindan eficiencia, son efectivas en cuanto al costo, y representan la libre elección de los propietarios de tierras. En las últimas décadas, esta herramienta legal ha producido mayores, y hasta podría decirse, más efectivas medidas de conservación, por lo que las leyes que permiten y regulan las servidumbres de conservación deberían continuar protegiendo y validando dichos intereses.

No obstante, las servidumbres de conservación privadas también generan algunos motivos de preocupación en cuanto a las políticas públicas en relación con diferentes temas, tales como los subsidios fiscales, la ausencia de un proceso público en la creación de dichas servidumbres, la administración a largo plazo y la flexibilidad para adaptar las tierras conservadas a las necesidades que van surgiendo en la comunidad. En este artículo examinaremos los logros y beneficios obtenidos recientemente derivados de las servidumbres de conservación, a la vez que sugerimos algunas reformas que podrían hacer de estas servidumbres un vehículo mucho más sólido para la conservación de suelo en el interés público.

DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SERVIDUMBRE DE CONSERVACIÓN

Una servidumbre de conservación es una restricción impuesta sobre un terreno que impide al propietario de dicho terreno alterar los atributos naturales, ecológicos, abiertos o paisajísticos de la

propiedad. (En algunos estados o municipios, esta herramienta se denomina “restricción de conservación” o “derecho de conservación”). Las servidumbres de conservación que protegen paisajes pintorescos y vistas naturales, que representan el tipo más común de servidumbre, no necesariamente brindan al público el acceso a la propiedad, sino que el público recibe los beneficios a través del sostenimiento del hábitat de vida silvestre o el acceso visual desde fuera de la propiedad.

Por lo general, las servidumbres de conservación se establecen a perpetuidad, lo que refleja el deseo de los donantes de preservar las tierras para siempre. El Código de Recaudación Interna de EE.UU. fomenta esta práctica estableciendo deducciones en el impuesto a las ganancias para las donaciones, sólo si la servidumbre de conservación se establece en forma perpetua. El aspecto de la perpetuidad constituye tanto el punto fuerte como un posible punto débil de las servidumbres de conservación. La duración ilimitada garantiza que las características naturales de la propiedad se preservarán para las futuras generaciones. Las normas gubernamentales no pueden garantizar la perpetuidad, ya que pueden ser modificadas por los funcionarios municipales o políticos que se ven presionados por diferentes factores a lo largo del tiempo.

Por otro lado, la perpetuidad puede presentar un problema, ya que congela la utilización de las tierras. La importancia ambiental de un terreno puede disminuir o desaparecer debido a los cambios posteriores que se produzcan en la ecología y el clima. Además, la comunidad local puede tener una gran necesidad de utilizar una parcela sujeta a una servidumbre de conservación para construir viviendas económicas, un hospital, una escuela o, incluso, para desarrollo económico. La restricción perpetua de una servidumbre de conservación puede impedir que se produzcan cambios en el terreno que resultan necesarios para suplir las necesidades sociales, ambientales y económicas de las futuras generaciones.

William H. Whyte (1959) popularizó, si no inventó, el término “conservation easement” (servidumbre de conservación) al abogar por su utilización, a pesar de los diferentes impedimentos legales que enfrentan. Lo que resulta más importante aún es que, según el sistema de jurisprudencia del derecho anglosajón (“*common law*”), sólo se permitían restricciones entre parcelas vecinas y



© Kindrom Land Trust

Parte del arroyo que desemboca en el Lago Suzanne en la propiedad de la Fideicomiso de Suelo Windham.

TABLA 4.4.1 Superficie en hectáreas de las servidumbres de conservación bajo fideicomisos inmobiliarios en una muestra de estados, 2005.

Estado	Superficie total en hectáreas de servidumbres de conservación	Superficie total en hectáreas de suelo dentro del estado	Porcentaje de suelo estatal bajo servidumbres de conservación
Maine	603.904	9.164.672	6,58
Vermont	161.818	2.490.014	6,49
Maryland	77.428	3.213.400	2,40
Nueva Hampshire	54.161	2.421.640	2,23
Virginia	147.846	11.078.415	1,33
Colorado	343.912	26.960.222	1,27
Massachusetts	24.916	2.733.732	0,91
Nueva York	77.333	14.129.939	0,54
Arizona	14.425	29.525.346	0,04
Iowa	2.428	14.574.400	0,01

Fuente: Land Trust Alliance (2005, diagrama 5); Oficina del Censo de los EE.UU. (2006, tabla E-1, utilizando un factor de 258 hectáreas por milla cuadrada para convertir las cifras de superficie).

no se permitía a las organizaciones poseer una restricción sobre un terreno si no eran propietarias de una propiedad cercana (es decir, la prohibición de servidumbres personales). Con el fin de permitir a las organizaciones sin fines de lucro poseer servidumbres de conservación personales, era necesaria una validación legal. Así, en los últimos 30 años, todos los estados han aprobado leyes que permiten las servidumbres de conservación privadas.

LA EXPERIENCIA ESTADOUNIDENSE E INTERNACIONAL

Existen pocos datos acerca de la cantidad de servidumbres de conservación y sus respectivas superficies en hectáreas, ya que en EE.UU. no existe una obligación universal de informar estos datos. Sin embargo, los datos fragmentarios que pueden obtenerse muestran cifras significativas y un tremendo porcentaje de crecimiento. En el año 2005, la organización conservacionista estadounidense Land Trust Alliance informó que los fideicomisos de tierras municipales y estatales poseían servidumbres sobre más de 2,5 millones de hectáreas, lo que representa un aumento del 148 por ciento en comparación con la cifra de 1,01 millones del año 2000 (ver tabla 4.4.1). El sitio web de The Nature Conservancy indica que actualmente posee 1,29 millones de hectáreas en calidad de servidumbres de conservación. Estas dos cifras suman más de 3,64 millones de hectáreas, sin contar las diferentes servidumbres de conservación que poseen otras organizaciones sin fines de lucro. Esta superficie en hectáreas es, en líneas generales, equivalente a la superficie combinada de los estados de Rhode Island, Delaware, Connecticut y Hawái.

Las servidumbres de conservación ya no son un fenómeno exclusivamente estadounidense, ya que muchos otros países han comenzado a utilizar esta herramienta. La mayoría de estos países se

rige por el sistema de jurisprudencia del derecho anglosajón, lo que les permitió expandir por estatuto la ley sobre servidumbres y restricciones, con el fin de facilitar la existencia de las servidumbres de conservación al permitir la propiedad en servidumbres personales, de forma similar a lo que ocurre en los Estados Unidos.

Los países que se rigen por el common law y que hoy en día permiten hasta cierto punto el establecimiento de servidumbres de conservación son: Canadá (varias provincias, tales como Ontario, Columbia Británica, Nueva Brunswick y Alberta), Australia (varios estados, tales como Nueva Gales del Sur, Victoria, Queensland y Australia Occidental), Nueva Zelandia, Ghana, Kenia, Uganda y Tanzania. La utilización de las servidumbres de conservación por parte de aquellos países que se rigen por el derecho civil es más difícil de lograr, ya que aun el concepto de “propiedad de servidumbres personales” es ajeno y se encuentra específicamente prohibido en los códigos vigentes. Aun así, en México y Costa Rica se han aprobado algunas leyes del tipo de servidumbre de conservación con ciertas modificaciones locales, y en Chile existe una propuesta para crear este tipo de legislación.

UN FALLO JUDICIAL RECIENTE

La sentencia dictada en un caso llevado ante la Corte Suprema de Justicia de Maine en marzo de 2009 *Windham Land Trust vs. Jeffords* (967 A.2d 690), nos demuestra de qué manera la validación judicial de las servidumbres de conservación bien podría dar como resultado un aumento en el uso de dicha herramienta. En el caso mencionado, los anteriores propietarios de una parcela de 40 hectáreas donaron una servidumbre de conservación de 34 hectáreas al Windham Land Trust (Fideicomiso de Suelo Windham, de ahora en adelante, el Fideicomiso). No se estableció restricción alguna sobre las 6 hectáreas restantes, en los cuales había una granja con instalaciones y una residencia. La servidumbre de conservación establecía que su objetivo era preservar la propiedad y limitaba el uso de los propietarios a “fines recreativos residenciales”.

Los demandados, propietarios actuales de las 40 hectáreas, acordaron cumplir con la servidumbre cuando compraron la propiedad. Posteriormente, intentaron atraer al terreno restringido invitados que pagaban por realizar paseos en carreta, paseos en trineos tirados por caballos, trekking, paseos con raquetas de nieve y esquí nórdico en los caminos de explotación forestal, así como también actividades de pesca y patinaje sobre hielo en el lago. Los demandados alegaron que dicha actividad comercial era necesaria para generar ingresos para mantener los caminos y el lago.

Después de infructuosos intentos por lograr que los demandados mediaran en el conflicto, el Fideicomiso inició un juicio en su contra, alegando que el uso de la propiedad para fines comerciales por parte de los demandados violaba la servidumbre de conservación. El procurador general del estado, investido con las facultades estatutarias, intervino en el juicio para lograr el cumplimiento de la servidumbre. La Corte Suprema de Justicia debió determinar si la restricción en cuanto a los “fines recreativos residenciales” incluía los usos propuestos por los demandados.

La Corte podría haber interpretado el texto en forma favorable para el Fideicomiso o para los

demandados. Finalmente se decidió por avalar al Fideicomiso, estableciendo que los “fines recreativos residenciales” se referían a las actividades recreativas asociadas con los residentes que vivían en el terreno de las 6 hectáreas sin restricción, y que no incluían los usos lucrativos que realizaban las personas ajenas al predio. De esta manera, la Corte decidió rechazar el punto de vista de los demandados, según el cual el término “residenciales” simplemente se refería a los usos que generalmente eran secundarios a los usos residenciales y no relacionados con dicha parcela de 6 hectáreas. La Corte también rechazó las pruebas presentadas por los demandados, según las cuales la escritura en ocasiones se refería a “usos recreativos” sin incluir el término “residenciales”.

Y esa es la tarea de juzgar, cuando los tribunales deben decidir entre puntos de vista opuestos. No obstante, lo que podemos destacar en este caso es que, al avalar la posición del Fideicomiso, la Corte no siguió las tradicionales máximas constructivas para llegar a un resultado que favoreciera la protección de la servidumbre. Según la jurisprudencia de larga data, a la hora de interpretar restricciones sobre tierras, las dudas deberían resolverse a favor de permitir un uso más libre de la tierra en lugar de establecer mayores limitaciones de uso al propietario. La Corte podría haber tomado este concepto para alegar que la ambigüedad en la servidumbre de conservación permitía los usos comerciales propuestos. Sin embargo, la Corte decidió proteger la servidumbre de conservación al máximo. Además, decidió basarse en el “significado liso y llano” de la escritura para llegar a su decisión, descartando las pruebas que otros tribunales hubieran podido utilizar – es decir, la definición del término “residenciales” tal como se utilizaba en general en la ley y otras pruebas en torno a la operación.

La importancia de la sentencia en el caso del Windham Land Trust radica en el sólido apoyo otorgado a las servidumbres de conservación y la intención, al menos por parte de esta Corte, de exigir el cumplimiento de dichos intereses al máximo. En la medida que esta causa sea una precursora en sentencias futuras, resulta un hito significativo en cuanto al reconocimiento y la validación de las servidumbres de conservación.

BENEFICIOS Y COSTOS

La etapa de la adquisición

Muchos de los beneficios de las servidumbres de conservación son evidentes en la etapa de adquisición. Las servidumbres fomentan el creciente valor que tiene la preservación de las tierras en los Estados Unidos, donde actualmente las propiedades derivan su valor de sus características naturales e históricas y ya no solamente de su potencial para el desarrollo. Además, las servidumbres de conservación privadas consisten en programas no gubernamentales, por lo que los costos directos de adquisición no son asumidos por los gobiernos municipales, estatales o federales que experimentan escasez de fondos.

La compra de servidumbres de conservación permite realizar planes eficientes en cuanto a la conservación del suelo, ya que las organizaciones pueden lograr objetivos de preservación sin la necesidad de adquirir un derecho de propiedad. No es de sorprender que el crecimiento en las

TABLA 4.4.2 Tipos de donaciones individuales en especie, 2003

Tipo de donación	Monto promedio por donación, en US\$
Servidumbres	619.727
Inmuebles	201.112
Otras inversiones	158.903
Fondos mutuos de inversión	43.889
Acciones	34.279
Obras de arte y piezas de colección	6.282
Ropa	878
Artículos del hogar	808
Monto promedio, todas las donaciones (incluso las que no se muestran)	2.585

Nota: No se muestran todos los tipos de donaciones en especie.

Fuente: Wilson y Strudler (2006, figura A).

adquisiciones de servidumbres se haya acelerado si lo comparamos con las adquisiciones directas de derechos de propiedad de suelos de conservación. Finalmente, las servidumbres son transacciones consensuadas y evitan las amargas batallas causantes de divisiones derivadas de ciertos métodos de conservación coactivos, tales como la regulación gubernamental.

No obstante, han surgido varios motivos de preocupación en cuanto a la creación de servidumbres de conservación. Existe una cantidad significativa de subsidios fiscales federales, ya que el artículo 170(h) del Código de Recaudación Interna de EE.UU. otorga una deducción en el impuesto a las ganancias a los donantes de servidumbres de conservación a perpetuidad. En el ejercicio fiscal 2003, las deducciones relacionadas con las servidumbres de conservación y servidumbres históricas sumaron un total de US\$1,49 mil millones. Además, el monto promedio de una donación para servidumbre de conservación llegó a tres veces el monto promedio del segundo tipo de donación en el ranking, lo que sustenta la idea de que las servidumbres de conservación brindan beneficios fiscales principalmente a las personas con ingresos más altos (ver tabla 4.4.2). Adicionalmente, los ingresos derivados de los impuestos sobre la propiedad, tanto municipales como estatales, se ven reducidos debido al establecimiento de una servidumbre sobre una propiedad, lo que obliga al municipio a cortar los servicios o a aumentar la carga impositiva para otros ciudadanos con el fin de mantener los niveles de recaudación.

También debemos preguntarnos si todas las servidumbres de conservación promueven los objetivos de conservación y si todas estas servidumbres son consistentes en cuanto a un proceso público de uso de suelo. Las organizaciones sin fines de lucro pueden aceptar una donación de cualquier servidumbre de conservación que, por lo general, la realiza un contribuyente que desea obtener una deducción, incluso cuando la servidumbre no fomente un objetivo real de preservación. Las organizaciones nacionales han sugerido ciertas “prácticas recomendadas” para la adquisición, y

aunque dichas prácticas son útiles igualmente no son obligatorias. Además, las organizaciones sin fines de lucro no necesariamente adquieren servidumbres de conservación en cumplimiento de un plan público de uso de tierras, por lo que las servidumbres de conservación tal vez no formen parte de un programa de preservación coordinado en toda la comunidad.

Por otra parte, las organizaciones sin fines de lucro no se encuentran sujetas al proceso político y democrático y tal vez no respondan a la ciudadanía municipal. Esta situación podría llevar a conflictos, especialmente entre las organizaciones sin fines de lucro distantes que poseen servidumbres de conservación y la comunidad del municipio donde se encuentran las servidumbres. Ya en su momento, William H. Whyte (1959, 37) advertía acerca de los “silenciosos conflictos de clase y económicos” inherentes a las servidumbres de conservación.

En vista de los beneficios derivados de las servidumbres de conservación, podrían realizarse algunos ajustes en la etapa de la adquisición con el fin de convertir estas servidumbres en vehículos aún más sólidos de conservación para el interés público.

- Reformar el subsidio establecido en el Código de Recaudación Interna de EE.UU. con el fin de permitir una deducción para servidumbres de espacio abierto o de hábitat, solamente en el caso de que exista una certificación previa del gobierno municipal, estatal o federal que establezca que dicha servidumbre brinda un beneficio significativo de conservación pública. Esto ayudaría a garantizar que los fondos públicos que se utilizan a través de las deducciones se usen solamente en pos de objetivos ambientales importantes e integrales. Los donantes tendrían un incentivo para involucrarse en el proceso público de uso de suelos, brindando la ventaja de la planificación, coordinación e influencia.

Esta recomendación haría que las donaciones para servidumbres de espacio abierto y hábitat fueran coherentes con los requisitos establecidos para la deducción sobre servidumbres históricas, que requieren una aprobación gubernamental del sitio para obtener la deducción (Código de Recaudación Interna de EE.UU. § 170(h)(4)(A)(iv)). A pesar de que los costos de la transacción pueden aumentar, ciertos estados, tales como Massachusetts, que ya requieren una aprobación gubernamental para establecer restricciones de conservación privadas, igualmente se las han arreglado para crear una gran cantidad de este tipo de intereses.

- Las partes todavía podrían donar libremente servidumbres de conservación que no reúnen los requisitos según las pautas revisadas, aunque el público ya no subvencionaría estas donaciones. Los propietarios podrían seguir haciendo lo que desean con su propiedad.
- Debido a la escasez de datos sobre servidumbres de conservación, los estados deberían requerir a los condados llevar un registro de dichas servidumbres, independientemente de los otros registros de suelos.

La etapa operativa

La administración efectiva de una servidumbre de conservación requiere inspecciones y supervisión periódicas de la propiedad gravada, conversaciones con los propietarios acerca de violaciones

existentes o posibles en cuanto a la servidumbre y medidas para exigir el cumplimiento de la misma. Una administración sensata resulta esencial para garantizar el valor continuo de la servidumbre para el público y para supervisar el subsidio fiscal.

Existen ciertos beneficios aplicables a la propiedad sin fines de lucro durante la etapa operativa. La organización sin fines de lucro, no el gobierno, soporta el costo de la administración; una organización sin fines de lucro comprometida y con recursos adecuados puede lograr un trabajo excelente en este sentido. Las organizaciones sin fines de lucro se encuentran menos atadas a las presiones de los grupos de interés político y pueden recaudar (o, al principio, solicitar a los donantes) los fondos necesarios para las tareas de monitoreo.

No obstante, existen ciertos puntos de preocupación. Las organizaciones sin fines de lucro con fondos inadecuados y dirigencias débiles por lo general carecen del capital fiscal y organizacional para poder supervisar las servidumbres eficazmente. Aunque muchas organizaciones realizan bien su tarea, existen también denuncias de que ciertas organizaciones sin fines de lucro no monitorean, ni exigen el cumplimiento de las pautas relacionadas con las servidumbres que poseen... y algunas ni siquiera saben de su existencia. En este sentido, pueden tomarse diferentes medidas para aumentar la efectividad operativa de las servidumbres de conservación privadas.

- Una mayor cantidad de programas educativos y compilaciones de prácticas recomendadas, tales como las que ofrece la Land Trust Alliance, puede brindar una guía a aquellas organizaciones sin fines de lucro que deseen mejorar su administración. Sin embargo, queda por verse si las organizaciones con un débil funcionamiento se preocuparán por aprovechar estos beneficios.
- Los fiscales generales de cada estado pueden aumentar su actividad iniciando juicios para exigir el cumplimiento de las servidumbres de conservación cuando las organizaciones sin fines de lucro que poseen dichas servidumbres no lo hacen. El fiscal general está facultado para exigir este cumplimiento en vista de la autoridad que posee para representar el interés público en materia de fideicomisos, donaciones y organizaciones de caridad. El problema aquí es los recursos limitados, en particular en un momento en el que los fiscales generales del estado están despidiendo empleados. Una posibilidad sería solicitar el pago de una tasa que se abonaría por única vez cuando se inscribe la servidumbre de conservación y que se dedicaría exclusivamente a las tareas de exigencia de cumplimiento llevadas a cabo por el fiscal general.

La cuestión de la perpetuidad

Las servidumbres de conservación consisten en derechos de propiedad fijos y a perpetuidad que otorgan un importante nivel de protección a ciertas áreas del medio ambiente amenazadas. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, inevitablemente surgirán avances y desafíos en las circunstancias económicas y sociales, la tecnología, el entramado político y el medio ambiente. En vista de estos cambios inexorables, la falta de flexibilidad de las servidumbres a perpetuidad puede

generar un problema para las futuras generaciones. No es probable que esto ocurra a menudo. Se esperaría que la gran mayoría de las servidumbres de conservación se cumpliera según lo establecido. Pero, en muy raras ocasiones, un nuevo desarrollo podría requerir la modificación o aun la cancelación de una servidumbre de conservación a los fines del interés público.

Podría aumentarse la flexibilidad para el caso de estas excepciones de diferentes maneras:

- Aunque las juntas directivas de las organizaciones sin fines de lucro tienen la facultad de modificar las servidumbres de conservación, los síndicos o directores por lo general abrigan dudas a la hora de modificar las servidumbres, por temor a estar incumpliendo su deber fiduciario. Deberían aclararse las leyes sobre organizaciones sin fines de lucro para establecer que el deber del cuidado, la lealtad y la obediencia a la misión general no se está violando en el caso de que se llegue a una cierta transigencia en relación con una servidumbre específica.
- Los jueces podrían ser más agresivos a la hora de aplicar las doctrinas legales tradicionales que otorgan la flexibilidad necesaria en aquellas raras situaciones en que el interés público requiere cambios.
- Finalmente, el gobierno podría emplear la doctrina de la expropiación para fines públicos para “expropiar” las servidumbres de conservación que impiden el desarrollo del interés público. La organización sin fines de lucro que posee la servidumbre podría utilizar la compensación que reciba por la expropiación para preservar otras tierras.

La sentencia dictada en un caso del año 2008 logró resultados mixtos en cuanto a la cuestión de la flexibilidad. En el caso *Bjork con Draper*, el Tribunal de Apelaciones de Illinois trató el caso de una servidumbre de conservación que había sido otorgada a la Asociación de Espacios Abiertos de Lake Forest (Lake Forest Open Lands Association (886 N.E.2d 563)). La intención de la servidumbre otorgada a la Asociación por parte de un propietario anterior era que la propiedad permaneciera a perpetuidad como un paisaje y espacio abierto, prohibiendo el establecimiento o la construcción de estructuras de cualquier tipo. Los propietarios posteriores (los Draper) deseaban agregar una entrada circular de ladrillos en el lote y reemplazar algunas plantas.

La Asociación, después de conversaciones con los Draper, aprobó este cambio y realizó una modificación a la servidumbre de conservación. La Asociación consintió porque los Draper acordaron proveer tierras de sustitución según la servidumbre de conservación para el área de la entrada circular, para así seguir cumpliendo con el objetivo de conservación. Según la ley de servidumbres de conservación de Illinois, todo propietario de un inmueble hasta una distancia de 500 pies de la propiedad gravada con la restricción puede iniciar un juicio para exigir el cumplimiento de dicha restricción (Ill. Stat., ch. 765, sec. 120.4). Los Bjork, propietarios de un lote vecino, iniciaron un juicio para oponerse a la validez de la modificación.

La decisión correcta hubiera sido que el Tribunal avalara las modificaciones, ya que éstas reflejaban el acuerdo de las verdaderas partes en esta causa: la organización sin fines de lucro que poseía la servidumbre y el propietario cuya tierra se encontraba gravada. Resulta necesario brindar una cierta flexibilidad en las servidumbres de conservación para hacer lugar a los pedidos legítimos de un propietario, sobre todo cuando los objetivos de conservación no se ven comprometidos. Y el

caso Bjork parecía ser uno de ellos. Si no existe la posibilidad de llegar a ciertos acuerdos de modificación, los propietarios tendrán sus dudas a la hora de aceptar servidumbres de conservación, por lo que los esfuerzos generales de preservación se verán frustrados.

No obstante, el tribunal que dictó sentencia en el caso Bjork tuvo razón en forma parcial. El Tribunal sostuvo correctamente que existía una facultad para modificar la servidumbre, a pesar de que dicha servidumbre se había otorgado “a perpetuidad”. Sin embargo, el Tribunal se equivocó al sostener que, debido a que el texto original de la servidumbre prohibía todo tipo de estructuras, una modificación no podría alterar dicha provisión original y permitir la entrada circular. Esto no tiene sentido: ¿desde cuando las partes no pueden modificar “todos y cada uno” de los términos de un acuerdo?

La verdadera culpable aquí es el estatuto de Illinois, que otorga a los vecinos el derecho de exigir el cumplimiento de la servidumbre. Este estatuto probablemente se aprobó por una buena razón: garantizar que exista alguien que exija el cumplimiento de una servidumbre de conservación si la organización sin fines de lucro no lo hace. Sin embargo, tal como lo ilustra el ejemplo del caso Bjork, el derecho del vecino a exigir el cumplimiento de la servidumbre se opone a la transigencia y flexibilidad necesarias para adaptarse a las circunstancias cambiantes, a la vez que suma una gran cantidad de aprovechadores entrometidos a la ecuación.

CONCLUSIÓN

Las servidumbres de conservación privadas se han convertido en un factor principal en cuanto a las medidas de preservación. Se generan muchos beneficios cuando estas efectivas herramientas no gubernamentales se utilizan para salvaguardar el medio ambiente. Las servidumbres de conservación han permitido la utilización de la iniciativa, los recursos y el compromiso privados para garantizar que los espacios abiertos y el hábitat de vida silvestre se preserven para las futuras generaciones. Estas servidumbres han generado un impacto positivo en el paisaje de hoy y del futuro. Con algunas modificaciones en cuanto a su forma y uso, las servidumbres de conservación pueden convertirse en un vehículo aún más poderoso para garantizar la preservación natural, a la vez que fomentan el interés público.

REFERENCIAS

- Land Trust Alliance. 2005. National land trust census report. www.lta.org/census
- U.S. Census Bureau. 2006. State and metropolitan data book. Table E-1, State ranking—area and population. www.census.gov/compendia/smadb
- Whyte, William H., Jr. 1959. *Securing open space for urban America: Conservation easements. Technical Bulletin*. Washington, DC: Urban Land Institute.
- Wilson, Janette y Michael Strudler. 2006. Individual noncash charitable contributions, 2003. *Internal Revenue Service, SOI Bulletin* (número de primavera). www.irs.gov/pub/irs-soi/03inccart.pdf

4.5

Servidumbres, convenios y exenciones según el sistema de equidad: Limitaciones tradicionales y tendencias hacia el futuro

Joan Youngman | Septiembre 2001

Nota del editor: En este artículo se resume una conferencia que Dean Gerald Korngold, de la Facultad de Derecho de la Universidad Case Western Reserve, dio recientemente en el Instituto Lincoln. En dicha conferencia, Korngold esbozó la situación actual del derecho que rige los derechos de propiedad sin posesión y habló sobre las tendencias hacia el futuro.

La vida cotidiana nos presenta numerosos ejemplos de contratos mediante los cuales se dividen los derechos de posesión sobre una propiedad: un contrato de alquiler típico otorga al inquilino un período de posesión o domicilio a cambio del pago del alquiler; un acuerdo de copropiedad permite compartir o dividir la posesión sobre una propiedad; etc. Sin embargo, los derechos de propiedad sin posesión también son importantes, ya que brindan un mecanismo de regulación sobre el uso de tierras privadas. Algunos ejemplos son: los derechos de los propietarios de condominios sobre las áreas comunes en sus edificios; el contrato entre el dueño de una tienda y el responsable del centro comercial donde dicha tienda se encuentra; y convenios de las urbanizaciones enrejadas para restringir el acceso a los mismos. En ninguno de estos contratos se transfiere la posesión de la propiedad, pero todos afectan la vida diaria y los acuerdos de negocios. La adopción generalizada de restricciones públicas en cuanto a la zonificación durante el siglo pasado no ha limitado de manera alguna la función que cumplen los contratos sobre el uso de las tierras privadas, y hasta podría decirse que la ha mejorado al presentar las limitaciones sobre los derechos de uso de un propietario como un aspecto familiar y aceptado en cuanto a la propiedad de inmuebles.

De más está decir que un acuerdo sobre el uso de una propiedad podría tomar la forma de un simple contrato, ya sea entre vecinos, entre el propietario de una tienda y el responsable de un centro comercial, o entre los residentes de un condominio y la asociación de propietarios respectiva. No obstante, dicho contrato no necesariamente suele seguir vigente después de una venta, una herencia u otra forma de transferencia de la propiedad en cuestión. Así, una generación más

tarde, un tribunal bien podría negarse a exigir el cumplimiento de un contrato donde ni la persona que está violando sus disposiciones ni la persona que reclama el cumplimiento de las mismas eran las partes del contrato original. Por esta razón, la duración a largo plazo requiere que las restricciones sobre el uso de tierras privadas tomen la forma de una transferencia del derecho real, en lugar de un contrato.

EL NUEVO REPLANTEO DE LA PROPIEDAD

Parte de la complejidad de los derechos de propiedad sin posesión surge de las numerosas y, con frecuencia, ambiguas distinciones que tienen éstos en el sistema del *common law*. Los derechos de propiedad sin posesión se dividen en cuatro categorías:

- La servidumbre (*easement*) es un derecho de propiedad sin posesión sobre las tierras de un tercero.
- El usufructo (*profit*) permite al que lo posee ingresar a una tierra de la cual no es propietario y retirar recursos de la misma, como por ejemplo, extraer carbón o recolectar madera.
- El convenio (*covenant*), tanto el convenio real como la servidumbre según el sistema de equidad (*equity*), consiste en una promesa realizada entre los propietarios de tierras adyacentes, que sólo difieren en las medidas que pueden tomarse en caso de incumplimiento de la promesa.
- La servidumbre según el sistema de *equity* (*equitable servitude*) puede específicamente ser objeto de una exigencia de cumplimiento ordenando que se tome una medida y que se cumpla la promesa; el incumplimiento de un convenio real sólo da como resultado daños y perjuicios monetarios.

Resulta evidente, aun en base a esta descripción tan breve, que un derecho real en particular puede corresponder a más de una categoría. Por ejemplo, un contrato entre vecinos en el que acuerden no construir edificios comerciales en sus respectivas propiedades puede clasificarse como una servidumbre, una servidumbre según el sistema de *equity* o un convenio real, y cada una de estas formas conllevaría consecuencias legales diferentes.

Tradicionalmente, los tribunales solían ser más favorables a las servidumbres y resultaba poco probable que se inclinaran por los convenios reales o las servidumbres según el sistema de *equity*. Con el paso del tiempo, se desarrollaron dos categorías distintas del derecho de propiedad con el fin de tratar cuestiones similares en estos contextos tan diferentes. En el año 2000, el American Law Institute, una organización conformada por abogados, juristas y académicos preocupados con la reforma legal, dio un importante paso en sus intentos por simplificar y racionalizar la ley sobre derechos de propiedad sin posesión. En su Tercer Replanteo de la Ley de Propiedad, se adoptó un enfoque unificado y una nueva categoría, denominada “servidumbres”, que comprendía todas las clasificaciones anteriores. Los replanteos no tienen un efecto legal vinculante pero, con frecuencia, tienen influencia tanto sobre los legisladores que deben considerar las modificaciones en las leyes como sobre los tribunales que deben interpretarlas.

ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LAS POLÍTICAS

Los fallos judiciales sobre derechos de propiedad sin posesión por lo general tienen influencia

sobre otras cuestiones mayores relacionadas con la política pública a la hora de determinar si corresponde exigir el cumplimiento de estos contratos. Existen cuatro consideraciones principales que surgen de las políticas y que, por lo general, apoyan la exigencia de cumplimiento de estos contratos: la obligación moral que acompaña a la promesa, los intereses relacionados con la eficiencia económica, el respeto por la libertad de elección, y el deseo de promover un nivel de certeza en los contratos de negocios.

Obligación moral: Este concepto refleja un sentido de justicia al exigir el cumplimiento de una promesa y se aplica tanto a las partes originales del contrato como a sus sucesores propietarios. En el caso de las restricciones que afectan a los futuros compradores (es decir, restricciones que “vienen con el terreno”), cuando dichas restricciones se inscriben en un registro público donde se encuentran disponibles para la inspección, si no se exige el cumplimiento del contrato, se producirán ganancias imprevistas injustificadas para las partes que no cumplan dicho contrato. Los propietarios originales que celebraron el contrato lo hicieron en forma voluntaria y esperando algún tipo de beneficio. Posteriormente, los compradores seguramente llegaron a algún tipo de arreglo a la luz de estos contratos. El comprador de una propiedad con restricciones por lo general pagará menos por dicha propiedad que si se le hubiera permitido hacer un uso más lucrativo de la misma. Así, el nuevo propietario recibiría un beneficio injusto si, después de haber pagado un bajo precio de compra, con posterioridad fuera liberado de la obligación de cumplir con las restricciones originales.

Eficiencia y libertad de elección: Los contratos sin posesión promueven la eficiencia, ya que extienden en gran manera el rango de los posibles derechos de propiedad que pueden transferirse. Tomemos, por ejemplo, el caso de un propietario que desea asegurarse de que, en el futuro, no exista una construcción en un terreno adyacente, que le genere perjuicios. Debido a que no existe un derecho sin posesión, el único recurso que tendría dicho propietario sería comprar el terreno adyacente, aun cuando no deseara tener la propiedad del mismo y el hecho de ser propietario de dicho terreno impidiera cualquier otro tipo de uso discrecional por parte de un tercero. La capacidad de adquirir sólo una parte de la totalidad de los derechos que constituyen la propiedad permite una flexibilidad que puede beneficiar a todas las partes involucradas. De esta manera, las materias de eficiencia se encuentran estrechamente relacionadas con las que favorecen la libertad de elección. El valor que nuestra sociedad le da a la autonomía individual lleva a una suposición que favorece los arreglos privados voluntarios sobre la propiedad inmobiliaria. Y esto resulta de especial importancia cuando está en juego nuestro propio hogar, tal como ocurre en tantos contratos sobre el uso de un terreno.

Certeza: La exigencia de cumplimiento de contratos privados también fomenta el sentido de certeza y estabilidad que resultan necesarias para la planificación y la inversión a largo plazo. Por el contrario, una ordenanza de zonificación puede variar en diferentes momentos en particular o modificarse en respuesta a presiones políticas. Esto es un incentivo importante para que, en los contratos privados, se establezcan restricciones de uso sobre la propiedad, incluso cuando dichas limitaciones ya formen parte del código de zonificación municipal.

No obstante, estas razones se encuentran equilibradas por otras consideraciones políticas que pueden ir en contra de la exigencia de cumplimiento de una servidumbre. Tal vez la más significativa de estas consideraciones sea la desconfianza surgida hace siglos en el sistema del *common law* en cuanto a las restricciones sobre el uso, desarrollo y venta futura de un inmueble. Reconociendo que no tenemos un poder especial para predecir los asuntos sociales y económicos de las próximas generaciones, los tribunales, tradicionalmente, han limitado los alcances en que un contrato actual puede obligar a los futuros propietarios. De hecho, el término “*mortmain*”, que se aplica a la posesión de una propiedad sin la facultad de venderla, se refiere literalmente a la “mano muerta” de restricciones anteriores. Desde esta perspectiva, las consideraciones establecidas en las políticas que favorecen la eficiencia, la flexibilidad y la elección personal pueden actuar tanto en contra como a favor de la exigencia del cumplimiento de restricciones en casos específicos.

En algunos casos, esta materia tiene que ver con las restricciones sobre la enajenación de la propiedad o con disposiciones que hacen que el inmueble sea más difícil de vender. Sin embargo, la flexibilidad propugnada por la introducción de un mercado para nuevos derechos reales parciales por lo general no tiene en cuenta esta objeción. Una persona que desea comprar una propiedad sin la carga de una servidumbre de larga data por lo general puede hacerlo mediante una operación que consta de dos partes: comprar la propiedad gravada a un precio más bajo según lo estipula actualmente el mercado y, a la vez, pagar al poseedor del derecho de servidumbre el monto necesario para liberar la propiedad. Así, el comprador de una propiedad que se encuentra limitada, mediante un contrato privado, al uso residencial podría construir un centro comercial en ese lugar (suponiendo que estuviera permitido según las ordenanzas municipales de zonificación) si pudiera negociar con el vecino la cancelación del contrato que prohíbe dicha construcción. Este tipo de liberación de un “defecto de la propiedad” es muy común, como ocurre en el caso de un nuevo propietario que negocia con el inquilino actual el pago de un monto por concepto de interrupción anticipada del contrato de alquiler.

NUEVOS MODELOS PARA LOS FALLOS JUDICIALES

En vista de los esfuerzos realizados en el replanteo con el fin de liberar algo de la “mano muerta” de la clasificación según el sistema de *common law*, y dada la gran proliferación de restricciones comerciales, sobre condominios, sobre propietarios y de conservación que surgieron en los últimos años, ¿cuáles son los nuevos criterios que deberían aplicar los tribunales a la hora de determinar si deben exigir el cumplimiento de un contrato en particular?

Uno de los criterios que se debate con más frecuencia tiene que ver con lo siguiente: ¿deberían considerarse sospechosas algunas categorías de restricciones porque tal vez estén infringiendo algún derecho especial, tal como el derecho a la libertad de expresión individual? ¿Una asociación de propietarios podría prohibir a sus miembros colocar banderas y afiches políticos en sus propiedades? En una controversia ocurrida en la vida real, el consejo de administración de una cooperativa ubicada en la zona del lado este de Manhattan se enfrentó con el propietario de un inmueble que

se negaba a dejar de patrocinar bautismos en la piscina del apartamento (el propietario sostenía que muchos de los que se bautizaban en estas ceremonias eran jugadores de fútbol americano universitarios y que eran muy grandes para caber en una tina de baño). Nótese que estas controversias no involucran la primera enmienda de la constitución de EE.UU., que sólo prohíbe las restricciones gubernamentales a la libertad de expresión y religión, y no los contratos privados voluntarios. Las restricciones también tienen que ver cada vez más con temáticas arquitectónicas y estéticas, ya que combinan los motivos de preocupación respecto de las comodidades y servicios comunes a todos, con los problemas relacionados con limitar la expresión personal y la libertad individual.

En estos casos, en lugar de permitir que la materia determine el resultado, un enfoque alternativo consistiría en exigir solamente el cumplimiento de aquellos convenios que rigen el comportamiento externo, y no aquellos cuya intención es limitar la condición o las actividades personales dentro de una residencia privada. Así, esto permitiría que existan restricciones sobre la colocación de banderas y afiches en el exterior, pero no se prohibiría, por ejemplo, que las parejas no casadas pudieran convivir o que una iglesia realizara reuniones en un hogar (e incluso que llevara a cabo bautismos en la tina de baño). De más está decir que esto permitiría que existan restricciones sobre los efectos externos de dichos convenios, tales como lo relacionado con los desechos, el tránsito, el estacionamiento y el nivel de ruido. De manera similar, por lo general también se permitirían las limitaciones arquitectónicas relacionadas con el paisaje y los elementos externos de las construcciones, ya que estos aspectos tienen un importante efecto “en cadena” sobre los demás residentes.

El nuevo Replanteo de la Ley de Propiedad no intenta formular este enfoque mediante una norma formal. No obstante, sí recomienda que los tribunales tomen en cuenta las consideraciones generales emanadas de las políticas públicas a la hora de determinar si deben exigir el cumplimiento de una servidumbre en particular; además, hace hincapié en la necesidad de tratar especialmente los temas relacionados con la autonomía personal.

EL CASO ESPECIAL DE LAS SERVIDUMBRES DE CONSERVACIÓN

En la actualidad, la servidumbre de conservación es uno de los tipos de servidumbres más importantes y cuyo uso crece cada día más. Mediante esta clase de servidumbre se le transfiere a una organización conservacionista o unidad gubernamental el derecho de exigir el cumplimiento de una limitación sobre el desarrollo de propiedades privadas, lo que ilustra el gran potencial que tienen los derechos sin posesión. Con frecuencia, las familias que se encuentran más comprometidas con la preservación de sus tierras y tienen un fuerte sentido de su valor en calidad de espacio abierto son las menos interesadas en vender la propiedad a una organización de caridad o al gobierno. La servidumbre de conservación otorga una protección contra el desarrollo, a la vez que la tierra permanece en el ámbito de la propiedad privada. La organización que ostenta la servidumbre no tiene las responsabilidades inherentes a un propietario y, además, una parte del valor de la propiedad permanece en los registros tributarios. El gasto neto, aun teniendo en cuenta que la servidumbre debe comprarse, es menor al costo de la parcela completa. Resulta sencillo entender por qué las

servidumbres de conservación se han convertido en herramientas extremadamente populares para la preservación de terrenos.

Al mismo tiempo, algunos temas surgidos de las políticas públicas que van en contra de la exigencia de cumplimiento de otros tipos de servidumbres pueden también aplicarse a este caso. En particular, el malestar acerca de las restricciones a largo plazo sobre el uso de tierras toma una mayor magnitud, en este caso, debido a que la ley federal del impuesto a las ganancias permite una deducción por la donación de una servidumbre sólo si ésta es a perpetuidad. La perpetuidad significa mucho tiempo, y el uso apropiado de la tierra puede modificarse significativamente en el futuro. Las servidumbres de conservación también pueden otorgarse “en forma general”, lo que significa que también pueden aplicarse a organizaciones que no sean propietarias de inmuebles adyacentes. La limitación original de los convenios para los propietarios vecinos reflejó la preocupación de que los terceros que se encontraban distantes podrían no estar interesados o no tener información acerca de los problemas municipales, y podrían no tener un interés particular en promover una utilización eficaz del suelo y un desarrollo económico eficiente. También podría resultar difícil ubicarlos en el caso de ser necesaria la liberación de un convenio o servidumbre. Finalmente, existen aspectos antidemocráticos conflictivos en un sistema que permite a las partes privadas imponer restricciones perpetuas en el uso del suelo sin una adecuada supervisión pública.

Estas preocupaciones no son motivo suficiente como para recomendar cambios generales en la ley de servidumbres de conservación, tales como restricciones según el tipo de propiedad de un inmueble o una limitación uniforme sobre la duración de los mismos. Estos requisitos serían una respuesta demasiado rígida, en particular cuando se necesita más tiempo para comprender cuán fundamentados estarían dichos recelos. La mayor fortaleza de nuestra herencia basada en el sistema del *common law* radica en las decisiones individuales fundamentadas en la experiencia en lugar de en amplias legislaciones basadas en el razonamiento abstracto. Este enfoque permite a los tribunales intervenir en forma selectiva en aquellos casos excepcionales en los que el interés público tal vez no apoye la exigencia de cumplimiento de una servidumbre específica. Y esta ya es una respuesta común, por ejemplo, en el ámbito del derecho de los perjuicios, en donde un fallo en particular puede limitarse solamente a daños y perjuicios monetarios. Los procuradores generales estatales podrían también ejercer en mayor medida una función de supervisión y, así, representar el interés público de manera más activa a medida que la utilización de las servidumbres de conservación se extiende cada vez más.

CONCLUSIÓN

Los derechos de propiedad sin posesión se encuentran tan extendidos como las servidumbres de paso y son tan comunes como los convenios establecidos en un acuerdo de una asociación de propietarios. La gran utilidad de este tipo de servidumbres otorga una gran importancia a las medidas que se tomen para modernizar y racionalizar su aplicación. Al mismo tiempo, y debido a que su influencia se hace sentir en muchos aspectos de la vida cotidiana, el análisis judicial de sus efectos legales brinda un contexto dentro del cual pueden considerarse los puntos fundamentales de las políticas públicas.

4.6

Conservación de suelos y las comunidades

Mark C. Ackelson | Julio 2009

Escuchamos mucho acerca de comunidades en estos días, y como individuos es probable que pertenezcamos o vivamos en comunidades que puedan tener valores comunes. En las comunidades donde los valores e intereses de las personas no son necesariamente compartidos, sin embargo, las interacciones y la toma de decisiones pueden ser más complicadas.

Al trabajar en la red de fideicomisos de suelos, muchos de nosotros nos hemos acostumbrado a considerar sólo las comunidades naturales, excluyendo a los seres humanos que nos rodean. Para ser más efectivos, sin embargo, tenemos que tener en cuenta la gama completa de comunidades, con todas sus complejidades humanas y ecológicas.

LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD DE FIDEICOMISOS DE SUELOS

En 1980, el abogado de Boston Kingsbury Brown asumió como *fellow* en el Lincoln Institute of Land Policy. Viajó por todos los Estados Unidos para explorar el papel que cumplen las organizaciones sin fines de lucro en la protección del suelo, el agua, la vida silvestre y las áreas de recursos agrícolas, históricos y de paisaje en sus comunidades locales. Browne encontró cientos de organizaciones, conocidas como fideicomisos de suelos, diseminadas por casi todos los estados, pero la mayoría de ellas tenía poca o ninguna conexión con las demás.

Más adelante, Browne y el Instituto Lincoln convocaron a los líderes de muchos fideicomisos de suelos para explorar maneras de formar una red para fortalecer su efectividad. De esas reuniones surgió el Intercambio de Fideicomisos de Suelos (Land Trust Exchange), que se conoce ahora como la Alianza de Fideicomisos de Suelos (Land Trust Alliance), y es hoy el portavoz de la comunidad nacional de conservación de suelos. Hay más de 1.700 fideicomisos de suelos en todos los estados, que responden a necesidades de conservación a nivel local o regional, según lo definen las comunidades a las que pertenecen. En su totalidad, estas organizaciones han protegido aproximadamente 990.000 km².

EL VÍNCULO ENTRE LOS FIDEICOMISOS DE SUELOS Y LAS COMUNIDADES LOCALES

En mi cargo de la Fundación del Patrimonio Natural de Iowa (Iowa Natural Heritage Foundation, o INHF), he dedicado mi vida a proteger los recursos naturales. He trabajado con colegas y socios para conservar y restaurar lugares especiales, fundamentalmente por su valor ecológico, de paisaje y de uso público. El trabajo de la Fundación es respaldado principalmente por los residentes urbanos, pero la mayor parte de nuestro trabajo se desarrolla en áreas rurales.

Otros fideicomisos de suelos trabajan en barrios urbanos o en proceso de urbanización, áreas de vida silvestre, sitios turísticos o paisajes con agricultura diversa. Algunos fideicomisos de suelos trabajan sólo en una comunidad, condado, cuenca hídrica o estado, mientras que otros lo hacen a nivel nacional o internacional. Algunos trabajan para proteger jardines y parques comunitarios, áreas naturales de alta calidad, ecosistemas completos, vías verdes y senderos, la calidad del agua, el hábitat silvestre o sitios históricos. La definición, comprensión y participación de las comunidades humanas en muchos de estos entornos diversos puede ser difícil pero también provechosa.

Una de las diferencias principales entre INHF y la mayoría de los otros fideicomisos de suelos es nuestro trabajo en senderos, que puede ser controversial y difícil de manejar. Los senderos exigen tenacidad, un financiamiento complejo y voluntad política, pero conectan a la gente y sus comunidades entre ellas y con la naturaleza. También ayudan a construir redes de usuarios entre los promotores locales, voluntarios y líderes cívicos que trabajan en conjunto para adquirir, desarrollar, manejar, mejorar e integrar el uso de los senderos en la trama de la comunidad. El trabajo en senderos de INHF me ha ayudado a apreciar esta generosa conexión entre el suelo, la gente y la comunidad.

A veces, la actividad de conservación se interpreta como proteger el suelo *de* la gente, por medio de leyes y sistemas legales. Pero si no ayudamos a construir relaciones entre la gente y el suelo, nuestros esfuerzos serán resistidos y pueden quizás llegar a perderse. Como lo señaló el conservacionista nacido en Iowa Aldo Leopold (1949, viii), “Maltratamos el suelo porque lo vemos como un recurso que nos pertenece. Cuando consideremos el suelo como una comunidad a la cual pertenecemos, podremos comenzar a usarlo con amor y respeto”. La manera en que interactuamos con el suelo y el agua predice en gran medida nuestro futuro y las relaciones entre nosotros mismos. Los fideicomisos de suelos ya respetan nuestras comunidades naturales, pero tenemos que respetar también a nuestras comunidades humanas. Apreciamos la trama de conexiones que es la naturaleza, pero muchas veces la interpretamos como algo abstracto, en vez de parte de nuestra trama social y comunitaria.

UN ESTUDIO DE COMUNIDAD

A principios de 2008 ayudé a explorar estos temas en una encuesta de fideicomisos de suelos realizada en colaboración con la Alianza de Fideicomisos de Suelos y el Centro para Comunidades Integrales (Center for Whole Communities). El propósito de la encuesta y de las entrevistas fue

comprender mejor cómo los fideicomisos de suelos perciben y se conectan con las comunidades a las que brindan servicios. Los datos del informe provinieron de 361 encuestados en 39 estados, que representan casi un cuarto de todos los fideicomisos del país. Los encuestados comprendieron la necesidad de hacer participar a las comunidades en su trabajo, incluso si en la actualidad no lo estaban haciendo.

La encuesta y las entrevistas mostraron que frecuentemente, pero no siempre, había una falta de conexión entre el lugar donde opera el fideicomiso de suelos y los beneficiarios principales de su trabajo. Los resultados nos ayudan a comprender dónde se encuentra el movimiento hoy en día, y qué trayectorias está explorando para poder ser más inclusivo.

Por ejemplo, muchos fideicomisos de suelos están tratando de cambiar su enfoque, pasando de proteger especies y paisajes, a comprometerse con sus comunidades humanas más amplias. Los casos de estudio nos ayudan a comprender cómo los fideicomisos han llegado a sus objetivos y a las estrategias actuales de compromiso comunitario, y cómo están ampliando su misión y sus alianzas para realizar su trabajo de manera más efectiva. Las reflexiones e historias de aquellos que entrevistamos proporcionan valiosa información acerca del pensamiento de los líderes de los fideicomisos de suelos.

Los fideicomisos de suelos están trabajando casi universalmente en zonas de patrones demográficos, de uso y de propiedad del suelo cambiantes. Muchos de estos cambios están ocurriendo rápidamente, ya que los propietarios rurales están envejeciendo y ausentándose cada vez más. Hasta el 50 por ciento de estos suelos podría cambiar de manos durante los próximos 20 años. Los costos cada vez mayores del suelo les hace cada vez más difícil a los propietarios competir con las áreas urbanas en constante expansión, la agricultura industrial y las propiedades vacacionales.

Ya no nos podemos dar el lujo de suponer que los valores que nos motivan a los activistas de la comunidad de fideicomisos de suelos (como la diversidad de las especies y los espacios abiertos) son los mismos que motivan a las comunidades humanas a las que prestamos servicios, incluyendo entre ellas a los socios pasados y presentes de conservación del suelo, y a los propietarios. Tenemos que escuchar cuáles son sus necesidades y valores, y descubrir dónde se entran con la misión del fideicomiso de suelos.

Al conectarse con las diversas comunidades de las que forma parte, un fideicomiso de suelos puede aumentar su comprensión del trabajo social y ambiental más amplio que debe realizar, y responder mejor a las necesidades locales. Al compartir recursos con sus vecinos e intercambiar estrategias de administración, se beneficiará no sólo la gestión del suelo sino también las relaciones profundas con el mismo, que son cruciales para llevar adelante una misión de conservación de largo plazo. El compromiso con la comunidad también puede ayudar a ampliar el respaldo del público al trabajo del fideicomiso de suelos.

La encuesta también preguntó sobre el acceso del público a suelos protegidos, como un indicador de la conexión del fideicomiso de suelos con su comunidad. Como muchos fideicomisos usan

servidumbres de conservación (acuerdos legales de conservación voluntarios y perpetuos), el suelo protegido permanece en manos privadas, y el acceso al público queda frecuentemente a discreción del dueño. Los suelos propiedad directa de los fideicomisos de suelos, o adquiridos en sociedad con entidades públicas, generalmente están abiertos a un cierto nivel de acceso público.

Si se permite el uso tradicional del suelo (como la caza, pesca, caminatas y la gestión apropiada de bosques y agricultura), se reforzará la sensibilidad y las conexiones con la comunidad local. Esto puede ayudar a demostrar y reforzar la gestión apropiada de los recursos especiales, y al mismo tiempo conectar a los residentes locales en forma más profunda con el suelo.

MIRANDO HACIA ADELANTE

Muchos fideicomisos de suelos están adoptando una visión de largo plazo sobre su trabajo, en el contexto de las necesidades comunitarias, colaborando con varios grupos para identificar modos en que la conservación puede beneficiar otros objetivos, como de viviendas económicas, salud pública, fuentes locales de alimentos, desarrollo económico y ayuda para residentes necesitados. Estos esfuerzos pueden requerir una reorientación de los fideicomisos de suelos propiamente dichos, un nuevo enfoque sobre sus alianzas, y la voluntad de atraer a nuevos grupos para sustentar un temario más amplio en la comunidad.

Los fideicomisos de suelos han reconocido desde hace tiempo la importancia de las comunidades. Ahora las definiciones se están ampliando, y los líderes de los fideicomisos están aprendiendo a comprender a estas comunidades y sus diversas necesidades. Si recordamos que nuestro interés en el suelo es en realidad un interés en la gente, podremos desarrollar comunidades más fuertes y obtener mayor respaldo para la conservación a largo plazo. Si integramos los fideicomisos de suelos y nuestras misiones con las comunidades a las que prestamos servicios, beneficiaremos no sólo la conservación de recursos naturales, sino también a comunidades en todo el país.

REFERENCIAS

- Center for Whole Communities. 2008. *Building a new movement: Land conservation and community*. September. www.wholecommunities.org
- Leopold, Aldo. 1949. *A Sand County Almanac*. New York: Oxford University Press.

4.7

Conservación por medio del voto: El uso de referendos locales para la preservación de espacios abiertos

H. Spencer Banzhaf, Wallace E. Oates y James Sanchirico | Abril 2008

El movimiento de conservación ha hecho uso tanto de empresas privadas como de programas públicos para preservar suelos de valor ecológico, estético e histórico. Un esfuerzo particularmente exitoso ha sido el uso de referendos para la conservación de espacios abiertos. De 1998 a 2006, unos 1.550 referendos en los escrutinios de estados, condados y municipios en todos los EE.UU., y su tasa de éxito fue muy alta: casi el 80 por ciento de estas medidas fueron aprobadas, muchas de ellas por un amplio margen.

Estos referendos abarcan una amplia gama de objetivos de conservación: la preservación de suelos agrícolas; la protección de humedales, praderas y bosques ecológicamente sensibles y la creación de nuevos espacios recreativos, para nombrar sólo algunos. Varias de estas medidas han sido iniciadas por organizaciones de base y otras por funcionarios públicos.

La experiencia de los EE.UU. respecto a los referendos para la conservación, específicamente su irrefutable eficacia, plantea algunas preguntas interesantes. ¿Qué nos dice esta experiencia acerca de las preferencias del electorado estadounidense respecto a la conservación de espacios abiertos? En particular, ¿podemos inferir algunas generalizaciones sobre estos referendos locales acerca de lo que quieren las personas en lo que se refiere a la preservación de los espacios abiertos?

Un segundo grupo de asuntos se relaciona con la forma y la eficacia de los instrumentos de referendo en sí mismos. ¿Hay algún tipo de referendo que obtenga mejores resultados que otro? Por ejemplo, ¿tienen las propuestas que dependen del financiamiento mediante bonos locales más probabilidades de ser aprobadas que las que son financiadas mediante incrementos de los impuestos inmobiliaria locales (u otras formas de tributación local)? ¿Qué lecciones deben aprender los que abogan por la conservación en sus esfuerzos para promover la preservación de los espacios abiertos?

Nuestro estudio reciente, respaldado por el Instituto Lincoln, ha utilizado los conjuntos de datos de LandVote respecto a todos los referendos conocidos sobre los espacios abiertos en los

EE.UU. de 1998 a 2006 (Banzhaf, Oates y Sanchirico 2007). LandVote está integrado por el Fideicomiso para los Suelos Públicos (Trust for Public Land); la Alianza de Fideicomisos de Suelos (LandTrust Alliance) colaboró en este esfuerzo hasta 2001. Estos datos indican el número de votos de *sí* y de *no* emitidos en cada referendo y, en la mayoría de los casos, proporcionan información descriptiva acerca del referendo mismo: el mecanismo utilizado para financiar la medida propuesta, el propósito de la propuesta de preservación y, a menudo, el nivel del financiamiento.

Los datos revelan una historia interesante. La figura 4.7.1 muestra el número de referendos aprobados respecto a los espacios abiertos en comparación con los que fueron llevados ante el electorado de cada estado. Se puede observar que la aprobación de referendos es un fenómeno nacional, aunque son un poco más frecuentes en el área noreste. La figura 4.7.2 muestra los altos niveles de apoyo que han recibido estas medidas. Cada barra de este histograma representa la fracción de todas las elecciones en las cuales el voto de *sí* figuró en el rango indicado del 5 por ciento.

Los datos básicos de LandVote han sido suplementados con ciertas otras variables (por ejemplo, los atributos comunitarios según el censo de los EE.UU., datos respecto al uso de los suelos y datos agrícolas por condado, información acerca de la presencia de especies en vías de extinción y un conjunto de variables políticas clave) para estudiar las características de las comunidades que protegen (o no protegen) los espacios abiertos y las formas de las medidas de referendos que reciben el mayor respaldo.

FIGURA 4.7.1 Referendos sobre espacios abiertos en Estados Unidos, 1998–2006

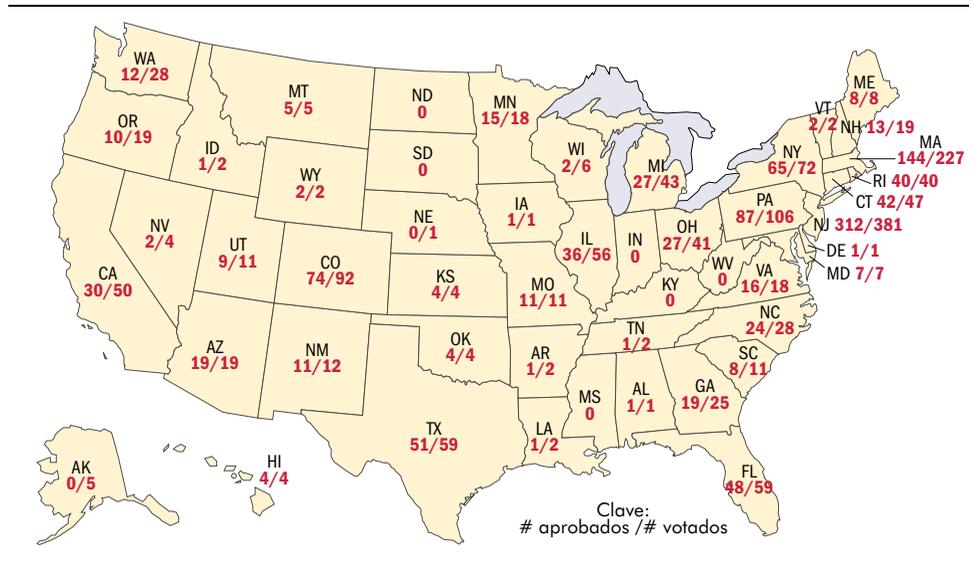
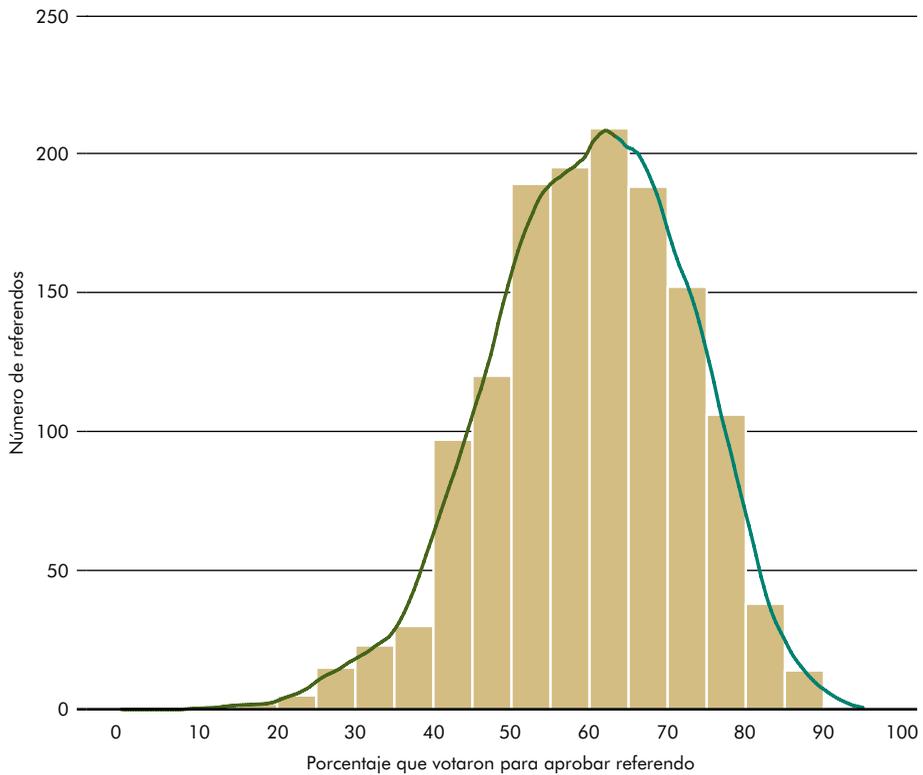


FIGURA 4.7.2 Referendos sobre espacios abiertos muestran altos niveles de apoyo



UN ASUNTO BÁSICO DE LA INFERENCIA ESTADÍSTICA

Antes de abordar nuestros resultados con mayor detalle, es preciso analizar un asunto particularmente complicado de la inferencia estadística: los teoremas básicos (y poderosos) del análisis estadístico mediante los cuales podemos realizar inferencias acerca de poblaciones completas a base de muestras de observaciones, por lo general, dependen del carácter aleatorio de la muestra. De no ser así, podría haber sesgos sistemáticos en la subpoblación estudiada, lo cual podría tener como resultado inferencias erróneas en lo que se refiere a las características de una población más amplia. Si lo que interesa es realizar inferencias abarcativas acerca de las preferencias de la población estadounidense en lo que se refiere a la preservación de espacios abiertos, idealmente se necesitaría una muestra aleatoria de los individuos o las comunidades.

No obstante, las comunidades en las cuales se han llevado a cabo referendos sobre los espacios abiertos no constituyen una muestra aleatoria de los condados o los municipios de los EE.UU. De

hecho, las organizaciones ambientales han seleccionado, por lo general con mucho cuidado, las jurisdicciones en las cuales hay evidencia de que dichas medidas tienen una alta probabilidad de éxito. El Fondo de Conservación y el Fideicomiso para los Suelos Públicos, incluso, han publicado manuales que explican cómo diseñar medidas de referendos y el mejor lugar para presentarlas (Hopper y Cook 2004; McQueen y McMahon 2003). Ciertamente, nuestra muestra de las comunidades en las que, en efecto, se han llevado a cabo referendos no es aleatoria, de manera que no podemos interpretar sus características y sus resultados como representativos de las actitudes o las preferencias del país en su conjunto.

Los economistas le han prestado mucha atención a este problema del sesgo en la selección y han desarrollado un conjunto de técnicas estadísticas para analizarlo. Estos enfoques suelen involucrar la estimación estadística de una ecuación de primera etapa (llamada la “ecuación de selección”), la cual explica las inclinaciones o las características que llevan a las personas (o, en nuestro caso, a las comunidades) a comportarse de la manera prescrita (a nuestros efectos, a llevar a cabo referendos). Utilizando los resultados de esta ecuación, se puede proceder a la ecuación de resultado de segunda etapa, la cual explica el porcentaje de votos de *sí* de nuestra muestra de referendos locales de una manera que controla la autoselección de las comunidades en las cuales, en efecto, se llevaron a cabo referendos.

ALGUNOS RESULTADOS DE LAS ECUACIONES DE SELECCIÓN Y DE RESULTADO

La ecuación de primera etapa, la cual permite controlar la autoselección en la ecuación de resultado, también proporciona algunos datos interesantes acerca de las características de las comunidades que han decidido llevar a cabo referendos respecto a los espacios abiertos. Por ejemplo, las comunidades con niveles más altos de educación y niveles más bajos de respaldo al Presidente Bush en la elección del año 2000 tenían más probabilidades de llevar a cabo referendos para la conservación.

En lo que se refiere a las inquietudes ecológicas, se encuentra que las comunidades con un número relativamente alto de especies en vías de extinción y con más superficies de agua presentan una probabilidad más alta de llevar a cabo referendos respecto a los espacios abiertos. Además, las comunidades en las que un porcentaje más alto de su población vive en áreas urbanizadas tienen una tendencia mayor a llevar a cabo referendos para la conservación. Este dato puede reflejar el deseo de preservar lo que queda de los espacios abiertos más limitados: el valor incrementado de una materia prima escasa.

De mayor interés son las soluciones de nuestras ecuaciones resultantes de segunda etapa, las cuales indican qué determina la cantidad de votos por el *sí* en nuestra muestra de referendos (después de controlar el problema de selección). Aquí, se puede observar que las comunidades que deciden llevar a cabo referendos respecto a los espacios abiertos en años específicos son precisamente las que tienen una mayor probabilidad de votar a favor en ese momento.

Este resultado ofrece dos interpretaciones (que no se excluyen mutuamente). En primer lugar,

puede reflejar la astucia de los líderes comunitarios para responder a las preferencias locales. En segundo lugar, podría ser el resultado de la eficacia de los fideicomisos de suelos regionales o nacionales en la selección de jurisdicciones; esta interpretación es coherente con otro estudio cuyo resultado fue que las comunidades con más fideicomisos de suelos son más propensas a respaldar la conservación en las urnas (Sundberg 2006).

Respecto a las características de las comunidades, se encuentra que las poblaciones más educadas y con menos niños son más propensas a votar a favor de los referendos respecto a los espacios abiertos. Las ciudades con más densidad poblacional también tienden a respaldar estas medidas, lo cual (como en las ecuaciones de selección) puede señalar cierta preocupación por la preservación de la cantidad relativamente modesta de espacios abiertos restantes.

Un asunto particularmente interesante (y complejo) es el rol de la titularidad de un hogar en el respaldo de las medidas respecto a los espacios abiertos. Los estudios sobre las tendencias tributarias locales indican que las comunidades con una fracción relativamente grande de inquilinos tienden a invertir más en programas públicos locales (Oates 2005). Los observadores han sugerido que el “efecto del inquilino” puede ser el resultado de la percepción que tienen los inquilinos de que ellos no tienen que pagar por estos servicios. De acuerdo con la tributación inmobiliaria local, la responsabilidad formal del pago de impuestos recae en el arrendador; el inquilino nunca ve una factura de impuestos. Por lo tanto, puede existir cierto “espejismo del inquilino” dentro del cual



© Alex Diekmann/contrato de The Trust for Public Land

Tanto en 2000 como en 2004, los votantes en el Condado Gallatin, Montana, aprobaron, con una amplia mayoría, un bono de espacio abierto para contribuir a conservar más de 100 kilómetros cuadrados de áreas agrícolas y hábitats de fauna silvestre en todo el país.

los inquilinos sencillamente no son conscientes de la medida en que la tributación inmobiliaria local afecta sus alquileres. Si es cierto que los inquilinos piensan que reciben servicios públicos locales gratuitamente, es posible que tengan una inclinación a favorecer la preservación de los espacios abiertos locales. (Los inquilinos también tienden a respaldar otras formas de gastos públicos locales).

Los propietarios de hogares pueden tener sus propias razones para apoyar los programas para la conservación de los suelos. La preservación no sólo proporciona una amplia gama de beneficios, sino que la restricción asociada a los suelos disponibles para desarrollo puede limitar la oferta de vivienda en cierta área y, por consiguiente, aumentar el valor de las viviendas existentes. Podríamos, por lo tanto, esperar que surgiera un “efecto del propietario de hogar” de modo que las comunidades con una tasa más alta de titularidad de hogares tengan una probabilidad mayor de respaldar en las urnas los referendos respecto a los espacios abiertos. Claramente, los propietarios de hogares deben entender que el valor de esta ganancia excede al aumento en sus impuestos (ya sea en la forma de un aumento de la tributación inmobiliaria actual o de futuras responsabilidades tributarias de acuerdo con el financiamiento mediante bonos).

En nuestras ecuaciones, se ha incluido una variable que indica el porcentaje de propietarios de hogares en la jurisdicción. Como se ha visto, el efecto de esta variable no es claro. El signo de esta variable podría ser positivo (si el efecto del propietario de hogar domina el efecto del inquilino) o negativo (si el efecto del inquilino es dominante). A diferencia de otros estudios sobre los gastos públicos locales en los cuales el signo estimado de la variable suele ser negativo, en general, nuestras ecuaciones resultantes indican que la variable del propietario de hogar tiene un signo positivo.

En el caso de los referendos respecto a los espacios abiertos, el efecto del propietario de hogar, por lo tanto, parece dominar el efecto del inquilino. En nuestra muestra de los condados, por ejemplo, se ve que un aumento del 10 por ciento en la cantidad de propietarios de hogar en un condado se asocia a un aumento del 3 por ciento en los votos de *sí* en el referendo. En nuestro estudio de los municipios, se ve un aumento más modesto de un 1 por ciento en el respaldo. Las comunidades con una fracción más grande de propietarios de hogar parecen tener una inclinación mayor a favorecer los referendos respecto a la conservación.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS REFERENDOS RESPECTO A LOS ESPACIOS ABIERTOS

Uno de los principales resultados respecto a la política que surge de este estudio es que las propuestas de referendos que conllevan el financiamiento mediante bonos reciben un apoyo considerablemente mayor de los votantes que los referendos que dependen de la tributación inmobiliaria local. Los residentes locales parecen preferir claramente la deuda por financiamiento y no por tributación.

La selección entre la financiación mediante bonos o mediante tributación es un asunto de gran interés para los estudiosos de las finanzas públicas. En el siglo XIX, el famoso economista británico, David Ricardo, señaló que existe una equivalencia formal entre el financiamiento de una medida

mediante la tributación actual o mediante la emisión de una deuda. En un caso, los individuos (o un grupo de individuos dentro de una comunidad) pagan por un proyecto en el momento mediante la autoimposición tributaria en el período actual; en el otro, posponen el pago hasta una fecha futura, en efecto, emitiendo pagarés. No obstante, en un mercado crediticio que funcione perfectamente, el valor actual de los pagos futuros para saldar la deuda de los pagarés (o los bonos), que se descuentan a la tasa de interés del mercado, será igual que el valor de los pagos de impuestos actuales. Por lo tanto, mientras los individuos tengan acceso gratuito a los mercados crediticios, en realidad, deberían ser indiferentes a las alternativas de financiamiento mediante tributación o deuda.

Esta proposición se ha consagrado como el teorema de la equivalencia ricardiana, la cual postula que la combinación del financiamiento mediante tributación y deuda en el presupuesto público es, en esencia, irrelevante. Si el gobierno decide disminuir los impuestos emitiendo bonos y aumentando las futuras responsabilidades tributarias, los individuos sencillamente responderán incrementando sus ahorros actuales para lograr mantener su perfil de consumo planeado más adelante. En tal escenario, el déficit financiero no tiene efecto alguno en el gasto total ni en la economía. Este resultado está limitado por una serie de condiciones importantes, pero es una proposición bien fuerte y controvertida. La misma ha dado paso a un conjunto sustancial de pruebas empíricas con resultados bastante variables.

El argumento a favor de la equivalencia ricardiana es mucho más convincente en el contexto de las finanzas públicas locales que en un contexto nacional porque la fuente de la equivalencia es el funcionamiento normal de los mercados de suelos locales. Una amplia gama de literatura empírica ha demostrado que todas las características locales, incluidas: la calidad de las escuelas locales, el acceso a empleos, las ventajas ambientales y los niveles de tributación local, se capitalizan en los valores de las propiedades locales. Las personas están dispuestas a pagar más para vivir en comunidades con servicios de mejor calidad e impuestos más bajos (Fischel 2001).

Por lo tanto, si una comunidad opta por el financiamiento mediante deuda (en lugar de la tributación actual), se autoimpone un nivel equivalente de futuras responsabilidades tributarias que tenderá a capitalizarse en los valores de la propiedad local. Los residentes, en efecto, pueden optar por financiar los gastos públicos mediante la tributación actual o mediante una reducción equivalente en el valor de mercado de sus hogares. En un modelo simple de las finanzas locales, es directa la demostración de esta equivalencia, de que las personas racionales deben ser indiferentes al financiamiento mediante tributación o deuda en el ámbito local.

Utilizando nuestro conjunto de datos exclusivos, se pudo realizar una prueba directa de la equivalencia ricardiana y se encontró una clara preferencia del financiamiento mediante deuda en lugar de tributación en nuestras ecuaciones resultantes de segunda etapa. En torno a los valores de la media de nuestros datos, un referendo municipal que haga uso del financiamiento por medio de bonos tiene más probabilidades de adicionar de 8 a 9 puntos porcentuales de votos por el *sí* en las urnas en comparación con una propuesta que dependa de la tributación inmobiliaria local.

Un referendo en un condado tiene más probabilidades de incrementar 3 puntos porcentuales. Otros estudios de estos referendos han obtenido el mismo resultado (Nelson et al. 2006). Kotchen y Powers (2006) alegan que estos resultados constituyen un claro rechazo de la equivalencia ricardiana.

Al realizar un análisis más detenido, se entiende que esta conclusión no es necesariamente cierta por una interesante e importante razón. Para que se cumpla la equivalencia ricardiana, los individuos tienen que poder tomar a préstamo de acuerdo con los mismos términos que los gobiernos. Claramente, ése no es el caso en el contexto de las finanzas estatales y locales en los EE.UU. Los ingresos de los intereses de los bonos estatales y municipales están exentos de la tributación de acuerdo con los impuestos federales, lo cual los hace bien atractivos para los posibles compradores. Como resultado, los gobiernos estatales y locales, por lo general, pueden tomar a préstamo con tasas de interés significativamente más bajas (varios puntos porcentuales) que las que se ofrecen a otros prestatarios, incluidos los prestatarios individuales y el Gobierno Federal.

En estas condiciones, es lógico que los tomadores de préstamos individuales traten de aprovechar las ventajas con las que cuentan los gobiernos estatales y locales. Los tomadores de préstamos racionales intentarían redirigir sus carteras de deudas hacia emisiones de los gobiernos estatales y locales; esta estrategia, en efecto, les permitiría sustituir su propia deuda individual por emisiones de deuda pública a precios menores. Por lo tanto, el resultado de que los residentes locales prefieren el financiamiento mediante bonos en lugar de la tributación inmobiliaria actual no representa un rechazo de la equivalencia ricardiana. Se esperaría obtener este resultado en cualquier ámbito en el cual el sector público pueda tomar a préstamo de acuerdo con términos más favorables (es decir, a tasas de interés más bajas) que el sector privado.

En resumen, aunque la preferencia que se observa por el financiamiento mediante bonos no se puede aceptar, tal cual, como un rechazo de la equivalencia ricardiana, dicha preferencia, no obstante, tiene implicaciones significativas en lo que se refiere al diseño de los referendos locales para la preservación de los espacios abiertos. Dichos referendos tienen más posibilidades de ser aprobados si su financiamiento depende de emisiones de bonos locales que si depende de la tributación inmobiliaria actual.

LOS REFERENDOS LOCALES Y EL MOVIMIENTO DE CONSERVACIÓN

La extensión del uso y el éxito de los referendos locales para la preservación de los espacios abiertos proporcionan cierto respaldo *prima facie* a la eficacia del movimiento de conservación al utilizar este instrumento para lograr sus objetivos. Nuestros modelos estimados indican, por ejemplo, que en las comunidades en las cuales se han llevado a cabo estos referendos, se predice que recibirán un nivel de respaldo relativamente más alto, de 5 a 7 puntos porcentuales en promedio, que las comunidades en las cuales no se han llevado a cabo referendos para la conservación. Estas comunidades, además, tienden a estar localizadas en áreas que tienen más especies en vías de

extinción y más superficies de agua que proteger. Todos estos resultados son coherentes con la visión de que el movimiento de conservación ha identificado satisfactoriamente las comunidades en las cuales los referendos tienen una probabilidad relativamente más alta de ser aprobados, aunque muchos referendos locales son aprobados sin respaldo exterior.

Sin embargo, este acierto no significa que no se pueda mejorar. Analicemos el siguiente ejercicio conceptual. De los 240 referendos realizados en condados de 1998 a 2006, señalamos el tercio superior (80), el cual, según nuestra muestra, tenía la mayor probabilidad de realizar un referendo respecto a los espacios abiertos. Podríamos ver este grupo como el conjunto de comunidades con más probabilidades de ser seleccionadas para la realización de un referendo de acuerdo con las prácticas actuales del movimiento de conservación. Por lo tanto, utilizando nuestra ecuación resultante, señalamos las 80 comunidades con más probabilidades de aprobar dichas medidas. Es de suponer que este conjunto de comunidades sería la prioridad principal si nuestro modelo se utilizara como una herramienta de planificación.

Los dos conjuntos no coinciden completamente. Encontramos que el conjunto seleccionado de acuerdo con las “prácticas de selección actuales” recibe un voto promedio por el *sí* del 62 por ciento, con 64 jurisdicciones que reciben más del 50 por ciento. Por otro lado, las 80 comunidades que nuestro modelo predice que obtendrán los resultados más exitosos reciben un voto promedio por el *sí* del 68 por ciento, con 79 jurisdicciones, de las 80, que reciben más del 50 por ciento. Este modelo, por lo tanto, identifica varias jurisdicciones en las que se predice que los referendos tendrían un alto respaldo, pero en los cuales dichas medidas, en realidad, no se presentaron.

Nuestra investigación no sólo proporciona una descripción útil de los patrones históricos y la experiencia respecto a los referendos para la conservación; también puede ayudar a informar y a guiar los fideicomisos de suelos y otras organizaciones dedicadas a la conservación en sus esfuerzos para ayudar a las comunidades a preservar los espacios abiertos en los EE.UU.

REFERENCIAS

- Banzhaf, H. Spencer, Wallace E. Oates, and James Sanchirico. 2007. The conservation movement: Success through the selection and design of local referenda. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fischel, William A. 2001. *The homevoter hypothesis*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kotchen, Mathew J., and Shawn M. Powers. 2006. Explaining the appearance and success of voter referenda for open space conservation. *Journal of Environmental Economics and Management* 52:373–390.
- Hopper, Kim, and Ernest Cook. 2004. *Conservation finance handbook: How communities are paying for parks and land conservation*. San Francisco: The Trust for Public Land.
- McQueen, Mike, and Ed McMahon. 2003. *Land conservation financing*. Washington, DC: Island Press.
- Nelson, Eric, Michinori Uwasu, and Stephen Polasky. 2006. Voting on open space: An analysis of the decision to hold a referendum and of referendum results. Mimeo. Minneapolis: University of Minnesota.
- Oates, Wallace E. 2005. Property taxation and local public spending: The renter effect. *Journal of Urban Economics* 57:419–431.
- Sundberg Jeffrey. 2006. Voting for public funding of open space. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

4.8

Vínculos del crecimiento y el uso del suelo con el abastecimiento de agua

Matthew McKinney | Abril 2003

En los últimos años, el Instituto Lincoln ha patrocinado cursos ejecutivos para directores de planificación estatales en el noreste y el oeste de EE.UU. En octubre de 2002, más de 25 funcionarios de planificación de 14 estados del oeste del país se reunieron en Portland, Oregón, con el fin de comparar sus experiencias, aprender de los éxitos y fracasos de cada uno y participar en reuniones informativas, conferencias y presentaciones de casos. Uno de los paneles de debate durante este curso se tituló “La función que cumple el agua en la gestión del crecimiento”. El presente artículo brinda un panorama general de las opciones de políticas alternativas para vincular el uso del suelo con el abastecimiento de agua, a la vez que ofrece algunas sugerencias para la investigación, la educación y el desarrollo de políticas posteriores.

Durante el verano boreal de 2002, varias comunidades del estado de Colorado impusieron restricciones en el riego debido a una sequía histórica que estaba azotando el estado. En toda la zona del *Front Range* de Colorado, desde Fort Collins hasta Colorado Springs, los funcionarios actualmente contemplan la posibilidad de adoptar un programa coordinado para ayudar a los propietarios a comprender cuándo pueden regar y cuándo no (Smith 2002). Al mismo tiempo, el gobernador Bill Owens y otros funcionarios estatales esperaban a la fecha del artículo, poder cooperar con la administración del presidente Bush para talar más árboles en las zonas altas de Colorado con el fin de aumentar el abastecimiento de agua (Stein 2002). La idea básica que sustenta esta propuesta (basada en décadas de estudio de los bosques estatales de Colorado) radica en que la eliminación de cerca del 40 por ciento de la totalidad de los árboles en esa área aumentará significativamente la corriente de aguas del deshielo de primavera (*Denver Post* 2003). Una propuesta de esta naturaleza podría modificar el perfil de Colorado en el futuro.

La situación en Colorado es sintomática de las áreas urbanas a lo largo de la zona occidental de las Montañas Rocosas, una de las regiones con el crecimiento más rápido del país... y una de las más secas. Uno de los problemas más desafiantes en cuanto al uso del suelo en esta región es

encontrar la cantidad de agua necesaria para suplir la demanda de áreas urbanas en vías de expansión, además de proporcionar agua para el uso agrícola, comercial, recreativo y ambiental.

Sin embargo, el tema del agua no es únicamente un problema del oeste del país. Varias comunidades, desde Florida hasta Massachusetts, experimentaron algún tipo de racionamiento del agua durante la sequía de verano del año 2002 (Snyder 2002). A modo de ejemplo, la ciudad de Frederick, en Maryland, ha experimentado una crisis de abastecimiento de agua debido al crecimiento rápido y la mala planificación. Después de imponer una prohibición a los nuevos desarrollos, los funcionarios municipales aprobaron una ordenanza en septiembre de 2002 que limitará el acceso de los desarrolladores al agua cuando Frederick supere la crisis inmediata y levante la moratoria que pesa sobre la construcción. Otra prueba de la creciente necesidad de vincular el crecimiento y el uso del suelo con el abastecimiento de agua es la conferencia realizada en febrero de 2003 y patrocinada por el Instituto de Derecho Ambiental, la Asociación Estadounidense de Planificación y otras organizaciones, titulada *Crecimiento húmedo: ¿La ley de aguas debería controlar el uso del suelo?*. Esta conferencia se llevó a cabo en el Centro de Recursos del Suelo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chapman, en Orange, California, quienes también fueron patrocinadores del evento.

OPCIONES DE POLÍTICAS

El agua y el suelo son inseparables. No obstante, la necesidad de vincular el crecimiento con el abastecimiento de agua en el proceso de toma de decisiones sobre el uso del suelo parece ser un fenómeno relativamente reciente. Según un análisis preliminar, existen cuatro opciones principales de políticas para lograr esta vinculación.

Mercados relacionados con el agua

En su informe del año 2001, titulado *El agua y el crecimiento en Colorado*, investigadores del Centro de Derecho de Recursos Naturales de la Universidad de Colorado expresan lo siguiente: "(...) gestionar el crecimiento mediante una política de aguas (...) probablemente no es una opción que valga la pena considerar". Los investigadores llegaron a esta conclusión, al menos en parte, debido a dos observaciones: el abastecimiento abundante de agua en la ciudad de Pueblo no ha fomentado el crecimiento en ese lugar, y la falta de agua no ha limitado el desarrollo del condado de Douglas, la región de más rápido crecimiento en todo el país. Los autores explican que existen varias cuestiones de mayor peso alrededor del impacto del uso del suelo y el crecimiento sobre el recurso del agua. La creciente demanda en el uso de agua municipal tiende a agotar las fuentes de agua y, en consecuencia, diezmar las poblaciones de peces, las oportunidades recreativas y otros valores ambientales, aumentar la contaminación del agua, fomentar las controversias entre estados y aumentar el precio del agua. Aunque estos efectos son indiscutibles y generan, a su vez, otros problemas, en realidad nos distraen de la cuestión sobre si el abastecimiento del agua puede o debería dirigir el crecimiento y en qué medida.

En el oeste del país, el agua se considera un derecho de propiedad privada (Getches 1984). Puede separarse de la tierra y puede comprarse y venderse en el mercado libre, tal como cualquier otra mercadería. En Colorado, así como en otros estados del oeste, es común oír a la gente decir “el agua fluye colina arriba hacia el dinero”, lo que significa que el agua se redistribuye hacia aquellos lugares donde se la valora más (o donde está la gente que pagará más por ella), tal como lo ilustra el sistema transfronterizo que desvía el agua que proviene de la ladera occidental de Colorado, pasando por la Divisoria Continental, hacia las áreas metropolitanas ubicadas a lo largo de la ladera oriental. Según este sistema legal e institucional, es bastante común transferir derechos de agua de la agricultura (que representa cerca del 75 por ciento del uso del agua en el oeste) a las áreas urbanas en creciente expansión.

De esta manera, los mercados de agua facilitan el crecimiento mediante la adquisición del elemento vital necesario para el uso de suelos y el desarrollo urbano (Anderson y Leal 2001). Pero ¿qué ocurre si una comunidad o región se interesa en gestionar el crecimiento con el fin de promover los espacios abiertos, los corredores de vida silvestre y la provisión de agua para las comunidades de peces, usos recreativos y otros valores ambientales? ¿Cómo puede la disponibilidad de agua (o, más precisamente, la falta de agua) dirigir el crecimiento y el uso del suelo hacia mejores áreas y, así, reducir los conflictos con otros objetivos comunitarios?

Doctrina del fideicomiso público

Una forma es establecer prioridades en el uso del agua mediante el proceso político. El artículo II, inciso 1, de la constitución de Hawái establece lo siguiente: “Todos los recursos naturales públicos se encuentran bajo la custodia del estado para el beneficio de la población”. El artículo II, inciso 7, expresa que “el estado tiene la obligación de proteger, controlar y regular el uso de los recursos de agua de Hawái para el beneficio de la población”. El mismo inciso 7 continúa diciendo que la agencia estatal de recursos de agua “establecerá los criterios en cuanto a las prioridades de uso del agua, a la vez que garantizará los derechos accesorios y los derechos de uso correlativo y ribereño existentes (...)”. En su interpretación de estas disposiciones constitucionales, el Código de Aguas del Estado de Hawái explica que el estado posee tanto la facultad como el deber de preservar los derechos de las generaciones presentes y futuras sobre las aguas del estado, y que el estado tiene el deber de tomar en cuenta el hecho de que es un depositario público a la hora de planificar y asignar los recursos citados.

La doctrina del fideicomiso público de Hawái no es poco común: la mayoría de los estados del oeste del país contienen textos similares en sus constituciones (Sax 1993). Hawái, sin embargo, parece ser un caso único en cuanto al nivel que asigna al agua en base a la doctrina del fideicomiso público. El código de aguas del estado declara que el agua no debe asignarse solamente al uso doméstico, agrícola, comercial e industrial, sino que también debe utilizarse para proteger los derechos tradicionales y consuetudinarios de Hawái, mantener el equilibrio ecológico y la belleza de los paisajes, proteger la fauna piscícola y la vida silvestre y ofrecer oportunidades recreativas

para el público. Con el fin de lograr estos objetivos, la Comisión para la Gestión del Recurso del Agua tiene la responsabilidad de desarrollar un plan de uso del agua que asigne la misma según una “utilización benéfica razonable” y de regular su uso y explotación (Derrickson y otros 2002).

En 1997, la Comisión emitió permisos de aprovechamiento del agua para usos agrícolas y fuera de la corriente en el sistema de agua de la acequia Waiahole. Esa decisión fue apelada ante la Suprema Corte de Hawái, que anuló la decisión de la Comisión y falló que la doctrina del fideicomiso público y el código de aguas del estado establecen que, al menos en este caso, el uso público del agua dentro de la corriente recibe una consideración especial por sobre el uso privado fuera de la misma. Tanto en este caso como en aplicaciones similares de la doctrina del fideicomiso público, podemos observar que es posible que ciertas jurisdicciones establezcan prioridades en cuanto al uso del agua y luego permitan al mercado reasignar los derechos del agua de un tipo de uso a otro, en forma coherente con las prioridades establecidas en el derecho y el proceso político (Sax 1993).

Políticas basadas en la evidencia

En lugar de recurrir a los mercados de agua, a la doctrina del fideicomiso público o a alguna combinación de ambas, varias jurisdicciones en todo el país han elaborado políticas que exigen específicamente que se vincule la disponibilidad del agua con el desarrollo. De acuerdo con la ordenanza adoptada en Frederick, Maryland, los funcionarios municipales analizarán cada desarrollo propuesto y decidirán si la ciudad es capaz de proveer el agua necesaria. Según esta ordenanza, el 45 por ciento del excedente de agua se asignará a nuevos desarrollos residenciales; el 30 por ciento, a proyectos comerciales e industriales; y el 25 por ciento a otros usos, tales como edificios gubernamentales y hospitales.

En otros estados se han adoptado políticas similares, según las cuales los desarrolladores deben demostrar que poseen un abastecimiento de agua adecuado antes de que se aprueben las propuestas de desarrollo. De acuerdo con Charles Unseld, director de la Oficina de Crecimiento Inteligente de Colorado, varias comunidades a lo largo de la región del *Front Range* de Colorado están imponiendo este tipo de restricciones, al menos después de estudiar cada caso. En octubre de 2001, el gobernador de California, Gray Davis, firmó el proyecto de ley del senado N° 221, según el cual los desarrolladores de propuestas para realizar subdivisiones de 500 unidades o más deben demostrar que poseen derechos de acceso al agua antes de poder recibir la aprobación definitiva. Aunque este requisito puede evitarse si se llevan a cabo desarrollos de menores proporciones, igualmente representa un paso más hacia el objetivo de controlar el crecimiento según la disponibilidad del agua.

El marco de políticas más amplio en el que se vincula el abastecimiento de agua con el crecimiento tal vez sea la Ley de Gestión de Aguas Freáticas de Arizona. Las fuentes de agua freática abastecen a casi la mitad de la demanda total anual de agua en Arizona (Jacobs y Holway, sin fecha). Al igual que la mayoría de los estados del oeste del país, la agricultura representa cerca del 70 por

ciento del uso del agua en Arizona, aunque dicho porcentaje se está reduciendo lentamente a medida que la demanda municipal aumenta y la economía agrícola disminuye. En respuesta a una creciente preocupación en cuanto a la explotación de aguas freáticas (es decir, bombear y utilizar aguas subterráneas a un ritmo mayor al que dicha fuente de agua puede reabastecerse en forma natural), la legislatura aprobó la Ley de Gestión de Aguas Freáticas (GMA, por sus siglas en inglés) en 1980, firmada por el gobernador de ese entonces, Bruce Babbitt.

La GMA estableció cuatro “áreas de gestión activa” (AMA, por sus siglas en inglés) alrededor de las áreas más pobladas del estado: Phoenix, Pinal, Prescott y Tucson, y, en 1993, se creó una quinta AMA en Santa Cruz. El objetivo principal de la GMA es mantener un equilibrio a largo plazo entre la cantidad de agua freática que se extrae en cada área de gestión y la cantidad de agua que puede reabastecerse, tanto en forma natural como artificial. Esto se logra mediante una combinación de requisitos obligatorios de conservación del agua e incentivos para aumentar el abastecimiento existente. Con el fin de lograr el objetivo del “límite seguro”, la GMA evita que se aprueben nuevas subdivisiones en las AMA a menos que los desarrolladores demuestren que el abastecimiento de agua renovable estará disponible por 100 años.

Durante una revisión de la GMA realizada recientemente por una Comisión del Gobernador, los responsables de la gestión del agua en Arizona llegaron a la conclusión de que el programa de “abastecimiento de agua garantizado” es responsable de gran parte del progreso significativo que se ha logrado en las municipalidades con un rápido crecimiento en cuanto a dejar de lado la utilización desmedida de las aguas freáticas para dar lugar al uso de fuentes de agua renovables, tales como el agua proveniente del río Colorado y la reutilización de efluentes.

Otro posible mecanismo derivado de las políticas con el fin de vincular el crecimiento y el uso del suelo con el abastecimiento de agua es la utilización de perímetros de crecimiento urbano (UGB, por sus siglas en inglés). Según las leyes que autorizan la utilización de UGB en Oregón, en la actualidad no se destaca el factor de la disponibilidad de agua como una variable para determinar dónde debería establecerse el límite. No obstante, Ethan Seltzer, director del Instituto de Estudios Metropolitanos de Portland, de la Universidad Estatal de Portland, comentó que no resulta inconcebible crear un UGB dentro del cual los desarrolladores deban demostrar la disponibilidad de agua para los fines del crecimiento propuesto.

Estrategias de gestión del agua y del suelo

Además de imponer políticas que vinculen en forma explícita la disponibilidad del abastecimiento del agua con los desarrollos propuestos, existen otras maneras de suplir la demanda de más cantidad de agua para apoyar el desarrollo. La utilización de las fuentes de agua existentes en forma más eficiente mediante la conservación, la xerojardinería y la observancia de otras medidas de ahorro del agua pueden liberar más cantidad de la misma. La planificación para sequías, la captación de aguas y sistemas de uso *in situ* de aguas grises también pueden ser útiles para conseguir el abastecimiento con el fin de suplir la demanda. La explotación de aguas freáticas y el uso conjunto

de aguas superficiales y subterráneas puede llegar a ser apropiado para algunas comunidades. El almacenamiento de agua en pequeña escala y fuera de la corriente también podría ayudar a algunas comunidades a satisfacer sus ansias de crecimiento, aunque estos métodos pueden llegar a ser muy costosos y generar controversias en cuanto al medio ambiente.

Otra opción mencionada anteriormente es la de aumentar el abastecimiento de agua a través de la tala de árboles y la gestión de la vegetación. Aunque algunos debaten los méritos técnicos de esta opción, casi todos deben cuestionar su factibilidad política. Durante la década pasada, ciertos grupos conservacionistas y ambientales han desafiado en forma continua las prácticas de tala de árboles en tierras federales en toda la región oeste del país, lo que con frecuencia ha inmovilizado durante años en los tribunales los tan necesarios proyectos de tala de rescate y restauración.

LA BÚSQUEDA DE UNA ÉTICA DEL AGUA Y EL SUELO

En un número reciente de la revista *National Geographic* se indica lo siguiente: “Entre los fantasmas ambientales que enfrentan a la humanidad en el siglo XXI (el calentamiento global, la destrucción de las selvas tropicales, la pesca marítima excesiva, etc.) el primero y principal es la falta de agua potable (...)” (Montaigne 2002). En vista de lo que el Banco Mundial denomina “la desalentadora aritmética del agua”, el autor llega a la conclusión de que la gente en todo el mundo parece estar haciendo hincapié en dos enfoques comunes a este problema: el uso eficiente de las fuentes de agua disponibles y la utilización de soluciones a nivel municipal e incentivos al libre mercado para fomentar la conservación.

La relación existente entre el agua, el crecimiento y el uso del suelo es un problema mundial que será resuelto con más efectividad a nivel municipal y regional. Aunque en este artículo hemos analizado varias opciones de políticas públicas, queda claro que aún hay mucho por aprender de otros países. Se necesitará un mayor trabajo de investigación, documentación y análisis acerca de la efectividad de políticas y prácticas alternativas si el artículo de la *National Geographic* está en lo cierto: que las fuentes limitadas de agua son o serán el principal problema ambiental que deberán enfrentar las comunidades.

A medida que buscamos formas efectivas de integrar el agua, el crecimiento y el uso del suelo, resulta útil tener en cuenta la “ética del suelo” desarrollada por el conservacionista Aldo Leopold (1949, 224-225): “Una cosa es correcta cuando tiende a preservar la integridad, estabilidad y belleza de la comunidad biótica. Una cosa es incorrecta cuando tiende a lo contrario”. La ética del suelo, según Leopold, se fundamenta en la premisa de que el individuo es miembro de una comunidad de partes interdependientes. Esta ética brinda una dirección moral a las relaciones entre las personas y la sociedad y entre los seres humanos y la comunidad biótica, que incluye el suelo, las plantas y los animales o, en forma colectiva, el suelo y el agua. Este principio debería inspirarnos y brindarnos una guía a medida que desarrollamos políticas públicas efectivas con el fin de sustentar las comunidades y los paisajes.

REFERENCIAS

- Anderson, Terry L. y Donald R. Leal. 2001. *Free market environmentalism*, edición revisada. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Denver Post. 2003. Keep forest bill's focus on fire (11 de febrero).
- Derrickson, S.A.K. y otros. 2002. Watershed management and policy in Hawaii: Coming full circle. *American Water Resources Association* 38(2).
- Getches, David H. 1984. *Water law in a nutshell*. St. Paul, MN: West Publishing Co.
- Jacobs, Katharine L. y James M. Holway. Sin fecha. *Managing for sustainability in Arizona: Lessons learned from 20 years of groundwater management*. Manuscrito sin publicar, disponible en el Departamento de Recursos de Agua de Arizona.
- Leopold, Aldo. 1949. *A Sand County almanac*. Nueva York: Oxford University Press.
- Montaigne, Fen. 2002. Water pressure. *National Geographic* (septiembre): 9.
- Sax, Joseph L. 1993. Bringing an ecological perspective to natural resources: Fulfilling the promise of the public trust. *Natural resources law and policy: Trends and directions*, Lawrence J. MacDonnell y Sarah F. Bates, editores. 148-161. Washington, DC: Island Press.
- Smith, Jerd. 2002. Cities may equalize water rules. *Rocky Mountain News* (8 de noviembre): 11A.
- Snyder, David. 2002. A new direction in water law: Frederick ordinance resembles western U.S. approach. *Washington Post* (23 de septiembre): B01.
- Stein, Theo. 2002. A clear-cut drought solution? Logging urged to boost runoff, but eco-groups object. *Denver Post* (10 de noviembre): 1.

5

Política tributaria inmobiliaria

Introducción | Héctor S. Serravalle

En el libro *Progreso y miseria*, el político y economista estadounidense Henry George (1839-1897) propuso la adopción de un impuesto único sobre el valor del suelo como un medio idóneo para alcanzar la equidad social. En este capítulo se analizan las relaciones entre el crecimiento económico, el desarrollo social y la tributación inmobiliaria en Estados Unidos.

El crecimiento de la economía se mide mediante la evolución de índices macroeconómicos como el PIB, las exportaciones e importaciones. Los indicadores de desarrollo social muestran “cómo” se distribuye internamente el crecimiento de la economía entre sectores sociales; algunos ejemplos son los índices de necesidades básicas, de alfabetización, de mortalidad infantil, etc.

El artículo de Jeffrey Chapman y Rex L. Facer II analiza la relación entre el desarrollo económico y el gasto en infraestructura, y la influencia de ésta sobre el valor de las propiedades. Investigaciones realizadas en EE.UU. (Gramlich 1994) muestran que el gasto en infraestructura es soportado en mayor medida por los gobiernos municipales, y sólo supletoriamente por el gobierno nacional. Sin embargo, en los últimos tiempos, algunas leyes federales, estatales, e incluso sentencias de la Corte Suprema, han limitado las fuentes naturales de financiamiento de los municipios, obligándolos a buscar alternativas para cubrir sus erogaciones. Existen distintas opciones de obligaciones: los bonos garantizados por la solvencia y capacidad crediticia del municipio emisor; o los bonos destinados a financiar proyectos de capital, respaldados por el incremento de recaudación de impuestos inmobiliarios que producirán las nuevas inversiones.

Una modalidad actualmente utilizada en 47 estados es el financiamiento por incremento impositivo (Tax Increment Financing o TIF), destinado a financiar proyectos de revitalización de zonas urbanas deprimidas, cuyo repago será provisto por la recaudación impositiva derivada del aumento esperado en el valor de las propiedades. Otra herramienta financiera usada es el Distrito de Instalaciones Comunitarias (Community Facilities District o CFD). En este caso, son los dueños del suelo los que forman un CFD, con el objeto de emitir bonos de deuda para financiar desarrollos nuevos a partir de suelos baldíos. Para amortizar la obligación CFD, se incluirá un ítem especial en las nuevas facturas de impuesto sobre las propiedades alcanzadas. En América Latina no es

frecuente la utilización de estas herramientas financieras, aunque a veces, para la concertación de empréstitos bancarios y de organismos financieros, suelen hacerse estimaciones sobre el incremento de la recaudación de impuestos, derivado del aumento de los avalúos de inmuebles beneficiados por los proyectos a financiar.

Richard F. Dye y David F. Merriman hacen un análisis sobre estadísticas de ciudades donde se aplicó el TIF, comparándolas con otras donde no se implementó. Se preguntan los autores si aplicar el TIF en una determinada zona generará un crecimiento en los avalúos de propiedades en todo el municipio. Basándose en datos comparados, afirman que los valores inmobiliarios, en municipios que habían adoptado TIF en alguna zona, crecían al mismo ritmo, o hasta con más lentitud, que en aquellos donde no se utilizaba esta herramienta financiera. Al mismo tiempo, la implementación de TIF en algunos distritos comerciales de la ciudad reduce el crecimiento del valor inmobiliario de las áreas de negocios sin aplicación TIF. Adicionalmente en los municipios que aplican el TIF en algunos sectores, las áreas sin TIF no crecen rápidamente, y hasta lo hacen con más lentitud que los municipios similares que no utilizan el TIF.

Barry Bluestone y Chase M. Billingham exponen la preocupación gubernamental por la excesiva dependencia de algunos municipios (por ejemplo en Massachusetts), respecto de los ingresos por impuestos inmobiliarios. Analizan los efectos perjudiciales en las ciudades industriales más antiguas, donde el abandono de las actividades fabriles produjo la pérdida de puestos de trabajo y una pronunciada baja en los ingresos de sus habitantes, muchos de los cuales emigraron en busca de ciudades más prósperas, lo que ha limitado seriamente la capacidad de captación de recursos del municipio. El escaso aumento de los avalúos inmobiliarios en antiguos enclaves industriales contrasta con la dinámica valorización del suelo en ciudades vecinas que están habitadas por sectores con mayor poder adquisitivo. Se genera así un desarrollo desigual en la infraestructura urbana y en la prestación de servicios públicos.

Un estudio sobre 26 ciudades revela que el rezago en los avalúos de las propiedades ha causado un grave daño en la capacidad de autofinanciamiento de los municipios de las ciudades industriales más antiguas. Éstas tuvieron que aumentar las tasas del impuesto para compensar la pérdida de ingresos, mientras al mismo tiempo, las ciudades más prósperas redujeron sus tasas sin afectar la prestación de los servicios. Dos factores contribuyeron a mitigar parcialmente la brecha en el nivel de gasto municipal per cápita entre las comunidades prósperas y las antiguas ciudades industriales: a) el sesgo redistributivo de las transferencias estatales y federales; y b) la denominada Propuesta 2½ de 1980, que impuso límites máximos a las tasas de la imposición municipal sobre inmuebles y al incremento de los avalúos fiscales.

Este fenómeno de la desigual dotación de bienes públicos entre ciudades de un mismo país, y lo que ello significa para las expectativas de sus habitantes y las migraciones internas, es frecuente en América Latina. Poblaciones del interior, que en su momento fueron polos de desarrollo por la producción de insumos regionales altamente requeridos (caucho, algodón, caña de azúcar o carbón

mineral), se transformaron en “pueblos fantasmas” cuando las nuevas tecnologías ofrecieron sustitutos producidos en países de manufactura.

Ronald C. Fisher analiza la presunta “injusticia” de los impuestos inmobiliarios y las preocupaciones de algunos economistas por las consecuencias perjudiciales de esta tributación. Según estudios previos realizados por Fisher (2007), en 2005 los impuestos municipales sobre inmuebles aportaron el 28% de los ingresos totales de las ciudades en EE.UU.; pero a su vez representaron el 75% de los impuestos recaudados en este nivel de gobierno.

Comparando el producto del impuesto inmobiliario con otros tributos, su recaudación fue equivalente a la del impuesto a las ventas; y también del impuesto a las ganancias empresariales. Si se quisiera reemplazar el impuesto municipal sobre las propiedades por alguno de los impuestos citados, sin ampliar la base imponible, sería necesario duplicar su tasa, con las consecuencias indeseadas que ello implicaría. Entonces, ¿el aumento en el valor de las propiedades ha sido paralelo al crecimiento económico? Los valores del mercado inmobiliario en EE.UU. tradicionalmente han reflejado el crecimiento, pero esto sólo en el largo plazo; permaneciendo relativamente estables en el corto plazo. Se ejemplifican algunos mecanismos para reducir la carga tributaria y atenuar los efectos del desfase entre el impuesto y los ingresos de los contribuyentes.

David Brunori investiga la idea de establecer un impuesto al valor del suelo, excluyendo los edificios y mejoras, como una forma de tributación eficiente y equitativa. Para evaluar la consistencia de opiniones académicas y políticas opuestas, realizó encuestas interrogando a dirigentes políticos y funcionarios de gobierno, obteniendo los siguientes resultados:

- ¿Cuál es su conocimiento sobre la tributación exclusiva al valor del suelo, eximiendo a los edificios y mejoras? (Más del 70% respondió que estaba “muy o algo familiarizado” con el tema en cuestión).
- ¿Cuál es su conocimiento sobre la tributación a tasa diferencial, gravando al suelo con una tasa mayor que a los edificios y mejoras? (El 67,5% respondió que estaba “muy o algo familiarizado” con el tema consultado).
- ¿Cuál sería el efecto sobre el desarrollo económico de la tributación de mejoras a una tasa menor que el suelo? (El 62,8% respondió que “promovería un mayor desarrollo” y el 23% que “no tendría ningún efecto”).
- ¿Cuál sería el efecto que la tributación de las mejoras a una tasa menor tendría sobre el crecimiento suburbano desordenado, considerado éste como un patrón indeseable de uso del suelo? (El 41% respondió que “promovería más crecimiento desordenado”; el 51,2% opinó que “no tendría ningún efecto” o que “podría limitar el crecimiento suburbano desordenado”).

Si existe este amplio nivel de conocimiento y convencimiento entre los gobernantes, ¿por qué hay tan pocos gobiernos locales que utilizan este sistema? Según opina el autor, la implementación de la reforma plantea temas operativos complejos como son los efectos sobre otras fuentes de ingresos, la administración del impuesto y las opciones para la valuación del suelo.

Finalmente, Richard W. England analiza la preocupación por la expansión descontrolada de las urbanizaciones sobre terrenos rurales y algunas propuestas para promover un desarrollo urbano más denso en las áreas ciudadanas, evitando así el deterioro del ambiente rural, el daño ambiental y el costo de construir nueva infraestructura. Un paliativo ya aplicado es la valuación de terrenos rurales basada en el “valor de uso”. Esto significa que para determinar el impuesto no se consideran los cambios en el valor de las parcelas; o sea que el avalúo fiscal y el impuesto a pagar permanecerán fijos mientras la propiedad siga en el sistema. Otra opción sería que los gobiernos municipales adopten tasas diferenciales para determinar el impuesto. Esto implicaría reducir la tasa del impuesto sobre edificios y mejoras y aumentarla sobre el valor del suelo.

Un modelo econométrico que simuló la aplicación del valor de uso y del impuesto sobre valor del suelo para lograr una recaudación equivalente a la del año base, modificando sólo las tasas impositivas, arrojó como resultado que el producto bruto estatal, el empleo y la construcción residencial recibirían un impulso positivo. En otro estudio sobre la aplicación de un impuesto inmobiliario de tasa diferencial, el resultado fue que con ello se lograría un impulso significativo del empleo, la actividad económica y la construcción, pero además que el efecto sobre la actividad económica urbana ayudaría a limitar el crecimiento urbano descontrolado. Un nuevo estudio en desarrollo, investiga cómo neutralizar el efecto regresivo del impuesto a tasa diferencial, para algunos propietarios de inmuebles con amplios terrenos. La alternativa sería aplicar un sistema de créditos tributarios en cada factura de cobro, lo que haría la propuesta más aceptable.

A juicio del autor, la aplicación de la tributación del valor del suelo, o el sistema de tasa diferencial, favorecerían la eficiencia y el desarrollo económico, y a la vez, posibilitarían densificar áreas urbanas metropolitanas y proteger los suelos sin desarrollar. No obstante, señala que, a menos que el diseño de la reforma tenga en cuenta el impacto sobre su distribución entre los contribuyentes, es probable que la preocupación por la equidad social no halle una solución adecuada, tal como lo pretendía Henry George.

REFERENCIAS

- Fisher, Ronald C. 2007. *State and local public finance*. Mason, OH: Thomson South-Western y Fisher, Ronald C. 2008. *Reconsidering property taxes: Perhaps not so bad after all*. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Gramlich, Eduard M. 1994. Infrastructure investment: A review essay. *Journal of Economic Literature* 32: 1176–96.

5.1

Conexiones entre el desarrollo económico y la tributación del suelo

Jeffrey Chapman y Rex L. Facer II | Octubre 2005

El desarrollo económico y la política tributaria han aparecido recientemente en la primera plana de los periódicos debido a decisiones tomadas por las cortes. La reciente decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en *Kelo v. City of New London* generó clamor público al conceder a los gobiernos locales enorme flexibilidad para adquirir propiedades privadas con fines de desarrollo económico. Este caso también tenía un aspecto fiscal, ya que ilustró cómo las presiones económicas pueden llevar a los gobiernos locales a buscar alternativas a la inversión directa para impulsar el redesarrollo y revitalización económica.

El desarrollo económico ha sido también tema de una decisión importante tomada por una corte de menor instancia con respecto a la política fiscal de un estado. En *Cuno v. DaimlerChrysler*, la corte de apelaciones del sexto circuito determinó que el crédito tributario a la inversión de Ohio, que tiene como objetivo atraer empresas de otros estados, violó la cláusula de comercio de la Constitución de los Estados Unidos (Hellerstein 2005). Estos casos y otros similares traen a colación varias preguntas sobre la conexión entre el desarrollo económico y la política fiscal.

¿EXISTE UNA RELACIÓN ENTRE EL DESARROLLO ECONÓMICO Y EL GASTO EN INFRAESTRUCTURA?

La infraestructura, la vasta red de servicios capital intensivos que incluye caminos, abastecimiento de agua, servicios de desagüe y suministro de electricidad, es un elemento crítico de la actividad económica presente y futura. No obstante, sólo se comenzó a analizar seriamente el vínculo entre el gasto en infraestructura y la productividad económica a fines de la década de 1980. Aschauer (1989, 194–197) argumentó que la reducción del gasto en infraestructura ha reducido también el crecimiento económico. Más recientemente, Bougheas et al. (2000, 520) reportaron hallazgos que “resaltan la importancia de la acumulación de infraestructura” en las ganancias de productividad.

Otros investigadores han señalado que los cambios recientes más significativos del gasto en infraestructura han ocurrido a nivel local y estatal, más que a nivel federal. Gramlich (1994, 1178) argumentó que el gasto federal en infraestructura se ha mantenido relativamente constante a lo largo del tiempo, pero que el gasto estatal y local ha decrecido. Holtz-Eakin (1993) advirtió que si bien el gasto público en infraestructura puede ser importante, quizás no afecte directamente la productividad económica. Argumentó que las distintas necesidades estatales y locales pueden explicar muchas disparidades en el gasto de infraestructura, y que el mantenimiento de los activos existentes de infraestructura puede ser más importante que los gastos en nuevos elementos. Boarnet (1997) consideró que las tarifas eficientes para el uso de infraestructura son tan importantes como el suministro propiamente dicho.

De todas maneras, la Sociedad Norteamericana de Ingenieros Civiles (American Society for Civil Engineers, o ASCE) está tan preocupada por el estado de la infraestructura en los Estados Unidos que le dio una calificación de “D”. ASCE (2005) ha declarado que el país tiene que gastar alrededor de 1,6 mil millones de dólares durante los próximos cinco años para mejorar la situación.

¿QUÉ RELACIÓN HAY ENTRE EL GASTO DE INFRAESTRUCTURA Y LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS LOCALES?

Los mecanismos para financiar las obras de infraestructura y su papel en los gastos estatales y locales son complejos. Las investigaciones sobre este tema se ocupan de tópicos tales como la ilusión fiscal (es decir, cuando la complejidad del sistema de recaudación oculta el costo verdadero de los bienes y servicios públicos) y las estrategias específicas de financiamiento de capital utilizadas para financiar la infraestructura. No obstante, se han realizado muy pocas investigaciones sobre el impacto de las estructuras tributarias locales sobre el gasto de infraestructura.

Los economistas han argumentado desde hace tiempo que el valor de los bienes y servicios públicos, como la infraestructura y su mantenimiento, se reflejan en el valor de las propiedades que utilizan dichos bienes. Por lo tanto, un impuesto que recupere el valor de dichos bienes y servicios públicos puede ser una fuente de ingresos importante para su financiación. No obstante, en los últimos 30 años, los gobiernos locales se han alejado de este tipo de tributación, el impuesto sobre la propiedad, para concentrarse en otras fuentes de ingresos. En muchas comunidades, este desplazamiento ha producido una dependencia cada vez mayor de la ayuda estatal, los impuestos locales sobre las ventas y los aranceles por uso.

Al analizar los gastos de infraestructura en Utah, queda claro que la estructura de ingresos locales afecta los gastos operativos y de mantenimiento per cápita y las nuevas inversiones en adquisición de capital. Un análisis preliminar revela que es más probable que las comunidades aumenten sus gastos de infraestructura per cápita cuando éstos son financiados por el impuesto sobre la propiedad, si se mantienen constantes otras fuentes de financiamiento. También parece que al aumentar los ingresos per cápita del impuesto sobre las ventas, se reducen los gastos per cápita en servicios de infraestructura.

¿CUÁN RESTRINGIDOS SE ENCUENTRAN LOS SISTEMAS DE RECAUDACIÓN LOCALES?

Las estructuras de ingresos de los gobiernos locales afectan los gastos de infraestructura —entre otras cosas— porque el estado impone varias restricciones sobre las fuentes de ingresos locales. Si bien en los últimos diez años no se han visto cambios drásticos en los papeles del impuesto sobre la propiedad, la ayuda intergubernamental o el impuesto sobre las ventas en los ingresos totales de los gobiernos locales, la relación entre los ingresos totales y las ganancias personales ha caído alrededor del 7,5 por ciento. Esta declinación en términos reales explica la mayor presión ejercida sobre los gobiernos locales para identificar nuevas fuentes de recaudación.

No obstante, los gobiernos locales enfrentan restricciones serias cuando tratan de cambiar sus sistemas de ingresos. Los estados imponen restricciones intergubernamentales, como por ejemplo límites en las tasas del impuesto sobre las ventas que los gobiernos locales pueden cobrar. Menos tangible, pero igualmente importante, es la oposición política a los incrementos de impuestos. El tercer factor es la serie de limitaciones tributarias y de gastos promulgada por muchos estados, desde la Propuesta 13 en California en 1978 hasta la más reciente ley de derechos del contribuyente aprobada en Colorado, que limita drásticamente los aumentos en los gastos gubernamentales. Estas restricciones han obligado a los gobiernos locales a crear métodos más innovadores para recaudar ingresos. Ha emergido toda una industria artesanal de asesores financieros, abogados especializados en bonos de financiación y otros innovadores del sector público y privado, para ayudar a los gobiernos locales a encontrar maneras de reducir o evitar estas limitaciones. Algunas de estas estrategias pueden haber aumentado la eficiencia económica, si bien han dado lugar a preocupaciones sobre su equidad (por ejemplo, el movimiento hacia un uso creciente de aranceles y otros cargos); otras son casi invisibles para el contribuyente. En casi todos los casos, los gobiernos locales han tratado de usar el suelo como un elemento generador de ingresos, y esta tendencia no da señales de amainar.

¿CUÁLES SON LAS MANERAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAR LA INFRAESTRUCTURA DE CAPITAL?

Hay dos tipos de endeudamiento que se han usado tradicionalmente para financiar proyectos de infraestructura: bonos de obligación general, respaldados por la confianza y el crédito de la localidad que los emite; y bonos de recaudación, respaldados por los ingresos generados por el proyecto de capital. Ambos tipos de deuda tienen restricciones significativas de uso, como por ejemplo requisitos de aprobación de los votantes y límites sobre el máximo nivel de endeudamiento. Estas limitaciones de deuda, la dificultad para aumentar el impuesto sobre la propiedad y el miedo a la oposición política han aumentado el uso de métodos alternativos de financiamiento de capital basados en el uso del suelo. Un método utilizado desde hace tiempo, el financiamiento por incremento impositivo (*Tax Increment Financing*, o TIF), utiliza los aumentos en el valor de la propiedad para ayudar a financiar proyectos de redesarrollo. Diseñado originalmente como un instrumento

de financiación para eliminar zonas deterioradas y crear viviendas económicas, este instrumento se ha hecho cada vez más popular en muchos estados para una variedad de proyectos. Cuarenta y siete estados y el Distrito de Columbia ahora permiten el uso de esta técnica.

La recuperación del incremento del impuesto sobre la propiedad debido a inversiones de redesarrollo patrocinadas por el gobierno con el objeto de financiar esta deuda se justifica económicamente si el redesarrollo no hubiera ocurrido sin la formación del distrito tributario. Más aún, esta deuda no tiene que ser aprobada por los votantes, sino por un grupo designado por el gobierno municipal. Pero estos dos factores no explican el crecimiento extraordinario ocurrido recientemente en la cantidad y tamaño de los distritos TIF, creando la sospecha de que esta herramienta quizás se esté utilizando con más frecuencia para atraer y subsidiar el crecimiento económico que para reconstruir barrios deteriorados. Por ejemplo, en 2003-2004, California tuvo 33 proyectos de redesarrollo por medio de TIF, cada uno de los cuales cubrió más de 2.425 hectáreas, una superficie sorprendentemente grande para ser declarada “deteriorada” en una sola jurisdicción (ver recuadro 5.1.1).

Otra herramienta popular en varios estados es el distrito de establecimientos comunitarios (*community facilities districts*, o CFD), que en general financia desarrollos nuevos. Los dueños de suelos forman un CFD en una región para emitir bonos de deuda y financiar la infraestructura necesaria para desarrollar suelos baldíos. La cantidad de votos de los miembros del distrito en general depende de la cantidad de propiedad que tienen. El gobierno local tiene que aprobar los CFD, si bien no son una parte formal del gobierno y las deudas que emiten no tienen que ser aprobadas por el público en general.

Se impone un derecho de retención a cada lote del distrito en proporción a la valuación de los CFD, y la factura de impuestos sobre la propiedad de cada miembro del distrito contendrá un ítem separado para la obligación del impuesto del CFD. Hay variaciones de esta técnica, que utilizan impuestos sobre las ventas, aranceles de impacto y aranceles de uso. Muchos gobiernos locales que están creciendo rápidamente alientan la formación de estos distritos para ayudar a financiar el crecimiento de su comunidad. No obstante, los CFD pueden ser muy complejos, y pueden fracasar si no se produce el crecimiento anticipado (ver recuadro 5.1.2).

Los TIF, CFD y otras técnicas similares presentan un dilema ético para los gobiernos locales. A veces, los dirigentes políticos que autorizan su uso no los comprenden por completo, y menos aún el público en general, que tendrá la responsa-

RECUADRO 5.1.1

Distrito de establecimientos comunitarios en Goodyear, Arizona

En 1980 Goodyear, Arizona tenía 2.750 habitantes. En 2000 la ciudad tenía 19.700 habitantes, y se proyecta que tendrá 334.000 habitantes hasta 2030. Para financiar la infraestructura necesaria para este crecimiento enorme, la ciudad de Goodyear, en conjunto con desarrolladores privados, establecieron cinco Distritos de Establecimientos Comunitarios. Para 2002-2003, estos distritos habían ahorrado más de US\$26,5 en bonos de obligación general y US\$17,7 en otro tipo de bonos, *assessment bonds*. Sólo dos de los distritos tienen la capacidad de emitir US\$275 millones adicionales en estos tipos de deuda. Para más información: <http://www.ci.goodyear.az.us/index.asp?NID=376>.

RECUADRO 5.1.2

Financiamiento por incremento impositivo en California, 1998–1999 y 2003–2004

1998–1999

- 93,5 por ciento de las 144 ciudades con poblaciones de 50.000 o más cuentan con agencias de redesarrollo
- 28 proyectos de redesarrollo tienen más de 2.430 hectáreas
- El incremento de impuesto¹ era de casi US\$1,8 mil millones (implicando casi US\$180 mil millones en nuevo valor de propiedades)
- Las agencias de redesarrollo tenían US\$9,4 mil millones en bonos de tax allocation sin madurar

2003–2004

- 91 por ciento de las 155 ciudades con poblaciones de 50.000 o más tienen agencias de redesarrollo
 - 33 proyectos de redesarrollo tienen más de 2.430 hectáreas
 - El incremento de impuesto era de más de US\$3 mil millones (implicando más de US\$300 mil millones en nuevo valor de propiedades)
 - Las agencias de redesarrollo tenían US\$13,5 mil millones en bonos de tax allocation sin madurar
 - Fuente: Elaborado por los editores
 - 1 Ingreso adicional derivado de nuevos desarrollos, comparado con el valor previo a la implementación de TIF.
-

bilidad de pagar esta deuda en el futuro. Sin embargo, siguen siendo una herramienta popular para financiar la infraestructura crucial necesaria para mejorar el bienestar económico de la comunidad.

¿EL IMPUESTO SOBRE EL SUELO PODRÍA AYUDAR A FINANCIAR INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO?

El componente suelo en el valor de la propiedad es otra fuente potencial de ingresos para alentar el desarrollo económico. Puesto que la oferta de suelo es fija en el corto plazo, un aumento en el impuesto sobre el suelo no afectará la base tributaria. No obstante, alentará el uso más intensivo del suelo y puede demorar el crecimiento suburbano descontrolado. Desafortunadamente, la falta de datos empíricos hace difícil poder determinar si esta teoría es correcta. Un ejemplo en los Estados Unidos es la ciudad de Pittsburgh, que en 1979–1980 reestructuró el impuesto sobre el suelo para que sea cinco veces mayor que el impuesto sobre las mejoras al suelo. La construcción mostró un crecimiento dramático, si bien este cambio puede haber sido producido también por otros factores (Oates y Schwab 1997). Más tarde, Pittsburgh volvió a un sistema tributario de tasa única.

El mayor uso del impuesto sobre el suelo presenta problemas significativos. En particular, la valuación correcta del suelo puede ser difícil, sin bien las técnicas estadísticas y econométricas pueden ayudar a resolver este problema en el futuro. Una segunda preocupación es que el uso más intensivo del impuesto sobre el valor del suelo generará un desarrollo más denso, exacerbando muchos de los problemas asociados con la congestión. Estos efectos se tienen que contrarrestar con los beneficios positivos de reducir los tiempos prolongados de viaje de la casa al trabajo. Un

tercer problema tiene que ver con la equidad. Los dueños cuya propiedad tiene una mayor relación suelo/mejoras tendrán que pagar más por este impuesto. Esto puede ser mitigado por ajustes en la tasa tributaria, exenciones especiales o créditos tributarios específicos.

El impuesto sobre el suelo tiene ventajas importantes en términos de transparencia y rendición de cuentas. En particular, si el valor del suelo aumenta debido a actividades gubernamentales, existe un buen justificativo para recuperar por lo menos parte de estos costos por medio de un impuesto sobre el componente del suelo. Incluso propondríamos un nombre para este impuesto adicional: impuesto sobre la externalidad positiva (*positive externality tax*, o PET). Reconocemos que, como cualquier otro aumento propuesto en el impuesto sobre la propiedad, esta iniciativa sería políticamente controversial.

CONCLUSIONES

Nuestras investigaciones actuales analizan la relación entre el desarrollo económico, la infraestructura y el sistema tributario. Los problemas fiscales de las jurisdicciones locales se han hecho más **complejos** por el uso de métodos intrincados para financiar obras de infraestructura para el desarrollo económico, como TIF y CFD. El uso de mecanismos de financiamiento basados en impuestos sobre el suelo puede formar parte de una respuesta potencial a este desafío.

REFERENCIAS

- American Society for Civil Engineers (ASCE). 2005. *Report card for America's infrastructure*. <http://www.asce.org/reportcard/2005/index.cfm>.
- Aschauer, David Alan. 1989. Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics* 23(2):177–200.
- Boarnet, Marlon G. 1997. Infrastructure services and the productivity of public capital: The case of streets and highways. *National Tax Journal* 50(1): 39–57.
- Bougheas, Spiros, Panicos O. Demetriades y Theofanis P. Mamuneas. 2000. Infrastructure, specialization, and economic growth. *The Canadian Journal of Economics* 33(2): 506–522.
- Gramlich, Edward M. 1994. Infrastructure investment: A review essay. *Journal of Economic Literature* 32: 1176–96.
- Hellerstein, Walter. 2005. Economic development and the dormant Commerce Clause: Lessons of *Cuno v. Daimler Chrysler* and its effect on state taxation affecting interstate commerce. Testimony before the Subcommittee on the Constitution and the Subcommittee on Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, U.S. House of Representatives, 24 de mayo.
- Holz-Eakin, Douglas. 1993. New federal spending for infrastructure: Should we let this genie out of the bottle? *Public Policy Brief: Public Infrastructure Investment: A Bridge to Productivity Growth*. Annandale-on-Hudson, NY: Jerome Levy Economics Institute, Bard College.
- Oates, Wallace E. y Robert Schwab. 1997. The impact of urban land taxation: The Pittsburgh experience. *National Tax Journal* 50(1): 1–21.

5.2

Financiamiento por incremento impositivo: Una herramienta para el desarrollo económico municipal

Richard F. Dye y David F. Merriman | Enero 2006

El financiamiento por incremento impositivo (TIF, por sus siglas en inglés) es una herramienta atractiva que permite a los municipios promover el desarrollo económico destinando la recaudación del impuesto sobre la propiedad proveniente del aumento en los valores tasados a un distrito designado como distrito con TIF. Los que proponen esta herramienta apuntan a las pruebas que demuestran que el valor inmobiliario tasado por lo general aumenta con más rapidez dentro de los distritos con TIF que en el resto del municipio y concluyen que el TIF beneficia a todo el municipio. Según nuestro análisis empírico, realizado utilizando datos de Illinois, ocurriría lo contrario: las áreas sin TIF de los municipios que utilizan esta herramienta no crecen con más rapidez y, tal vez, lo hagan con más lentitud, que los municipios similares que no utilizan el TIF. Un resultado importante de nuestra investigación es que el TIF produce diferentes impactos cuando se tiene en cuenta el aspecto del uso del terreno. Por ejemplo, los distritos comerciales con TIF suelen reducir el desarrollo comercial en las áreas sin TIF del municipio.

CÓMO SE DESIGNA UN DISTRITO CON TIF

Las normas sobre el financiamiento por incremento impositivo, y hasta el nombre que se le da a esta herramienta, varían en los 48 estados en los que se encuentra autorizada su práctica. La designación requiere, por lo general, que se demuestre que un área en particular sufre de “abandono” o “poco desarrollo” y que el desarrollo no se generaría con la “excepción” de que existiera un gasto público o subsidio. Es casi una exageración decir que las características de “abandono” y “excepción” son simplemente ejercicios *pro forma*, ya que los consultores especializados pueden conseguir las pruebas necesarias en casi todos los casos. En la mayoría de los estados, el requisito de cumplir con estas características casi no restringe la ubicación de los distritos con TIF.

Los gastos del TIF por lo general se financian mediante deuda, previendo futuras recaudaciones de impuestos. Esta práctica data del año 1952 en California, donde comenzó a utilizarse como una

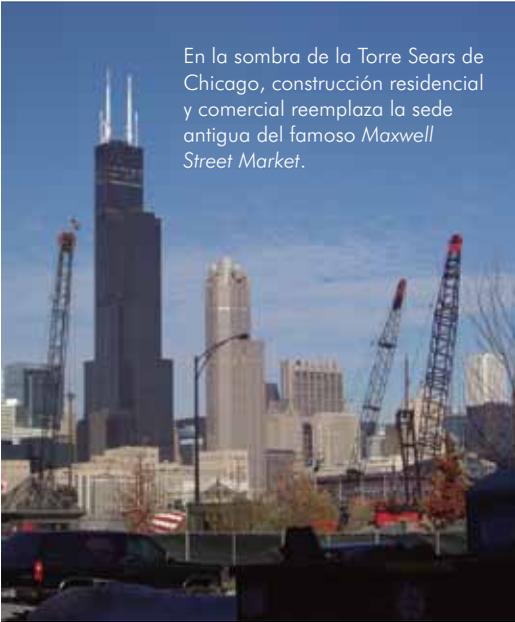


Foto: Sarah E. Newby

forma innovadora de recaudar fondos municipales de contrapartida por subsidios federales. El TIF se volvió cada vez más generalizado en las décadas de 1980 y 1990, cuando se redujeron las subvenciones para el desarrollo económico municipal provenientes de subsidios federales, subsidios estatales y subsidios federales impositivos (en particular, los bonos de desarrollo industrial). En muchos casos, el TIF es la única opción a la hora de financiar el desarrollo económico municipal.

Las reglas básicas del juego se muestran en la figura 5.2.1. El panel superior muestra una vista de la superficie de terrenos de un municipio hipotético. El área en el margen occidental se designa como un distrito con TIF y se mide su valor tasado. El panel inferior de la figura 5.2.1 muestra los valores inmobiliarios del año base en el área con TIF (B) y el área sin TIF (N). Más adelante, los valores inmobiliarios tasados aumentaron debido al incremento (I) en el distrito con TIF y el crecimiento (G) en el área sin TIF del municipio.

El financiamiento por incremento impositivo deduce el incremento (I) y lo reserva para ser utilizado en forma exclusiva por las autoridades encargadas del desarrollo económico, mientras

FIGURA 5.2.1 Áreas con TIF y sin TIF y componentes de valor

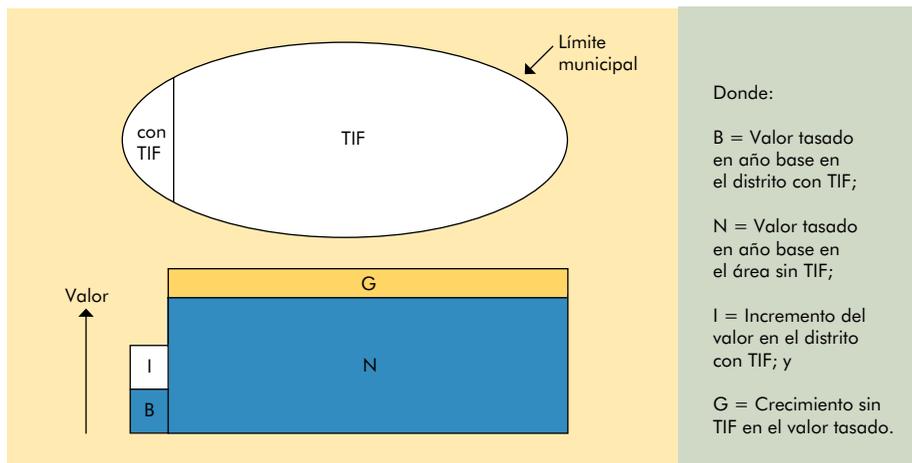
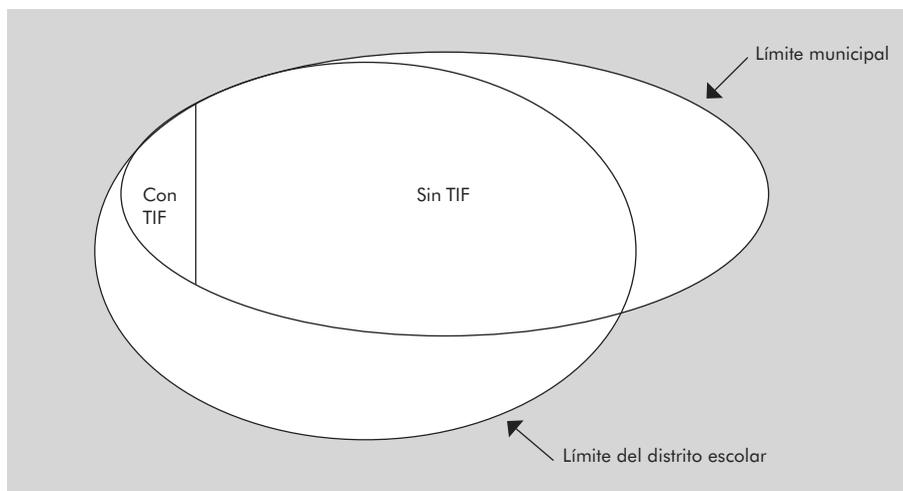


FIGURA 5.2.2 Áreas con TIF con superposición de gobiernos



que el valor tasado del año base (B) permanece en la base imponible del gobierno municipal. De esta manera,

Valor antes del TIF = Base imponible del gobierno municipal antes del TIF = $B + N$;

Valor después del TIF = $B + N + I + G$;

Base imponible después del TIF disponible para los gobiernos municipales = $B + N + G$; y

Base imponible de la autoridad del distrito con TIF = I .

IMPACTO EN LA SUPERPOSICIÓN DE GOBIERNOS Y ÁREAS QUE NO POSEEN TIF

El incremento del valor (I) es la base imponible del distrito con TIF. En la mayoría de los estados (como Illinois, pero a diferencia de Massachusetts) existe una gran superposición de gobiernos municipales, tales como el municipio, el distrito escolar, el distrito de universidades comunitarias, el condado, el ayuntamiento, el distrito de parques, el distrito de bibliotecas y otros distritos especiales. La figura 5.2.2 ilustra esta situación, donde el distrito escolar representa a todos los gobiernos no municipales. Para poder comprender la economía y la política del TIF, resulta esencial tener en cuenta que, aunque el municipio es el que toma la decisión de adoptar el TIF, el valor del área con TIF es parte también de la base imponible del distrito escolar y de otros gobiernos municipales. Además, el distrito con TIF obtiene ingresos provenientes por incremento multiplicado por la tasa impositiva combinada de todos los gobiernos municipales tomados en conjunto. Las siguientes tasas impositivas hipotéticas para un grupo de gobiernos municipales que se superponen a un distrito con TIF son similares a las proporciones promedio que encontramos en Illinois:

Tasa impositiva municipal =	0,15 %
Tasa impositiva del distrito escolar =	0,60 %
Tasa impositiva de otros gobiernos =	0,25 %
<hr/>	
Tasa impositiva combinada =	1,00 %

Por cada 15 centavos de la posible recaudación impositiva propia que el municipio aporta, el distrito escolar y otros gobiernos municipales aportan otros 85 centavos. De esta manera, puede generarse un incentivo para que los municipios “recuperen” ingresos provenientes del crecimiento que habría ocurrido si no hubiera existido el TIF (cobrar impuestos que hubieran estado dirigidos a los distritos escolares). O los responsables de tomar decisiones a nivel municipal pueden favorecer estrategias de desarrollo económico ineficientes que no generan beneficios públicos que valgan la pena el costo total, ya que su propio costo es de sólo 15 centavos por dólar. Los que propulsan el uso del TIF pueden responder que en realidad no se recupera nada, ya que no ocurriría ningún incremento en la base imponible “si no existieran” los gastos de las autoridades responsables del TIF. De más está decir que dicho argumento despierta curiosidad por saber qué les habría ocurrido a los valores inmobiliarios si no hubiera existido un TIF.

Si, tal como los municipios deben generalmente afirmar cuando adoptan un TIF, la totalidad por incremento se atribuye a las actividades llevadas a cabo por las autoridades responsables del desarrollo del TIF, entonces el TIF es justo, ya que el distrito escolar no está cediendo ninguna recaudación posible. Si, tal como a veces afirman o suponen los críticos del TIF, ninguna porción por incremento se atribuye al TIF e igualmente se hubiera generado la totalidad del crecimiento de los nuevos valores inmobiliarios, entonces el resultado es simplemente una reasignación de ingresos impositivos, en la que los municipios ganan y los distritos escolares pierden.

El impacto del TIF en el crecimiento de los valores inmobiliarios requiere una interpretación cuidadosa de las pruebas. Es incorrecto suponer, tal como de hecho lo hacen los que sólo tienen en cuenta al crecimiento dentro del distrito con TIF, que sabemos la respuesta. Parte de la solución será utilizar herramientas adecuadas para controlar estadísticamente otras determinantes del crecimiento.

También resulta necesario tener en cuenta el potencial de la causalidad inversa. Deseamos saber en qué medida la adopción del TIF provoca el crecimiento, pero la causalidad podría ir en la dirección opuesta: un crecimiento previsto en los valores inmobiliarios podría dar como resultado la adopción de un TIF si los municipios intentan recuperar ingresos provenientes de gobiernos superpuestos. O también podría producirse un sesgo de causalidad inversa si los responsables de la toma de decisiones municipales adoptan un TIF debido a la desesperación en aquellas áreas en donde se prevé un crecimiento bajo. De cualquiera de las dos maneras debemos preguntarnos: ¿Los municipios que adoptan el TIF son sistemáticamente diferentes de aquellos que no lo adoptan? Si lo son, debemos separar estadísticamente el efecto de dicha diferencia del efecto del TIF, mediante una técnica que corrija lo que los economistas denominan “sesgo de selección de muestras”.

IMPACTO EN EL CRECIMIENTO Y EN LOS VALORES INMOBILIARIOS

El presupuesto de cualquier gobierno tiene dos partes: ingresos y gastos. Si se considera como un mecanismo orientado a los ingresos, el TIF es una manera de destinar la recaudación impositiva a un fin específico que, en este caso, sería el desarrollo económico municipal. La efectividad de los gastos de desarrollo económico depende de las oportunidades, los incentivos y la capacidad de planificación específicos de cada área municipal y cada proyecto. Si combinamos los datos provenientes de una mayor cantidad de municipios con y sin TIF, podemos preguntarnos: ¿La adopción del TIF se encuentra asociada, en promedio y en general, a un mayor crecimiento en los valores inmobiliarios municipales? Hemos tratado esta cuestión en dos estudios de investigación, en los cuales utilizamos controles estadísticos para otras determinantes de crecimiento y para la causalidad inversa debido al sesgo de selección de muestras.

En el primer estudio (Dye y Merriman 2000) se utilizan datos de 235 municipios en el área de Chicago y abarca los períodos de preadopción, adopción (o falta de adopción) y postadopción del TIF. Controlamos el problema del sesgo de selección (causalidad inversa) prediciendo en primer lugar cuáles son los municipios que adoptan el TIF y utilizando luego dicha información (una estadística denominada “razón de Mills inversa”) para estimar, en una segunda etapa, el efecto que tiene la adopción del TIF en los valores inmobiliarios. John Anderson (1990) fue el primero en utilizar la corrección del sesgo de selección en el estudio del TIF, y en la actualidad este método es una práctica estándar.

Nuestras estimaciones en cuanto al impacto del TIF tienen ciertas variables adicionales que controlan aspectos tales como la condición de gobierno autónomo, la tasa impositiva combinada, la población, los ingresos *per cápita*, el índice de pobreza, el porcentaje no residencial del valor tasado de equiparación (VTE), el VTE por milla cuadrada, la distancia hasta el centro comercial y gubernamental de Chicago y el condado donde se encuentra ubicado. Observamos que los valores inmobiliarios en los municipios que habían adoptado el TIF crecían al mismo ritmo o hasta con más lentitud, que en los municipios que no habían adoptado esta herramienta. Debido al diseño del estudio, no obtuvimos este resultado en forma directa, aunque la compensación pareció provenir del menor crecimiento observado en el área sin TIF del municipio (G más bajo).

Nuestros descubrimientos resultaron sorprendentes para aquellos, particularmente fuera del ámbito académico, que ingenuamente habían supuesto que el TIF provocaba el crecimiento simplemente por haber observado un crecimiento en un distrito con TIF (I) sin aplicar los controles estadísticos para las otras determinantes del crecimiento (en I o en G). Nuestros resultados fueron algo amenazadores para aquellos que estaban interesados en el TIF, como por ejemplo, los funcionarios municipales responsables del desarrollo económico que gastan los fondos destinados o los consultores en temas de TIF a los que se les paga por documentar la existencia de “abandono” o “excepción”. Nuestros resultados también contrariaron un estudio realizado en Indiana, según el cual la adopción del TIF tenía efectos positivos en los valores de las viviendas (Man y Rosen- traub 1998).

Debido a que nuestros resultados fueron controvertidos, a que el tema de los efectos del TIF era todavía una cuestión pendiente en los textos académicos, y a que deseábamos en particular ver la posibilidad de que exista una relación disonante negativa entre el crecimiento en el distrito con TIF (I) y el crecimiento fuera de dicho distrito (G), llevamos a cabo un segundo estudio de investigación (Dye y Mer-

riman 2003). Además, era nuestra intención ver si el TIF tenía diferentes efectos cuando se incluían más municipios y se consideraban distintos tipos de uso de los terrenos. Utilizamos tres conjuntos diferentes de datos: información sobre valores inmobiliarios para 246 municipios en el área de seis condados de Chicago; información menos completa sobre valores inmobiliarios para 1.242 municipios en los 102 condados de Illinois; e información sobre valores inmobiliarios para 247 distritos con TIF en el área de seis condados de Chicago.

Para la muestra de seis condados (similar a nuestro estudio anterior pero teniendo en cuenta más años y más municipios), la tabla 5.2.1 ilustra los índices de crecimiento en los períodos de preadopción y postadopción del TIF, tanto para los municipios con TIF como sin TIF. Nuestros cálculos se basan en datos sin procesar, antes de aplicar controles estadísticos para otras determinantes de crecimiento o correcciones por el sesgo de selección. La primera fila compara los índices de crecimiento de los VTE de los municipios con TIF y sin TIF durante el período anterior a que dichos municipios adoptaran el TIF. El VTE creció levemente más rápido en los municipios que luego adoptaron el TIF.

La segunda fila muestra que en el período posterior a la adopción de los TIF, el VTE tomando el monto bruto de TIF creció con menos rapidez para los municipios que habían adoptado el TIF. La última fila muestra que el índice de crecimiento del VTE neto del TIF para los municipios que habían adoptado el TIF fue aún más bajo, lo que sugiere que el crecimiento (I) en el distrito con TIF puede producirse a expensas de los valores inmobiliarios que existen fuera del área de desarrollo (G). En resumen, si no realizamos ningún ajuste estadístico para los efectos de otras determinantes, los municipios que adoptaron el TIF crecieron con más lentitud que los que no lo adoptaron.

TABLA 5.2.1 Promedio de los índices porcentuales de crecimiento anual en los VTE municipales para los períodos de preadopción y postadopción según su condición en cuanto a la adopción del TIF para la nueva muestra de 6 condados

Período	Variable dependiente	Grupo de condición en cuanto al TIF	
		Crecimiento	
		Con TIF (N=100)	Sin TIF (N=146)
Preadopción (1980-1984)	VTE bruto = (I + G) / (B + N)	4,66	4,41
Postadopción (1995-1998)	VTE bruto = (I + G) / (B + N)	5,20	6,46
Postadopción (1995-1998)	VTE neto = G / N	5,06	

Fuente: Dye y Merriman (2003).

Nota: Se indican promedios grupales sin procesar, sin la aplicación de controles estadísticos para otras determinantes de crecimiento.

TABLA 5.2.2 Promedio de los índices porcentuales de crecimiento anual en los VTE municipales para los períodos de preadopción y postadopción según su condición en cuanto a la adopción del TIF para la muestra de 102 condados

Período	Variable dependiente	Grupo de condición en cuanto al TIF	
		Con TIF (N=205)	Sin TIF (N=1037)
Preadopción (1980-1984)	VTE bruto = $(I + G) / (B + N)$	3,31	1,86
Postadopción (1995-1998)	VTE bruto = $(I + G) / (B + N)$	6,27	7,60
Postadopción (1995-1998)	VTE disponible = $G / (B + N)$	5,19	

Fuente: Dye y Merriman (2003).

Nota: Se indican promedios grupales sin procesar, sin la aplicación de controles estadísticos para otras determinantes de crecimiento.

TIF en el crecimiento en los valores inmobiliarios en toda la ciudad. Cualquier crecimiento en el distrito con TIF se compensa con reducciones en otros lugares.

El segundo estudio se diseñó prestando especial atención al uso de los terrenos. Los datos sobre valores inmobiliarios se dividen en tres tipos de uso de terrenos: residencial, comercial e industrial. Cada distrito con TIF también se identifica mediante uno de cinco tipos de fines de desarrollo: distrito empresarial central (DEC), comercial, industrial, de vivienda y fines mixtos o de otro tipo. De esta manera, podemos observar en forma separada el crecimiento del VTE municipal según el tipo de uso de terrenos y el tipo de TIF. Lamentablemente, los datos no registran el VTE según el uso de terrenos dentro de los distritos con TIF, por lo que debemos conformarnos con el crecimiento de la base imponible que se encuentra disponible para los gobiernos municipales. La mayoría de las estimaciones de los efectos según el tipo de uso de terrenos no resulta significativamente diferente a cero. No obstante, los distritos con TIF tanto comerciales como industriales muestran un impacto significativamente negativo en el crecimiento de los valores comerciales tasados fuera del distrito.

El segundo estudio también extiende el análisis a los 102 condados de Illinois, lo que da como resultado una muestra mucho más grande de municipios (ver tabla 5.2.2). El VTE con base en TIF (B) no se encuentra disponible, por lo que observamos el crecimiento en los VTE disponibles. Los promedios simples de la muestra más grande sugieren nuevamente que existe un efecto negativo del TIF en el crecimiento de los valores inmobiliarios. Al utilizar esta muestra de la totalidad de condados para estimar el impacto del TIF en una regresión multivariada con controles estadísticos para otras determinantes de crecimiento y para la selección del TIF, observamos un impacto significativamente negativo de la adopción del TIF en el crecimiento de los valores inmobiliarios

Al utilizar los datos más recientes de los seis condados en un modelo de regresión multivariado con controles estadísticos para las características municipales y la selección de la muestra, ya no obtenemos el primer resultado sugestivo que mostraba un impacto significativamente negativo de la adopción del TIF en el crecimiento, aunque todavía no obtenemos ningún impacto positivo de la adopción del

generales que teníamos a disposición (sin TIF). Este resultado reaviva la anterior hipótesis de que la adopción del TIF en realidad reduce los valores inmobiliarios en la comunidad más grande.

Cuando aplicamos regresiones separadas para el crecimiento del VTE disponible según el tipo de uso de terrenos para la muestra de todos los condados, observamos más pruebas de que existe un impacto negativo (o impacto cero) del TIF en el crecimiento de los valores inmobiliarios. Además, existe una significativa “canibalización” del VTE comercial fuera del distrito con TIF debido al desarrollo comercial dentro del distrito que ha adoptado el TIF.

La muestra de distritos con TIF del segundo estudio incluye 247 distritos con TIF en 100 municipios diferentes en el área de seis condados de Chicago. Hicimos coincidir la base del TIF (B) y el incremento del TIF (I) en cada año con la información correspondiente al municipio anfitrión. Los resultados principales son los siguientes:

- Una enorme variación en el tamaño del distrito con TIF, con una base promedio de cerca de US\$11 millones.
- Una enorme variación en los índices de crecimiento de los VTE en el distrito con TIF con promedios de crecimiento de cerca del 24 por ciento anual.
- Los distritos con TIF que comienzan con una base más pequeña tienden a presentar mayores índices de crecimiento.
- La mayor parte del crecimiento del TIF ocurre en los primeros años y los índices de crecimiento se reducen en un promedio de cerca del 1 por ciento anual después del pico inicial.
- Los índices de crecimiento en los municipios anfitriones son, por lo general, mucho más bajos en el distrito con TIF (un promedio del 3 por ciento, comparado con el promedio del 24 por ciento en el distrito con TIF).
- La relación estimada entre el crecimiento del TIF y el crecimiento del municipio tiene forma de “U”: comenzando desde cero, un mayor crecimiento en el municipio anfitrión significa un menor crecimiento en el distrito con TIF, aunque la relación se vuelve positiva a un nivel de crecimiento del municipio anfitrión de aproximadamente el 6 por ciento.

CONCLUSIÓN

El financiamiento por incremento impositivo es una herramienta atractiva. Los distritos con TIF crecen mucho más rápido que otras áreas en sus municipios anfitriones. Los propulsores del TIF o los analistas ingenuos podrían considerar esto como prueba del éxito que tiene el financiamiento por incremento impositivo, pero estarían equivocados. Observar un alto crecimiento en un área en donde se llevarán a cabo desarrollos no es significativo. Las cuestiones que hemos estudiado son las siguientes: (1) si el hecho de señalar un área para llevar a cabo un desarrollo causa el crecimiento o simplemente indica que el crecimiento ocurrirá; y (2) si el crecimiento en el área señalada para llevar a cabo el desarrollo se da a expensas de otras áreas dentro del mismo municipio. Encontramos pruebas que respaldan la aseveración de que las áreas sin TIF de los municipios que poseen TIF

no crecen más rápidamente, y hasta lo hacen con más lentitud, que los municipios similares que no utilizan el TIF.

Los hacedores de política deberían utilizar el TIF con precaución. Después de todo, esta herramienta es simplemente una manera de financiar el desarrollo económico y no modifica las oportunidades de desarrollo o las capacidades de aquellos que se abocan a la planificación del desarrollo. Además, los responsables de las políticas deberían prestar mucha atención al uso que se hace de los terrenos a la hora de considerar la posibilidad de adoptar un TIF. Los resultados de nuestra investigación señalan que los distritos comerciales con TIF reducen el crecimiento del valor inmobiliario comercial en las áreas sin TIF del mismo municipio. Y esto no debe sorprendernos, ya que una gran parte de las propiedades comerciales pertenecen al sector minorista y la mayoría de los comercios minoristas deben ubicarse cerca de su base de clientes. Es decir, si se subvenciona una tienda en un lugar habrá una demanda menor para establecer una tienda en una localidad cercana. El uso industrial de terrenos muestra, en teoría, un panorama diferente. Los bienes industriales por lo general se exportan y venden fuera del área municipal, por lo que no se espera una compensación a nivel municipal. Los resultados de nuestro estudio se condicen, por lo general, con esta predicción de que no existan compensaciones en el crecimiento inmobiliario industrial en las áreas sin TIF dentro del mismo municipio.

REFERENCIAS

- Anderson, John E. 1990. Tax increment financing: Municipal adoption and growth. *National Tax Journal* 43: 155–163.
- Dye, Richard F. y David F. Merriman. 2000. The effects of tax increment financing on economic development. *Journal of Urban Economics* 47: 306–328.
- . 2003. The effect of tax increment financing on land use, en Dick Netzer (editor), *The property tax, land use, and land-use regulation*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar, 37–61.
- Dye, Richard F. y Jeffrey O. Sundberg. 1998. A model of tax increment financing adoption incentives. *Growth and Change* 29: 90–110.
- Johnson, Craig L. y Joyce Y. Man (editores). 2001. *Tax increment financing and economic development: Uses, structures and impact*. Albany: State University of New York Press.
- Man, Joyce Y. y Mark S. Rosentraub. 1998. Tax increment financing: Municipal adoption and effects on property value growth. *Public Finance Review* 26: 523–547.

5.3

El impuesto sobre la propiedad y el patrimonio inmobiliario en las antiguas ciudades industriales

Barry Bluestone y Chase M. Billingham | Enero 2008

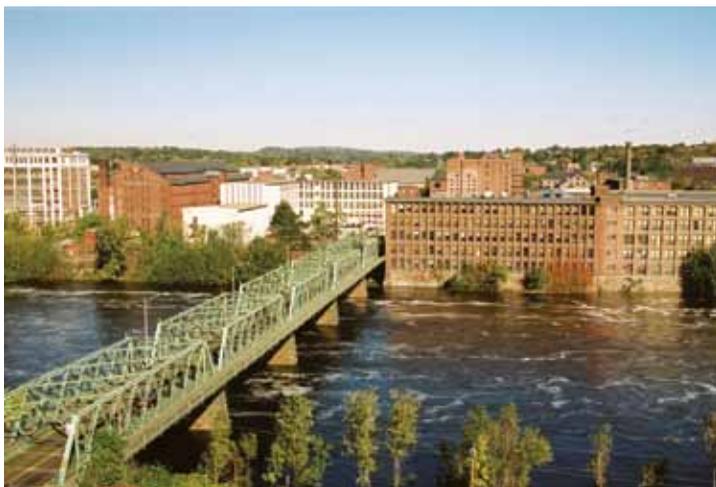
A la mayoría de las personas no les gusta mucho pagar impuestos de ningún tipo, aunque el descontento acerca de un tipo particular de impuesto, el impuesto municipal sobre la propiedad, está aumentando con cada vez más ímpetu en todo el país. Los molestos propietarios actualmente exigen a los gobernadores y alcaldes que encuentren métodos alternativos para obtener ingresos con el fin de reducir su impuesto sobre la propiedad.

Hace algunas décadas, este descontento dio como resultado algunas medidas que establecían limitaciones impositivas, tales como la Propuesta 13 en California y la Propuesta 2½ en Massachusetts. Más recientemente, este movimiento ha cobrado fuerza debido al pronunciado aumento de los impuestos sobre la propiedad en muchas ciudades y suburbios como resultado del extraordinario aumento en los valores de las propiedades en los últimos años. El alto nivel de visibilidad del impuesto sobre la propiedad que, a diferencia del impuesto sobre las ventas y el impuesto a las ganancias, por lo general se paga en forma anual en una o dos grandes cuotas, hace que esta forma de recaudación de ingresos sea un blanco especial para la antipatía de los contribuyentes.

Aun así, el impuesto sobre la propiedad posee varias virtudes importantes. La primera y principal es su estabilidad en cuanto a la recaudación. Mientras que los ingresos generados por los impuestos a las ganancias y sobre las ventas tienden a ser fluctuantes, a veces de manera descontrolada, según la economía pase por ciclos de recesión y crecimiento, los avalúos de inmuebles sobre los cuales las municipalidades gravan los impuestos sobre la propiedad casi nunca se reducen en forma drástica. Los despidos masivos pueden influir negativamente en los ingresos de los residentes, lo que da como resultado una reducción en las recaudaciones del impuesto a las ganancias y el consumo hogareño que es la base de la recaudación del impuesto sobre las ventas. En cambio, exceptuando el caso de circunstancias extremas, en algunas comunidades, los bienes raíces tienden a mantener su valor, en forma comparativa, por sobre el ciclo normal de negocios. De este modo, si las tasas del impuesto sobre la propiedad se mantienen constantes, el flujo de ingresos derivado del

impuesto sobre la propiedad se mantiene relativamente saludable, aún durante los períodos de recesiones económicas.

Según Joan Youngman y Andrew Reschovsky (2007), *fellows* del Instituto Lincoln, el impuesto sobre la propiedad se encuentra también entre los gravámenes más justos, transparentes y confiables que tienen los municipios para recaudar ingresos. De acuerdo con estos autores, aquellos que lamentan los aumentos anuales en sus facturas del impuesto sobre la propiedad deberían percatarse de que la visibilidad de



Lawrence, Massachusetts

Corfesi de Global Design & Publishing, LLC, Putnam, CT

este impuesto es una de sus mayores fortalezas, ya que motiva a las familias a comparar los impuestos que pagan con los beneficios que reciben, o a mudarse a otras comunidades en las que la combinación de impuestos y prioridades en cuanto a la inversión pública reflejen de mejor manera sus propias necesidades (véase Tiebout 1956).

EL IMPUESTO MUNICIPAL SOBRE LA PROPIEDAD Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DESIGUAL

Existe otra razón para considerar la eficacia del impuesto municipal sobre la propiedad, más allá de las consideraciones acerca de la molestia de los contribuyentes, la estabilidad en cuanto a la recaudación y la transparencia política. En una reciente investigación patrocinada por el Instituto Lincoln, descubrimos que, al menos en la Mancomunidad de Massachusetts, la *dependencia excesiva* de los impuestos sobre la propiedad puede tener efectos potencialmente perjudiciales para las ciudades industriales más antiguas. Las disparidades en la recaudación del impuesto sobre la propiedad debido a crecientes diferencias en los valores tasados de las propiedades entre las comunidades ricas y pobres puede dar como resultado un desarrollo desigual, en el que las comunidades con alto poder adquisitivo se vuelven más ricas y las comunidades con menor poder adquisitivo se vuelven aún más pobres.

En las comunidades industriales más antiguas, la pérdida de negocios, industrias y residentes durante varias décadas ha dado como resultado un lento aumento en los valores tasados de las propiedades y, en algunos casos, se ha observado un estancamiento absoluto. Este lento crecimiento compromete naturalmente la capacidad de estas comunidades de brindar los servicios municipales necesarios para atraer inversiones y mantener un entorno de vida atractivo para los residentes.

Mientras tanto, el rápido crecimiento de otras comunidades y el aumento continuo de los avalúos de sus inmuebles han tenido el efecto opuesto, es decir, les permitió financiar los proyectos de desarrollo económico para apoyar nuevas inversiones empresariales y desarrollos residenciales. No es de sorprender que, a medida que transcurrió el tiempo, se haya abierto una brecha entre estos dos grupos de comunidades en cuanto a las posibilidades de inversión. El impuesto sobre la propiedad no era el responsable de estimular el desarrollo desigual, pero ahora tiene el potencial de exacerbarlo. De no mediar una intervención del estado para solucionar esta situación, la dependencia excesiva del impuesto municipal sobre la propiedad para financiar los servicios municipales puede finalmente reforzar estas actuales tendencias de mercado.

En el año 2005, cerca del 75 por ciento de la recaudación municipal en ciudades y pueblos de Massachusetts provenía de los impuestos sobre la propiedad. Sólo otros cinco estados, todos del noreste del país, centraban la recaudación en esta única fuente. Por otro lado, las ciudades y pueblos de Alabama obtenían solamente el 18 por ciento de su recaudación municipal de los impuestos sobre la propiedad y equilibraban este flujo de recaudación con los impuestos sobre las ventas y las tasas municipales por servicios. Estas otras fuentes de recaudación no siempre son mejores que el impuesto sobre la propiedad (algunas llegan a ser fuentes inestables de ingresos y otras carecen de transparencia) pero, al depender tanto del impuesto sobre la propiedad para financiar los servicios municipales, algunos estados como Massachusetts tal vez estén exacerbando las luchas de las ciudades industriales más antiguas, aún cuando están favoreciendo el crecimiento de las comunidades que crecen más rápidamente.

TENDENCIAS EN LOS AVALÚOS Y LOS IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD

Con el fin de estudiar este tema, hemos seguido las tendencias en cuanto a los avalúos y las tasas del impuesto sobre la propiedad en dos grupos de municipios del estado de Massachusetts. El primer grupo comprende 12 ciudades industriales antiguas que experimentaron muy poco crecimiento del empleo y, en la mayoría de los casos, la pérdida absoluta de puestos de trabajo en el período que se extiende de 1987 a 2004. El segundo grupo de 14 ciudades y pueblos experimentó un rápido crecimiento del empleo durante el mismo período. Muchos de estos municipios son directamente adyacentes o están ubicados muy cerca de las ciudades en vías de “desindustrialización”. En esta muestra se incluyen comunidades urbanas, suburbanas y rurales a lo largo de todo el estado.

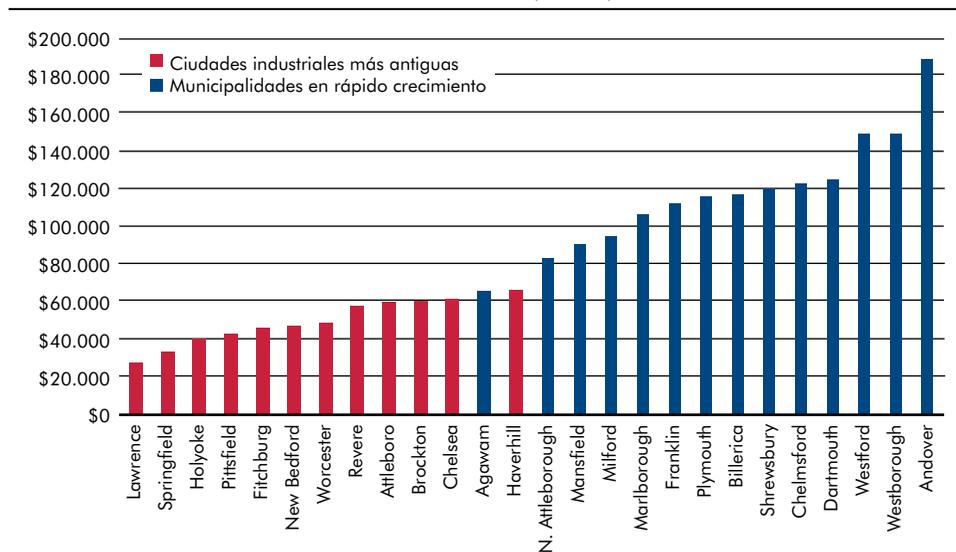
Entre 1987 y 2004, el avalúo del total de las propiedades en las comunidades acaudaladas que formaron parte de nuestro estudio creció entre 2,5 y 3,5 veces más rápido que el valor observado en las ciudades industriales más antiguas. En 1987, la ciudad de Lawrence, que en su momento fue un centro de fábricas textiles, registraba un poco más de US\$13.000 en el valor total de las propiedades tasadas (residenciales, comerciales e industriales) per cápita, en comparación con los US\$53.000 per cápita de Andover, la ciudad vecina con un rápido crecimiento. Para el año 2004, esta diferencia, que ya era grande en su momento, se había ampliado en forma espectacular: los

valores de las propiedades en Lawrence llegaron a cerca de US\$28.000 per cápita, mientras que los valores en Andover aumentaron a aproximadamente US\$188.000 per cápita, es decir, más de seis veces (ver figura 5.3.1).

Este es un caso extremo, pero la tendencia en cuanto a la diferencia en los valores de las propiedades es indiscutible. Para el año 2004, sólo una de las ciudades industriales más antiguas (Haverhill) registraba valores de propiedad per cápita más altos que todas las demás comunidades que formaban parte de la comparación y, en este caso, el aumento sólo fue de US\$1.000 en comparación con los valores más bajos registrados en el grupo de ciudades de mayores ingresos.

Estas diferencias tan evidentes en los valores de las propiedades han causado un grave efecto en la capacidad de financiamiento público de las comunidades más pobres. Para sostener a las escuelas, la policía y los bomberos, la infraestructura y otros servicios municipales dirigidos a sus poblaciones relativamente grandes y diversas, las ciudades industriales más antiguas tuvieron que aumentar las tasas de los impuestos y, en muchos casos, este aumento fue mucho mayor que en los municipios de mayores ingresos. De hecho, a medida que los avalúos de inmuebles aumentaron y las nuevas construcciones permitieron el ingreso de mayores riquezas, las comunidades más prósperas

FIGURA 5.3.1 Total de tasaciones de propiedad inmueble per cápita en municipalidades seleccionadas de Massachusetts, 2004 (\$=US\$)



Fuente: Base de datos municipales del Departamento de Rentas de Massachusetts, Valores Tasados por Clase, Año Fiscal 1981–1989; Valores Tasados por Clase, Año Fiscal 2000–2006; Datos poblacionales de la Agencia del Censo de los EE.UU.

se han dado el lujo de reducir las tasas del impuesto sobre la propiedad al mismo tiempo que continúan brindando el mismo nivel de servicios.

En 1987 no existían mayores diferencias impositivas entre estos dos grupos de comunidades (en todo caso, las comunidades más prósperas tenían tasas de impuestos *más altas* sobre la propiedad residencial). Sin embargo, en las dos décadas siguientes, 7 de las 12 ciudades industriales más antiguas aumentaron sus tasas del impuesto sobre la propiedad residencial, mientras que sólo una de las comunidades de más ingresos lo hizo. Es probable además que las tasas impositivas más altas de las ciudades más antiguas se hayan capitalizado en sus valores tasados, lo que redujo mucho más los valores de las propiedades y contribuyó a un círculo vicioso de carencia de inversiones: valores más bajos dan como resultado tasas impositivas más altas, lo que, a su vez, desalienta las nuevas inversiones y reduce aún más los avalúos de inmuebles.

EL ESTADO AL RESCATE

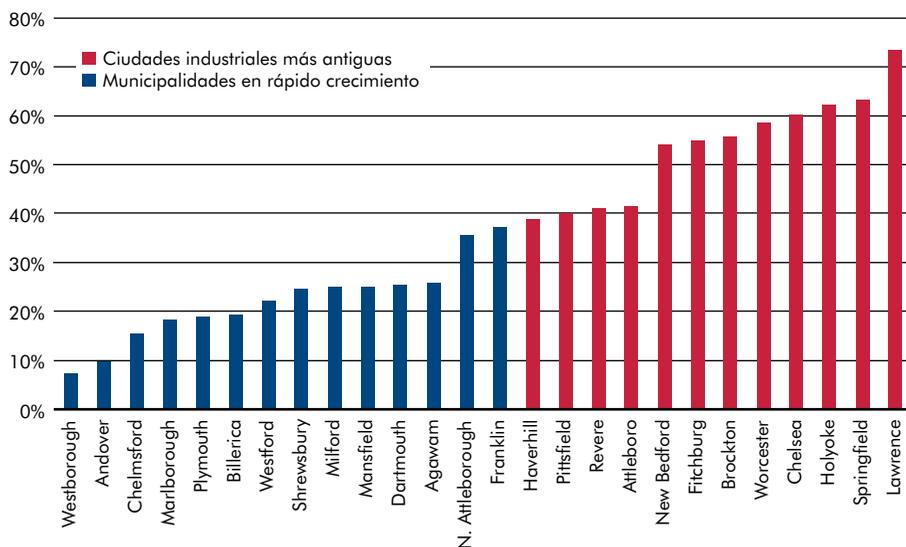
Si los servicios municipales se financiaran exclusivamente con la recaudación impositiva municipal, el nivel de gasto público en las ciudades industriales más antiguas caería gradualmente cada vez más por debajo del nivel de las comunidades más prósperas, lo que acrecentaría aún más el desarrollo desigual que existe en la actualidad. De no controlarse, esta situación de desigualdad sería similar a una bola de nieve que daría como resultado una desventaja ineludible que condenaría para siempre a las ciudades industriales más antiguas a décadas de estancamiento y decadencia.

No obstante, existen dos factores claves que han mitigado este peligro potencial, eliminando casi completamente la diferencia en el gasto municipal per cápita entre estos dos grupos de comunidades. El primer factor es el gran impacto de redistribución que tiene el aporte estatal a las comunidades municipales. Youngman y Reschovsky (2007) destacan que la asistencia estatal no es confiable y se encuentra sujeta a las vicisitudes de la economía.

Esto es verdad, pero Massachusetts ha sido cuidadoso a la hora de distribuir el aporte estatal y, de ser necesario, suspenderlo. Al brindar una asistencia significativamente mayor a las comunidades con la menor capacidad de recaudar ingresos municipales del impuesto sobre la propiedad, el estado ha compensado en forma sistemática una gran parte de la diferencia per cápita en cuanto al gasto municipal en escuelas y otros servicios municipales. Para poder lograr esta hazaña, el estado ha tenido que aportar grandes cantidades de recursos a las ciudades industriales más antiguas a la vez que ha limitado su aporte a los municipios que forman parte de la comparación en este estudio.

En el año 2004, las 12 ciudades industriales más antiguas que analizamos dependían más de los aportes estatales para su sanidad fiscal, que las ciudades más necesitadas del grupo de 14 comunidades de la comparación (ver figura 5.3.2). En el extremo superior, el 73 por ciento del gasto municipal en Lawrence se financió con dinero transferido del gobierno estatal. Aun la comunidad más autosuficiente de estas ciudades industriales más antiguas, la ciudad molinera de Haverhill, utilizó aporte estatal para financiar el 39 por ciento de su presupuesto. En contraste, la ciudad

FIGURA 5.3.2 Porcentaje de gastos de ayuda estatal, 2004



Fuente: Base de datos municipales del Departamento de Rentas de Massachusetts, Gastos Escolares versus Totales, Año Fiscal 2000–2005; Cherry Sheet Ingresos Estimados por Programa, Año Fiscal 2000–2007.

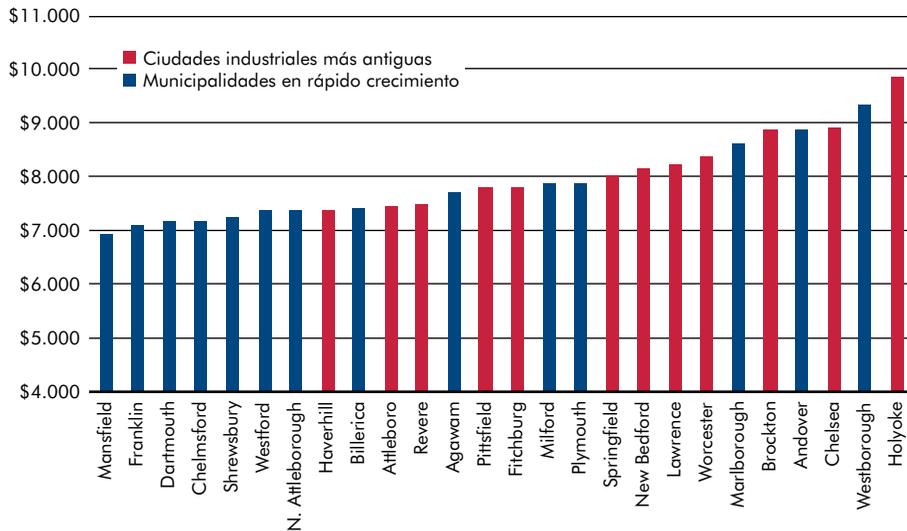
más dependiente de entre las comunidades más prósperas (Franklin) utilizó aporte estatal para solamente el 37 por ciento de su gasto municipal total. En Andover y Westborough, el estado aportó menos del 10 por ciento.

La dependencia del aporte estatal resultó más evidente en el caso de la educación pública. En 2004, la mayoría del gasto relacionado con las escuelas en las 14 ciudades industriales más antiguas provino del aporte estatal para la educación; además, tres ciudades (Holyoke, Chelsea y Springfield) obtuvieron un financiamiento estatal del 100 por ciento en su gasto público escolar. Con tan generosos aportes estatales, 9 de las 12 ciudades industriales más antiguas de esta muestra se ubicaron en la mitad superior del ranking de gastos escolares por alumno del año 2004 (ver figura 5.3.3).

EL PECULIAR IMPACTO DE LA PROPUESTA 2½

Paradójicamente, el segundo factor que llevó a un gasto municipal más equitativo fue la Propuesta 2½. Esta iniciativa de los votantes, aprobada en 1980 e implementada en 1982, fue la culminación del movimiento en contra de los impuestos en Massachusetts. La Propuesta 2½ contiene dos mecanismos importantes para limitar la aplicación del impuesto municipal sobre la propiedad dentro de las ciudades y pueblos individuales. El primer mecanismo, el tope de imposición,

FIGURA 5.3.3 Gastos escolares por alumno incluyendo ayuda estatal, Año Fiscal 2004 (\$=US\$)



Fuente: Departamento de Educación de Massachusetts, Comparaciones Estadísticas de Finanzas Escolares, Año Fiscal 2004.

prohíbe a una comunidad recaudar más del 2,5 por ciento del avalúo de cada propiedad en impuestos, a menos que los votantes de dicha comunidad aprueben una anulación mediante un referéndum. Esta medida afecta a todas las ciudades y pueblos, aunque tiene un impacto mayor en las ciudades industriales más antiguas que, de otra manera, podrían aumentar las tasas del impuesto sobre la propiedad para compensar el retraso en los avalúos de los inmuebles.

La segunda disposición clave de la Propuesta 2½ ha desempeñado un papel importantísimo en la atenuación del desarrollo desigual mediante la limitación de la cantidad de ingresos que pueden recaudar las comunidades más prósperas al aumentar los avalúos de los inmuebles. Esta medida, la limitación de la imposición, prohíbe a los municipios aumentar sus ingresos impositivos totales sobre las propiedades existentes en más del 2,5 por ciento cada año, independientemente del aumento en los avalúos de los inmuebles. La limitación de la imposición tiene poco impacto en las ciudades industriales más antiguas en las que los avalúos de los inmuebles casi ni aumentan, aunque sí afecta a las comunidades más prósperas en donde las tasaciones crecen rápidamente. En consecuencia, la diferencia real en cuanto a la generación de ingresos entre las ciudades ricas y las ciudades pobres es mucho más pequeña de lo que podría ser de otra manera.

EL IMPACTO COMBINADO DEL APOORTE ESTATAL Y LA PROPUESTA 2½

Para ejemplificar de qué manera estos dos factores, el aporte estatal y la Propuesta 2½, limitan las diferencias en el gasto municipal total per cápita, consideremos nuevamente el caso de Andover y Lawrence, dos ciudades adyacentes en la región noreste del estado. Recordemos que Andover tenía más de US\$180.000 de avalúo per cápita en el año 2004 comparado con menos de US\$30.000 en Lawrence.

Si no existiera el aporte estatal ni las limitaciones al impuesto sobre la propiedad, Andover podría, en teoría, gastar seis veces más que Lawrence en servicios municipales per cápita sin aplicar una tasa del impuesto mayor que su vecina industrial más antigua. De hecho, teniendo en cuenta solamente la recaudación municipal, Andover gastó cerca de US\$2.700 per cápita, mientras que Lawrence gastó menos de US\$1.000. No obstante, la ciudad de Lawrence, que recibe prácticamente todo su presupuesto escolar del estado, así como también un generoso aporte estatal destinado a otros servicios municipales importantes, logró gastar US\$2.600 per cápita para servicios municipales en el año 2004.

Por otro lado, la ciudad de Andover, con un aporte estatal mínimo y las limitaciones derivadas de la Propuesta 2½, gastó un total de US\$3.200 per cápita, es decir, sólo unos US\$600 más que el gasto total de Lawrence. De más está decir que aún esta pequeña diferencia en el gasto puede (y probablemente lo hace) contribuir a un desarrollo desigual entre las dos comunidades adyacentes, aunque el impacto se reduce gracias a la generosa política de redistribución del estado y a la Propuesta 2½.

¿LA IGUALDAD SIEMPRE ES IGUAL? EL CASO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Una mejora en cuanto a la igualdad en la distribución en todas las comunidades es importante, pero ¿es suficiente? Tal como lo demuestran los datos sobre gasto municipal basado en fuentes municipales de recaudación y en aporte a los municipios por parte del estado, Massachusetts, por lo general, ha tenido éxito a la hora de mitigar el impacto de los ingresos desiguales derivados del impuesto sobre la propiedad entre las comunidades ricas y las pobres, particularmente en lo que respecta al presupuesto escolar K-12 (del jardín de infantes al 12º grado de la primaria). Sin la generosidad del gobierno estatal, estas ciudades se verían forzadas a equilibrar sus presupuestos reduciendo los fondos destinados a los maestros, libros de texto y útiles escolares, lo que generaría más obstáculos en el camino del éxito para los niños de edad escolar de esas comunidades.

A medida que las ciudades industriales más antiguas luchan por brindar servicios a los pobres, a los ancianos y a las poblaciones extranjeras a un ritmo mucho más acelerado que el que se observa en las ciudades y pueblos más prósperos. Y a medida que dichas ciudades industriales más antiguas deben tratar con su propio legado de desigualdades históricas, nivelar la situación en otras áreas que no sean el presupuesto escolar K-12 requiere una respuesta desproporcionada del estado.

Los datos acerca de los gastos realizados en cuanto a protección policial brindan un ejemplo ilustrativo de esto. Es verdad que el gasto per cápita en servicios de policía de las ciudades indus-

triales más antiguas es, en promedio, mucho mayor que el de los municipios con un mayor ritmo de crecimiento. En el año 2004, por ejemplo, Holyoke gastó casi 2,5 veces más en protección policial que Shrewsbury, una ciudad con una población un poco menor que la de Holyoke. Sin embargo, este hecho oculta la realidad de la seguridad pública en estas dos comunidades: Holyoke registró 81 delitos cada mil residentes en 2004, mientras que Shrewsbury registró 14. Lo que realmente importa en cuanto a la seguridad pública tiene más que ver con el gasto *por delito* que el gasto *per cápita*. Así, a pesar del presupuesto más grande que destina Holyoke a la policía, el resultado es un nivel de seguridad pública desigual.

El ejemplo más extremo de esta situación es la antigua ciudad industrial de Springfield en comparación con la próspera comunidad de Westford. En el año 2004, Westford sólo registró 129 delitos pero gastó un promedio de US\$25.000 por cada incidente. Por otro lado, Springfield, que registró cerca de 14.000 delitos, gastó el equivalente a US\$2.200 por cada uno. Si usted fuera un delincuente racional que estuviera contemplando la posibilidad de cometer un delito, ¿dónde planificaría su próximo robo? Tal vez Westford sea más lucrativa, pero las posibilidades de que lo apresen son más altas en dicha ciudad porque la policía tiene los recursos necesarios para concentrar su atención en el delito que usted cometió.

¿ES SUFICIENTE LA IGUALDAD? EL CASO DE LOS SERVICIOS Y LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS

Los presupuestos municipales en las ciudades con avalúos inmobiliarios reducidos no pueden lograr mucho. Al reconocer que deben poner prioridades, estas ciudades han aprovechado al máximo los ingresos provenientes de la recaudación municipal y los fondos transferidos por el estado para brindar a sus residentes los servicios indispensables: escuelas públicas, policía, bomberos, agua corriente, alcantarillado e infraestructura. Aun así, al intentar denodadamente suplir estas necesidades básicas de sus residentes, no han logrado realizar una inversión integral en servicios básicos y actividades culturales y recreativas.

Según lo dispuesto en el capítulo 70 de las Leyes Generales de Massachusetts, cada municipio tiene la obligación de suplir un cierto umbral “fundamental” de fondos escolares por alumno. No obstante, no existe tal obligación para otros servicios municipales importantes, tales como el costo de planificación, de zonificación, de inspección de construcciones y otros servicios. Las empresas demandan la prestación de estos servicios en forma efectiva, eficiente y con pocas demoras a la hora de considerar la posibilidad de invertir en dichas comunidades.

De manera similar, tanto los propietarios residenciales como las empresas buscan comunidades que ofrezcan servicios culturales y recreativos. De las 12 ciudades industriales más antiguas, 9 se encuentran en la mitad inferior del ranking de las ciudades que apoyan la cultura y las actividades recreativas con la existencia de bibliotecas, parques y celebraciones comunitarias, componentes esenciales para crear y sustentar un entorno atractivo para trabajar y vivir. Las comunidades prósperas con avalúos inmobiliarios en aumento se encuentran en mejor posición a la hora de

financiar estos servicios públicos, lo que fomenta la atracción de inversiones y familias de altos ingresos.

EL TEMA FUNDAMENTAL: VALORES DE PROPIEDAD DIFERENTES Y DESARROLLO DESIGUAL

¿Qué significa todo esto para el desarrollo en Massachusetts y otros estados que dependen en gran medida del impuesto sobre la propiedad para financiar sus servicios municipales? En la medida que las empresas toman decisiones acerca de los lugares donde expandir sus operaciones o reubicar nuevas oficinas en vista de la calidad de los servicios municipales y la calidad de vida en cada municipio, una desigualdad inicial en los avalúos de los inmuebles puede dar lugar, a medida que transcurre el tiempo, a una brecha vertiginosa entre las ciudades industriales más antiguas y las ciudades más prósperas. El estado puede y —en el caso de Massachusetts, de hecho lo hace— intervenir con la intención de rectificar la pronunciada diferencia que existe en la capacidad de los diferentes municipios a la hora de prestar servicios públicos. Sin embargo, aún cuando se realizara una enorme redistribución de recursos a través de la asistencia estatal a los municipios, las ciudades industriales más antiguas tienen una clara desventaja al competir por nuevas inversiones y nuevos puestos de trabajo.

Nuestra investigación sugiere que, aunque el impuesto sobre la propiedad continúa siendo un componente importante del aparato financiero municipal, no puede por sí mismo asegurar una prestación equitativa y por igual de servicios municipales tanto a las comunidades ricas como pobres. Las comodidades de las que disponen los residentes y empresas no deben depender de las propias circunstancias económicas, ya sean positivas o negativas, que han afectado las fortunas de las comunidades donde han decidido establecerse.

No existe una solución simple a este problema, pero al menos dos cosas parecen necesarias para evitar que el desarrollo desigual se vuelva aún más pronunciado. En primer lugar, el gobierno estatal debe seguir brindando los recursos necesarios a las ciudades y pueblos más pobres para que sus comunidades continúen siendo viables y capaces de desempeñar un papel en el desarrollo económico general del estado. En segundo lugar, deben profundizarse los estudios a fin de determinar si el hecho de brindar a las diferentes comunidades un conjunto más diverso de herramientas fiscales, tales como los impuestos municipales a las ganancias y sobre las ventas, daría como resultado una mayor igualdad entre los distintos municipios.

REFERENCIAS

- Tiebout, Charles M. 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64 (octubre): 416–424.
- Youngman, Joan y Andrew Reschovsky. 2007. The strengths of the property tax. *The Boston Globe*, 22 de septiembre.

5.4

Lo que los dirigentes políticos deberían saber acerca de los impuestos sobre la propiedad

Ronald C. Fisher | Enero 2009

Aunque los impuestos sobre la propiedad continúan siendo una fuente importante y fundamental de recaudación para el gobierno municipal, también siguen siendo un tipo de impuesto muy controvertido. La objeción general más común ante los impuestos sobre la propiedad es que son “injustos”: injustos en su distribución en cuanto a los diferentes grupos de niveles de ingresos; injustos hacia grupos particulares de contribuyentes (por ejemplo, propietarios, ancianos, granjeros); injustos porque los aumentos en el valor de mercado inmobiliario se someten a impuesto sin una ganancia en efectivo que compense el aumento del impuesto; injustos debido a una administración inepta o corrupta; injustos en cuanto al financiamiento de la educación debido a las amplias diferencias en los valores de mercado inmobiliarios; etc. (Youngman 2002).

Los economistas y otros analistas de impuestos expresan diferentes motivos de preocupación acerca de las consecuencias de los impuestos sobre la propiedad, tales como sus efectos sobre el consumo hogareño eficiente, sobre las decisiones acerca de dónde establecerse (tanto para las familias como para las empresas), sobre la existencia de capital y su utilización en la producción, y en las decisiones del gobierno municipal en cuanto a la cantidad necesaria de servicios públicos (Zodrow 2008).

Como consecuencia de estas diferentes preocupaciones, el impuesto sobre la propiedad parece estar siempre en la mira, ya sea para su reforma, reducción o aún eliminación. La adopción de la Propuesta 13 por parte de los votantes de California en el año 1978 fue un momento clave en la denominada “revuelta del impuesto sobre la propiedad”. Posteriormente, los votantes en otros estados también adoptaron limitaciones similares a las de California o aprobaron exenciones, disminuciones, créditos o características especiales con el fin de reducir o limitar los impuestos sobre la propiedad para diferentes grupos. En las décadas de 1980 y de 1990, las legislaturas esta-

tales reformaron el financiamiento de la educación, a veces según lo requerido o propulsado por litigios, lo que redujo o modificó la estructura de los impuestos sobre la propiedad y, con frecuencia los sustituyó por ingresos provenientes de otras fuentes.

En los últimos años, la revuelta del impuesto sobre la propiedad ha resurgido a medida que ciertos estados han considerado propuestas para reducir o aún eliminar el impuesto sobre la propiedad mediante la expansión de ingresos alternativos. Debido a que muchas de estas propuestas sustituyen el aumento de los impuestos estatales y los nuevos subsidios intergubernamentales por ingresos provenientes del impuesto municipal sobre la propiedad, esto podría dar como resultado una reducción de la autonomía fiscal de los gobiernos municipales, a la vez que se reduciría la dependencia en los impuestos sobre la propiedad.

A modo de reflejo de la advertencia del presidente Kennedy (1962), cuando expresó que “con frecuencia nos aferramos a los clichés de nuestros antepasados”, muchos de los comentarios y críticas populares acerca de los impuestos sobre la propiedad reflejan opiniones desactualizadas acerca de la condición de la administración fiscal o ignoran las investigaciones recientes que brindan una perspectiva nueva y sustancialmente diferente. De más está decir que la culpa de esto la tienen tanto los analistas impositivos como los políticos. De todas formas, el tema de los impuestos sobre la propiedad parece ser un tópico para el cual se requiere especialmente un mejor nivel de educación y comprensión. Las consideraciones que aparecen a continuación pueden ayudarnos a aclarar algunos aspectos importantes acerca de la utilización de los impuestos sobre la propiedad como fuente de ingresos para el gobierno municipal y como mecanismo de financiamiento de los servicios municipales.

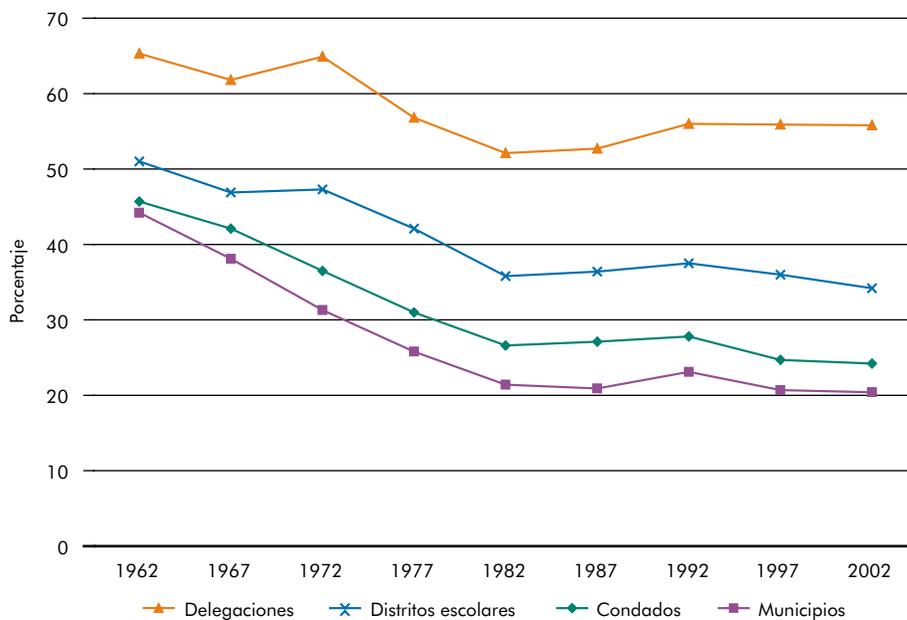
LOS IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Los impuestos sobre la propiedad son la base financiera de los gobiernos municipales.

El monto de impuestos sobre la propiedad recaudado en el ejercicio fiscal 2005, que llegó a US\$346,3 mil millones, representó cerca del 28 por ciento de la recaudación general total del gobierno municipal, aunque constituyó aproximadamente el 75 por ciento de los impuestos municipales. En su calidad de fuente principal de ingresos controlada directamente por los gobiernos municipales, el impuesto sobre la propiedad ha sido un factor clave en la autonomía fiscal municipal.

Los impuestos sobre la propiedad brindan cerca de un tercio de los ingresos generales a las escuelas públicas a nivel nacional, cerca de un cuarto de los ingresos a los gobiernos de cada condado y cerca del 20 por ciento de los ingresos a las ciudades (ver figura 5.4.1). Los municipios de los pueblos, la mayoría de los cuales prestan servicios públicos en áreas más rurales, dependen de los impuestos sobre la propiedad para obtener más de la mitad de sus ingresos. En general, la participación de los impuestos sobre la propiedad en los ingresos municipales se redujo en las décadas de 1960 y de 1970, aunque se mantuvo bastante constante en las últimas décadas.

FIGURA 5.4.1 Los impuestos sobre la propiedad como porcentaje de recaudación general, por tipo de gobierno – 1962-2002



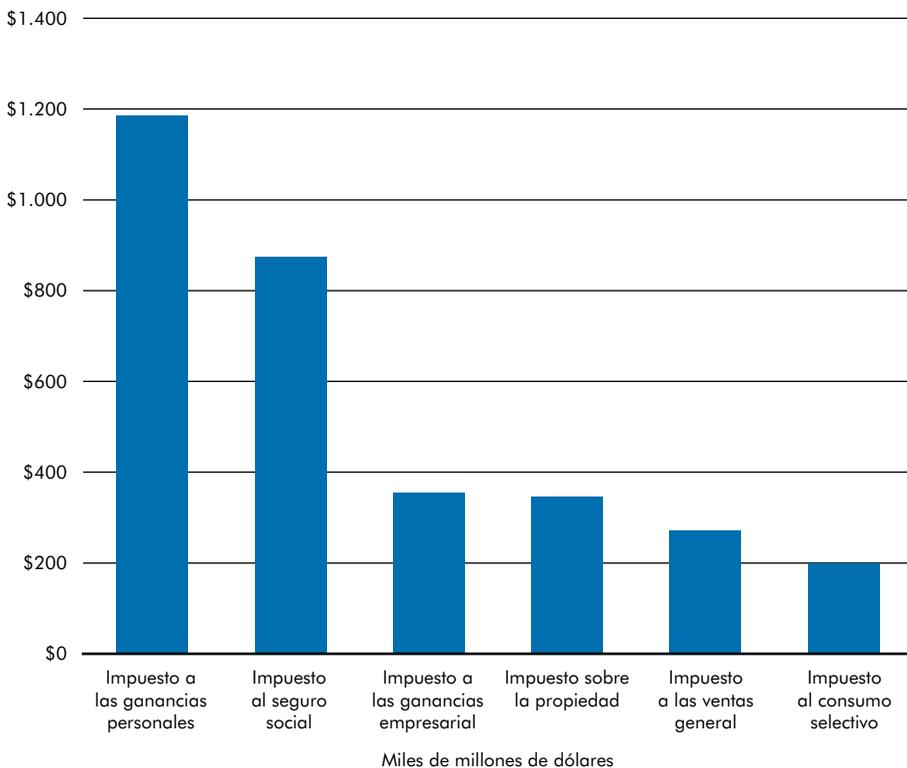
Fuente: Fisher (2007).

Reemplazar todos los impuestos sobre la propiedad requeriría aumentar los impuestos estatales a las ventas a más del doble.

La totalidad de los impuestos sobre la propiedad, impuestos a las ventas e impuestos a las ganancias empresariales recaudados por todos los gobiernos de EE.UU. tienen aproximadamente la misma magnitud, ya que se encuentran dentro del rango de US\$350 mil millones a US\$450 mil millones (ver la figura 5.4.2). En el año 2005, los impuestos sobre la propiedad (US\$346,3 mil millones) igualaron esencialmente al impuesto a las ganancias empresariales, tanto federal como estatal (US\$355 mil millones) y superaron tanto a los impuestos generales a las ventas (US\$271,2 mil millones) como a algunos impuestos indirectos, tales como los impuestos sobre el combustible y los cigarrillos (US\$197,8 mil millones).

Por consiguiente, si la totalidad de la recaudación proveniente del impuesto sobre la propiedad se reemplazara por una recaudación más alta del impuesto general a las ventas sin realizar ninguna modificación en la base impositiva de este último, las tasas estatales del impuesto a las ventas deberían aumentar un 125 por ciento. Suponiendo que la tasa del impuesto general a las ventas, tanto estatal como municipal, sea de aproximadamente el 7 por ciento, se requerirían tasas del 15

FIGURA 5.4.2 Impuestos totales recaudados por tipo en todos los niveles gubernamentales de EE.UU. – 2005 (\$=US\$)



Fuente: Fisher (2008).

por ciento o 16 por ciento para poder reemplazar todos los impuestos sobre la propiedad sin realizar ninguna modificación en las bases del impuesto a las ventas. De manera similar, la recaudación proveniente del impuesto sobre la propiedad podría reemplazarse duplicando todos los impuestos a las ganancias empresariales, tanto estatales como federales, aunque la tendencia en los últimos años ha sido reducir los impuestos a las empresas.

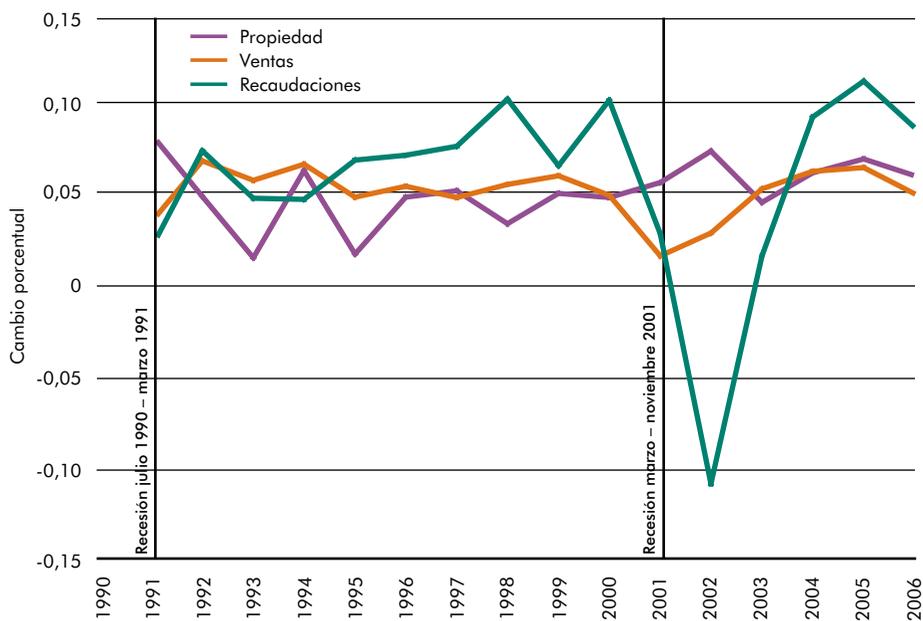
Los impuestos sobre la propiedad han sido sensibles al crecimiento económico y se han mantenido relativamente estables con el correr del tiempo.

Existen dos preguntas claves respecto de todos los impuestos que tienen que ver con las implicaciones que tienen en el presupuesto a largo plazo: ¿la base imponible aumenta automáticamente en respuesta al crecimiento económico? y ¿hasta qué punto varía la base imponible de un año a otro

a medida que la economía fluctúa? La primera pregunta es importante, ya que la demanda de servicios públicos por lo general aumenta con el crecimiento económico (de ingresos), lo que requiere una recaudación adicional para prestar servicios adicionales. En segundo lugar, si la base imponible varía en forma sustancial a medida que varían también las condiciones económicas, la planificación del presupuesto se torna más difícil.

Los impuestos sobre la propiedad han sido una fuente estable de recaudación (en particular si los comparamos con los impuestos a las ventas y a las ganancias), ya que han registrado la menor variación a lo largo de los años respecto de todos los impuestos estatales principales (ver figura 5.4.3). La estabilidad a corto plazo de la base imponible sobre la propiedad refleja el hecho económico de que la inversión de capital (tanto residencial como empresarial) es, por naturaleza, una decisión a largo plazo, influenciada en mayor medida por las expectativas a largo plazo que por las circunstancias económicas a corto plazo. Por consiguiente, los valores inmobiliarios tradicionalmente no se han reducido en forma significativa frente a cada recesión y, cuando lo han hecho, el típico retraso en las tasaciones ha mantenido los valores de las propiedades sujetas a impuesto al

FIGURA 5.4.3 Volatilidad de recaudaciones estatales y locales, 1990-2006



Fuente: Kenyon (2007, 41)

menos durante la primera parte de la recesión económica. De hecho, en algunos casos, las bases gravables sobre la propiedad fueron anticíclicas, es decir, aumentaban cuando las bases gravables a las ventas y a las ganancias declinaban.

Los valores de mercado inmobiliarios en los Estados Unidos han reflejado un crecimiento económico a largo plazo, por lo que, hasta hace poco tiempo, la recaudación proveniente del impuesto sobre la propiedad también aumentaba en respuesta a dicho crecimiento, superada solamente por los impuestos a las ganancias personales. Los valores de mercado inmobiliarios, y en particular los valores de las propiedades residenciales, también han aumentado en respuesta a los nuevos formatos familiares, la suburbanización, las mejoras en el transporte y las nuevas inversiones de negocios. Al mismo tiempo, las mejoras en las metodologías de valuación han permitido que las tasaciones inmobiliarias para fines impositivos reflejen dichos aumentos en los valores de mercado.

LOS IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD Y LOS PROPIETARIOS RESIDENCIALES

El rango característico de pagos del impuesto sobre la propiedad de un propietario residencial, fluctúa entre US\$125 y US\$150 al mes.

El total de los impuestos sobre la propiedad de todos los tipos de propiedades en los Estados Unidos se ha mantenido en cerca del 3 por ciento de las ganancias personales totales desde el año 1982 (con un leve aumento que fue de aproximadamente el 2,85 por ciento en 1982 al 3,15 por ciento en 2005). Según investigaciones recientes, la mediana de la tasa efectiva del impuesto sobre la propiedad de todos los tipos de inmuebles (terrenos y construcciones residenciales y no residenciales) es de aproximadamente 1,7 por ciento del valor total de la propiedad (Gravelle 2007).

¿Cuál es la obligación “típica” del impuesto sobre la propiedad de un propietario residencial? Las 75 millones de viviendas ocupadas por sus dueños durante todo el año, que existían en 2005, registraron una mediana en su valor de mercado de US\$165.344 y una mediana en el impuesto inmobiliario mensual de US\$127 (Oficina del Censo de EE.UU. 2005). La mediana en el valor de las propiedades ocupadas por sus dueños había aumentado a cerca de US\$191.000 para el año 2007, con una mediana en el impuesto sobre la propiedad mensual de US\$144 (Oficina del Censo de EE.UU. 2008).

Debido a la reciente crisis en el mercado inmobiliario, los precios han disminuido comparados con el nivel máximo registrado en el año 2007 (por lo que los datos relativos al año 2005 tal vez sean más exactos ahora). Por lo tanto, la mitad de los propietarios residenciales de los EE.UU. pagan menos del rango de US\$125 a US\$150 por mes por concepto de impuesto a la propiedad. El propietario residencial promedio pagaba unos US\$1.524 en impuestos sobre la propiedad en el año 2005 y US\$1.728 en el año 2007, y una tasa efectiva de este impuesto de menos del 1 por ciento (0,9 por ciento) del valor de la propiedad en ambos años.

De más está decir que los montos del impuesto sobre la propiedad varían según cada propietario residencial, debido a que las tasas del impuesto son diferentes en cada comunidad y los

propietarios residenciales poseen inmuebles de diferentes valores. Un propietario residencial que posee un inmueble de valor promedio puede esperar un monto anual del impuesto sobre la propiedad de entre US\$1.500 y US\$3.300, o, expresado de otra manera, entre US\$125 y US\$275 por mes si las tasas del impuesto son más altas que el promedio (ver tabla 5.4.1). Un propietario residencial que posee un inmueble de US\$300.000 (ubicado dentro del percentil 75° de las propiedades ocupadas por sus dueños en el año 2005) podría esperar un monto anual del impuesto sobre la propiedad de entre US\$2.700 y US\$6.000 (entre US\$225 y US\$500 por mes), siempre teniendo en cuenta las diferencias en las tasas impositivas.

Las preocupaciones acerca de la carga del impuesto sobre la propiedad para los propietarios pueden mitigarse mediante ajustes impositivos específicos.

Casi todos los estados tienen programas para reducir o limitar la carga del impuesto sobre la propiedad a ciertos grupos de propietarios residenciales, por lo que los montos netos del impuesto son, por lo general, más bajos que los que indica la Encuesta Estadounidense sobre la Vivienda. Por ejemplo, 40 estados ofrecen exenciones o créditos impositivos residenciales; 34 estados y el Distrito de Columbia otorgan reembolsos o créditos en el impuesto sobre la propiedad (generalmente denominados “fusibles”), aplicables si los impuestos sobre la propiedad exceden ciertos porcentajes específicos de ingresos; y al menos 25 estados y el Distrito de Columbia ofrecen opciones para diferir el pago del impuesto sobre la propiedad con el fin de evitar que los propietarios residenciales tengan que vender su casa para pagar los impuestos (Baer 2005). La opción respecto de dichos programas se determina según los ingresos o el patrimonio, o está dirigida a ciertos contribuyentes en particular, especialmente los ancianos.

Otro punto a considerar es que los impuestos sobre la propiedad pueden “reducirse” mediante las deducciones que toman en el impuesto a las ganancias federal aquellos contribuyentes que

TABLA 5.4.1 Ejemplos de montos anuales y mensuales del impuesto sobre la propiedad (\$ = US\$)

Percentil de valor	Valor de mercado	Tasas efectivas del impuesto				
		0,90%	1,00%	1,40%	1,70%	2,00%
20°	\$78.000	\$702 \$58,50	\$780 \$65,00	\$1.092 \$91,00	\$1.326 \$110,50	\$1.560 \$130,00
40°	\$130.000	\$1.170 \$97,50	\$1.300 \$108,33	\$1.820 \$151,67	\$2.210 \$184,17	\$2.600 \$216,67
<i>mediana</i>	\$165.000	\$1.485 \$123,75	\$1.650 \$137,50	\$2.310 \$192,50	\$2.805 \$233,75	\$3.300 \$275,00
60°	\$200.000	\$1.800 \$150,00	\$2.000 \$166,67	\$2.800 \$233,33	\$3.400 \$283,33	\$4.000 \$333,33
75°	\$300.000	\$2.700 \$225,00	\$3.000 \$250,00	\$4.200 \$350,00	\$5.100 \$425,00	\$6.000 \$500,00

Fuente: Cálculos del autor en base a la Encuesta Estadounidense sobre la Vivienda del año 2005.

categorizan sus deducciones. La deducibilidad a nivel federal puede resultar una gran ventaja para los impuestos municipales sobre la propiedad si los comparamos con los impuestos municipales a las ventas, ya que, según la ley impositiva federal en vigencia, los contribuyentes que categorizan sus deducciones pueden deducir los impuestos sobre la propiedad tanto estatales como municipales, además de los impuestos a las ganancias o los impuestos a las ventas. En aquellos estados que aplican tanto impuestos a las ganancias como impuestos a las ventas, casi siempre resulta más provechoso que los contribuyentes deduzcan el impuesto a las ganancias en lugar del impuesto a las ventas.

Los aumentos en los pagos del impuesto sobre la propiedad debido al incremento de los valores de mercado inmobiliarios pueden generar un problema de liquidez para las familias, en particular cuando los valores inmobiliarios aumentan más rápidamente que los ingresos.

Los impuestos sobre la propiedad gravan el valor del capital (principalmente, terrenos, estructuras y equipos) utilizado para producir bienes y servicios para el hogar. Con un sistema del impuesto sobre la propiedad que funcione bien, el impuesto debería estar relacionado con el valor de mercado de la propiedad. Si el valor de mercado y el valor imponible de las propiedades en cierta jurisdicción aumentan y la tasa del impuesto se mantiene constante (o si la tasa del impuesto se reduce pero en una proporción menor que el aumento en los valores) los montos del impuesto sobre la propiedad para dichas propiedades que están aumentando su valor también se incrementarán. Debido a que el aumento en el valor de una vivienda ocupada por su dueño normalmente no se realiza hasta que la propiedad se vende, los contribuyentes pueden enfrentar impuestos sobre la propiedad más altos sin el aumento de sus ingresos (efectivo) necesario para poder cubrir este monto mayor del impuesto.

Este punto puede llegar a presentar un problema especial para aquellas personas que adquieren viviendas en base al monto mensual máximo que la familia puede pagar. Este tema también puede ser uno de los dos factores principales detrás de los reclamos por reducciones significativas en el impuesto sobre la propiedad (o aun la eliminación total de este impuesto) durante la última década, período marcado por un incremento sustancial en los precios de las viviendas. El segundo factor es la relación existente entre los impuestos sobre la propiedad y la asignación de recursos para el financiamiento escolar (véase Kenyon 2007).

A modo de ilustración, tomemos como ejemplo una familia con ingresos de US\$100.000 y una vivienda con un valor inicial de US\$300.000 (ver tabla 5.4.2). Al principio, la familia debe pagar un monto mensual de la hipoteca de US\$1.600 y un monto mensual del impuesto sobre la propiedad de US\$250, por lo que el gasto en concepto de vivienda es del 22 por ciento de sus ingresos. Si, en el transcurso de cinco años, el valor de la vivienda aumenta un 9 por ciento anual y los ingresos lo hacen un 3 por ciento, el valor de la casa será de aproximadamente US\$460.000 y los ingresos de la familia serán de aproximadamente US\$115.900. Teniendo en cuenta una tasa impositiva constante, la obligación anual del impuesto sobre la propiedad aumentará de US\$3.000 a US\$4.600 y los pagos mensuales de este impuesto se incrementarán de US\$250 a US\$383, es

TABLA 5.4.2 Ilustración del crecimiento en los valores inmobiliarios y el impuesto sobre la propiedad en 5 años (\$=US\$)

Valor de mercado	\$300.000
Ingresos del hogar	\$100.000
Razón valor/ingresos	3,0
Monto de la hipoteca	\$270.000
Pago mensual de la hipoteca (capital + intereses)	\$1.600
Tasa efectiva del impuesto sobre la propiedad	1%
Impuesto sobre la propiedad anual	\$3.000
Impuesto sobre la propiedad mensual	\$250
Gasto mensual total (capital + intereses + impuesto)	\$1.850
Razón gastos de la vivienda/ingresos mensual	22%
Cambios después de 5 años	
Nuevo valor de mercado (crecimiento anual del 9%)	\$460.000
Ingresos del hogar (crecimiento anual del 3%)	\$115.900
Razón valor/ingresos	4,0
Tasa efectiva del impuesto sobre la propiedad	1%
Nuevo impuesto sobre la propiedad anual	\$4.600
Nuevo impuesto sobre la propiedad mensual	\$383
Nuevo gasto total mensual (capital + intereses + impuesto)	\$1.983
Cambio en el impuesto sobre la propiedad anual	\$1.600
Cambio en el impuesto sobre la propiedad mensual	\$133
Cambio en el valor de mercado	\$160.000
Razón gastos de la vivienda/ingresos mensual	21%

Fuente: Cálculos del autor.

valor de las mismas. Recordemos que una casa con un valor de US\$300.000 se encontraba en el cuartil superior del ranking de viviendas ocupadas por sus dueños durante todo el año en 2005.

Los estados y los municipios han utilizado dos programas para tratar este asunto. El primero de ellos, que consiste en los denominados “fusibles”, ofrece créditos o reembolsos fiscales cuando los montos del impuesto sobre la propiedad exceden cierto umbral de ingresos. Si los impuestos sobre la propiedad aumentan más rápido que los ingresos, un fusible en forma de crédito o reembolso puede reducir en forma efectiva el monto del incremento de dicho impuesto. Una posible segunda solución sería permitir a las familias diferir los pagos del impuesto sobre la propiedad (o, al menos, el aumento de dichos pagos) hasta que se venda la casa. Tomemos como ejemplo la casa de US\$300.000: si el propietario vende la casa después de cinco años y ha diferido solamente el aumento de los pagos del impuesto sobre la propiedad en comparación con los montos que pagaba cuando compró la casa, este propietario debería aproximadamente US\$4.560 en impuestos atrasados (más intereses), pero habría obtenido una ganancia de capital de US\$160.000 con la cual pagar el impuesto diferido.

decir, un aumento general en el gasto de la vivienda de US\$133 por mes. Aunque los impuestos han aumentado mucho más rápidamente que los ingresos, la razón [gastos de vivienda]/[ingresos] ha disminuido de 22 por ciento a 21 por ciento y el patrimonio de la familia respecto de la vivienda ha aumentado de US\$30.000 (el pago inicial) a cerca de US\$190.000, es decir, una ganancia de capital de US\$160.000.

¿Cuáles serían las respuestas posibles o adecuadas a esta situación? De más está decir que no es necesaria ninguna respuesta de parte de los políticos, ya que los propietarios residenciales que se encuentran en esta situación tienen ahora un patrimonio mayor, al menos en teoría. De hecho, podría sostenerse que muchas personas compraron casas con la expectativa y el deseo de que aumentara el

DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD

La distribución general de la carga del impuesto sobre la propiedad parece ser, en líneas generales, proporcional a los ingresos para la mayoría de los contribuyentes con ingresos de nivel medio.

Según las investigaciones, para obtener un impuesto sobre la propiedad uniforme a nivel nacional sobre todas las propiedades, el gráfico de tasas efectivas del impuesto (es decir, el impuesto considerado como un porcentaje de los ingresos) debería tener forma de U con respecto a los ingresos anuales actuales: regresivas (decrecientes) del 30 por ciento al 40 por ciento de las familias en el nivel inferior; proporcionales para la mayoría; y progresivas (crecientes) del 5 por ciento al 10 por ciento de las familias en el nivel superior. El aumento de la carga impositiva para el 10 por ciento de los contribuyentes en el nivel superior ocurre debido a que el impuesto nacional sobre la propiedad reduciría la tasa de retorno a todas las formas de patrimonio y, así, impondría una carga relativa sobre los propietarios de capital, que se encuentran concentrados en el nivel superior de la distribución de ingresos. Si el mismo impuesto se compara con una medida de ingresos permanentes o vitalicios, la carga general del impuesto resulta esencialmente proporcional a los ingresos permanentes.

El resultado es levemente diferente si tomamos en cuenta las variaciones en las tasas impositivas entre comunidades o entre tipos de propiedades. Suponiendo que las cargas del impuesto sobre la propiedad más altas recayeran sobre los propietarios residenciales e inquilinos en comunidades en las que se aplican impuestos más altos y consumidores de bienes producidos con propiedades sujetas a impuesto, las cargas impositivas son regresivas del 20 por ciento al 40 por ciento de los contribuyentes del nivel inferior y proporcionales para el resto (comparadas con los ingresos anuales). El resultado general es un poco menos progresivo debido a las cargas impositivas relativamente más bajas estimadas para las personas con los mayores ingresos. Comparándolas con los ingresos permanentes o vitalicios, la distribución general de la carga del impuesto sobre la propiedad se vuelve un poco más progresiva.

Sin duda, los resultados arrojados por las investigaciones no avalan la opinión popular de que los impuestos a las ventas son relativamente mejores para los contribuyentes con menores ingresos. La distribución de los impuestos sobre la propiedad y los impuestos a las ventas es bastante similar. Los impuestos a las ventas tienden a ser levemente regresivos si se los compara con los ingresos anuales actuales, y bastante proporcionales con respecto a los ingresos permanentes o vitalicios. Sin embargo, existen al menos dos razones para creer que dichas estimaciones acerca de la incidencia general del impuesto sobre la propiedad tal vez no sean relevantes a la hora de tomar decisiones específicas en cuanto a las políticas de cada estado o municipio en particular, como lo veremos a continuación.

Los efectos económicos esperados de una modificación en particular en el impuesto sobre la propiedad dependen de qué gobiernos modifican el impuesto y de qué manera.

Debido a que la distribución de la carga impositiva depende de la naturaleza del impuesto (uniforme o diferencial) y de la extensión geográfica de cualquier modificación en el impuesto

sobre la propiedad, la incidencia general de un impuesto sobre la propiedad debe analizarse con mucho cuidado. En primer lugar, una reducción de los impuestos sobre la propiedad a nivel nacional beneficiaría a todos los propietarios de capital, en forma proporcional al monto de capital que poseen. Dicha modificación claramente beneficiaría a los ricos, que son los que poseen un capital relativamente mayor.

En segundo lugar, si sólo un estado eliminara el impuesto sobre la propiedad, el beneficio sería de los propietarios de suelos, consumidores de viviendas y trabajadores en dicho estado. El hecho de que dicha modificación beneficie a los ricos o a los pobres depende del nivel de ingresos de los trabajadores y propietarios residenciales de dicho estado, por lo que registraría una gran diferencia entre estados tales como Connecticut y Mississippi. En tercer lugar, si sólo un gobierno municipal eliminara el impuesto sobre la propiedad (cambiándolo por un impuesto municipal a las ganancias o a las ventas, por ejemplo), el beneficio de la reducción del impuesto sobre la propiedad sería casi exclusivamente de los propietarios de suelos en dicho municipio. El efecto de distribución depende de la característica económica de dichos propietarios, algunos de los cuales tal vez ni siquiera residan en dicho municipio.

Debemos tener cuidado con el “callejón sin salida” inherente a este tipo de análisis. Podría parecer que la reducción del impuesto sobre la propiedad en todos los estados con bajos ingresos resultara una política en beneficio de los pobres para la nación. No obstante, si un estado de bajos ingresos redujera el impuesto sobre la propiedad, los efectos de dicha reducción serían progresivos (o en beneficio de los pobres); por el contrario, si todos los estados de bajos ingresos redujeran los impuestos sobre la propiedad en forma simultánea, el efecto sería similar al de una reducción del impuesto sobre la propiedad a nivel nacional. En otras palabras, el efecto sería regresivo o en beneficio de los ricos, ya que los beneficios irían principalmente a aquellos que poseen capital.

Para poder predecir las consecuencias en la distribución de los ingresos provocadas por las modificaciones en los impuestos sobre la propiedad, tanto a nivel estatal como municipal, resulta importante saber si las jurisdicciones con tasas del impuesto sobre la propiedad relativamente altas tienden a ser comunidades de altos o de bajos ingresos. Las pruebas a este respecto varían en lo geográfico, especialmente para los gobiernos municipales. Sin embargo, en lo que atañe a los estados, la cantidad de estados de bajos ingresos que sufren tasas altas del impuesto se compensa esencialmente con la cantidad de estados de bajos ingresos que se benefician con tasas más bajas del impuesto.

Bajo ciertas condiciones, el impuesto sobre la propiedad sirve a modo de “precio” por vivir en una comunidad en particular y consumir los servicios del gobierno municipal.

Los impuestos sobre la propiedad pueden convertirse en precios o tarifas por vivir en un lugar determinado si: (1) los consumidores eligen el lugar donde vivir en base al paquete de impuesto sobre la propiedad y servicios que ofrece el gobierno municipal; (2) existen diferentes comunidades entre las que pueden elegir; y (3) existe algún tipo de mecanismo (como por ejemplo, la

zonificación) con el fin de mantener el equilibrio (Fischel 2001). En tal situación, las personas que desean el mismo paquete fiscal se agrupan en un mismo lugar. Si una comunidad tiene tasas altas del impuesto sobre la propiedad porque los residentes demandan, relativamente, una gran cantidad de servicios públicos, estos residentes simplemente están pagando por los servicios que utilizan.

Si los impuestos sobre la propiedad sirven de esta manera como impuestos o tarifas por beneficios, el impuesto, entonces, no modifica las tasas de retorno del capital ni crea incentivos para reasignar el capital entre diferentes jurisdicciones o usos. En este caso, no tiene sentido considerar la incidencia del impuesto en forma separada de la prestación de servicios públicos, ya que el impuesto simplemente refleja la demanda de dichos servicios, en una situación en la que cada contribuyente paga el costo por el nivel de consumo deseado de servicios públicos municipales.

Si debemos considerar a los impuestos sobre la propiedad como impuestos sobre capitales móviles o como tarifas por vivir en una jurisdicción en particular y beneficiarse con los servicios que se presten allí continúa siendo un tema controvertido para algunos analistas de finanzas públicas. Los que apoyan el punto de vista del impuesto como beneficio citan ciertos estudios que demuestran que muchas áreas metropolitanas poseen numerosas localidades que ofrecen diferentes servicios (y cada una permanece en forma relativamente homogénea) y que la conocida complejidad de las normas en cuanto a la zonificación puede servir para mantener la homogeneidad de la comunidad. De hecho, parece que esta perspectiva se aplica muy bien en las áreas suburbanas de las regiones metropolitanas relativamente grandes (véase Inman 1994).

Existe un nivel mucho menor de acuerdo en cuanto a si esta perspectiva se aplica a las áreas rurales y a las grandes ciudades centrales. En las áreas rurales, las personas tal vez tengan pocas opciones para vivir debido al tamaño geográfico de las comunidades, o tal vez no les resulte factible separar sus elecciones de lugares para trabajar y para vivir. Asimismo, es posible que esta perspectiva tampoco se aplique a las grandes ciudades, que son inherentemente bastante heterogéneas. Por lo tanto, los impuestos sobre la propiedad aplicables a los propietarios en grandes ciudades tal vez no se correspondan necesariamente con los beneficios derivados de los servicios públicos, por lo que el efecto distributivo del impuesto puede llegar a ser significativo.

¿QUÉ SIGNIFICA TODO ESTO?

¿Qué podemos decir entonces en defensa de los impuestos sobre la propiedad en relación con las principales alternativas del impuesto a las ganancias o el impuesto a las ventas? Un impuesto sobre la propiedad relativamente modesto para el propietario residencial promedio (es decir, de menos del 1 por ciento del valor inmobiliario o US\$150 por mes) sostiene una significativa cantidad de servicios municipales importantes y ha permitido a los gobiernos municipales funcionar independientemente de los gobiernos en los niveles más altos. Los impuestos sobre la propiedad son relativamente visibles, por lo que contribuyen a que los gobiernos deban dar cuenta del uso de los ingresos recaudados. La recaudación del impuesto sobre la propiedad ha respondido al crecimiento económico y, tal vez, ha sido la más estable de todas las bases gravables. Por lo general, los

impuestos sobre la propiedad son eficientes desde el punto de vista económico si los comparamos con otras alternativas, especialmente si sirven como pago por prestación de servicios municipales. Finalmente, los impuestos sobre la propiedad pueden contribuir a la progresividad impositiva general si los comparamos con las otras alternativas, y lo que resulta muy importante aquí es que los impuestos sobre la propiedad poseen, en muchos casos, una progresividad mayor que los impuestos a las ventas.

Aunque algunos motivos de preocupación en cuanto a las medidas políticas relacionadas con los impuestos sobre la propiedad parecen ser inexactos o exagerados, también resulta evidente que muchos de estos motivos de preocupación continúan influenciando las decisiones políticas. Si los contribuyentes o funcionarios públicos desafían la aplicación del impuesto sobre la propiedad por motivos de distribución, eficiencia o administración, las materias relevantes que debemos seguir analizando serían las siguientes: de qué manera se comparan los impuestos sobre la propiedad con otras alternativas; cómo pueden utilizarse los ajustes específicos con el fin de modificar los impuestos sobre la propiedad para ciertos contribuyentes de características específicas; y cuán importante resulta que los gobiernos municipales mantengan su independencia fiscal.

REFERENCIAS

- Baer, David. 2005. *State programs and practices for reducing residential property taxes*. Washington, DC: AARP Public Policy Institute.
- Fischel, William A. 2001. Municipal corporations, homeowners, and the benefit view of the property tax. *Property Taxation and Local Government Finance*, Wallace E. Oates, editor. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 33–77.
- Fisher, Ronald C. 2007. *State and local public finance*. Mason, OH: Thomson South-Western.
- ———. 2008. Reconsidering property taxes: Perhaps not so bad after all. Documento de Trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Gravelle, Jennifer. 2007. Who pays property taxes? A look at the tax effects of property taxes across the states. *State Tax Notes*, 24 de diciembre, 887–890.
- Inman, Robert P. 1994. Comentarios. En *Tax Progressivity and Income Inequality*, Joel Slemrod, editor. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 89–94.
- Kennedy, John F. 1962. Discurso de graduación en la Universidad de Yale, 11 de junio.
- Kenyon, Daphne A. 2007. *The property tax—school funding dilemma*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Oficina del Censo de los EE.UU. 2005. *American Housing Survey for the United States: 2005*. Washington, DC.
- ———. 2008. *American Housing Survey for the United States: 2007*. Washington, DC.
- Youngman, Joan. 2002. Enlarging the property tax debate: Regressivity and fairness. *State Tax Notes*, 3 de octubre, 45–52.
- Zodrow, George R. 2008. Property tax incidence and the mix of state and local finance of local expenditures. *State Tax Notes*, 19 de mayo, 567–580.

5.5

Lo que los dirigentes políticos saben sobre la tributación del suelo

David Brunori | Octubre 2004

Los defensores de la tributación del suelo la ven como un medio eficiente y efectivo para financiar el gobierno, y el concepto tiene un gran atractivo entre los académicos de las finanzas públicas. Muchos economistas, e incluso varios recipientes del premio Nobel, adhieren activamente a este método de tributación, que establece un impuesto al valor del suelo en forma separada y excluyendo los edificios y sus mejoras. Por lo menos desde una perspectiva académica, entonces, el argumento de que un sistema de tributación del suelo es eficiente y equitativo parece irrefutable.

A pesar de este respaldo, el concepto de tributación del suelo no ha sido adoptado ampliamente en los Estados Unidos. La base imponible del impuesto sobre la propiedad se establece por medio de leyes legislativas o constitucionales estatales, de manera que los gobiernos locales no pueden imponer un tributo sobre el suelo o una variante que separe el impuesto sobre el suelo del impuesto sobre los edificios, sin autorización de sus respectivas legislaturas estatales. Salvo unas pocas ciudades de Pensilvania que han adoptado un sistema tributario separado o de tasa diferencial, ninguna jurisdicción norteamericana actualmente impone una carga tributaria más alta sobre el suelo que sobre los edificios u otras mejoras. Virginia respondió recientemente al interés en sistemas tributarios de tasa diferencial con legislación que permitió a dos gobiernos locales adoptar programas tributarios con gradaciones, pero todavía no lo han puesto en práctica. Si bien la tributación diferencial ha sido considerada periódicamente como una medida de reforma, no hay proyectos de ley actualmente delante de ninguna legislatura estatal (Brunori y Carr 2002).

La promulgación, ya sea por una ley legislativa o enmienda constitucional, de un impuesto al suelo, implicaría la revisión de leyes tributarias sobre la propiedad que no han cambiado en forma sustancial por más de un siglo. En general, los legisladores estatales son cautelosos a la hora de implementar reformas drásticas en cualquier tema de política pública, y la reforma tributaria comprensiva ha sido una meta particularmente esquiva. La adopción de tributación diferencial o del

suelo solamente, sería un cambio drástico que exigiría un nivel de conciencia, participación y respaldo significativo en el cuerpo legislativo y también a nivel local.

Hay pocas áreas del financiamiento gubernamental en que las opiniones de los académicos y la política pública en vigencia divergen en forma tan dramática. Esta situación me ha llevado a realizar dos encuestas de investigación a nivel nacional. La primera encuesta intentó determinar el nivel de conocimiento sobre tributación del suelo por parte de los legisladores estatales. Si no comprenden los temas de tributación del suelo, es poco probable que impulsen, promuevan o aun voten por dichas medidas. También se encuestó a los funcionarios locales electos, puesto que los legisladores estatales no promoverán ninguna reforma sin respaldo de los votantes. Más aún, como las reformas en cuestión afectarán principalmente las finanzas de los gobiernos locales, cualquier cuerpo legislativo que trate de reformar un sistema tributario recabará primero la opinión y asesoría de los funcionarios locales.

LAS PREGUNTAS DE LA ENCUESTA

Para evaluar la familiaridad con el concepto de tributación del valor del suelo, la encuesta comenzó con una pregunta amplia, solicitando la opinión de los encuestados sobre la “tributación del valor completo del suelo pero eximiendo del impuesto a los edificios, las estructuras y otras mejoras”. La próxima pregunta fue un poco más detallada, tratando de determinar la familiaridad con la tributación a tasa diferencial, la versión de tributación del suelo que se practica en Pensilvania y autorizada en dos municipalidades de Virginia. Como involucra una reforma menos drástica, la tributación a tasa diferencial es la versión del impuesto sobre el suelo que más probablemente se adoptaría en los Estados Unidos. Este concepto se describió como “tributar el suelo a una tasa mayor que los edificios, las estructuras y otras mejoras”.

La investigación legislativa ha demostrado desde hace tiempo que los legisladores estatales probablemente apoyarán políticas que ellos creen promoverán el desarrollo económico y se opondrán a políticas que perciben que lo desalentarán (Beamer 1999).

La tributación del suelo a una tasa mayor que las mejoras al suelo ha sido considerada históricamente como una manera de alentar la construcción y la inversión, al eliminar o reducir la carga tributaria sobre las mejoras al suelo. Por lo tanto, la tercera pregunta pidió la opinión de los encuestados sobre el efecto en el desarrollo económico de la tributación de mejoras a una tasa menor que el suelo, definiendo el desarrollo económico como inversión de capital y creación de puestos de empleo.

La proliferación de la expansión urbana descontrolada (*urban sprawl*) es una preocupación creciente entre los legisladores y funcionarios locales en todo el país. La vasta literatura académica sugiere que los dirigentes políticos tienen una visión negativa de la dispersión urbana, y que la mayoría de los funcionarios creen que las políticas que la promueven son negativas. Algunos académicos de finanzas públicas creen que la adopción de políticas tributarias de tasa diferencial

limitará los efectos negativos de dicho tipo de crecimiento (Brueckner 2001). Si esta creencia fuera cierta, la tributación a tasas diferenciales podría jugar un papel importante en el debate persistente sobre las políticas para detenerlo. La cuarta pregunta se refirió al efecto que la tributación de mejoras a una tasa menor que el suelo tendría sobre la expansión urbana descontrolada. No se definió qué quería decir exactamente el término (*urban sprawl*), porque puede referirse a una serie de factores que afectan la densidad, la pérdida de espacios abiertos y una reducción en la población. En efecto, los académicos se han lamentado por la falta de una sola definición operativa de *urban sprawl*. De todas maneras, la percepción de este fenómeno como un patrón indeseable de uso del suelo y de resultados políticos justificó su inclusión como pregunta en esta encuesta.

Finalmente, los legisladores estatales y locales están influenciados por los deseos y preocupaciones de sus votantes. Cuanto más importante sea un tema en particular para los votantes, más se informará un legislador sobre el mismo. Por lo tanto, se les preguntó a los encuestados si durante el año anterior recibieron contactos de sus conciudadanos o de organizaciones con respecto al tema de la tributación a tasa diferencial y, en ese caso, si aquellos contactos estaban a favor o en contra de la idea.

ENCUESTADOS ESTATALES Y LOCALES

La primera encuesta se concentró en legisladores estatales que prestaron servicios en comités cuya responsabilidad primaria era el establecimiento de políticas tributarias y el financiamiento de gobiernos locales durante el período de enero a junio de 2003. Hubo 106 comités de estas características en las 50 legislaturas estatales, pero excluí los de Pensilvania y Virginia. Puesto que en estos estados se ha adoptado u obtenido autorización para adoptar sistemas de tributación de tasa diferencial, supuse que sus legisladores estarían más familiarizados con el concepto y podrían sesgar los resultados.

Para la segunda encuesta elegí a funcionarios municipales y de condado de 15 jurisdicciones locales seleccionadas al azar entre las 25 áreas metropolitanas más grandes de los Estados Unidos. Para asegurar una perspectiva nacional, también incluí a concejales municipales de la ciudad más grande de cada estado. Nuevamente me concentré en los funcionarios cuya responsabilidad primaria era implementar y administrar las políticas de finanzas públicas y excluí todas las jurisdicciones de Pensilvania y Virginia.

Las preguntas de la encuesta fueron enviadas a 1284 legisladores, de los cuales respondieron 780 (véase Brunori 2003, para obtener más información sobre la metodología). Se envió también una encuesta idéntica a 3298 funcionarios municipales y de condado, de los cuales respondieron 430. La tasa de respuesta de los legisladores estatales fue mucho más alta que las normas nacionales, y la tasa de respuesta de los funcionarios locales fue considerablemente menor que las normas nacionales, pero ambas fueron estadísticamente significativas.

Antes de revelar los resultados de la encuesta de investigación, debo confesar que inicié este proyecto con un prejuicio. Habiendo trabajado en temas tributarios estatales y locales toda mi

carrera profesional, como abogado, profesor y periodista, pienso en políticas tributarias más que cualquier otra persona normal, y he llegado a conocer a muchos legisladores estatales y funcionarios públicos locales. En mi experiencia, estos funcionarios gubernamentales tienen una gran capacidad para encontrar los ingresos necesarios para hacer funcionar el estado, pero generalmente tienen un conocimiento un poco superficial sobre las bases filosóficas y teóricas de la política tributaria. Así que supuse que muy pocos comprenderían de lo que estaba hablando cuando comencé a hacer preguntas sobre la tributación del suelo. Al fin y al cabo, no creí que la mayoría de los políticos usaría su tiempo libre para leer el libro clásico de Henry George, *Progreso y miseria*. Quedé sumamente sorprendido por las respuestas.

LOS RESULTADOS

En un país donde no hay virtualmente ninguna política tributaria sobre el suelo establecida, la encuesta muestra que la gran mayoría de los dirigentes políticos está informada sobre la tributación del suelo y a tasa diferencial (ver tabla 5.5.1). Más sorprendente aún, por lo menos para mí, es que la mayoría de los líderes políticos es consciente de los beneficios de adoptar políticas de tributación del suelo. Más del 70 por ciento de los legisladores estatales y el 65 por ciento de los funcionarios gubernamentales locales respondieron que estaban muy o algo familiarizados con el concepto de tributación del valor del suelo, y el 67 por ciento de los legisladores estatales y el 65 por ciento de los funcionarios locales estaban muy o algo familiarizados con la tributación a tasa diferencial.

El objetivo singular más importante (después de la seguridad pública) que preocupa a los políticos norteamericanos es el desarrollo económico. Al preguntarles sobre la relación entre la economía y la tributación del suelo, más del 62 por ciento de los legisladores estatales y el 76 por ciento de los funcionarios gubernamentales locales respondieron que la adopción de un sistema de tributación de tasa diferencial promovería el desarrollo económico. Alrededor de un cuarto de los funcionarios estatales y locales expresaron que la tributación de las mejoras a una tasa menor que el suelo no tendría ningún efecto sobre el desarrollo económico. Se podría argumentar que estos resultados son consistentes con la opinión convencional de que la tributación del suelo tendría un efecto benigno sobre las decisiones económicas. Sólo el 5 por ciento de los legisladores estatales y ningún funcionario local creyeron que la tributación del suelo a una tasa más alta sería un detrimento al desarrollo económico.

Una de las suposiciones falsas más comunes sobre la tributación del suelo es que causará más expansión urbana descontrolada y muchos, pero no la mayoría, de los encuestados compartieron esta percepción. El cuarenta y un por ciento de los legisladores estatales encuestados y el 46 por ciento de los funcionarios locales declararon que la adopción de un sistema de tributación de tasa diferencial causaría más expansión urbana descontrolada. Alrededor del 51 por ciento de los legisladores estatales y el 53 por ciento de los funcionarios locales encuestados declararon que la tributación a tasa diferencial no tendría efecto sobre la expansión urbana descontrolada o lo detendría.

TABLA 5.5.1 Preguntas y respuestas de la encuesta

	Legisladores estatales		Funcionarios locales	
	N°	%	N°	%
<i>1. ¿Está familiarizado con el concepto de tributación del valor del suelo?</i>				
Muy familiarizado	290	37,7	70	16,3
Algo familiarizado	260	33,7	210	48,8
Para nada familiarizado	220	28,6	150	34,9
Total	770	100,0	430	100,0
<i>2. ¿Está familiarizado con el concepto de tributación a tasa diferencial?</i>				
Muy familiarizado	230	29,8	50	11,6
Algo familiarizado	290	37,7	230	53,5
Para nada familiarizado	250	32,5	150	34,9
Total	770	100,0	430	100,0
<i>3. En su opinión, ¿qué efecto tendría sobre el desarrollo económico la tributación de las mejoras a una tasa menor que el suelo?</i>				
Promovería un mayor desarrollo	490	62,8	330	76,7
No tendría ningún efecto sobre el desarrollo	180	23,1	100	23,3
Perjudicaría el desarrollo	40	5,1	0	0,0
No sé	70	9,0	0	0,0
Total	780	100,0	430	100,0
<i>4. En su opinión, ¿qué efecto tendría sobre la expansión urbana descontrolada (urban sprawl) la tributación de las mejoras a una tasa menor que el suelo?</i>				
Promovería más expansión urbana descontrolada	320	41,0	200	46,5
No tendría ningún efecto sobre la expansión urbana descontrolada	190	24,3	150	34,9
Perjudicaría la expansión urbana descontrolada	210	26,9	80	18,6
No sé	60	7,7	0	0,0
Total	780	100,0	430	100,0
<i>5. ¿Algún ciudadano u organización se puso en contacto con su oficina con respecto al concepto de tributación a tasa diferencial?</i>				
Sí	90	11,5	40	9,3
No	690	88,5	390	90,7
Total	780	100,0	430	100,0

El hecho de que tantos encuestados creen que la tributación de tasa diferencial promovería más suburbanización, presumiblemente alentando el desarrollo de espacios abiertos en áreas de expansión y rurales, debería ser una señal de alerta para los promotores de la tributación del suelo.

Finalmente, una cantidad sorprendentemente pequeña de líderes políticos electos ha sido contactada por los votantes con respecto a la tributación del suelo. El once por ciento de los legisladores estatales y el 9 por ciento de los funcionarios gubernamentales locales declararon

que fueron contactados por un conciudadano u organización sobre el asunto relacionado con la tributación del suelo o tributación a tasa diferencial, y que todos ellos estaban a favor de la idea.

¿QUÉ SIGNIFICA TODO ESTO?

Lo que despertó originalmente mi interés en este proyecto de investigación fue la desconexión entre la opinión académica sobre la tributación del suelo y la acción política para promoverla. Pensé que esta discrepancia podría ser el resultado de ignorancia sobre los conceptos de tributación del suelo por parte de los líderes políticos estatales y locales. Si los legisladores estatales y los concejales no tenían conocimientos sobre la tributación del suelo o a tasa diferencial, no se podía esperar que la promovieran.

Los resultados de la encuesta demuestran, sin embargo, que esta discrepancia no se puede resolver solamente a nivel de conocimiento sobre el tema. La mayoría de los legisladores estatales y funcionarios locales involucrados en finanzas públicas y temas de tributación están familiarizados tanto con la tributación del suelo como con la tributación a tasa diferencial, y saben que la adopción de un sistema de tributación a tasa diferencial tendría un efecto positivo sobre el desarrollo económico. Más aún, una leve mayoría de los encuestados cree que la tributación diferencial no tendría efectos negativos sobre el crecimiento urbano.

Puesto que los funcionarios estatales y locales están informados sobre la tributación del suelo y creen que podría producir resultados políticos positivos, ¿por qué hay tan pocos gobiernos locales usando este método de finanzas públicas? Es difícil responder a esa pregunta sin recabar opiniones sobre aspectos más técnicos de la tributación del suelo o a tasa diferencial. La implementación de la tributación del suelo plantea temas complejos sobre la factibilidad de adoptar reformas importantes al impuesto sobre la propiedad, los efectos sobre otras fuentes de ingresos y la administración de un sistema tributario del suelo, particularmente en lo que hace a la valuación. Para resolver el misterio de por qué no hay más jurisdicciones explorando la política de tributación del suelo a una tasa más alta que sus mejoras, es posible que haya que analizar estos importantes factores operativos.

REFERENCIAS

- Beamer, Glenn. 1999. *Creative politics: Taxes and public goods in a federal system*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Brueckner, Jan K. 2001. Property taxation and urban sprawl. In *Property taxation and local government finance*, Wallace E. Oates, editor. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Brunori, David. 2003. Awareness of land taxation: Survey of state legislators. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Brunori, David y Jennifer Carr. 2002. Valuing land and improvements: State law and local government practices. *State Tax Notes* (30 de septiembre): 1023–1033.

5.6

Reforma del impuesto sobre la propiedad y el crecimiento inteligente: Conectando algunos de los puntos

Richard W. England | Enero 2004

Es indisputable que se están produciendo cambios acelerados en el uso del suelo en los Estados Unidos. Entre 1982 y 1997 solamente, el suelo urbanizado en los Estados Unidos aumentó en más de 10 millones de hectáreas, o sea en un 34 por ciento. El crecimiento de la población sin duda ayudó a impulsar este aumento en la superficie habitada, ya que la población de los Estados Unidos creció un 15,6 por ciento durante el mismo período. De estas dos tendencias, se deduce que la densidad promedio de la población en áreas desarrolladas declinó durante las postrimerías del siglo XX: la cantidad promedio de residentes por acre urbanizado cayó un 13,6 por ciento en todo el país. Esta declinación en la densidad de áreas habitadas es uno de los indicadores del avance de la “expansión metropolitana descontrolada” (“*sprawl*”) en los Estados Unidos.

PREOCUPACIÓN POR LA EXPANSIÓN DESCONTROLADA

La rápida conversión de bosques, granjas y humedales a uso residencial, comercial e industrial ha provocado una creciente preocupación en los funcionarios electos y votantes de muchos estados. En 1999, la Asociación Nacional de Gobernadores adoptó una declaración de principios sobre el mejor uso del suelo que propició la preservación de espacios abiertos y alentó el crecimiento en zonas ya urbanizadas del territorio.

Los gobiernos estatales y locales han expresado un interés creciente por contener la expansión descontrolada y promover un desarrollo más denso. El informe reciente de la Comisión de alto nivel de Connecticut sobre Tributación de la Propiedad y Crecimiento Inteligente, por ejemplo, ha vinculado explícitamente la “pérdida de granjas, bosques y espacios abiertos... [con la] declinación y abandono de áreas urbanas, junto con la segregación económica y racial” (Estado de Connecticut 2003).

En Nueva Hampshire, durante la primavera de 2003, una docena de pueblos pequeños en este estado políticamente conservador autorizaron la emisión de bonos por millones de dólares para

financiar la conservación de suelos rurales amenazados por el crecimiento metropolitano que se ha venido irradiando desde Boston.

Los economistas urbanos han señalado frecuentemente que es de esperar que las áreas de las regiones metropolitanas se expandan junto con el crecimiento de la población y los ingresos per cápita, pero esta disponibilidad de los mercados de suelos para albergar a una población más grande y opulenta no explica en su totalidad lo que está pasando. Jan K. Brueckner y Hyun-A Kim, por ejemplo, han señalado que la expansión territorial de las regiones metropolitanas durante las décadas recientes probablemente ha sido excesiva desde el punto de vista de la eficiencia social. Una de las razones es que los urbanizadores no han tenido en cuenta la pérdida del valor de las amenidades al consumir espacios abiertos para desarrollos inmobiliarios. (Los economistas ecológicos describirían esta pérdida como depreciación de capital natural.) Otra razón es que los gobiernos locales no le han cobrado a los urbanizadores el costo pleno de las inversiones en infraestructura necesarias para sustentar la expansión metropolitana. Otros factores contribuyentes han sido los subsidios al interés de la hipoteca en el impuesto federal sobre los ingresos y no haber tenido en cuenta el precio de las externalidades de congestión en las carreteras que conectan el centro metropolitano con las comunidades alejadas.

Puede haber también otras razones para creer que las regiones metropolitanas se han expandido excesivamente en los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial.

Primero, las fórmulas de subsidios federales y estatales a veces favorecen a los pueblos y ciudades que adoptan reglas de edificación de baja densidad. Un ejemplo es el reembolso estatal al costo de traslado de alumnos, un subsidio que alienta a las juntas escolares locales a ignorar las implicaciones del uso del suelo al decidir dónde ubicar una escuela. Segundo, varios ciclos de recortes en los impuestos federales desde la década de 1980 han aumentado los ingresos disponibles de hogares ya opulentos, generando una competencia de estatus que favoreció la construcción de casas cada vez más grandes en terrenos residenciales de mayor superficie.

HERRAMIENTAS TRIBUTARIAS PARA EL CRECIMIENTO INTELIGENTE

Cualesquiera que sean las razones exactas de la expansión metropolitana excesiva, los dirigentes estatales y locales se han esforzado por encontrar herramientas políticas para promover el desarrollo compacto. Hace más de una generación, casi todos los estados adoptaron un método de valuación de suelos rurales basado en el valor de uso, en un intento por proteger de los emprendimientos inmobiliarios a los suelos agrícolas y otros tipos de espacios abiertos. Cuando una parcela rural se inscribe en el programa de valuación por uso, se la trata desde el punto de vista tributario como si fuera a permanecer sin desarrollar a perpetuidad. Esta ficción legal confiere un beneficio tributario sustancial a los propietarios rurales del perímetro metropolitano porque sus parcelas tienen un valor de mercado mucho mayor que su valuación fiscal. Bajo la ley, los tasadores inmobiliarios están obligados a ignorar el potencial de desarrollo de parcelas sin desarrollar inscritas en programas de valuación por uso.

Investigaciones teóricas realizadas por Robert D. Mohr y este autor (2003) concluyeron que la valuación de una propiedad por uso, si se diseña apropiadamente, puede postergar el cambio de manos de una propiedad y por lo tanto proporcionar una ventana de tiempo para que los gobiernos locales y grupos de conservación comprendan los derechos de desarrollo antes de que los suelos rurales caigan presa del crecimiento metropolitano. No obstante, en 15 estados (entre los cuales se encuentran Arizona, Florida y Nuevo México), la decisión privada de desarrollar una parcela rural sujeta a valuación por uso no conlleva una penalidad financiera para su dueño. Por lo tanto, el incentivo fiscal para postergar el desarrollo es muy débil. Sólo hay un incentivo relativamente grande para postergar el desarrollo a pesar del costo creciente de arriendo de suelos urbanos en aquellos estados (como Connecticut y Rhode Island) que imponen penalidades severas si una parcela ha estado inscrita en el programa de valuación por uso por menos de una década y es utilizada para emprendimientos inmobiliarios. Quizás ha llegado el momento de que los gobiernos estatales vuelvan a examinar sus programas de valuación por uso para ver si realmente postergan el desarrollo de suelos rurales. Si no, ha llegado el momento de reformar las leyes de valuación por uso.

Otra manera de promover el desarrollo metropolitano compacto sería permitir a los gobiernos municipales que adopten tasas diferenciales para sus impuestos sobre la propiedad. Bajo este tipo de reforma al impuesto sobre la propiedad, una ciudad podría reducir la tasa tributaria sobre edificios y otras mejoras de capital y seguir financiando los servicios municipales subiendo la tasa tributaria sobre el valor del suelo. La Mancomunidad de Pensilvania ha tenido esta forma de impuesto sobre la propiedad desde 1913. Pittsburgh y Scranton han sido pioneras en este tipo de reforma fiscal, pero en 1995 ya había 15 ciudades del estado que habían adoptado el sistema tributario de tasa diferencial. Si bien la evidencia es circunstancial, Wallace Oates y Robert Schwab (1997) han concluido en principio que la reducción de la tasa tributaria sobre el valor de los edificios en relación a la tasa sobre el valor del suelo ha promovido la construcción comercial en el centro de Pittsburgh durante la década de 1980, a pesar de la declinación pronunciada de la industria del acero.

UN CASO DE ESTUDIO EN NUEVA HAMPSHIRE

Nueva Hampshire es el estado de mayor crecimiento en el noreste y está presenciando una transformación rápida de su paisaje tradicional de bosques, granjas y villas. Entre 1982 y 1997, el área urbanizada en el estado ha aumentado en cerca de 85.000 hectáreas, o sea un 55 por ciento, si bien la población aumentó sólo un 26 por ciento (England 2002). A la fecha, los dirigentes políticos no han prestado mucha atención al impacto que los impuestos elevados sobre la propiedad han tenido sobre esta tendencia.

Usando un modelo econométrico para simular reformas fiscales, he explorado un desplazamiento neutral en términos de ingresos hacia el sistema de valuación por uso en el estado. En un estudio, se reemplaza hipotéticamente el impuesto estatal sobre la propiedad (que recaudó 460 millones de dólares en 1999) por un impuesto puro sobre el valor del suelo que genere un monto

equivalente de ingresos fiscales. Esta simulación sugiere que el producto bruto estatal, el empleo y la construcción residencial en Nueva Hampshire recibirían un impulso gracias a este tipo de reforma fiscal. El impulso al desarrollo económico del estado sería prolongado, no transitorio. No obstante, como la inmigración neta al estado recibiría un estímulo significativo, este tipo de reforma al impuesto estatal sobre la propiedad no sería suficiente para detener la expansión metropolitana descontrolada (England 2003b).

En un estudio complementario, simulé un desplazamiento hacia un sistema de impuesto sobre la propiedad de tasa diferencial en la ciudad más grande de Nueva Hampshire, Manchester, y en el pueblo industrial económicamente deprimido de Berlin (England 2003a). En ambas ciudades, el empleo local, la actividad económica y la construcción recibirían un impulso persistente después de la reforma. Este estímulo a la actividad económica urbana también ayudaría a restringir la migración de hogares y empresas a las áreas rurales circundantes.

Si queremos retardar el desarrollo de suelos rurales, entonces tenemos que promover las oportunidades de empleo y comunidades socialmente vibrantes en las áreas urbanas ya consolidadas. La adopción de impuestos sobre la propiedad de tasa diferencial por parte de los gobiernos municipales podría ayudar a promover la revitalización urbana y proteger por lo tanto los suelos sin desarrollar en los perímetros metropolitanos. Sin embargo, si bien la adopción de tasas diferenciales en el impuesto sobre la propiedad serviría para promover la inversión y reinversión en áreas urbanas, este tipo de reforma fiscal probablemente encontrará escepticismo y aun oposición política. Como las propiedades industriales y comerciales frecuentemente tienen una mayor relación entre el valor del edificio y el valor del suelo que las propiedades residenciales, el aumento de la tasa tributaria sobre el valor del suelo para poder recortar la tasa en las mejoras de capital podría tener un efecto regresivo sobre la distribución de pagos del impuesto sobre la propiedad. Después de la implementación del sistema de tasa diferencial, los dueños de edificios de oficina y usinas de electricidad, por ejemplo, podrían pagar menos impuestos, mientras que muchos propietarios residenciales podrían pagar más.

Las investigaciones que estoy realizando actualmente como *Fellow* David C. Lincoln analizan si se podría evitar este impacto potencialmente regresivo de la tasa diferencial en el impuesto sobre la propiedad, neutralizando así la posible oposición de los votantes. La figura 5.6.1 muestra que la combinación de un crédito generoso con el sistema de tasa diferencial podría hacer que el propietario residencial “típico” respalde este tipo de reforma fiscal.

El análisis de datos del impuesto sobre la propiedad para tres ciudades en Nueva Hampshire sugiere que la introducción de un impuesto de tasa diferencial sería aceptable para muchos propietarios residenciales si fuera acompañado por un crédito tributario uniforme en cada factura anual de cobro. Una de estas comunidades es Dover, una ciudad pequeña pero creciente, con abundante suelo sin urbanizar. En 2002, la tasa tributaria del impuesto sobre la propiedad fue del 1,89 por ciento del valor de mercado. Al aplicarse por igual a suelos y edificios con un valor total de 2.030 millones de dólares, esta tasa única recaudó 26 millones de dólares, que se destinaron a servicios

FIGURA 5.6.1 Tasas y créditos tributarios (\$=US\$)

Ejemplo de propiedad: Valor del edificio: \$150.000 + Valor del suelo: \$50.000 = Valor total: \$200.000		
Caso 1	Caso 2	Caso 3
Tasa única: 2% por año	Tasa sobre el suelo: 6% por año	Tasa sobre el suelo: 7% por año*
Factura de impuestos anual: \$4.000	Tasa sobre el edificio: 1% por año Factura de cobro anual sin el crédito: \$4.500	Tasa sobre el edificio: 1% por año Factura de cobro anual con un crédito de \$1.200: \$3.800
* La tasa tributaria sobre el valor del suelo tiene que ser mayor cuando se introduce un crédito a cada parcela tributable, para poder recaudar la misma cantidad de ingresos en toda la ciudad.		

municipales y escuelas públicas locales, con ingresos adicionales recaudados para el condado y el estado.

Si la ciudad de Dover hubiera recortado la tasa tributaria sobre los edificios en 2 dólares por mil de su valuación y hubiera ofrecido un crédito (máximo) de US\$1.000 en cada factura de cobro, tendría que aumentar la tasa sobre el valor del suelo en aproximadamente US\$18 por cada mil dólares de valuación para poder mantener el nivel de gastos municipales y escolares en el año 2002. Esta reforma tributaria hubiera reducido los pagos anuales del impuesto sobre la propiedad para la mayoría de las casas unifamiliares y condominios residenciales de la ciudad, sobre todo para aquellos con valores relativamente modestos. Gracias al crédito, hasta los dueños de lotes residenciales no muy caros se hubieran beneficiado de esta reforma tributaria. Muchos dueños de complejos de apartamentos, grandes propiedades comerciales y grandes terrenos vacantes, sin embargo, hubieran pagado más impuestos locales después de la adopción de un sistema de tasa diferencial con un crédito uniforme aplicado a cada factura de cobro.

CONCLUSIÓN

Hace más de un siglo, Henry George propugnó la tributación del valor del suelo en nombre de la equidad social. Los economistas contemporáneos han promovido frecuentemente la tributación del valor del suelo como una medida de eficiencia para favorecer el desarrollo económico. Mis propias investigaciones sugieren que si se tributara más sobre el valor del suelo que sobre el de los edificios y otras mejoras de capital, se podría promover la revitalización urbana y proteger al mismo tiempo los suelos sin desarrollar. No obstante, a menos que el diseño de la reforma del impuesto sobre la propiedad tenga en cuenta el impacto sobre su distribución entre los contribuyentes, es probable que la preocupación de George por la equidad social no se solucione.

REFERENCIAS

- Brueckner, Jan K. y Hyun-A Kim. 2003. Urban Sprawl and the Property Tax. *International Tax and Public Finance* 10: 5–23.
- England, Richard W. 2002. Perspective: A New England Approach to Preserving Open Space. *Regional Review*, Federal Reserve Bank of Boston 12(1): 2–5.
- _____. 2003a. Land Value Taxation and Local Economic Development: Results of a Simulation Study. *State Tax Notes*, 22 abril: 323–327.
- _____. 2003b. State and Local Impacts of a Revenue-Neutral Shift from a Uniform Property to a Land Value Tax: Results of a Simulation Study. *Land Economics*, febrero: 38–43.
- England, Richard W. y Robert D. Mohr. 2003. Land Development and Current Use Assessment: A Theoretical Note. *Agricultural and Resource Economics Review*, abril: 46–52.
- Oates, Wallace E. y Robert M. Schwab. 1997. The Impact of Urban Land Taxation: The Pittsburgh Experience. *National Tax Journal* 50(1): 1–21.
- State of Connecticut. 2003. Report of Blue Ribbon Commission on Property Tax Burdens and Smart Growth Incentives.

6

Técnicas tributarias y de valuación

Introducción | Carlos Orrego Acuña

El impuesto a la propiedad en América Latina ha sido permanentemente cuestionado, criticado y hasta descalificado, sobre todo por los ciudadanos, cuando las autoridades deciden llevar a cabo una actualización de las valuaciones inmobiliarias con fines tributarios después de transcurridos muchos años. Este capítulo nos permite adentrarnos en la problemática de la valuación y sus aplicaciones, desde donde las preguntas más básicas (y al mismo tiempo más difíciles de contestar) son ¿Cuál es el valor real de un inmueble? y ¿En base a qué valor debe tributar?

Al respecto, todos vamos a estar de acuerdo en que en América Latina siempre hay dos valores para un inmueble y los dos son muy conocidos por el propietario. Uno es exageradamente alto, para cuando decide ponerla a la venta, y el otro es exageradamente bajo, para cuando debe pagar sus impuestos a la propiedad. Entre estas dos visiones y estos dos extremos debe situarse el valuador.

Valuar es una tarea difícil, por no decir casi imposible, pues sea cual sea el valor que se le asigne al inmueble, siempre será objeto de cuestionamiento. La solución es muy simple y compleja a la vez. Hay que valuar con parámetros objetivos, demostrables y verificables. Parece sencillo, pero tiene su complejidad: los inmuebles no se fabrican, como en una industria en que los productos son todos idénticos. Nuestros “productos” son todos distintos, y el valuador debe hacer presentes estas diferencias, apuntando lo más certeramente posible a la equidad relativa.

El presente capítulo reúne 8 artículos relacionados con esta materia, con interesantes opiniones sobre el actual estado del impuesto a la propiedad en Europa y Estados Unidos, muy útiles para América Latina pues los temas y problemas tratados son exactamente los mismos que enfrentamos día a día en nuestros países en la gestión de este impuesto.

Algunos de los artículos tratan de la valuación en base al valor de mercado, uno de los temas más relevantes y difíciles de abordar por los valuadores porque, en definitiva y tal como lo comentamos al inicio de este texto, es difícil determinar es el real valor de mercado de un inmueble.

Pareciera ser que el valor de transferencia de un inmueble es el más cercano a lo que podemos llamar valor de mercado, siempre que éste sea representativo y de cuenta del comportamiento del mercado inmobiliario. Tal es el caso de Lituania, Letonia y Estonia, países que han avanzado en

reformas económicas y han implementado un impuesto a la propiedad en base a estos valores. Dos artículos de Jane Malme abordan la experiencia de esos países bálticos, que han estado a la vanguardia en esta temática, en tanto que el artículo de Malme y Joan Youngman analiza las ventajas técnicas del impuesto a la propiedad en base a valor de mercado en mercados inmobiliarios volátiles, abordando el problema de las valuaciones desactualizadas y los posibles mecanismos para solucionar los bruscos cambios de valor.

Esta metodología de valuación tiene muchas ventajas técnicas, pero debe hacerse cargo de las dificultades políticas que su implementación conlleva. A veces las mismas autoridades políticas que deciden una actualización de las valuaciones, posteriormente trasladan esta responsabilidad a la autoridad técnica, cuando se conocen sus efectos y resultados.

Pero no nos basta con valuar a valor de mercado el metro cuadrado de suelo y de construcción si tenemos un catastro con información desactualizada de los inmuebles. Mientras más tiempo pasa sin una actualización de valores, más dificultades tendremos para aplicarla. En ese sentido, una buena estrategia es promover actualizaciones en períodos relativamente cortos – por ejemplo, cada 5 años.

El axioma, entonces, es conjugar estos dos factores: valuar en base al mercado y mantener un catastro actualizado con una frecuencia que permita la vigencia y representatividad de las valuaciones. Esto las legitima y facilita el pago coactivo del impuesto.

Otro de los problemas a los que nos enfrentamos los valuadores, es que si bien podemos llegar a disponer de información de mercado, en la mayoría de los casos, lo que tenemos es el valor total de las transacciones. Por lo tanto, tenemos que poder extraer de ese valor el precio de la tierra a través del método residual, ya que de no ser así desecharíamos mucha información del mercado inmobiliario. El artículo de Jerry German considera el reto de valuar el suelo a gran escala y el problema de separar ese al de las edificaciones en los datos de ventas de inmuebles. Analiza los métodos tradicionales como el método residual, la valuación masiva asistida por computadora y un caso reciente del Condado de Lucas, en el estado de Ohio.

Los avances en transparencia, y en los mecanismos de apelaciones de los ciudadanos y las facilidades que las leyes le confieren, son aspectos emergentes en nuestros países. Gary Cornia analiza en su artículo la conocida Propuesta 13 de California de 1978, las ventajas y desventajas del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y la transparencia e información en las valuaciones. A su vez, el artículo de Peter K. Brown y Moira Hepworth se refiere a la reforma tributaria en los países de la Unión Europea, presentando los mecanismos de actualización de la base imponible, el cálculo del monto del impuesto y los sistemas de apelación de los contribuyentes. Leah Brooks y Justin Phillips analizan las restricciones fiscales que establecen límites a los tributos y gastos (LTG) aprobados por los contribuyentes; su artículo aborda las características de las ciudades que han adoptado el LTG y sus efectos en el tiempo.

A su vez, H. Woods Bowman considera el trasfondo histórico del Estado exento de pago de impuestos locales, su extensión a otras entidades como las benéficas y sin fines de lucro y los criterios adoptados al respecto en algunos estados de EE.UU.

En efecto, últimamente han surgido —y es una tendencia creciente— políticas, leyes y dictámenes que permiten a los ciudadanos exigir toda la información que se ha usado para determinar las valuaciones de sus inmuebles. Este no es un desafío menor para las administraciones tributarias de nuestros países, acostumbradas a imponer sus términos sin dar mayores explicaciones y hacer prevalecer el significado que la palabra conlleva: los impuestos son impuestos.

Pese a todos estos inconvenientes este viejo impuesto sobrevive, se enferma a veces, se recupera, pero ha terminado asentándose firmemente como el principal ingreso de los gobiernos locales. Es el impuesto más cercano al ciudadano, el de más clara identificación local, la propiedad está ahí, no se mueve, es fácilmente localizable, etc.

Los artículos de la sección dan lugar a dos últimas reflexiones sobre las valuaciones en nuestros países:

¿Es posible avanzar en al menos diferenciar las tasas impositivas de las construcciones respecto de las aplicadas al suelo -- por ejemplo, aplicándoles una tasa con descuento ya que éstas sí corresponden al esfuerzo y trabajo del ciudadano?

¿Cuántos se benefician hoy en América Latina de plusvalías inmerecidas sin restituir nada de ello al resto de la sociedad, quedándose injustamente con este aumento de patrimonio?

En definitiva, este amplio y variado panorama que los artículos presentan nos permitirá tener una visión de lo que ha pasado y está pasando en otras latitudes con el impuesto a la propiedad inmobiliaria, generando una reflexión sobre el actual estado del impuesto en nuestros países, y qué mejoras podemos implementar, en base a las experiencias que estos artículos nos presentan.

6.1

Tributación inmobiliaria basada en el valor de mercado

Jane H. Malme | Mayo 2001

En la década pasada de transición de economías comunistas a economías de mercado, la tributación inmobiliaria ha adquirido importancia económica, política y legal a medida que los países de Europa Central y Oriental han desarrollado nuevas políticas tributarias y nuevos enfoques respecto a los derechos de propiedad. Los impuestos sobre el suelo y sobre las edificaciones no sólo han servido como instrumentos de rentas, sino también como complementos de la descentralización y la privatización. A pesar de la variedad y la complejidad de las diferencias nacionales de la región, han surgido aspectos comunes respecto a la tributación a la propiedad.

Los períodos de transición imponen una valorización a las fuentes de ingresos, que imponen una carga mínima al funcionamiento de las economías de mercado emergentes. Muchas de estas antiguas naciones comunistas procuran fortalecer el gobierno local y todas ellas tienen que ajustar sus sistemas tributarios para tomar en cuenta los mercados emergentes de suelos y edificaciones en momentos en los que la entrada de nuevos impuestos a los ingresos y el consumo representa un reto para la capacidad administrativa estatal. La retención de un interés público en el suelo, al ser un elemento fijo y no renovable de la herencia común que, una vez se vende, no se puede reproducir, suele contar con un fuerte apoyo. Este sentimiento coexiste con un ímpetu igualmente fuerte respecto al desarrollo de empresas privadas y al dominio legal sobre la propiedad. Cada una de estas consideraciones plantea interrogantes especiales acerca del rol de los impuestos sobre el suelo y sobre las edificaciones durante la transición.

Dichos impuestos sobre el suelo y sobre las edificaciones ya se han designado como una fuente de ingresos locales en muchas naciones de Europa Central y Oriental. Al ser una base tributaria que no se puede reubicar en respuesta a los impuestos, la propiedad permite que exista una fuente de ingresos locales independiente. Los tiempos de estrechez fiscal de los gobiernos nacionales realzan la importancia de dichas fuentes de ingresos locales en lo que se refiere a la autonomía gubernamental. Además, el objetivo final de la integración internacional mediante la Unión Europea y

otros ámbitos comerciales fomenta el desarrollo de impuestos que no dependan de la competencia internacional.

Los esfuerzos por implementar impuestos sobre el suelo y sobre las edificaciones en estos países se ven obstaculizados por dos problemas principales. En primer lugar, ante la falta de mercados de propiedad dinámicos desarrollados, la base tributaria exige que se escoja entre valores preestablecidos, aproximaciones de precios y medios que no aportan valor para asignar la carga tributaria. En segundo lugar, los tiempos de dificultad económica presentan problemas especiales en lo que se refiere a la imposición tributaria sobre activos que no producen ingresos con los cuales pagar dichos impuestos. Este dilema ha mantenido muchos impuestos a la propiedad en niveles muy bajos.

Entre estos problemas existe una relación cercana debido a que la falta de precios de mercado confiables, en conjunto con el legado de niveles de precios determinados de forma oficial, puede fomentar la legislación que asigna valores específicos y, a veces, arbitrarios a varias clases de propiedades para efectos tributarios. Dados estos problemas, es particularmente significativo que muchas de estas naciones ya han adoptado —o consideran seriamente adoptar— algún tipo de tributación inmobiliaria basada en el valor de mercado como una fuente para el financiamiento del gobierno local.

EL CASO DE LITUANIA

Después de declarar su independencia de la URSS en 1991, la República de Lituania ha avanzado rápidamente en materia de reformas económicas, privatización y reorganización gubernamental. Sus planes, en lo que se refiere a la tributación basada en el valor de mercado de los suelos y las edificaciones, reflejan la transición de ese país a una economía de mercado y al dominio privado de la propiedad. Los municipios recibirán los ingresos de los nuevos impuestos y tendrán el poder de seleccionar la tasa tributaria, sujeta a un límite superior establecido por el gobierno nacional. El Parlamento lituano preparó recientemente un proyecto legislativo de este impuesto, el cual asigna la responsabilidad de desarrollar un sistema de valuación al SLCR (siglas de *State Land Cadastre and Register* - Catastro y Registro del Suelo Estatal).

El SLCR fue creado en 1997 para consolidar un número de funciones: el registro de los derechos de propiedad, el mantenimiento de un catastro de información de la propiedad y el avalúo de los bienes raíces para fines públicos, incluida la tributación. Desde entonces, la agencia ha organizado un banco de datos central de derechos de propiedad registrados de forma legal, de información acerca de los suelos y las edificaciones y de mapas del Sistema de Información Geográfica (SIG). Actualmente, el banco de datos contiene información de más de cuatro millones de predios y estructuras y está vinculado a registros hipotecarios y a otros registros relacionados y sucursales de todo el país.

La propuesta respecto a la tributación inmobiliaria basada en el valor de mercado reemplazará dos impuestos existentes sobre la propiedad inmueble comúnmente presentes en los sistemas postsoviéticos: el impuesto predial a propiedades privadas y el impuesto predial de edificaciones y

otras propiedades (sin incluir el suelo) que pertenecen a entidades, empresas y organizaciones corporativas. Actualmente, el SLCR establece los valores tributables por medio de la aplicación de diversos “coeficientes” que ajustan los precios base para reflejar el uso y la localización de los suelos. Los valores obtenidos no reflejan los precios de mercado actuales. La tasa tributaria del 1,5 por ciento del valor tributable del suelo y el 1 por ciento del valor tributable de la propiedad representan aproximadamente el 7 por ciento de los presupuestos locales y el 2,5 por ciento del presupuesto nacional del año 2000.

La creciente demanda de datos de avalúos de propiedades basados en el mercado de Lituania requiere un incremento de las destrezas de valuación profesional y de la experiencia en la valuación catastral. Para estudiar estas necesidades, a mediados de la década de los noventa, en colaboración con otras asociaciones internacionales dedicadas a la valuación, se estableció una Asociación de Valuadores de la Propiedad y un sistema de certificación profesional. Lituania también se ha unido a Estonia y a Letonia en la publicación de evaluaciones periódicas de los mercados de bienes raíces de los países bálticos. La información acerca de la actividad del mercado se publica en la página web del SLCR (www.kada.lt).

EL CURSO DEL INSTITUTO LINCOLN

Durante casi una década, el Instituto Lincoln ha ofrecido cursos acerca de la tributación inmobiliaria en los países en transición; en febrero, el Instituto colaboró con el SLCR para diseñar un currículo para siete funcionarios públicos de alto rango de Lituania. El programa de estudios de una semana de duración se basó en el curso que presentó el Instituto, en cooperación con la OECD (siglas de *Organisation for Economic Cooperation and Development* - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) en Vilna, capital de Lituania, en diciembre de 1997, a funcionarios gubernamentales de Estonia, Letonia y Lituania. En reconocimiento a la importancia del programa de este año para la política pública lituana, el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) respaldó el viaje de la delegación a Cambridge.

El programa ofreció un análisis orientado a la política de los problemas relacionados con los sistemas tributarios basados en el mercado. El programa incluyó orientación para el desarrollo de un plan estratégico y un marco legal y administrativo para la creación de un sistema de CAMA (siglas de *Computer-Assisted Mass Appraisal* – valuación masiva asistida por computadora) adecuado para Lituania. Los asuntos técnicos se presentaron en el contexto de problemas económicos y políticos más amplios en lo que se refiere a la tributación inmobiliaria. El curso combinó cátedras, debates con profesionales experimentados, estudios de caso y visitas a agencias estatales y locales de Massachusetts. Las ponencias de catedráticos que abordaron los temas de introducción concentrados en la política fueron complementadas por presentaciones más especializadas que abordaron las técnicas de valuación del valor del mercado, la valuación masiva, CAMA y la ley tributaria.

El Instituto Lincoln ofrecerá cursos similares a funcionarios públicos de otros países en transición y continúa desarrollando otros programas educativos con Lituania y sus vecinos bálticos.

Funcionarios públicos de Lituania y miembros del profesorado del Instituto Lincoln se reunieron en la Lincoln House en febrero para aprender unos de otros acerca de la política respecto a la tributación basada en el valor de mercado y acerca de los planes para introducir la tributación inmobiliaria en Lituania.

Delegados de Lituania: Arturas Baksinskas, viceministro de finanzas; Dalia Bardauskiene, asesora del Primer Ministro de asuntos de desarrollo y planeamiento rural y urbano; Algirdas Butkevicius, miembro del comité parlamentario del presupuesto y finanzas; Rimantas Ramanauskas, primer director adjunto, SLCR; Albina Aleksiene, asesora del director general de valuación de la propiedad, SLCR; Arvydas Bagdonavicius, director adjunto, SLCR; Algimantas Mikenas, jefe adjunto del Departamento de Valuación de la Propiedad e Investigación del Mercado, SLCR.

Profesorado del Instituto Lincoln: Joan Youngman, *senior fellow* y directora, Programa de Valuación e Impuestos, Instituto Lincoln; Jane Malme, *fellow*, Programa de Valuación e Impuestos, Instituto Lincoln; Dennis Robinson, vicepresidente, Instituto Lincoln; Richard Almy y Robert Gloudemans, socios, Almy, Gloudemans, Jacobs and Denne, LaGrange, Illinois; John Charman, encuestador consultor de valuación, Londres; David Davies, director de Informática, Departamento de Rentas de Massachusetts; Jeffrey Epstein, consultor, Quincy, Massachusetts; Sally Powers, ex directora de valuación, Ciudad de Cambridge.

6.2

Valuación masiva para la tributación inmobiliaria en economías en transición

Jane H. Malme | Abril 2004

En el transcurso de la década pasada, el Instituto Lincoln ha diseñado y ofrecido muchos cursos acerca de la interacción de las políticas de suelos y las políticas tributarias y acerca del desarrollo de una tributación inmobiliaria y de la propiedad inmueble basada en el valor de mercado para los gestores de políticas y los funcionarios gubernamentales de alto rango de países en transición a economías de mercado en Europa Central y Oriental y en los países bálticos. Dichos cursos analizan las bases económicas y legales de la tributación basada en el valor de mercado, así como los problemas prácticos de su implementación.

Según evolucionan los mercados de la propiedad privada, las propiedades cambian de dueño y nuevos recursos se invierten en los bienes raíces. La introducción de la tributación *ad valorem* es un paso natural del desarrollo de las economías en base al valor del mercado. Con el crecimiento y desarrollo económico, aumenta la capacidad de generar ingresos de la tributación basada en el valor de mercado, y dichos impuestos pueden contribuir a otros objetivos importantes de la transición, como la privatización, la descentralización gubernamental, las mejoras a la infraestructura y el uso eficiente de los suelos. No obstante, la introducción de la tributación basada en el valor de mercado enfrenta dificultades tanto políticas como prácticas en el desarrollo de un marco legal y administrativo adecuado, así como en lo que se refiere a sistemas eficaces de valuación, recursos e información.

Los países bálticos de Estonia, Letonia y Lituania han estado a la vanguardia de la implementación de la tributación inmobiliaria basada en el valor de mercado (Malme y Youngman 2001). Estonia fue el primero de los nuevos estados independientes en reconocer los beneficios de la tributación inmobiliaria y el primero en introducir un impuesto basado en el valor de los suelos en 1993; Letonia siguió el ejemplo en 1998. Lituania ha sido líder en la integración y la unificación de los sistemas de catastro, de registro y de valuación de la propiedad inmueble para fortalecer los mercados emergentes de estos bienes y respaldar la tributación inmobiliaria. El progreso de Lituania hacia una tributación basada en el valor de mercado comenzó con la integración de las unidades

administrativas de propiedad inmueble y con el desarrollo de un base de datos centralizada, automatizando la información inmobiliaria en una empresa estatal autofinanciada conocida como el SLCR (siglas de *State Land Cadastre and Register* - Catastro y Registro del Suelo Estatal). En 2001, el Ministerio de Finanzas proveyó fondos al SLCR para planificar y diseñar un sistema de valuación masiva como preparativo para la esperada aprobación de leyes que introducirían la tributación inmobiliaria basada en el valor de mercado en toda Lituania. La primera fase de este programa fue la creación de mapas de valor de los suelos que se completaron y se publicaron en 2003.

El Instituto Lincoln y el SLCR (cuyo nombre cambió a SECR [siglas de *State Enterprise Centre of Registers* - Centro Empresarial Estatal de Registros] en 2002) han colaborado desde 1997 para ofrecer programas educativos y documentar el progreso de Lituania (Malme 2001; Sabaliauskas y Aleksiené 2002). En 2003, el Instituto y el SECR diseñaron un nuevo curso ejecutivo, *Introducción de un sistema de valuación masiva basada en el valor del mercado para la tributación inmobiliaria*, para legisladores y representantes gubernamentales de alto rango que se preparen para implementar la tributación basada en el valor en otros países que experimenten un rápido cambio político y económico.

El curso presenta las experiencias de Lituania respecto a la valuación del mercado como un estudio de caso; los ejecutivos y los especialistas del SECR se unen a los miembros principales de la Facultad Internacional del Departamento de Valuación y Tributación del Instituto para analizar los principios, las estrategias y los problemas prácticos planteados por la valuación masiva de la propiedad inmueble. El estudio de caso de Lituania demuestra cómo las personas responsables de desarrollar ese sistema de valuación masiva abordaron los problemas que enfrentaron.

La primera sesión del curso que duró una semana se presentó en Vilna, Lituania, en octubre de 2003 a una delegación de la Federación Rusa dirigida por Alexey Overchuk, jefe adjunto del Servicio Federal Catastral de Suelos de Rusia. Los participantes incluyeron administradores de alto rango de juntas valuadoras de suelos de varias regiones de Rusia, funcionarios de los ministerios federales de Desarrollo Económico, Finanzas y Relaciones Titulares, así como representantes de compañías privadas involucradas en el diseño del sistema de valuación. Dos delegados de la Agencia Catastral Nacional de la República de Bielorrusia también participaron. Este curso se ofrecerá de nuevo en Vilna en otoño de 2004 a una delegación de otro país que se dirige hacia la valuación masiva para la tributación inmobiliaria, o de la propiedad inmueble.

REFERENCIAS

- Malme, Jane H. 2001. Market value-based taxation of real property. *Land Lines* 13(1): 8–9.
- Malme, Jane H. y Joan M. Youngman. 2001. *The Development of Property Taxation in Economies in Transition: Case Studies from Central and Eastern Europe*. Washington, DC: The World Bank. Disponible en http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library9/malme_propertytax.pdf.
- Sabaliauskas, Kestutis y Albina Aleksiené. 2002. Progress toward value-based taxation of real property in Lithuania. *Land Lines* 14(4):11–13.

6.3

Estabilización de los impuestos a la propiedad en mercados inmobiliarios volátiles

Joan Youngman y Jane Malme | Julio 2005

Los impuestos a la propiedad basados en el valor de mercado tienen varias características recomendables como fuente de ingresos para los gobiernos locales. Promueven la visibilidad y responsabilidad en los gastos públicos, brindando a los propietarios la posibilidad de evaluar los costos y beneficios de los servicios entregados por los gobiernos locales. Pueden generar ingresos estables e independientes que no están a merced de los superávits o déficits de los presupuestos estatales. Ahora se consideran como proporcionales o hasta moderadamente progresivos, en contraste con las opiniones económicas anteriores, que lo suponían un impuesto regresivo.

Contra estas ventajas, el desafío más grande de los impuestos a la propiedad basados en el valor de mercado, es político: la resistencia considerable y completamente entendible de los contribuyentes a aumentos pronunciados en el pago de impuestos debido al crecimiento del valor de mercado de la propiedad, pero no necesariamente de los ingresos para pagarlos. La respuesta más conocida y dramática a esta situación fue el rechazo del sistema tributario basado en el valor de mercado en California en 1978. Cuando los votantes aprobaron la Propuesta 13, fijaron el valor de la propiedad para el cálculo del impuesto al momento de su compra o construcción, con un ajuste anual máximo por inflación del 2 por ciento. Si una propiedad ha tenido el mismo dueño desde 1978, el ajuste por inflación se aplica a su valor en el padrón fiscal de 1975-1976.

Este cambio ha alterado considerablemente el panorama fiscal de California: ha restringido el papel de los gobiernos locales, ha centralizado el suministro de servicios y la toma de decisiones, y ha redistribuido la carga fiscal de los residentes de largo plazo a los nuevos propietarios. Los gobiernos locales ahora tienen un incentivo para recaudar ingresos fiscales por medio de un impuesto a las ventas, alentando el establecimiento de grandes comercios minoristas, como los centros comerciales suburbanos. Esta tendencia se conoce como la “fiscalización del uso del suelo”. ¿Se puede obtener una mayor estabilidad y predictibilidad en el impuesto sobre la propiedad sin costos sociales y gubernamentales tan drásticos? La tabla 6.3.1 ilustra la amplia gama de tributos

TABLA 6.3.1 Impuestos a la propiedad de una vivienda residencial urbana considerada como patrimonio familiar (mediana de valor), 2004 (\$ = US\$)

Estado/Área metropolitana ^a	Mediana del precio de venta en el 2 ^o trimestre de 2004 ^b	Impuesto neto	Clasificación de impuestos
Primeras diez áreas			
Nueva Jersey, Newark	\$370.600	\$8.637	1
Connecticut, Bridgeport ^f	\$234.238	\$6.393	2
Florida, Miami/Hialeah	\$271.900	\$6.096	3
Michigan, Detroit	\$172.298	\$5.516	4
Rhode Island, Providence	\$262.000	\$5.443	5
Maryland, Baltimore	\$241.600	\$5,399	6
California, Los Angeles	\$438.400	\$5.393	7
Illinois, Chicago ^d	\$263.300	\$5.082	8
Maine, Portland	\$231.200	\$4.971	9
Wisconsin, Milwaukee	\$197.300	\$4.912	10
Últimas diez áreas			
Arkansas, Little Rock	\$110.400	\$1.284	46
Kansas, Wichita	\$105.800	\$1.281	47
Georgia, Atlanta	\$156.800	\$1.236	48
Colorado, Denver	\$241.800	\$1.235	49
Kentucky, Lexington/Fayette	\$139.400	\$1.221	50
Oklahoma, Oklahoma City	\$107.000	\$1.196	51
Louisiana, New Orleans	\$137.500	\$1.126	52
Alabama, Birmingham	\$149.500	\$982	53
West Virginia, Charleston	\$115.100	\$943	54
Wyoming, Cheyenne ^c	\$111.208	\$740	55
Promedio de 55 áreas metropolitanas	\$195.515	\$2.778	

Fuente: Adaptado de Minnesota Taxpayers Association. 2004. 50-state property tax comparison study. St. Paul, MN. Cuadro 19.

- Área estadística metropolitana con la ciudad más grande en 50 estados, más cinco áreas metropolitanas adicionales.
- Antes de calcular el impuesto se ajustó la mediana del valor para contabilizar diferencias en las prácticas de valuación usando la relación de medianas de ventas reportadas en el área.
- Estimación usando el aumento porcentual bienal aproximado en la mediana de precios regionales para casas ya construidas: Noreste, 29,7%; Medio oeste, 6,4%; Sur, 12,4%; Oeste, 22,4%.
- El área metropolitana de Chicago incluye el condado de Dupage/Naperville.

sobre la propiedad residencial impuestos en grandes áreas metropolitanas, un factor que presenta problemas adicionales para formular políticas uniformes o recomendaciones prácticas.

Un seminario realizado en el Instituto Lincoln en abril de 2005 (ver recuadro 6.3.1) reunió a funcionarios de finanzas públicas y valuación de propiedades, analistas políticos y académicos para considerar soluciones alternativas a los problemas recurrentes que los mercados inmobiliarios volátiles presentan para los impuestos sobre la propiedad que se calculan sobre el valor de mercado.

PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA VALUACIÓN EN BASE AL VALOR DE MERCADO

El debate comenzó con la incuestionable observación de que “los contribuyentes odian la falta de predictibilidad”. En teoría, una reducción en las tasas tributarias podría compensar los aumentos en los precios de las propiedades para mantener la estabilidad del monto del impuesto que se basa en el valor de mercado de la propiedad. Esta solución presenta dos obstáculos. El primero y más directo es la poca predisposición del gobierno a reducir las tasas tributarias y renunciar al aumento de ingresos que podrían obtener cuando un aumento del valor de la propiedad brinda posibilidades para poder aumentar la recaudación de impuestos. El segundo es la falta de uniformidad de los incrementos de valores en distintas localidades y para distintos tipos de propiedad. Cuando un segmento de la base tributaria experimenta un cambio desproporcionado de valor, si se aplica el cambio correspondiente en la tasa tributaria a toda clase de propiedades, no se podrán sostener las recaudaciones. California tuvo que enfrentar ambas dificultades en los años precedentes a la adopción de la Propuesta 13. En ese caso, la rápida valoración de las propiedades residenciales no fue acompañada por una valoración equivalente en el sector comercial, y el superávit de 7.100 millones de dólares que tenía el estado contribuyó al cinismo de los contribuyentes sobre la necesidad de aumentar los ingresos gubernamentales.

Si bien los rápidos cambios en el valor de mercado son la fuente más importante de falta de predictibilidad en los impuestos, los “shocks” tributarios también pueden ser causados simplemente por una gran demora en actualizar el avalúo de la propiedad. Si se mantienen los avalúos sin actualizar en el catastro tributario, se conseguirá que los cobros de impuestos sean predecibles, pero a expensas de su uniformidad, su exactitud e incluso su legalidad. En muchas jurisdicciones, tanto dentro como fuera del país, se produjeron revueltas tributarias después de aplicar reavalúos postergados por mucho tiempo.

OPCIONES PARA SOLUCIONAR LOS CAMBIOS DE VALOR

Los participantes al seminario analizaron los beneficios y desventajas de varias medidas para solucionar estos problemas.

Los *fusibles*, como su nombre lo implica, intentan reducir una “sobrecarga” en los impuestos sobre la propiedad proporcionando un reembolso o crédito si el monto del impuesto supera un cierto porcentaje de los ingresos del propietario. Cuando este mecanismo es financiado por el estado y administrado como parte del sistema tributario estatal, tiene el doble beneficio de proteger

los ingresos locales y ayudar a los contribuyentes más necesitados. Por otro lado, es necesario contar con el financiamiento y la administración del estado, y los contribuyentes tienen que hacer su declaración de impuestos para obtener estos beneficios. Como todos los programas que exigen información sobre los ingresos, a veces encuentran resistencia por parte de los contribuyentes y por consiguiente se subutilizan.

Las exenciones al patrimonio familiar, ofrecidas por muchos estados, reducen los avalúos de la residencia principal de los contribuyentes. Estas exenciones en general se otorgan sin tener en cuenta los ingresos del contribuyente, y por lo tanto no se dirigen a los más necesitados. En las comunidades predominantemente residenciales, esto se traduce en una pérdida significativa de ingresos municipales, a menos que se aumente la tasa tributaria o se traslade la carga fiscal a otros contribuyentes. Como todos los programas preferenciales para propietarios, estas exenciones no benefician a los inquilinos, que solventan una porción de la carga fiscal del impuesto sobre la propiedad y en general tienen un menor nivel económico que los propietarios.

Las medidas de postergación de impuestos (impuestos diferidos), que frecuentemente se ofrecen a los propietarios mayores de edad de bajos ingresos, permiten acumular impuestos impagos en forma de un derecho de retención sobre la propiedad, que se paga una vez que la propiedad cambie de manos. No obstante, el deseo de tener una propiedad libre de gravámenes ha llevado a los propietarios a evitar este tipo de opción.

La legislación de "veracidad en los impuestos" exige a los gobiernos locales que tomen varias medidas, como la publicación de información para los electores y la necesidad de obtener aprobación electoral para aumentar la recaudación de impuestos, ya sea que se trate de un crecimiento en la base o la tasa tributaria. Estas leyes pretenden contrarrestar la tentación de dejar las tasas constantes a medida que aumenta el valor de mercado, aumentando así la recaudación y los gastos del presupuesto sin necesidad de rendir cuentas.

Las limitaciones en los aumentos anuales totales de recaudación de los impuestos sobre la propiedad, como la Propuesta 2½ en Massachusetts, restringen el crecimiento global pero no resuelven el problema de cambios imprevistos en los cobros de impuestos para contribuyentes individuales. Por ejemplo, después de varias décadas de estabilidad fiscal, los contribuyentes de Boston han sido sometidos a

RECUADRO 6.3.1

Impuestos a la propiedad y valores de mercado

El seminario *Impuestos a la propiedad y valores de mercado; respondiendo a los desafíos posteriores a la Propuesta 13*, realizado en abril de 2005 por el Instituto Lincoln, incluyó a participantes de muchos estados: California, Illinois, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Nueva Hampshire, Nueva York y Oklahoma. El líder del debate fue Alan Dornfest, supervisor de política de tributación de la propiedad de la Comisión de Impuestos Estatales de Idaho.

El Instituto continuará con este debate en la conferencia anual de la Asociación Internacional de Tasadores (IAAO) que se realizará en Anchorage, Alaska, en septiembre. Jane Malme será la moderadora de un seminario sobre viabilidad del impuesto sobre la propiedad en mercados volátiles, cuyos oradores serán Alan Dornfest; Mark Haveman, director de desarrollo de la Asociación de Contribuyentes de Minnesota y director de proyecto del Centro de Investigación en Finanzas Públicas de dicha asociación; y Andrew Reschovsky, profesor de asuntos públicos en la Facultad LaFollette de Asuntos Públicos de la Universidad de Wisconsin.

variaciones en sus avalúos debido a una disminución en el mercado de propiedades comerciales y al mismo tiempo un crecimiento explosivo en ciertos valores residenciales.

Las limitaciones en los aumentos anuales de impuestos sobre propiedades individuales tienen un gran atractivo político, pero enfrentan tres peligros. Primero, frecuentemente hay presión para que el período de adopción sea lo más largo posible, o aun más largo de lo posible. Montana, por ejemplo, estableció un período de adopción de los nuevos avalúos, de 50 años. Segundo, el éxito inicial de iniciativas para limitar el aumento de impuestos a un cierto porcentaje puede dar lugar a esfuerzos subsiguientes para volver a reducir dicho límite. Oklahoma estableció un límite del 5 por ciento, y ahora hay presión para reducirlo al 3 por ciento. Finalmente, la actualización gradual de los avalúos sigue ocurriendo cuando el valor de la propiedad se estabiliza o aun cae, generando oposición en los contribuyentes, que ven subir el avalúo de sus propiedades cuando su valor de mercado se ha estabilizado o reducido.

El “congelamiento” de los avalúos impone el límite más extremo a los aumentos, prohibiendo todo incremento aunque se produzcan cambios en el valor de mercado. Frecuentemente se restringen a grupos específicos de contribuyentes, como los propietarios mayores de edad. La Propuesta 13 es un tipo de congelación de avalúos para todas las propiedades, y sólo permite un ajuste anual por inflación del 2 por ciento en la base tributaria. Estas medidas son, en muchos aspectos, equivalentes a una larga demora en la aplicación de los revalúos de los inmuebles, lo cual provoca falta de homogeneidad y resistencia a los nuevos avalúos. Una vez congelados los valores, los contribuyentes *pueden* querer transferir ese valor a otros familiares, como lo hacen en California, o a residencias nuevas, como lo hacen en Texas.

NUEVAS SOLUCIONES POSIBLES

Los participantes del seminario presentaron métodos para utilizar estas y otras medidas para resolver el problema de la falta de predictibilidad, y al mismo tiempo reducir al mínimo los problemas de inequidad en la distribución de la carga fiscal y del mantenimiento de la recaudación. Se hizo una distinción importante entre las soluciones que moderan las variaciones de impuestos pero mantienen una valuación en base al mercado, y las que alteran los avalúos propiamente dichos. Si se alteran las valuaciones limitando su aumento, se pueden producir situaciones donde los dueños de propiedades similares paguen impuestos muy distintos. Más aún, con el tiempo las propiedades con avalúos promedio o menores pueden quizás pagar una proporción más grande de impuestos que las propiedades que han visto aumentos más grandes en su valor de mercado. En consecuencia, los contribuyentes más ricos tienen una mayor probabilidad que los de ingresos moderados o bajos de beneficiarse de los límites impuestos al avalúo.

Para mantener una base tributaria al valor de mercado sin perder el beneficio de uniformidad, comprensión y eficiencia administrativa, los participantes ofrecieron sugerencias para estabilizar los rápidos aumentos en el pago de impuestos debido a variaciones significativas en los avalúos.

- Eliminar las limitaciones estrictas de ingresos para los programas de pago diferido de impuestos para personas mayores, aumentando el acceso a “fusibles” y postergación de impuestos, e incluir estas medidas en programas de exención tributaria a nivel estatal y no local, para que puedan participar más contribuyentes. Un estado podría establecer un fondo de impuesto diferido sobre la propiedad para reembolsar a las jurisdicciones locales por la demora en la cobranza.
- Clasificar y tributar la propiedad de acuerdo a su uso. Este es un método común para tributar las propiedades comerciales e industriales a una tasa más alta que las propiedades residenciales. El cambio de estratos tributarios para absorber un cambio en la base tributaria puede ser una solución apropiada de corto plazo, pero puede tener consecuencias económicas perniciosas en el largo plazo. En Massachusetts, el desplazamiento de la recaudación total del impuesto sobre la propiedad de viviendas residenciales a comerciales por parte de una municipalidad está limitado por ley. La reciente combinación de aceleración en los valores residenciales y disminución de los valores comerciales hubiera resultado en un desplazamiento sustancial de la carga fiscal hacia los propietarios residenciales de la ciudad de Boston y algunos otros centros urbanos. Por lo tanto, la legislatura permitió un aumento temporal en la participación de propiedades comerciales en el impuesto, a opción de la municipalidad, pero exigió que la diferencia se vuelva a reducir aun más que antes en un período de cinco años.
- Los métodos alternativos de cobranza, como el pago con tarjeta de crédito, tarjeta de débito o a plazos, puede ofrecer una mayor conveniencia financiera que los cobros convencionales anuales o bianuales.
- Los períodos más cortos entre revalúos evitan el “efecto sorpresa” que acompaña las variaciones y aumentos drásticos de valor que resultan cuando las revaluaciones son infrecuentes. Los revalúos anuales usando tasaciones en masa asistidas por computadora ofrecen una gran estabilidad y uniformidad. Los cobros de impuestos que se basan en valores corrientes, en vez de valuaciones fraccionales o cifras desactualizadas, son más fáciles de comprender para los contribuyentes.

Aun los aumentos significativos en el avalúo, si son relativamente uniformes en toda la jurisdicción, no causarán un aumento de impuestos para la mayoría de los propietarios, siempre que el presupuesto municipal no requiera ingresos adicionales del impuesto a la propiedad y la tasa tributaria se reduzca proporcionalmente. Una mejor información sobre la relación entre el avalúo y la tasa tributaria reducirá la probabilidad de que el contribuyente le eche la culpa a los tasadores y a su valuación por el aumento de impuestos. En vez, quizás consideren que el problema es la falta de fuentes de financiamiento para los gobiernos locales, el efecto de las exenciones sobre la reducción de la base tributaria o el aumento de los gastos locales.

El impuesto sobre la propiedad, que es la fuente más importante de ingresos locales autónomos, frecuentemente es el foco de críticas por las presiones sociales, económicas y fiscales que afectan a

las comunidades locales. Estas presiones se deben al aumento de costos por nuevos requisitos educativos, medioambientales o de seguridad, reducciones en la asistencia estatal y federal, el cambio en las condiciones demográficas y económicas, y un aumento en la cantidad de exenciones. Si se presta mayor atención a estos problemas quizás se pueda aclarar el debate sobre el papel y la carga del impuesto a la propiedad y la efectividad de las distintas medidas de exención tributaria.

MEJORA DE LOS RECURSOS EDUCATIVOS

Existe una necesidad urgente de proporcionar mejor información sobre las opciones políticas del impuesto a la propiedad a funcionarios públicos, legisladores y el público en general. Las revueltas tributarias y las iniciativas en contra de los impuestos generan noticias, pero deberían balancearse con información concisa y accesible que explique el problema y su solución. También hacen falta investigaciones periódicas en temas como:

- Los efectos en el tiempo de los límites a las valuaciones y los impuestos sobre la carga fiscal y el crecimiento de los ingresos, y el costo integral para los residentes de los aranceles y cargos adicionales que se aplican para compensar la reducción de ingresos por el impuesto sobre la propiedad.
- La eficacia de las medidas de exención tributaria del impuesto a la propiedad, y la distribución de sus beneficios en distintas clases de contribuyentes.
- Estudios sobre “gastos tributarios”, para cuantificar el costo de las exenciones, y explorar el uso de pagos en lugar de impuestos (*payments in lieu of taxes*, o PILOTS) para propietarios que gozan de exenciones fiscales, para compensar por los servicios municipales recibidos.
- Estudios de calidad de los avalúos, para evaluar tanto la equidad de cada avalúo individual como la distribución de la carga fiscal.

El Instituto Lincoln colaborará con los participantes del seminario y otros para continuar estos debates y realizará más investigaciones y publicaciones sobre estos temas del tributo sobre la propiedad en los años venideros.

6.4

Métodos tradicionales y nuevos enfoques sobre la valuación de suelos

Jerome C. German, Dennis Robinson y Joan Youngman | Julio 2000

El desafío más grande en cualquier esquema de tributación del valor del suelo es el avalúo exacto de los suelos a gran escala. En las áreas urbanas en las que casi todos los datos de venta representan transferencias de suelos y edificaciones, el análisis del avalúo actual de la industria de ventas no intenta dividir dichos precios en los componentes suelo y edificación. Aunque muchas jurisdicciones exigen una lista separada de los valores de los suelos y las edificaciones en sus registros tributarios, dichas asignaciones no tienen que ser exactas si la tasa tributaria es la misma en ambos. Cualquier impuesto especial sobre el valor del suelo enfrentaría la necesidad de asignarles un valor a predios con edificaciones construidas hace mucho tiempo. El escepticismo respecto a la viabilidad de este proceso ha resultado ser un gran estorbo para la consideración seria de impuestos prediales de doble tarifa y otras formas de tributación especial de los suelos, ya que muchos observadores han llegado a la conclusión de que los problemas prácticos del avalúo impiden la realización de los muchos beneficios teóricos que ofrece.

Los avances en los enfoques computarizados para el avalúo inmobiliario tienen implicaciones importantes en este debate. Mientras que la valuación de los suelos presenta problemas especiales en el análisis de los datos de venta de los predios con edificaciones, la misma puede beneficiarse de manera especial de nuevas técnicas en el diseño de mapas. Las edificaciones pueden variar y, en efecto, varían de forma impredecible tanto en su tipo como en su valor de un terreno a otro; no obstante, los valores de los suelos deberían representar una relación explicable entre sí, entre un terreno y su vecino inmediato. Hace más de veinte años, el profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard, Oliver Oldman, analizó las implicaciones de esta situación en un proceso de apelación a un acuerdo de impuesto sobre el valor del suelo y reconoció que la impugnación exitosa de la valuación de un predio tendría implicaciones en muchas otras valuaciones también. Oldman escribió: “La clave para desarrollar una lista exacta del avalúo de los valores de los suelos es el proceso del diseño de mapas de valores de los suelos”.

En mayo, representantes de la Oficina de Auditoría del Condado de Lucas, Ohio, que incluye el municipio de Toledo, se unieron a un grupo de economistas, valuadores, abogados y funcionarios locales para asistir a un seminario en el Instituto Lincoln para analizar los métodos actuales de valuación de los suelos. El Condado de Lucas cuenta con uno de los sistemas de avalúo más sofisticados del país, con casi veinte años de experiencia en el uso de métodos computarizados para el análisis de datos espaciales para la tributación inmobiliaria. Jerome German, jefe valuador del condado, discutió sus innovadores enfoques respecto a la integración de sistemas de información geográfica y el avalúo de suelos asistido por computadora para estimar el efecto de la localidad en el valor de mercado de los bienes raíces.

ENFOQUES TRADICIONALES PARA LA VALUACIÓN DE SUELOS

Existen varios métodos estándar para derivar el valor de suelos sin edificaciones; todos son extremadamente problemáticos como base de la valuación de toda la jurisdicción. El método más directo es, obviamente, realizar un *análisis de una venta* o un *arrendamiento de suelos comparables* sin edificaciones y ajustar dichos precios para dar cuenta de las diferencias de tamaño, localidad y características. De la misma manera, la capitalización de los ingresos por el arrendamiento de suelos eriazos puede servir como base para estimar el precio de venta. Estos métodos también son los más difíciles de aplicar en áreas urbanas densamente pobladas en las cuales las ventas o los arrendamientos de suelos sin edificaciones son poco comunes. El conjunto de datos de ventas se puede expandir si, poco tiempo después de la venta de los suelos con edificaciones, se han demolido las edificaciones como preparativo para nuevas construcciones. En ese caso, el valor de los suelos sin edificaciones se puede estimar como el precio de compra menos los costos de la demolición posterior. Aunque dichas ventas proporcionan una comprobación importante de las estimaciones de valores producidas mediante otros enfoques, no existe una gran variedad de las mismas en un tramo geográfico lo suficientemente variado para servir como base única para la valuación.

El *método de suelo residual* parte de una estimación de los ingresos devengados de la propiedad desarrollada. Entonces, se calcula el valor de la edificación y, de ese cálculo, se derivan los ingresos atribuibles a la edificación. La capitalización de los ingresos restantes proporciona el valor del suelo. Incluso la breve explicación de este método sugiere las dificultades de su aplicación. En particular, la existencia de la depreciación, o de cualquier desviación del “mayor y mejor uso” que distorsione los ingresos con los que cuenta el suelo no edificado, puede hacer que el valor independiente de las edificaciones sea extremadamente incierto.

Una *división del valor según el costo depreciado* de la reproducción de las edificaciones enfrenta problemas similares. Esta “abstracción” supone que las estructuras no pueden valer más que lo que cuesta construirlas y le asigna todo el valor restante del predio edificado al suelo mismo. Este método exige nuevas edificaciones recientes cuyo precio se pueda estimar fiablemente como una medida de valor; la depreciación física, económica o funcional complica considerablemente el

cálculo del valor de la edificación. El efecto financiero de estas formas obsoletas sólo se puede medir con precisión mediante el análisis de los datos de venta, los cuales casi nunca se referirán a la edificación solamente.

Un análisis completo del mercado de las posibles alternativas de desarrollo proporciona otra base para estimar el *precio de venta de los suelos sin edificaciones*. Este es el enfoque que toman los emprendedores inmobiliarios que consideran nuevos usos de los suelos, los fideicomisos de suelos que quieren adquirir y preservar espacios abiertos sin edificaciones, y los contribuyentes que reclaman deducciones por aportaciones benéficas de derechos de desarrollo. No obstante, es la forma más adecuada de valuar los suelos no desarrollados que se utilizarán para parcelaciones residenciales. Aun en estas situaciones, este enfoque requiere un análisis extenso del mercado potencial de dichas propiedades, las restricciones locales para el desarrollo y los atributos físicos del suelo que podrían afectar su capacidad de edificación, como la tierra y sus características de drenaje. Este tipo de análisis individual exhaustivo es apropiado para los compradores o los emprendedores inmobiliarios de predios individuales, pero no es factible para las valuaciones anuales de todos los predios de una jurisdicción tributaria.

Otros métodos, como la derivación de las relaciones típicas del valor del sitio y el valor total de la propiedad edificada son todavía menos útiles en el caso de las propiedades urbanas densamente desarrolladas, en las cuales se pueden encontrar edificaciones de todos tamaños, edades y usos cercanas unas a otras en predios bastante parecidos.

LA VALUACIÓN MASIVA ASISTIDA POR COMPUTADORA Y LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA

El mayor cambio en la práctica de la valuación en el transcurso de las últimas tres décadas se ha relacionado con el uso de análisis de regresión múltiple para establecer una relación matemática entre las características de la propiedad y los precios de venta, permitiendo así la estimación del valor de mercado de otras propiedades que no hayan sido vendidas recientemente. Esta ha sido la base de la CAMA (siglas de *Computer-Assisted Mass Appraisal* – valuación masiva asistida por computadora). Las características de un sitio, como el tamaño y la localidad, son elementos importantes de estos modelos matemáticos, lo cual plantea la posibilidad de estimar el efecto de la localidad en el valor de los predios.

Al mismo tiempo, el desarrollo de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) computarizados ha permitido que los valuadores diseñen registros de propiedad, o catastros, basados en la localidad y coordinen los datos de venta con la localidad. Sin embargo, los SIG son un método costoso de presentación de datos para un análisis gráfico solamente. La temprana aplicación de los SIG a la valuación de propiedades no aprovechaba al máximo su capacidad como componente integral de la CAMA en el análisis espacial.

Los primeros intentos por cuantificar los efectos de la localidad enfrentaron dificultades no sólo para definir y mantener los barrios económicos, áreas contiguas de valores de suelos relativamente

homogéneos, sino también para comprender la dinámica del ilusorio e interactivo factor de la localización. Algunos esfuerzos diseñaron distintos modelos matemáticos para cada región geográfica, o conglomerado de propiedades con características similares. No obstante, estos enfoques no podían captar las muchas microvariaciones complejas e impredecibles, aunque significativas, dentro de cualquier barrio específico y no podían reducir el valor de la aportación de la localidad a un proceso objetivo.

El Condado de Lucas ha sido pionero en la utilización de un nuevo enfoque respecto al valor de la localidad: el análisis de una superficie de respuesta global (global response surface analysis o GRSA por sus siglas en inglés). Una superficie de respuesta global es una superficie tridimensional adaptada que representa un porcentaje de ajuste a los suelos, o a los suelos y las edificaciones, en base a la ubicación geocodificada de los predios. El análisis incluye las coordenadas geográficas y las distancias de características importantes, como otras ventas recientes, instituciones, amenidades u otros “centros de influencia en el valor”. Este análisis tiene como resultado una representación tridimensional, la altura de la superficie (z) en cualquier coordenada específica de x-y, lo cual indica el valor aproximado de los predios en esa localidad. La variable aproximada se utiliza como una posible variable para realizar pruebas en una ecuación no lineal de regresión múltiple que produce una estimación del valor total de los predios. La importancia de esta variable creada por la superficie, entonces, se puede analizar a la luz de todas las demás posibles variables, como el tamaño, la calidad, el estado, la depreciación y las demás características de los predios y edificaciones especificadas en el modelo.

La superficie de respuesta se distingue de una ecuación matemática porque se desarrolla mediante un proceso repetido de estimar los efectos de la localidad y la distancia en el valor y refinar dichas estimaciones después de realizar una comparación de los datos de ventas y de valuación. Este enfoque, aún, depende de un elemento de la valuación y el juicio económico al determinar las fronteras de los barrios respecto a los efectos de la localidad, pero se puede poner a prueba y se puede refinar mediante la observación del efecto de las distintas “líneas de quiebre” en la superficie de valor tridimensional que se obtiene.

Para poderse utilizar exitosamente en la valuación masiva, estos sofisticados enfoques matemáticos tienen que rendir resultados que sean razonables, que se puedan explicar y que estén a la disposición de los contribuyentes. El Condado de Lucas también ha sido pionero en este aspecto del proceso de valuación. Todos los registros de bienes raíces, valores y mapas se pueden obtener en un disco compacto que contiene software de SIG y se vende al costo de producción de US\$10; además, tiene una página web gratis; ambos elementos están a la disposición en todas las bibliotecas públicas del condado (www.co.lucas.oh.us). Los contribuyentes pueden ver catastros o crear mapas individualizados que muestren la localización de múltiples predios y la relación entre sus valores tributables.

NUEVOS RUMBOS

Los participantes del seminario del Instituto Lincoln opinaron que el enfoque del Condado de Lucas respecto al valor de la localidad era muy prometedor y señalaron muchos puntos para el desarrollo y el análisis adicionales. Todos estuvieron de acuerdo en que las décadas recientes han sido testigo de una revolución literal en la práctica de la valuación, con gran potencial de incrementar la viabilidad de la valuación de suelos a gran escala. Entre las preguntas teóricas más importantes figuraron la “forma funcional” de este enfoque matemático, es decir, el tipo de efecto sobre el valor observado con los cambios de las variables de localidad y distancia; la identificación de variables omitidas, es decir, las que no cuentan con datos o las cuales se han pasado por alto anteriormente, y la relación entre las estimaciones de valor marginal derivadas matemáticamente y el valor total de los predios necesarios para la valuación. De la misma manera, el efecto de edificaciones de calidad inferior y de los usos no idóneos de los suelos en valores que pretenden representar su “mayor y mejor uso” requiere más investigación.

El diseño de estos complejos enfoques matemáticos tiene que estar acompañado por esfuerzos educativos que expliquen su funcionamiento a los contribuyentes, los funcionarios locales, los abogados y los jueces que cuestionarán y determinarán si los mismos se conforman a las normas legales de la práctica de la valuación. Mediante sus esfuerzos innovadores en estas dos áreas, el Condado de Lucas ha hecho una importante aportación a la teoría y a la práctica de la valuación de los suelos.

REFERENCIAS

- International Association of Assessing Officers. *Property Appraisal and Assessment Administration* (1990).
- Oliver Oldman and Mary Miles Teachout. Valuation and Appeals Under a Separate Tax on Land. *Assessor’s Journal* 15 43–57 (marzo 1980).
- Ward, Richard D., James R. Weaver y Jerome C. German. Improving CAMA Models Using Geographic Information Systems/Response Surface Analysis Location Factors. *Assessment Journal* 6 30–38 (enero/febrero 1999).

6.5

Divulgación completa: Mejoras inesperadas en la administración y uniformidad del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria

Gary C. Cornia | Abril 2003

La Propuesta 13, adoptada por un referendo en California en 1978, fue la más notable en una serie de medidas relativamente recientes para limitar el impuesto sobre la propiedad en los Estados Unidos, y muchos expertos la consideran un hito en las finanzas públicas estatales y locales. En casi todos los estados, el impuesto sobre la propiedad se ha acotado por leyes o reformas constitucionales, ya sea por medio de restricciones en la base tributaria, en sus tasas o por límites de recaudación. Estos límites han influido en el uso del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, y existen evidencias sustanciales de que la tasa de crecimiento del impuesto sobre la propiedad ha disminuido. Las fuentes de financiamiento para gastos locales también han cambiado, a medida que las ciudades, pueblos, condados, distritos escolares y distritos especiales se inclinan más por imponer tasas, aranceles especiales, cargos de franquicia e impuestos a ventas y de uso local.

Los límites al impuesto sobre la propiedad también tienen muchas implicaciones políticas e influencia sobre los gastos. Existen pruebas, en algunos casos significativas y en otros simplemente indicativas, de que las restricciones en el impuesto sobre la propiedad han tenido una variedad de consecuencias políticas en lo que se refiere a la provisión de servicios a los ciudadanos. Algunos de estos límites al impuesto han afectado los resultados educativos: menor cantidad de maestros en el aula, menores exigencias necesarias para ingresar en la profesión docente, y menor desempeño estudiantil en matemáticas, lectura y ciencias de los estudiantes.

La literatura que analiza los posibles efectos de los límites al impuesto sobre la propiedad en los gobiernos municipales, también reporta los siguientes cambios: menor inversión en infraestructura por parte de los gobiernos locales, reducción en el aumento de salarios para empleados públicos y una tendencia a usar cada vez más fuentes de ingreso controladas por el estado, promoviendo la centralización del poder en gobiernos estatales (Sokolow, 2000). En este contexto, los límites al impuesto sobre la propiedad pueden reducir la competencia intergubernamental y la disciplina en el crecimiento del sector público. Pocos observadores negarían que la Propuesta 13 y sus imita-

ciones en otros estados han creado una falta de uniformidad sustancial en el sistema de impuestos sobre la propiedad (O’Sullivan, Sexton y Sheffrin 1995).

Estos resultados ilustran el contraste de las consecuencias observadas al acotar el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Dependiendo de cada perspectiva individual, estas consecuencias pueden ser consideradas positivas o negativas. Los partidarios de la Propuesta 13 y sus derivadas quieren reducir el impuesto sobre la propiedad y la actividad gubernamental (por lo menos para los demás), pero es poco probable que también quieran reducir las actividades gubernamentales que los beneficien a ellos mismos. David Sears y Jack Citrin (1982) han bautizado este comportamiento como el síndrome de “conseguir algo a costo cero”.

Therese McGuire (1999) señala que entre los economistas de finanzas públicas, las ventajas del impuesto sobre la propiedad para el financiamiento de gobiernos locales es casi un “dogma”. En una encuesta de opinión de más de 1300 miembros de la Asociación Nacional de Impuestos (National Tax Association) de Canadá y los Estados Unidos, el 93 por ciento de los encuestados con formación en economía favoreció el impuesto sobre la propiedad como fuente principal de ingresos para los gobiernos locales (Slemrod 1995). Este resultado explica probablemente por qué el Banco Mundial y otros grupos de consultores internacionales están invirtiendo sumas significativas de dinero y ofreciendo asistencia para mejorar e implementar el impuesto sobre la propiedad en países en vías de desarrollo y en transición. No obstante, esto también presenta un dilema interesante: los expertos promueven el impuesto sobre la propiedad pero los votantes lo quieren limitar. ¿Por qué existe este conflicto?

LAS VENTAJAS DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

El impuesto sobre la propiedad proporciona a los gobiernos locales una fuente de ingresos que está bajo su control, y evita los condicionamientos que normalmente acompañan las transferencias fiscales de los gobiernos regionales, estatales o nacionales. Como consecuencia, se adquiere una autonomía local que permite a los gobiernos municipales seleccionar el nivel y la calidad de los servicios deseados por sus ciudadanos. El impuesto sobre la propiedad permanece relativamente estable durante los ciclos económicos normales, y proporciona una fuente de financiamiento confiable para los gobiernos municipales, que deben equilibrar sus presupuestos. La estabilidad es un factor importante porque permite planear con certeza los gastos operativos, y es crítica para el financiamiento de las obligaciones de largo plazo, como se puso en evidencia dolorosamente durante la reciente recesión económica en los Estados Unidos. Los gobiernos estatales, que se financian con fuentes de ingresos menos estables, se están esforzando desesperadamente por balancear sus presupuestos actuales y futuros, restringiendo servicios y aumentando impuestos y aranceles. El hecho de que el impuesto sobre la propiedad se calcula sobre la base inmobiliaria y es difícil de evadir también lo convierte en una fuente atractiva de ingresos para gobiernos más pequeños.

La responsabilidad política es otro elemento importante del impuesto sobre la propiedad. Una destacada función de un sistema tributario responsable es brindar indicadores del comportamiento de los precios, o sea rendir cuentas sobre el costo del gobierno a sus ciudadanos. Comparado con

casi cualquier otro impuesto, la naturaleza directa y visible del impuesto sobre la propiedad hace que obtenga calificaciones altas en este aspecto. La importancia de la responsabilidad política es aún mayor cuando se incluye en el análisis la zonificación por uso de suelo. Bruce Hamilton (1975) ha demostrado que el impuesto sobre la propiedad, cuando se acopla con la zonificación local, se convierte en un impuesto sobre el beneficio, lo cual genera resultados eficientes. Según muchos académicos de las finanzas públicas, el financiamiento local en los Estados Unidos se caracteriza por una combinación del impuesto sobre la propiedad y la zonificación local.

LAS DESVENTAJAS DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

Por otro lado, el impuesto sobre la propiedad es difícil de administrar. Se requiere un esfuerzo administrativo sustancial por parte de los funcionarios públicos, para obtener y mantener actualizados los registros de propiedad de cada parcela de terreno. Aun con métodos efectivos para obtener datos de los inmuebles, la determinación del avalúo de mercado ha sido siempre un desafío para los tasadores públicos. A diferencia de los impuestos sobre las ventas y sobre los ingresos, no se produce un evento anual que asigne un valor de mercado a las propiedades no vendidas. Los tasadores tienen que valorar la propiedad como si se hubiera vendido. Los tasadores también confrontan limitaciones de presupuesto y una cantidad limitada de expertos capacitados.

De todas maneras, queremos que los tasadores públicos valúen las propiedades, el suelo y las mejoras al suelo de manera exacta, y con el menor costo posible. Afortunadamente, se ha progresado mucho en el área técnica de valuación de propiedades. Ahora es común encontrar jurisdicciones grandes y pequeñas que usan procesos de valuación estadísticos para estimar los valores de los inmuebles, usando modelos hedónicos cuidadosamente diseñados. Las ventajas técnicas de los sistemas de valuación estadísticos son sustanciales, en términos de eficiencia y efectividad.

No obstante, la ventaja de las valuaciones de propiedades exactas y puntuales pone en evidencia lo que considero un problema fundamental del impuesto sobre la propiedad, y es una de las razones por qué recibe notas muy bajas por parte de los contribuyentes y funcionarios electos. Cuando un tasador actualiza los datos de una propiedad, el resultado será probablemente un aumento en el avalúo de la misma. Si no se reduce la tasa de impuesto que se aplicaba a la base tributaria anterior, el gobierno municipal que depende del impuesto sobre la propiedad recaudará más dinero. No es sorprendente, entonces, que en estas situaciones el tasador, y la oficina del tasador, se convierten rápidamente en los culpables del aumento del impuesto. Más importante aún, estas circunstancias crean un incentivo poderoso para no revaluar periódicamente las propiedades y tener que enfrentar el disgusto de los propietarios y los votantes.

Los expertos en finanzas públicas suponen que el tasador cumplirá con los requisitos legales y profesionales, y que valorará la propiedad según indica la ley y la práctica profesional. Pero, debido a las consecuencias políticas de revaluar las propiedades, el tasador puede actuar motivado por su propio interés, más preocupado por su reelección o por la continuidad en su cargo, que en asegurar que la propiedad se valúe correctamente. Se ha creado entonces un sistema que exige un proceso

de revaluación periódica y que penaliza a cualquier tasador que lo ignore, pero con el correr del tiempo este comportamiento evasivo puede generar falta de uniformidad en la aplicación del impuesto.

DESAFÍOS POLÍTICOS Y DIVULGACIÓN COMPLETA

Hemos resuelto muchos de los problemas técnicos de la valuación de propiedades, pero no así los problemas políticos. De todas maneras, creo que existe por lo menos una respuesta viable a estos desafíos políticos: los estados y los tasadores pueden adoptar un proceso de tributación transparente, o divulgación completa. La lógica del diseño de divulgación completa es simple. Se postula que cuando las causas “reales” del aumento en el impuesto sobre la propiedad se expongan a los propietarios, se producirá un efecto negativo sobre el crecimiento del impuesto. Helen Ladd (1991) señala que las leyes de divulgación completa “estrechan el vínculo entre las demandas del contribuyente votante y las decisiones locales sobre el presupuesto”.

La notificación anual estándar del impuesto a los contribuyentes, común en miles de jurisdicciones tributarias municipales, no crea un efecto negativo similar. Una notificación típica del impuesto informa al propietario cuál es el avalúo de su propiedad, en general un porcentaje menor del valor de mercado, la tasa de impuesto en milésimas porcentuales y el monto total de impuesto adeudado. Si no se compensa el aumento en la valuación de la propiedad con un valor más reducido de la tasa impositiva, la nueva valuación generará un ingreso adicional para la autoridad tributaria. De hecho, los funcionarios electos pueden vanagloriarse sin faltar a la verdad de que la tasa del impuesto sobre la propiedad no se ha modificado, evitando así por completo su responsabilidad por cualquier aumento del impuesto. Un análisis del comportamiento de funcionarios electos en Massachusetts encontró precisamente este tipo de conducta después de varios procesos de aumento en el valor del impuesto debido a revaluaciones de propiedad (Bloom y Ladd 1982).

Una ley de divulgación completa del impuesto sobre la propiedad en general se estructura de la siguiente manera: El distrito tributario municipal debe calcular una tasa impositiva que, cuando se aplica a la base tributaria, produce un nivel de ingresos idéntico al generado durante el año previo. La tasa resultante, llamada frecuentemente tasa certificada, se calcula dividiendo los ingresos tributarios del año anterior por el nuevo valor de valuación. Es aquella que, cuando se aplica al valor de valuación de la jurisdicción tributaria, generará la misma cantidad de ingresos que el año anterior.

Este proceso obliga a los funcionarios electos a reducir la tasa del impuesto sobre la propiedad, o por lo menos reconocer que el aumento se ha producido adrede. Si los funcionarios electos optan por no reducir la tasa, deben notificar al público que están proponiendo y anticipando un aumento de impuestos. El anuncio público generalmente se publica en un periódico, con requisitos específicos de tamaño, ubicación y lenguaje. En algunos estados también se envía un aviso de impuestos preliminar a los contribuyentes antes de adoptar el presupuesto, anunciando cuándo y dónde se realizarán las audiencias de presupuesto sobre el tema.

Las leyes de divulgación completa tienen como intención crear un sistema que brinde oportunidades para opinar sobre los cambios en la tasa de impuesto, y con ello el tamaño y combinación

de servicios gubernamentales, pero no a expensas de resultados informados (Consejo de Gobiernos Estatales 1977). Tienen como objetivo informar a los ciudadanos y limitar la tasa de crecimiento del impuesto sobre la propiedad. De todos modos, de la misma manera que ocurre con el impuesto sobre la propiedad propiamente dicho, las leyes de divulgación completa no han gozado de aclamación universal o siquiera modesta. Los investigadores aprecian tan poco las leyes de divulgación completa que cuando estudian las implicaciones de las limitaciones al impuesto sobre la propiedad, comúnmente clasifican a los estados que tienen leyes de divulgación completa como estados que no imponen límites al impuesto sobre la propiedad.

No es sorprendente que muchos observadores sospechen que las leyes de divulgación completa influyen poco sobre los resultados políticos. En los estados con estas leyes, el impuesto sobre la propiedad aumenta más rápidamente que en estados con límites legalmente establecidos. Esto sugiere que, como las leyes de divulgación completa no pueden prevenir un cierto crecimiento del impuesto sobre la propiedad, los antagonistas más poderosos del impuesto sobre la propiedad y quienes que se oponen tenazmente a cualquier crecimiento del gobierno, nunca aceptarán esta estrategia.

No obstante, yo creo que las leyes de divulgación completa, de la misma manera que los límites al impuesto sobre la propiedad, generan otros resultados positivos inesperados. Pueden facilitar mejoras en la administración del impuesto sobre la propiedad, porque crean un clima que promueve valuaciones más frecuentes por parte de los tasadores electos del condado, y una intervención más profunda y rigurosa sobre los problemas del impuesto sobre la propiedad por parte de los departamentos de ingresos estatales. Si mi postura es correcta, se observará una mejora en la uniformidad del impuesto sobre la propiedad. Si el resultado postulado se confirma, entonces las leyes de divulgación completa pueden y deben ser juzgadas más allá de su rol inmediato, que es controlar la tasa de aumento del impuesto sobre la propiedad.

REFERENCIAS

- Bloom, H.S. y Helen F. Ladd. 1982. Property tax revaluation and tax levy growth. *Journal of Urban Economics* 11: 73–84.
- Council of State Governments. 1977. *1978 Suggested State Legislation* 37. Lexington, KY: Council of State Governments, 125–28.
- Hamilton, Bruce. 1975. Zoning and property taxation in a system of local governments. *Urban Studies* 12 (Junio): 205–211.
- Ladd, Helen F. 1991. Property tax revaluation and the tax levy growth revisited. *Journal of Urban Economics* 30: 83–99.
- McGuire, Therese J. 1999. Proposition 13 and its offspring: For good or evil. *National Tax Journal* 52 (Marzo): 129–138.
- O’Sullivan, Arthur, Terri A. Sexton, and Steven M. Sheffrin. 1995. *Property taxes and tax revolts: The legacy of Proposition 13*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Sears, David O. y Jack Citrin. 1982. *Tax revolt: Something for nothing in California*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Slemrod, Joel. 1995. Professional opinions about tax policy. *National Tax Journal* 48: 121–148.
- Sokolow, Alvin D. 2000. The changing property tax in the West: State centralization of local finances. *Public Budgeting and Finance* 20 (Primavera): 85–102.

6.6

Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en Europa: Tiempos de cambio

Peter K. Brown y Moira Hepworth | Marzo 2001

El estudio del impuesto sobre la propiedad en Europa implica desafíos específicos, debido a que cada país ha elaborado una definición diferente de los conceptos relacionados con suelo y propiedad, así como también su propio enfoque en cuanto a la tributación municipal sobre ellos. El término “propiedad” a menudo considera tanto el suelo como las edificaciones, aunque también puede incluir plantas, maquinarias y ciertos bienes, tales como automóviles. En Dinamarca, por ejemplo, el suelo y los bienes que forman parte de una propiedad están sujetos a diferentes impuestos.

Entre los 41 países que incluimos en nuestro estudio, identificamos 61 formas diferentes de tributación municipal (ver figura 6.6.1). La mayoría se basa en un valor anual que, por lo general, se determina sobre el valor de capital o el valor de alquiler, y se paga en forma anual. Aunque la mayoría de los países gravan la venta de propiedades a nivel estatal, la República Checa, Italia, Portugal, Eslovaquia y España imponen dichos tributos a nivel municipal. Aun así, en medio de esta gran diversidad, surge un patrón central básico: todos los países, con excepción de Malta, poseen alguna forma de impuesto anual sobre la propiedad inmobiliaria que grava la utilización u ocupación de terrenos y/o propiedades y que, por lo general, se aplica a nivel municipal, y luego la recaudación respectiva se utiliza en la prestación de servicios municipales.

LA REFORMA TRIBUTARIA Y LA UNIÓN EUROPEA

En los últimos 10 años, Francia, Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, Bélgica, el Reino Unido y la República de Irlanda han realizado reformas significativas a sus sistemas tributarios, o se encuentran en pleno proceso de reforma. Otros países han llevado a cabo algunas reformas de menor envergadura. Incluso algunas democracias emergentes se encuentran revisando y reformulando sus sistemas tributarios, los que son relativamente nuevos, a la luz de los cambios que se producen en otros lugares. Ningún impuesto individual existe en forma aislada y todos los impuestos se ven

FIGURA 6.6.1 41 países europeos investigados



afectados por los grandes cambios fiscales, económicos y políticos. La reforma de un impuesto, por lo general, producirá efectos en otros impuestos, y el impuesto sobre la propiedad en cualquiera de sus formas no es la excepción.

Un incentivo a la reforma tributaria en Europa es la Unión Europea (UE). Quince de los países incluidos en nuestra investigación son miembros de la UE, y muchos otros se encuentran en diferentes etapas del proceso para ser considerados miembros. Muchos países aprovechan esta oportunidad para reformar y mejorar sus sistemas de administración tributaria y lograr que sus tasas de impuestos sean competitivas con respecto a las de otros estados miembros. La armonización fiscal y tributaria no es uno de los objetivos declarados de la UE, aunque puede ser una consecuencia natural de muchas de las políticas de este conglomerado.

El mayor incentivo para la reforma tributaria en Europa proviene de los propios estados. Como una de las primeras señales de los problemas ocasionados por los sistemas tradicionales de

tributación, el Ministerio de Finanzas de los Países Bajos identificó, a principios de la década de los noventa, que las empresas no sólo estaban ubicándose en las áreas con mayores ventajas impositivas sino que también adquirirían bienes y servicios de otros países en donde las tasas impositivas y otros costos eran menores. La estrecha proximidad de los Países Bajos con Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo, así como también la conectividad de las vías de transporte existente entre estos países, exacerbó esta situación.

La introducción del Mercado Único Europeo dio como resultado la apertura de los mercados internos a la competencia extranjera, debido a la eliminación de las barreras al comercio y la abolición de derechos aduaneros entre los estados miembros. La competitividad empresarial depende ahora, principalmente, de la eficiencia y la cantidad de impuestos gravados por el gobierno nacional, en lugar de la asistencia y las políticas comerciales estatales.

ENFOQUES EN CUANTO A LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

El contribuyente

La mayoría de los impuestos sobre la propiedad son pagados por el propietario. De los 51 impuestos que estudiamos, 29 identificaron al propietario como contribuyente, mientras que 12 de ellos eran pagados por el ocupante; los 10 restantes eran impuestos basados en la venta de los inmuebles. La cifra correspondiente a los ocupantes está distorsionada debido a que sólo el Reino Unido representó el 50 por ciento de la misma como resultado de ciertas diferencias en la implementación de sus impuestos municipales. En los Países Bajos, ambas partes pueden ser sujetos del mismo impuesto en diferentes cantidades. En lo que respecta a los impuestos basados en las ventas, los resultados fueron menos claros, ya que, en la mitad de los casos, el contribuyente era el vendedor y, en la otra mitad, el comprador.

Fuentes de información para la valuación

Muchos países poseen alguna forma de sistema catastral informático para registrar la información relacionada con las propiedades. Además, como parte del proceso de valuación, los diferentes niveles gubernamentales por lo general intercambian información. La naturaleza e implementación de dichos sistemas varían considerablemente, desde una serie de diferentes registros administrados en distintos niveles de gobierno, hasta un registro único administrado a nivel nacional.

Los derechos del contribuyente a solicitar información centralizada también varían entre los distintos países. En algunos, el contribuyente no tiene derecho a ninguna información, mientras que en otros países, se envían notificaciones cada vez que se realiza una nueva valuación o modificación. En algunos casos, la valuación y las pruebas comparables pueden estar disponibles a solicitud del contribuyente.

Bases de la valuación

A continuación mencionaremos los tres métodos alternativos de valuación que se utilizan con más frecuencia:

El Método del Valor del Capital, por lo general se basa en el valor de la propiedad en el mercado abierto en una fecha de referencia específica, que puede ser la fecha actual, como también el comienzo del ejercicio fiscal. En Suecia se establece una fecha dos años antes del ejercicio fiscal. Este método tiene la ventaja de otorgarles a las autoridades encargadas de la valuación más tiempo para considerar toda la información disponible antes de llegar a la valuación definitiva. El valor de mercado abierto por lo general se define como el mejor y/o más alto valor de la propiedad.

El Método del Valor del Alquiler se basa en el valor del alquiler de la propiedad en el mercado abierto en una fecha específica. Inglaterra, Gales, Escocia y la República de Irlanda especifican una fecha de referencia un tiempo antes de que los nuevos valores entren en vigencia, tal como ocurre en Suecia. El valor del alquiler en el mercado abierto puede verse limitado por suposiciones tales como cambios en el uso de la propiedad y alteraciones en la misma. El fundamento de este método consiste en que el impuesto se aplica sobre el ocupante y el monto del impuesto se calcula según el uso actual de la propiedad, no según su valor potencial.

Las propiedades que habitualmente no se compran ni se venden en el mercado requieren métodos alternativos al de la valuación. Por ejemplo, Inglaterra y Gales adoptaron un método de ingresos (o cuentas) para muchos tipos de propiedades relacionadas con usos recreativos, y se prevé que este enfoque se utilice cada vez con mayor frecuencia. El enfoque de costos, relacionado con el costo de reposición de la construcción, también es ampliamente aceptado en Inglaterra y Gales, así como en otros países europeos.

El Método General o de Unidad se relaciona con el tamaño de una propiedad y se aplica a una tasa establecida por metro cuadrado o por unidad, lo que varía dependiendo del uso predominante que se haga de la propiedad. Estas tasas pueden basarse informalmente en los valores de alquiler o de mercado, aunque, por lo general, se trata de una tasa arbitraria fijada por las autoridades respectivas. En 1997, los Países Bajos se apartaron de dicho sistema para adoptar el método del valor del capital basado en el mercado. Muchas democracias emergentes han adoptado el método de unidad debido a la falta de información catastral sobre las propiedades al tener un mercado inmobiliario limitado y restringido y recursos insuficientes para permitir el desarrollo de sistemas alternativos. Se prevé que muchos de estos países pasen a un sistema basado en el valor de mercado de la propiedad cuando los recursos y las circunstancias así lo permitan.

Muchos otros métodos se utilizan bajo circunstancias especiales. Uno de ellos es el método del valor del capital por bandas adoptado para la valuación de propiedades residenciales para el impuesto municipal en Inglaterra, Gales y Escocia. Según este método, la propiedad se ubica en una de varias bandas de valor, en lugar de valorar cada propiedad en forma individual. Otro ejemplo es el impuesto municipal a las actividades empresariales, que incluye el valor de la propiedad más un porcentaje de los salarios (en el caso de Francia) o las ganancias empresariales (en el caso de España y Suiza).

REVALÚO DE LA BASE IMPONIBLE

Uno de los factores clave a la hora de examinar los sistemas de tributación inmobiliaria en Europa consiste en identificar si las valuaciones en las que se basan los impuestos están actualizadas. En el transcurso de nuestra investigación observamos un panorama muy variado: algunos países no han actualizado sus bases imponibles por muchos años, y otros llevan a cabo un revalúo en forma regular, cada 4 ó 5 años (ver tabla 6.6.1). Muchos países no cuentan con las disposiciones necesarias para llevar a cabo un revalúo regular, o han pospuesto el revalúo tantas veces que la base imponible tiene poco que ver con los valores de mercado actuales.

Indexación (factor de actualización)

Muchos países han intentado superar los problemas asociados con la falta de periodicidad en el revalúo utilizando algún tipo de indexación. Los países que llevan a cabo un revalúo anual pueden implementarlo mediante un revalúo anual real, la indexación de un revalúo anterior o las declaraciones juradas de autoavalúo de los contribuyentes. Aunque la indexación anual entre revalúos regulares cada cierta cantidad de años puede asegurar una base imponible relativamente exacta, la utilización de la indexación puede resultar más cuestionable cuando la base gravable no se actualizó durante 10 ó 20 años. Esta situación es aún más complicada en aquellos países en los que el mercado inmobiliario experimenta cambios rápidos, en especial en las ciudades y localidades más importantes. Todo índice que se adopte debe estar estrechamente relacionado con el mercado inmobiliario de dicha localidad y con el tipo específico de propiedad. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el índice es una cifra única que se aplica en todo el país y por todo tipo de propiedades.

Exenciones y desgravaciones

Las exenciones pueden analizarse desde dos puntos de vista: la naturaleza de la propiedad o la naturaleza del contribuyente. Además, algunos países han introducido disposiciones mediante las cuales se establece un límite en el monto del impuesto a pagar. Algunas de las características más comunes relacionadas con los tipos de propiedades que pueden beneficiarse con alguna exención son las siguientes:

- Propiedades del estado utilizadas para prestar servicios públicos, tales como escuelas, hospitales, cementerios, etc., siempre que, según la legislación tributaria, éstas por lo general se encuentren exentas del impuesto.
- Propiedades utilizadas con fines religiosos.
- Edificios históricos.
- Terrenos agrícolas.

La exención respecto de los contribuyentes puede tomar muchas formas, tales como:

- Exención para jubilados.
- Exención para discapacitados.

TABLA 6.6.1 Frecuencia del revalúo de la base imponible (países europeos seleccionados)

País	Tipo de impuesto	Fecha de la última revisión o frecuencia de revisión
Albania	Impuesto sobre la propiedad	Sin revalúo desde 1994.
Austria	Impuesto inmobiliario	Mediados de los ochenta (con algunas actualizaciones de la base de valuación mediante indexación).
Bulgaria	Impuesto sobre la propiedad	Sin información disponible.
República Checa	Impuesto sobre el suelo	Se aplica solamente a la venta de inmuebles.
	Impuesto sobre la propiedad	La base imponible solamente cambia cuando se altera una propiedad o se modifica su uso.
Dinamarca	Impuesto inmobiliario del condado	1997 (cada 4 años).
	Impuesto inmobiliario municipal	1997 (cada 4 años).
	<i>Ejendoms-vcerdiskat</i>	Revisión anual al 1º de enero.
Estonia	Impuesto sobre el suelo	Sin revalúo desde 1996.
Francia	Impuesto sobre la propiedad	1980: los reavalúos posteriores se pospusieron. Indexación anual (igual para los tres impuestos).
	Impuesto sobre la propiedad y el suelo	
	Impuesto sobre la actividad empresarial	
República de Irlanda	Impuesto sobre la propiedad residencial	Ya no se aplica.
	Tasas	Programa escalonado (entre 5 y 10 años).
Italia	Impuesto inmobiliario comunal	Sin revalúo desde 1993.
	Impuesto sobre las ganancias de bienes inmuebles	Impuesto basado en el precio de venta.
Macedonia	Impuesto sobre la propiedad	Anual (sólo mediante cambios en la tasa del impuesto).
Moldavia	Impuesto sobre la empresa comercial	Anual (sólo mediante cambios en la tasa del impuesto).
	Impuesto sobre los bienes personales	Anual (sólo mediante cambios en la tasa del impuesto).
	Impuesto sobre el suelo	Sin revisión: la tasa del impuesto se fija por 3 años y luego se revisa.
Países Bajos	<i>Onroerend-Goedbelasting</i> (OGB)	1999 (revalúo cada 4 años).
Polonia	Impuesto sobre la propiedad urbana	Anual (sólo mediante cambios en la tasa del impuesto).
Portugal	Impuesto sobre los bienes inmuebles	1988 (indexación anual).
	Impuesto sobre la transferencia inmobiliaria	Se aplica solamente a la venta de inmuebles.
Rumania	Impuesto sobre la construcción	Anual (valuación contable o de seguros).
	Impuesto sobre el suelo	Anual (sólo mediante cambios en la tasa del impuesto).
Eslovaquia	Impuesto sobre el suelo	Se aplica solamente a la venta de inmuebles.
España	Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana	Se aplica solamente a la venta de inmuebles.
	Impuesto municipal sobre bienes inmuebles	1994 (indexación anual).
	Impuesto sobre actividades económicas (IAE)	Basado en el valor de mercado y el valor del alquiler.
Suecia	Impuesto inmobiliario	1996 (el revalúo se lleva a cabo según un programa escalonado cada 6 años).
Suiza	Impuesto sobre la actividad empresarial municipal	Anual (basado en el valor de la alquiler y las ganancias).
	Impuesto sobre la transferencia inmobiliaria	Refleja el valor de mercado sobre la venta.
Reino Unido — Inglaterra	Impuesto municipal	Sin revalúo desde 1993.
	Impuesto al comercio	2000 (cada 5 años).
Reino Unido — Gales	Impuesto municipal	Sin revalúo desde 1993.
	Impuesto al comercio	2000 (cada 5 años).
Reino Unido — Escocia	Impuesto municipal	Sin revalúo desde 1993.
	Impuesto al comercio	2000 (cada 5 años).
Reino Unido — Irlanda del Norte	Tasas	Sin revalúo desde 1997.

- Exención de un porcentaje del impuesto para ciertos tipos de ocupantes que son propietarios, o exención de un monto inicial o de una parte del impuesto.

Cómo se calcula el monto del impuesto

Los sistemas más simples para calcular los impuestos a pagar consisten en adoptar una tasa imponible específica por cada metro cuadrado ocupado. Una vez que se establece cuánto mide la superficie de la propiedad, resulta relativamente simple aplicar una tasa imponible específica a dicha superficie. En algunos países, el valor tasado debe multiplicarse por un índice o coeficiente y luego por una tasa determinada a nivel municipal, que puede variar dependiendo de la decisión de las autoridades que aplican dicho impuesto. En Francia, la situación es aún peor para el impuesto a las actividades empresariales, donde deben calcularse una serie de limitaciones para determinar si se aplica un tope al monto imponible o no.

Sistemas de apelación

La mayoría de los países poseen un sistema mediante el cual el contribuyente puede impugnar la valuación o tasación fiscal, aunque la adopción de dichas medidas de impugnación, por lo general, no pospone el pago del impuesto. En algunos casos, el primer paso consiste en acercarse informalmente a las autoridades, quienes pueden resolver la discrepancia sin la necesidad de tomar medidas más formales. Cuando se adopta un enfoque formal, la apelación puede formar parte del proceso general de apelación a través de los tribunales y juzgados fiscales regulares, o puede tratarse fuera del sistema fiscal habitual, por lo general en tribunales y juzgados establecidos especialmente para este fin.

Recaudación y pago del impuesto

En muchos países, la recaudación del impuesto está a cargo de las autoridades fiscales nacionales, por lo general como parte del proceso de recaudación del impuesto a la renta. Este método tiene la ventaja de estar vinculado con exenciones y beneficios nacionales, y el impuesto resultante se paga, generalmente, por el ejercicio fiscal completo. Según el segundo método de recaudación más común, el impuesto se paga directamente a las autoridades fiscales respectivas, muchas veces en cuotas.

CONCLUSIÓN

Los países europeos están constantemente revisando sus sistemas tributarios y adoptando lo mejor de otros sistemas. Esto implica desafíos especiales a la hora de llevar a cabo una encuesta como la presente, aunque también mejora el impacto potencial de nuestro estudio al permitir que el análisis comparativo influya en la nueva legislación. Una conclusión significativa en estas primeras etapas de nuestro proyecto de investigación es la importancia de mantener la base imponible

actualizada, lo que no sólo simplifica la totalidad del proceso de valuación y recaudación sino que también garantiza una base imponible más aceptable y comprensible para los contribuyentes. Durante este año, nos proponemos ampliar nuestra investigación y recabar datos de otros países europeos. Además, intentaremos comparar los montos de ingresos recaudados por cada tipo de tributación y analizarlos dentro del contexto del sistema financiero y de gobierno municipal de cada país.

REFERENCIAS

- Brown, Peter K. y Moira Hepworth. 2000. *A Study of European Land Tax Systems*. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

6.7

Límites a los tributos y gastos aplicados por los municipios

Leah Brooks y Justin Phillips | Abril 2009

Durante muchos años, los investigadores se han visto desconcertados acerca de las causas y consecuencias de los límites a los tributos y gastos (LTG) aprobados por los votantes, una norma fiscal que debilita la capacidad de los funcionarios elegidos de recaudar impuestos o realizar gastos. Aunque los LTG pueden variar ampliamente en cuanto a su forma y nivel de restricciones, por lo general todos apuntan a limitar el gasto gubernamental y mantener una carga impositiva baja. Los defensores de los LTG sostienen que, si no existiera dicha limitación estructural, no podría confiarse en que los funcionarios del gobierno pudieran frenar el crecimiento del sector público. Los detractores de los LTG sostienen que, a la larga, los LTG constituyen una mala política pública.

El Centro de Presupuesto y Prioridades Políticas (2005, 14) indica que los LTG debilitan en forma significativa la capacidad de los gobiernos de “enfrentar cualquier cambio inesperado, iniciar cambios en las políticas, acomodarse a los mandatos de los votantes y de los tribunales, o aun mantener los niveles actuales de prestación de servicios”. La evidencia sugiere que esta aseveración resultó verdadera en el caso del LTG más famoso de la nación, la Declaración de Derechos del Contribuyente del Estado de Colorado (TABOR, por sus siglas en inglés). Este conjunto de disposiciones limita el aumento anual de la recaudación impositiva estatal a la suma de la tasa de crecimiento de la población del estado y a la tasa de inflación del mismo, lo que dio como resultado una grave crisis fiscal después de una contracción económica en los años 2001 y 2002.

Los límites a los tributos y gastos impuestos por el estado sobre los municipios han generado mucha atención por parte de los medios de comunicación y de la comunidad académica (véase Mullins y Wallins 2004). Sin embargo, a la fecha no se han llevado a cabo estudios sistemáticos de los LTG adoptados a nivel municipal. En nuestro reciente estudio realizado con el fin de determinar si los ciudadanos municipales votaron para limitar la capacidad de su propio gobierno de imponer tributos o realizar gastos, encontramos muchos ejemplos.

En una encuesta integral realizada a funcionarios municipales, patrocinada por las Universidades de Columbia y McGill y el Instituto Lincoln, nos pusimos en contacto con una muestra al azar de funcionarios de más de 300 ciudades de los EE.UU. para preguntarles acerca de la adopción municipal de los LTG. Nuestros resultados brindan nuevas percepciones acerca de la frecuencia y las características de los LTG municipales, las diferencias entre los que adoptan y los que no adoptan los LTG y los efectos de los LTG en las políticas presupuestarias de las ciudades (para un análisis más detallado y técnico, véase Brooks y Phillips 2009).

ENCUESTA A LOS MUNICIPIOS

Comenzamos en el año 2006 con una encuesta piloto en una muestra de 60 ciudades tomadas al azar con el fin de establecer si había una cantidad suficiente de lugares donde se hubieran aprobado límites a los tributos y gastos (LTG) como para llevar a cabo una investigación a mayor escala. Analizamos las cartas orgánicas de cada ciudad de la muestra y hablamos directamente con los funcionarios municipales encargados del presupuesto. Aunque las respuestas a nuestra investigación fueron variadas, los primeros resultados de nuestra encuesta y entrevistas sugirieron que los LTG impuestos a nivel municipal prevalecen y que son virtualmente imposibles de identificar leyendo simplemente las cartas orgánicas y códigos municipales.

Posteriormente, expandimos el análisis e incluimos a todas las 246 ciudades con poblaciones mayores a 100.000 habitantes, así como también una muestra al azar de 100 ciudades con poblaciones de entre 25.000 y 100.000 habitantes (un poco menos del 10 por ciento de dichas ciudades). Les preguntamos a los funcionarios si sus municipios habían adoptado algún LTG, cuáles eran las características de los mismos y qué efectos percibían ellos habían producido sobre las políticas presupuestarias de sus municipios. Nos comunicamos con el administrador municipal, el director de finanzas y el director de presupuestos de cada municipio, ya sea por teléfono o por correo electrónico. Aunque, por naturaleza, las preguntas no eran de un tenor delicado, se les garantizó a todos los participantes la confidencialidad de sus identidades.

Todos los funcionarios colaboraron en gran medida: recibimos respuestas útiles de 320 ciudades, es decir, una tasa de respuestas por encima del 92 por ciento. Hablamos o recibimos respuestas por escrito de 45 estados de todas las regiones del país. La suma de las características económicas y demográficas de las ciudades que respondieron a nuestra encuesta guarda una estrecha coincidencia con las del país en general. Por lo tanto, creemos que nuestra muestra definitiva es representativa y que nuestros resultados no sobreestiman la cantidad de LTG impuestos a nivel municipal.

Confiamos además en nuestros resultados porque los encuestados eran profesionales que comprendían el tema y estaban preparados para brindar respuestas adecuadas. Asimismo, cuando un funcionario respondía que en su municipio existía un LTG, verificábamos su existencia buscando la carta orgánica y el código municipal correspondientes, y a veces nos comunicábamos con el departamento legal del municipio para recibir asistencia. Encontramos referencias legales en todas



El municipio de Colorado Springs, en el estado de Colorado, ha adoptado cuatro diferentes límites a los tributos y gastos (LTG).

las ciudades (menos una) que en nuestra base de datos aparecían como ciudades que tenían algún LTG. Creemos que nuestra encuesta subestima la cantidad de LTG impuestos a nivel municipal. Aunque no tuvimos en cuenta a aquellas ciudades que informaban incorrectamente haber adoptado algún LTG, no tuvimos ningún método paralelo para verificar si verdaderamente existía algún LTG cuando las respuestas indicaban lo contrario.

ADOPCIÓN DE LOS LTG

Cuarenta ciudades (o una de cada ocho ciudades que respondieron) han aprobado un LTG diferente y más estricto que cualquier restricción fiscal impuesta por su gobierno estatal. Aunque la mayoría de dichas ciudades poseen un solo LTG, nueve ciudades tienen más de una restricción de este tipo. Dos ciudades de la región oeste (Mesa, en Arizona, y Colorado Springs, en Colorado) han adoptado cuatro LTG cada una.

Según los resultados de la encuesta, la adopción de límites a los tributos y gastos municipales responde a una tendencia temporal diferente que la de la adopción de los LTG impuestos a nivel estatal. Desde fines de la década de 1970 hasta principios de la década de 1980, hubo una racha de adopciones de LTG a nivel estatal; este período de la política estadounidense se asocia particularmente con la revuelta de los votantes en contra de la tributación. Dicho período fue seguido por una explosión menor de adopciones de LTG, desde mediados hasta fines de la década de 1990 (ACIR 1995; Mullins y Wallins 2004).

No obstante, sólo un quinto de los LTG municipales actuales puede remontarse al período asociado con la revuelta en contra de los impuestos. La mayoría de los LTG que identificaron los encuestados (más del 35 por ciento) se adoptó mucho antes de 1970, y un promedio de un poco más del 15 por ciento se adoptó en cada década posterior. Estos resultados sugieren que la adopción de LTG por parte de los funcionarios municipales y votantes de la ciudad consistió en un proceso de aumento gradual independiente de la revuelta en contra de los impuestos experimentada a nivel estatal.

Nuestra encuesta también revela una gran cantidad de variaciones en los tipos de LTG municipales, particularmente en los mecanismos utilizados para restringir el comportamiento fiscal del gobierno. La tabla 6.7.1 muestra las seis categorías de LTG municipales en nuestra muestra. Las primeras tres categorías (límites a la valuación, topes a la tasa del impuesto inmobiliario y límites a la aplicación) se relacionan con los impuestos inmobiliarios. El objetivo de los límites de valuación es el de restringir la capacidad de un municipio de aumentar “automáticamente” la recaudación mediante el incremento de los valores inmobiliarios o la retasación administrativa de los valores, estableciendo un tope al aumento anual que puede producirse en las valuaciones inmobiliarias. Por ejemplo, Baltimore, Maryland y Washington, DC, establecen un límite a los aumentos anuales de las valuaciones hasta un 4 por ciento y un 10 por ciento, respectivamente.

Los topes a la tasa del impuesto inmobiliario establecen un techo máximo para las tasas del impuesto inmobiliario municipal y los límites a la aplicación restringen el monto total de dinero que puede generarse a través del impuesto inmobiliario (independientemente de la tasa general del impuesto). Algunos ejemplos de lo mencionado son las ciudades de Eastpointe, en Michigan (cuya carta orgánica establece un tope a la tasa del impuesto inmobiliario de 1,5 por ciento del valor tasado) y Corpus Christi, en Texas (cuya carta orgánica prohíbe que los impuestos inmobiliarios superen los US\$0,68 por cada US\$100 de las propiedades tasadas). En ambas ciudades, las tasas del impuesto sólo pueden aumentarse mediante un referéndum.

TABLA 6.7.1 Límites a los Tributos y Gastos (LTG) por tipo

Tipo LTG	Cantidad	% del total
Límite a la valuación	4	7,3
Tope a la tasa del impuesto inmobiliario	23	41,8
Límite a la aplicación	8	14,5
Límite general a la recaudación o a los gastos	3	5,5
Límite al impuesto a las ventas	5	9,1
Otros	12	21,8
Total	55	100

Los límites al impuesto inmobiliario son, por un amplio margen, el tipo más común de LTG municipales. Casi dos tercios de los LTG de nuestra encuesta están diseñados para restringir la capacidad del gobierno municipal de generar ingresos provenientes del impuesto inmobiliario, y los topes a las tasas del impuesto son el tipo de restricción más ampliamente adoptado en este sentido. Los impuestos inmobiliarios son un blanco natural para los límites sobre los tributos municipales, ya que, históricamente, estos impuestos han sido la mayor fuente de recaudación municipal en los Estados Unidos. El impuesto inmobiliario también es el blanco de la mayoría de los LTG impuestos a nivel estatal (Sokolow 1998).

El tipo más restrictivo y completo de LTG municipales de nuestra encuesta es un límite general a la recaudación o a los gastos, que encontramos en el 5,5 por ciento de las ciudades de la muestra. Los límites a la recaudación ponen un techo al monto de impuestos que puede recaudarse, mientras que los límites a los gastos restringen el gasto gubernamental. Ambas limitaciones por lo general se expresan como un porcentaje de aumento permitido en forma anual. La ciudad de Anchorage, en Alaska, limita los aumentos en el monto total de la recaudación fiscal municipal al incremento de la inflación y al crecimiento de la población. La ciudad de Colorado Springs, en Colorado, limita los aumentos en la recaudación de manera similar. Dichos LTG resultan muy difíciles de evitar, ya que restringen la recaudación o los gastos de todas las fuentes, con excepción de las transferencias intergubernamentales.

El resto de los LTG se relacionan con la tasa del impuesto a las ventas municipal o cualquier otra fuente de recaudación gubernamental. Por ejemplo, la ciudad de Tucson, en Arizona, modificó su carta orgánica con el fin de prohibir todo impuesto sobre privilegios de transacción por encima del 2 por ciento, mientras que la ciudad de Pomona, en California, adoptó una ordenanza mediante la cual se limita el monto del impuesto sobre servicios públicos que puede cobrarse a cada contribuyente. Muchos de los LTG, aunque no todos, clasificados en la categoría “Otros” se relacionan con las fuentes de recaudación menos significativas que el impuesto inmobiliario y, por lo tanto, tal vez no tengan el mismo impacto en las prácticas presupuestarias municipales.

Otras dos variaciones en los LTG municipales son dignas de mención, ya que afectan la capacidad de un municipio de rechazar o directamente evitar las restricciones. En primer lugar, la gran mayoría de los LTG (casi un 70 por ciento) se adoptó a modo de modificación de la carta orgánica municipal, y otros fueron aprobados en forma de ordenanzas emanadas del concejo municipal. Supuestamente, las ordenanzas tienen una mayor capacidad de reversión que las cartas orgánicas, por lo que el hecho de que existan más LTG adoptados mediante cartas orgánicas confirma que dichos LTG requieren medidas más drásticas para poder ser modificados.

En segundo lugar, los límites a los tributos y gastos por lo general conllevan mecanismos de anulación, que permiten al municipio aumentar los impuestos o gastos por sobre el monto especificado, a veces por un tiempo limitado. En cuanto a los LTG municipales para los cuales se conocen mecanismos de anulación, el 74 por ciento requiere el voto mayoritario del electorado; un 6 por ciento requiere el voto de la mayoría calificada del electorado; y el 20 por ciento restante requiere el voto mayoritario o de la mayoría calificada del concejo municipal.

CARACTERÍSTICAS DE LAS CIUDADES QUE ADOPTAN LOS LTG

Observamos varios patrones significativos en las características geográficas, económicas y demográficas de las ciudades que han adoptado los límites a los tributos y gastos. En primer lugar, aunque es muy común encontrar LTG adoptados a nivel municipal, existen notables diferencias regionales en cuanto al índice de adopción. La tabla 6.7.2 muestra la cantidad de ciudades que respondieron a nuestra encuesta por distrito censal, así como también la cantidad y el porcentaje de ciudades que poseen al menos un LTG. Las ciudades del oeste medio y del sur muestran mayores probabilidades de adoptar un LTG que sus pares en otros lugares. Las ciudades del oeste medio representan un poco más del 18 por ciento de todas las ciudades de nuestra encuesta, aunque representan el 35 por ciento de las ciudades que poseen LTG a nivel municipal. Por el contrario, las ciudades del noreste representan casi el 18 por ciento de las ciudades de la muestra, pero representan menos del 8 por ciento de las ciudades con LTG.

Las ciudades que adoptan límites a los tributos y gastos son similares a las que no poseen LTG en lo que respecta a distintos parámetros (aunque no en todos). La tabla 6.7.3 muestra tres variables municipales categóricas según su situación en cuanto al LTG: nivel de ingresos, condición de gobierno autónomo y existencia de un LTG estatal. Al dividir todas las ciudades en alguno de los cuatro cuartiles según la mediana de ingresos, observamos que las ciudades que adoptan LTG aparecen significativamente en menor cantidad en el cuartil superior. Esta es la primera prueba que se condice con la hipótesis de que los votantes adoptan LTG municipales a modo de garantía contra aumentos en los impuestos o en los gastos. En este caso, los votantes con mayor poder adquisitivo, que tal vez sean más capaces de enfrentar los sobresaltos impositivos, probablemente son los que menos necesiten el tipo de garantía que brinda un LTG municipal.

Las ciudades que poseen LTG municipales es más probable que tengan gobiernos autónomos. Una ciudad con gobierno autónomo es aquella que ha adoptado su propia carta orgánica, diferente de las normas básicas que rigen el comportamiento municipal en el estado. Aquí también las pruebas se condicen con la hipótesis de que los votantes adoptan LTG municipales a modo de garantía. Debido a que las ciudades con gobiernos autónomos suelen tener una mayor independen-

cia, los votantes tal vez deseen agregar normas que restrinjan dicho comportamiento. Esta diferencia es estadísticamente significativa y persiste aún cuando realizamos un control en cuanto a los efectos de otras variables. Por el contrario, las ciudades con LTG municipales de alguna manera tienen más probabilidades de encontrarse en estados que poseen LTG estatales posiblemente obligatorios, y el resultado no es estadísticamente significativo.

TABLA 6.7.2 Muestra de ciudades con LTG local, por distrito censal

Región de EE.UU.	Todas las ciudades		Ciudades con LTG	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Noreste	61	17,6	3	7,5
Oeste medio	63	18,2	14	35,0
Sur	103	29,7	13	32,5
Oeste	120	34,6	10	25,0
Total de respuestas	347	100	40	100

TABLA 6.7.3 Nivel de ingresos, Gobierno autónomo, y Existencia de LTG estatal, por LTG local

	Cantidad de ciudades		Porcentaje de ciudades	
	Con LTG	Sin LTG	Con LTG	Sin LTG
Cuartil de ingreso promedio				
1 (bajo)	11	64	23,4	27,5
2	11	66	24,1	27,5
3	13	67	24,5	32,5
4 (alto)	5	77	28,1	12,5
Ciudad tiene régimen de gobierno autónomo				
Sí	31	132	79,5	54,8
No	8	109	20,5	45,2
Ciudad cuenta con un LTG obligatorio				
No	8	82	29,9	20,0
Sí	32	192	70,1	80,0

En cuanto a las características demográficas, las ciudades con LTG municipales son un poco más grandes que las ciudades que no los tienen, y sus ciudadanos tienen un nivel educativo un poco más bajo, aunque dichas diferencias no son estadísticamente significativas (ver tabla 6.7.4). Prácticamente no se registran diferencias entre estos dos grupos de ciudades en términos de sus minorías o composición etaria. Al comparar la recaudación impositiva total también observamos diferencias relativamente menores. La recaudación per cápita en las comunidades que adoptan LTG es US\$124 menor que en las comunidades que no adoptan estos límites, aunque esta diferencia no es estadísticamente significativa. Aproximadamente US\$ 48 de esta diferencia se debe a una recaudación más baja del impuesto inmobiliario en las ciudades con LTG municipales.

La única diferencia con importancia estadística, y que persiste aún cuando realizamos un control en cuanto a otras variables, es la cantidad de ciudades que existen en cada área metropolitana del municipio. Las ciudades que adoptan LTG municipales se encuentran en áreas metropolitanas que tienen un promedio de otras 18 ciudades; las ciudades que no adoptan LTG municipales se encuentran en áreas metropolitanas que tienen un promedio de otras 40 ciudades. Estos resultados se condicen además con nuestra hipótesis de que las ciudades adoptan límites a modo de garantía del comportamiento de los funcionarios políticos. En las áreas metropolitanas que abarcan varias ciudades, los votantes tienen una garantía “intrínseca” si los funcionarios políticos gastan de más: pueden mudarse a cualquiera de las muchas otras jurisdicciones municipales de dicha área. En cambio, en las áreas metropolitanas que abarcan pocas ciudades, los votantes no tienen este tipo de garantía. Nuestros resultados se condicen con la hipótesis de que los ciudadanos prefieren votar para obtener una garantía en contra del aumento de los impuestos.

TABLA 6.7.4 Características de ciudades con y sin LTG (\$ = US\$)

	Con LTG	Sin LTG
Población	349.289	227.844
Residentes afroamericanos	15,2%	15,2%
Residentes de origen hispano	19,7%	18,4%
Residentes con título universitario de 4 años o más	15,8%	17,3%
Residentes con 65 años o más de edad	10,6%	10,9%
Número de ciudades en área metropolitana	19,3	41,0
Fuentes de ingresos propios per cápita	\$1.471	\$1.595
Ingresos del impuesto inmobiliario per cápita	\$369	\$417

¿LOS LTG DIRIGEN EL COMPORTAMIENTO?

Tratar de determinar en forma sistemática los efectos de los límites a los tributos y gastos en el presupuesto municipal es una tarea difícil. Los detractores de estas restricciones fiscales sostienen que los LTG pueden dar como resultado una menor prestación de servicios públicos municipales. Los estudios sociales realizados hasta el momento han intentado evaluar esta posibilidad mediante análisis estadísticos complicados, aunque sin resultados concluyentes (Chernick y Reschovsky 1982; Downes, Dye y McGuire 1998; Downes y Figlio 1999; Dye y McGuire 2001; Figlio y Rueben 2001; y Joyce y Mullins 1991). En nuestra investigación, hemos estudiado las consecuencias de estas restricciones fiscales, analizando si la ciudad alcanzó el tope establecido por su LTG (es decir, si es obligatorio en la actualidad) y si dicho LTG ha afectado las políticas presupuestarias de la ciudad.

La tabla 6.7.5 muestra que casi la mitad de todos los LTG municipales son obligatorios en la actualidad, y que otro 5 por ciento se acerca al límite establecido. Si un LTG es obligatorio, la ciudad debe entonces volcarse a otra fuente de recaudación para mantener el mismo nivel de servicios públicos u ofrecer menos servicios. Además, los límites a los tributos y gastos municipales parecen afectar los presupuestos. Cerca del 40 por ciento de los funcionarios de ciudades que han adoptado LTG informaron que dichos límites no han provocado efectos evidentes, mientras que aproximadamente el 36 por ciento de los funcionarios indicó que los LTG habían alterado algún aspecto del presupuesto municipal.

Cerca del 20 por ciento de los funcionarios de ciudades que adoptaron LTG informó que estos límites habían provocado una reducción en la prestación de servicios, mientras que otro 13 por ciento indicó que su municipio había buscado alguna otra fuente de recaudación. Por ejemplo, un encuestado en Mineápolis indicó que el límite a la aplicación del impuesto inmobiliario obligó a reducir algunas inversiones en infraestructura. El tope en el impuesto inmobiliario establecido por la ciudad de Ann Arbor, junto con una restricción estatal sobre aumentos en las valuaciones, obligó

TABLA 6.7.5 Efectos de Límites a los Tributos y Gastos (LTG) en ciudades que los adoptaron

	Cantidad	Porcentaje
¿Su ciudad ha llegado al tope de LTG?		
n/a	2	7,2
No; no está cerca	9	38,8
No, pero está cerca	1	5,0
Si, es obligatorio	11	48,9
¿El LTG ha afectado las prácticas en su ciudad?		
n/a	4	8,3
No hay un efecto evidente	19	39,9
Otro	8	16,0
Han aumentado los pedidos de préstamos por la ciudad	1	2,1
La ciudad cuenta con nuevas fuentes de ingresos	6	12,8
La ciudad ha reducido la provisión de servicios	9	19,9
El LTG afecta proyectos de largo plazo únicamente	1	1,1

Nota: Los respondientes podían elegir más de una forma en la cual el LTG afecta las prácticas en su ciudad.

a dicha ciudad a despedir a algunos empleados municipales y lograr una mayor eficiencia en cuanto a sus gastos.

CONCLUSIÓN

Los resultados de nuestra encuesta nos permiten extraer dos conclusiones principales acerca de los límites a los tributos y gastos impuestos a nivel municipal. En primer lugar, estas restricciones fiscales de hecho existen y son muy utilizadas: una de cada ocho ciudades encuestadas ha adoptado un LTG municipal. Dichos límites se relacionan principalmente, aunque no en forma exclusiva, con el impuesto inmobiliario y no son utilizados únicamente por los legisladores estatales. En realidad, en muchas áreas existe un gran respaldo a la restricción de las facultades presupuestarias de los gobiernos municipales por sobre las restricciones impuestas por los gobiernos estatales, y el impuesto inmobiliario sigue siendo un tributo particularmente indeseado por los ciudadanos.

En segundo lugar, hemos encontrado pruebas que se condicen con la hipótesis de que los votantes pueden adoptar un LTG municipal a modo de garantía en contra de futuros aumentos impositivos. Todos los factores principales por los que las ciudades con LTG se diferencian de las ciudades sin LTG (menor poder adquisitivo, mayor probabilidad de tener gobiernos autónomos y mayor probabilidad de pertenecer a un área metropolitana con menor cantidad de ciudades) se condicen con dicha hipótesis. Los votantes en estas ciudades tal vez intenten lograr mayores

garantías mediante una votación, ya que no son capaces de obtener garantías por sí mismos (a través de sus ingresos), obtener garantías por competencia (por la existencia de muchas otras ciudades en el área metropolitana) u obtener garantías a través de las leyes (debido a la capacidad limitada de las ciudades que no tienen un gobierno autónomo de realizar cambios fiscales).

Aunque el presente análisis arroja luz sobre el tema de la adopción de los LTG municipales y sus probables consecuencias, reconocemos que tal vez sea sólo el inicio de una investigación acerca de los LTG adoptados a niveles inferiores al gobierno estatal. ¿Cuáles son los patrones sistemáticos de la adopción de los LTG en los condados, distritos escolares u otras jurisdicciones municipales? En futuras investigaciones podría analizarse de qué manera los LTG impuestos a nivel estatal y municipal pueden interactuar con el fin de alterar las prácticas fiscales de los gobiernos municipales.

REFERENCIAS

- Advisory Committee on Intergovernmental Relations (Comité Asesor en Relaciones Intergubernamentales). 1995. *Tax and expenditure limits on local governments*. Washington, DC: ACIR.
- Brooks, Leah y Justin Phillips. 2009. *When and why do cities bind themselves? The existence and extent of locally imposed tax and expenditure limits*. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Center on Budget and Policy Priorities (Centro de Presupuesto y Prioridades Políticas). 2005. The flawed ‘population plus inflation’ formula: Why TABOR’s growth formula doesn’t work. www.cbpp.org/1-13-05sfp3.htm.
- Chernick, Howard y Andrew Reschovsky. 1982. The distributional impact of Proposition 13: A microsimulation approach. *National Tax Journal* 35: 149–170.
- Downes, Thomas A., Richard F. Dye y Therese J. McGuire. 1998. Do limits matter? Evidence on the effects of tax limitations on student performance. *Journal of Urban Economics* 43: 401–417.
- Downes, Thomas A. y David N. Figlio. 1999. Do tax and expenditure limits provide a free lunch? Evidence on the link between limits and public sector quality. *National Tax Journal* 52(1): 113–128.
- Dye, Richard F. y Therese J. McGuire. 2001. The effect of property tax limitation measures on local government fiscal behavior. *Journal of Public Economics* 80: 49–71.
- Figlio, David N. y Kim S. Rueben. 2001. Tax limits and the qualification of new teachers. *Journal of Public Economics* 80: 49–71.
- Joyce, Philip G. y Daniel R. Mullins. 1991. The changing fiscal structure of the state and local public sector: The impact of tax and expenditure limitations. *Public Administration Review* 51: 240–53.
- Mullins, Daniel R. y Bruce A. Wallins. 2004. Tax and expenditure limits: Introduction and overview. *Public Budgeting and Finance* 24: 2–15.
- Sokolow, Alvin D. 1998. The changing property tax and state-local relations. *Publius: The Journal of Federalism* 28: 165–87.

6.8

Reconsiderando la exención del impuesto a la propiedad fiscal

H. Woods Bowman | Julio 2003

Los bienes inmuebles que son propiedad del gobierno (estado) están exentos de los impuestos locales en casi todos los Estados Unidos, pero esta situación se fundamenta más en anticuadas consideraciones históricas que en la lógica. Sorprendentemente, no existen estimaciones del valor total de dichas exenciones. En comparación: el valor de las exenciones del impuesto sobre la propiedad de las instituciones sin fines de lucro (excluidos los lugares de culto) era de aproximadamente US\$900 mil millones en 1997, y los inmuebles de beneficencia (incluidos los hospitales y las universidades) representaban unos US\$500 mil millones de dicha cifra (Cordes, Gantz y Pollak 2002, 89). Aun sin datos completos, es claro que la cantidad de suelo que es de propiedad del gobierno es ampliamente mayor que las propiedades de las instituciones sin fines de lucro. No obstante, la exención tributaria de los bienes raíces del gobierno apenas es motivo de protesta (excepto en los estados occidentales, donde el gobierno federal posee gran cantidad de inmuebles), mientras que las exenciones de las organizaciones sin fines de lucro, con frecuencia, son cuestionadas.

TRASFONDO HISTÓRICO Y EL FEDERALISMO ACTUAL

Tradicionalmente, los bienes inmuebles que son propiedad del gobierno han estado exentos de la tributación para evitar un ritual vacío en el que el soberano se autoimponga la tributación. La suposición implícita respecto a la existencia de un soberano único era bastante razonable en la Inglaterra del período Isabelino —donde el impuesto a la propiedad se instauró por primera vez—, pero no lo es en los EE.UU. hoy día. El sinnúmero de distritos escolares y de distritos especiales que compiten, hoy día, con condados y municipios para obtener recursos de los bienes inmuebles prácticamente no existía en el siglo XIX. Hoy día, no hay razón económica alguna para excluir todas las propiedades del gobierno de la base imponible.

Las exenciones a las entidades privadas sin fines de lucro surgieron de la exención gubernamental. En el siglo XVII, los privados no siempre esperaban que la Corona reparara los puentes, las calzadas, los diques o las carreteras. Ellos asumían la responsabilidad siempre que sus propios intereses lo exigían y los recursos lo permitían. El hecho de que dichas actividades que requerían mucho capital le quitaban una carga al gobierno hacía que la exención del impuesto sobre la propiedad fuera un recurso lógico para fomentar la iniciativa privada. Así, las primeras exenciones benéficas eran un tipo de exención cuasigubernamental, que subsidiaba a los privados que desempeñaban y ejecutaban responsabilidades públicas.

Las exenciones benéficas para aliviar la pobreza comenzaron como una categoría separada porque la reducción de la pobreza originalmente no se consideraba una responsabilidad del gobierno. El cambio de parecer con el paso del tiempo tuvo el efecto de acortar la distancia entre aliviar la pobreza y disminuir la carga gubernamental, aunque estos fines siguen siendo dos fundamentos distintos de las exenciones benéficas. Antes del “Nuevo Trato” (*New Deal*) de la década de 1930, los condados de los EE.UU. tenían la responsabilidad gubernamental principal de socorrer a los pobres manteniendo casas de beneficencia y fincas de trabajo. El principal gasto público que se les exigía era en suelo y edificaciones, ya que los residentes realizaban el trabajo diario para el funcionamiento de dichas instalaciones. En esta situación, la exención del impuesto sobre la propiedad tenía sentido. Si una organización benéfica no construía instalaciones de este tipo, la responsabilidad recaería sobre el gobierno del condado y sería financiada mediante el impuesto a la propiedad. Era fácil ver una conexión clara y convincente entre el alivio de la pobreza, la eliminación de una carga del gobierno y la creación de una exención del impuesto a la propiedad.

El federalismo moderno en los EE.UU. ha socavado dichas conexiones. Hoy día, no existe un soberano único, sino 87.000 unidades gubernamentales —incluidos 19.000 municipios, 16.600 distritos y ciudades, 3.000 condados, 13.700 distritos escolares y 34.700 distritos especiales— que suelen relacionarse de maneras complejas. El impuesto a la propiedad es prácticamente la única fuente de ingresos generados internamente para los distritos escolares y los distritos especiales. La exención gubernamental puede administrarse de manera que ninguna unidad gubernamental tenga que pagarse impuestos a sí misma, mientras que los contribuyentes fuera de la jurisdicción tributaria que se benefician de las instalaciones, pagan los impuestos.

La valuación de los bienes inmuebles y la infraestructura exclusivos del gobierno es un problema, pero no es insuperable. Una nueva adición a los principios de contabilidad aceptados de forma general exige que los gobiernos locales incluyan, en sus estados de cuenta, la depreciación del valor de sus activos físicos, incluida la infraestructura, lo cual puede servir como punto de partida para valorizar dichos bienes. En once estados, el gobierno local ya paga impuestos por los bienes inmuebles, siempre y cuando los mismos se encuentren fuera del los deslindes del propietario. Por ejemplo, un embalse que pertenezca a un distrito de recursos hídricos puede pagar impuestos a la ciudad o al condado en el cual se encuentre el embalse; dichos impuestos se pueden recaudar cobrándoles tarifas más altas a los usuarios del servicio.

El sólido consenso a favor de la exención de los bienes inmuebles gubernamentales es el resultado de la inercia, el poder y la precaución. El gobierno federal posee gran cantidad de suelo, no recauda impuestos a la propiedad y, por lo tanto, se opondría a cualquier impuesto sobre los bienes inmuebles del gobierno. Además, la Constitución lo protege. Los gobiernos estatales también poseen grand cantidad de suelo y no se benefician significativamente delimpuesto sobre la propiedad, de manera que ellos también se opondrían a los impuestos sobre los bienes inmuebles del gobierno. Los gobiernos locales, los distritos especiales y los distritos escolares se beneficiarían netamente de la tributación inmobiliaria gubernamental, ya que poseen pocas propiedades, en comparación con el gobierno federal y los gobiernos estatales y, sin embargo, casi el 40 por ciento de sus ingresos proviene del impuesto a la propiedad (Censo de los Estados Unidos 1998).

EXENCIONES BENÉFICAS COMO EXENCIONES SOBERANAS

Mientras los bienes gubernamentales sigan exentos, se fortalece el argumento a favor de las organizaciones benéficas. Evelyn Brody (1998; 2002) argumenta que los estados, al conferir beneficios de soberanía a las instituciones sin fines de lucro, reconocen la naturaleza independiente subyacente de autogobierno de dichas instituciones. “La exención tributaria conlleva la idea de dejar inalterado el sector sin fines de lucro, y el concepto mismo de la soberanía representa el poder independiente de gobernar” (Brody 1998, 588). De acuerdo con la ley tributaria federal, ni las instituciones benéficas ni los gobiernos locales tributan según los ingresos netos, las aportaciones o los ingresos de los intereses de fondos, pero sí tributan según los pagos por los servicios proporcionados. Considerar las instituciones benéficas sin fines de lucro como instituciones cuasisoberanas, nos permite entender “las reglas del esquema tributario que funcionan para reducir, en lugar de aumentar, la fortaleza económica del sector benéfico. A fin de cuentas, los soberanos rivales, rara vez, se sienten cómodos al permitir que otros se hagan muy poderosos” (Brody 1998, 586).

La Corte Suprema de los Estados Unidos, en *Walz v Tax Commissioners* 397 U.S. 664 (1969), respalda la opinión de Brody: “[La exención] restringe la relación tributaria entre la Iglesia y el Estado y tiende a complementar y reforzar la separación deseada *aislándolos al uno del otro* (énfasis añadido)”. Las iglesias y, por extensión, otras instituciones sin fines de lucro son soberanas en su propio dominio, el cual está circunscrito a un soberano superior: el gobierno estatal.

Por otro lado, los argumentos que atacan ciertas exenciones benéficas también se pueden aplicar a la exención gubernamental. Los opositores de la exención tributaria de las instituciones sin fines de lucro se concentran en las organizaciones grandes, que poseen muchas propiedades y tienen estabilidad financiera refiriéndose a ellas como empresas comerciales (Balk 1971; Hyman 1990; Gaul y Borowski 1993). Esta categoría incluye colegios universitarios, universidades, hospitales y hogares de ancianos. Ningún estado prohíbe que las organizaciones benéficas se dediquen a actividades comerciales, pero ocho estados de los cuarenta y tres que respondieron a la encuesta que se explica más adelante prohíben que las organizaciones benéficas obtengan ganancias, incluso a efectos institucionales. Todos los estados prohíben que el propietario benéfico de

bienes inmuebles exentos distribuya ganancias a partes privadas. “Es un principio de ley bien establecido que una institución benéfica no pierde su naturaleza benéfica y su consecuente exención de la tributación solamente porque se exija que las personas que reciban sus beneficios y que puedan pagar por los mismos lo hagan, siempre y cuando los fondos obtenidos de esta manera se reinviertan en los fines benéficos de la institución” (American Jurisprudence 1944).

Las empresas comerciales del gobierno local, por lo general, están exentas, incluidos los puertos aéreos y marítimos, las instalaciones generadoras de energía eléctrica, las plantas de tratamiento y distribución de agua, los campos de golf, las tiendas de licores al por mayor y los estacionamientos, entre otros. Si la actividad comercial ha de ser una prueba para la tributación, la misma se debería aplicar uniformemente y se debería extender a los bienes inmuebles del gobierno también.

ENCUESTA DE LAS EXENCIONES BENÉFICAS ESTATALES

Cada estado exime los bienes inmuebles de las instituciones benéficas, pero el significado de “benéficas” varía bastante porque sus antecedentes legales se encuentran en el *Estatuto inglés de usos benéficos* de 1601. Los gestores de políticas han demostrado un ingenio considerable en lo que se refiere a adaptar una ley antigua a las necesidades modernas, y el ingenio genera la variedad. Una encuesta auspiciada por el Instituto Lincoln analizó las leyes de cada uno de los cincuenta estados para clarificar la definición y la aplicación de las exenciones “benéficas” de la tributación inmobiliaria.

Como soberanos adecuados, las instituciones sin fines de lucro privadas gozan de una exención tributaria protegida por la Constitución en casi todos los estados en los que los gobiernos locales la reciben también. La constitución de treinta y ocho estados hace referencia a la exención de los gobiernos locales o de las instituciones privadas o ambas. Probablemente, los estados han sido renuentes a definir la beneficencia en términos estatutarios porque la rama judicial es el árbitro definitivo de los asuntos constitucionales. Cuatro estados autorizan que la Legislatura conceda exenciones sin instrucciones específicas; solamente nueve (incluidos los seis estados de Nueva Inglaterra) guardan silencio. Hay exenciones específicas que son obligatorias en veintisiete estados y discrecionales en dieciséis. Arizona, Missouri, Nebraska, Carolina del Norte y Virginia figuran en ambas categorías porque algunas de sus exenciones son obligatorias (tradicionalmente, las gubernamentales), pero permiten que la Legislatura ejerza discreción respecto a otras clases de bienes inmuebles institucionales.

Sólo diez estados cuentan con definiciones estatutarias y tienen pocas similitudes (ver recuadro 6.8 1). Solamente cuatro de ellos definen la beneficencia en términos de un beneficio público; dos, en términos de disminuir la carga gubernamental, y uno (Florida) podría colocarse en cualquier categoría. Otros estados definen la beneficencia en términos de mitigar la pobreza o devengar ingresos en la forma de donaciones o sencillamente mediante una lista de las actividades que reúnen los requisitos de la exención, con la inclusión de algunos elementos del alivio de la pobreza. En cinco estados (Florida, Nebraska, Nueva Hampshire, Carolina del Norte y Pensilvania), las definiciones son considerablemente amplias, lo cual, en esencia, pasa el problema a la rama judicial.

RECUADRO 6.8.1

Criterios estatutarios de las organizaciones benéficas

- Arizona exige que “las organizaciones benéficas calificadas” inviertan, por lo menos, el 50 por ciento de sus presupuestos en servicios a los residentes estatales que reciban “beneficios de ayuda temporal para familias necesitadas o residentes de ingresos bajos... y sus hogares” [A.R.S. § 43-1088 G(2)].
- En Florida, “los *finés benéficos* se definen como una función o un servicio que, si se descontinuara, podría tener como resultado, en términos legales, la asignación de fondos públicos para la continuación de dicha función o servicio. No es necesario que [en realidad] se asignen fondos públicos, sino que dicha asignación sea legal” [F.S. §196.012]. Los lugares de culto están exentos de acuerdo con un estatuto individual.
- Hawái define los *finés benéficos* como “instalaciones de naturaleza comunitaria, desarrolladora de carácter, servicio social o educativa, incluidos museos, bibliotecas, academias de arte y viviendas para ancianos que puedan recibir préstamos de acuerdo con las leyes de los Estados Unidos” [H.C.A. § 246-32(c)(2)].
- En Montana, las organizaciones benéficas tienen que cumplir sus fines “exclusivamente mediante gratificaciones o subsidios” [M.C.A. § 15-6-201(2)(a)(i)].
- En Nebraska, las organizaciones benéficas tienen que funcionar “exclusivamente a efectos del beneficio mental, social o físico del pueblo o un número indefinido de personas” [R.S.N.A. § 77-202(1)(d)].
- Las *organizaciones benéficas* en Nueva Hampshire se definen como las que proporcionan “algún servicio de bien o beneficencia público adelantando el bienestar espiritual, físico, intelectual, social o económico del pueblo en general o de un segmento sustancial e indefinido del pueblo en general que incluya a los residentes del estado de Nueva Hampshire...” [R.A. § 72:23-1].
- En Carolina del Norte, “los *finés benéficos* se definen como los que tienen objetivos humanitarios y filantrópicos; se trata de una actividad que beneficia a la humanidad o a un segmento significativo, en lugar de limitado, de la comunidad sin la expectativa de ganancia pecuniaria o recompensa. El trato humanitario hacia los animales también es un fin benéfico” [N.C. Gen. Stat. § 105-278.3(d)(2)].
- Pensilvania exige: (1) mitigación de la pobreza; (2) desarrollo y disposición de la instrucción, incluida la secundaria; (3) desarrollo de la religión; (4) prevención o tratamiento de enfermedades o lesiones, incluidos el retraso mental y los trastornos mentales; (5) fines gubernamentales o municipales; o (6) logro de los objetivos que se consideran importantes y beneficiosos para el pueblo y que adelantan los objetivos sociales, morales o físicos” [10 Penn. Stats. § 372].
- Las organizaciones benéficas públicas de Dakota del Sur “tienen que recibir la mayoría de sus ingresos de donaciones, fondos públicos, cuotas de membresías o cuotas de programas generadas solamente para cubrir los gastos operativos; tienen que disminuir la carga gubernamental proporcionando servicios a las personas que, de lo contrario, utilizarían servicios gubernamentales; tienen que ofrecer servicios independientemente de la capacidad de pago de las personas que utilicen dichos servicios...” [S.D.C.L. § 10-4-9.1].
- Texas define las organizaciones benéficas haciendo referencia al tipo de actividad a la que se dedica cada organización. El T.T.C. § 11(d) incluye diecinueve actividades, incluida: (d)(1) “proporcionar atención médica sin tomar en consideración la capacidad de pago de los beneficiarios...”.

La inexistencia de un patrón discernible respecto a las opiniones jurídicas levanta la sospecha de que los tribunales tienen que proceder a la inversa, del resultado deseado para diseñar normas y pruebas. La situación actual es paralela a la primera mitad del siglo XX, cuando los burócratas y los jueces hacían de guardianes del sector sin fines de lucro mediante la aprobación o la denegación de las peticiones de actas constitutivas corporativas de las instituciones sin fines de lucro, y “utilizaban su control para promover las causas en las que ellos creían” (Silber 2001, 6). Otorgar un acta constitutiva a una institución sin fines de lucro ahora es un acto ministerial, pero la exención tributaria de los bienes inmuebles con fines benéficos aún depende de varias leyes estatales con interpretaciones de idiosincrasia jurídica en cada estado. El resultado seguro es la confusión característica del debate público acerca de la exención benéfica de la tributación inmobiliaria. Al diseñar las pruebas, los tribunales, en ocasiones, combinan el beneficio público con la mitigación de la pobreza y el resultado no se puede llevar a la práctica. Uno de los dos fines tiene que ser la prioridad. A menos que los estatutos sean claros, los tribunales tienen la libertad de decidir y cambiar su opinión.

El caso de los hospitales es ilustrativo. Aunque hay hospitales exentos en cada estado, la ley es ambivalente. Los hospitales cuentan con protección constitucional en sólo tres estados, mientras que, en diecisiete estados, los hospitales están exentos únicamente porque los tribunales los consideran “instituciones de beneficencia pública exclusivamente”. Las famosas decisiones de los tribunales supremos de Utah y Pensilvania en 1985, que socavaron la exención tributaria de los hospitales, fueron casos de cuidado de la salud. Los tribunales decidieron que el hospital (Utah) y el consorcio de hospitales (Pensilvania) no eran instituciones benéficas en realidad. Sin puntualizar mucho al respecto, las reparaciones jurídicas se basaron en el principio de mitigar la pobreza.

Se evitaría muchos problemas y conflictos legales si la mitigación de la pobreza se pudiera tratar como un asunto separado e independiente del beneficio público y de la eliminación de una carga gubernamental; afortunadamente, se puede cuantificar. Si alguna legislatura quiere que un tipo específico de institución (por ejemplo, los hospitales), mitigue la pobreza, el Estado debe exigir impuestos a los hospitales, pero debe concederle a cada propietario del grupo un crédito tributario igual a la cantidad de servicios que ellos proporcionan hasta el límite de su responsabilidad tributaria. Esta propuesta plantea una interrogante difícil acerca de cómo medir el valor de los servicios con precios bajo los niveles del mercado, pero los problemas son superables (véase Bowman [1999] para conocer un método de servicios hospitalarios). No es probable que las soluciones de estas complejidades introduzcan el elemento de arbitrariedad que se extiende por las decisiones jurídicas hoy día.

REFERENCIAS

— American Jurisprudence. 1944. *Taxation* 51 § 602. Balk, Alfred. 1971. *The Free List: Property Without*

- Taxes. New York: The Russell Sage Foundation.
- Bowman, Woods. 1999. Buying charity care with property tax exemptions. *Journal of Policy Analysis and Management* vol. 18, no. 1 (invierno): 120–125.
 - Brody, Evelyn. 1998. Of sovereignty and subsidy: Conceptualizing the charity tax exemption. *Journal of Corporation Law* vol. 23, no. 4 (verano): 585–629.
 - _____. 2002. Legal theories of tax exemption, quasi and real. In *The Property Tax Exemption: Mapping the Battlefield*, Evelyn Brody, ed., 145–172. Washington, DC: Urban Institute.
 - Cordes, Joseph J., Marie Gantz, and Thomas Pollak. 2002. What is the property-tax exemption worth? In *The Property Tax Exemption: Mapping the Battlefield*, Evelyn Brody, ed., 81–112. Washington, DC: Urban Institute.
 - Gaul, Gilbert and Neill A. Borowski. 1993. *Free Ride: The Tax-Exempt Economy*. Kansas City: Andrews McMeel.
 - Hyman, David A. 1990. The conundrum of charity: Reassessing tax exemption for hospitals. *American Journal of Law and Medicine* vol. 6, no. 3: 327–380.
 - Oficina del Censo de EE.UU, Departamento de Comercio de EE.UU. 1998. *Statistical Abstract of the United States 1998*, table 500 (reporting 1995 data).
 - Silber, Norman I. 2001. *A corporate form of freedom: The emergence of the nonprofit sector*. Boulder: Westview Press.

7

Temas recientes en políticas de suelo

Introducción | Ann LeRoy

Los artículos de este capítulo fueron seleccionados después de haber completado la encuesta inicial de lectores y finalizado los capítulos 1 a 6. Incluyen artículos selectos publicados desde julio de 2011, cuando el Instituto comenzó a traducir todos los números de *Land Lines* al español y a rediseñarlos para descarga gratuita del sitio web. Los artículos tocan algunos de los temas de los capítulos anteriores e introducen algunos temas nuevos.

En su columna habitual “Informe del Presidente”, Gregory K. Ingram comenta sobre temas relacionados con los programas de investigación y educativos que se llevan a cabo en el Instituto. El primer artículo trata sobre las teorías del derecho de propiedad, y en particular sobre la complejidad de los derechos de los bienes de propiedad común, como el agua y otros recursos medioambientales. Ingram usa este ensayo para introducir un libro reciente del Instituto Lincoln, *Property in Land and Other Resources (Propiedad del suelo y otros recursos)*, editado por los reconocidos académicos de derecho de propiedad Daniel Cole y Elinor Ostrom (premio Nobel de Economía de 2010).

El artículo de James Levitt examina la conservación de los grandes paisajes, un tema de interés de larga data para los programas de planificación regional del Instituto. Este artículo trata de alentar la colaboración y cooperación entre propietarios y administradores de suelos y ciudadanos del sector privado y público para asegurar la protección de propiedades ecológicamente significativas, beneficiando así a las generaciones actuales y futuras. Los gobiernos federales, estatales y locales deben colaborar con organizaciones de conservación privadas y sin fines de lucro, y con propietarios individuales, para formar asociaciones con un valor duradero.

En otro de sus informes, Ingram describe la práctica y perspectivas de la recuperación de plusvalías del suelo, tema de la conferencia anual sobre política de suelo del Instituto realizada en mayo de 2011, y el resultante volumen sobre la conferencia publicado en 2012. La recuperación de plusvalías es un instrumento familiar en América Latina, pero la crisis económica global ha ampliado el interés en esta estrategia para financiar la infraestructura local recuperando para la comunidad parte del incremento en el valor de la propiedad generado por inversiones públicas, como por ejemplo en caminos, aprovisionamiento de agua y otros servicios.

Dos artículos examinan desafíos presentados por las experiencias internacionales en mercados de suelo emergentes y sus sistemas de impuestos sobre la propiedad. John Anderson explora los obstáculos al desarrollo económico y al acceso al suelo en países en transición de Europa Oriental y Central, donde la obtención de permisos para el desarrollo de suelos muchas veces se ve frustrada por corrupción e ineficiencia. Joyce Yanyun Man informa sobre los pasos recientes tomados en China para reformar el impuesto sobre la propiedad, luego del rápido crecimiento económico. El éxito de un sistema de impuestos sobre la propiedad en China exigirá cambios significativos en las técnicas de valuación y tasación, y en el compromiso político y administrativo del gobierno.

El uso de herramientas de planificación y generación de mapas por computadora se ha ampliado enormemente desde la década de 1960, como lo hace notar Ingram en su informe de abril de 2012. El Instituto Lincoln respalda la aplicación de varias herramientas de planificación y técnicas de SIG para la investigación y evaluación de políticas de suelo. Diego Alfonso Erba presenta algunos desafíos y oportunidades para usar nuevas tecnologías en el desarrollo de un sistema de bases de datos catastrales en 3D que puede almacenar una gran cantidad de información y podría ayudar a funcionarios municipales a desarrollar y mantener registros más completos de las características del suelo y las propiedades. Jim Holway nos informa sobre el uso de herramientas de planificación y visualización de escenarios en el Oeste de los Estados Unidos, y sobre el objetivo de desarrollar más herramientas de código abierto para respaldar comunidades sustentables en otros lugares.

La infraestructura es un elemento clave del desarrollo económico urbano, y su financiamiento es igualmente crítico, según nos informa Ingram, especialmente en estos tiempos económicos difíciles para muchos países occidentales, y para la mayoría de los países en vías de desarrollo, donde se dedican relativamente pocos fondos a sistemas de energía, telecomunicaciones, transporte, sistemas hídricos y de alcantarillado y otras necesidades. Ingram y Anthony Flint hacen un resumen del debate llevado a cabo en un foro periodístico que examinó el papel de la inversión en infraestructura como estímulo fiscal de corto plazo, y como motor a largo plazo de crecimiento económico futuro, mejoramiento de la calidad de vida y la creación de barrios urbanos sustentables.

La recuperación después de catástrofes naturales y otros efectos del cambio climático también se relaciona con el desarrollo y financiamiento de infraestructura, tal como lo reportan Yu-Hung Hong e Isabel Brain en su artículo sobre reajuste de suelo como estrategia de reconstrucción después de catástrofes. Esta herramienta de gestión de suelo se concentra en un enfoque interdisciplinario para formar parcelas de suelo, y hacer participar a propietarios y residentes en el proceso de mejora y reconstrucción urbana. Finalmente, Elizabeth Fierman, Patrick Field y Stephen Aldrich exploran los riesgos e incertidumbres presentados por el cambio climático, y sugieren algunas estrategias colaborativas de planificación de escenarios y construcción de consenso que las comunidades pueden usar para manejar estas complejas preocupaciones.

Tomados en conjunto, estos artículos recientes resaltan algunos de los más importantes temas continuos y emergentes de política de suelo que ocupan al Instituto Lincoln en su trabajo con académicos y gestores de políticas de todo el mundo.

7.1

La evolución de la teoría de los derechos de propiedad

Gregory K. Ingram | Enero 2012

Con frecuencia se considera necesario definir claramente los derechos de propiedad para un funcionamiento eficiente de los mercados y el uso apropiado de los recursos que escasean. Especificar los derechos de propiedad dentro de marcos de gobierno maduros resulta relativamente simple en lo que respecta a los bienes privados tradicionales, aunque se vuelve un tanto más complejo cuando hablamos de bienes de propiedad común, tales como aguas subterráneas, recursos ambientales, sistemas de riego, bosques y explotaciones piscícolas.

A menudo los bienes de propiedad común sufren una sobreexplotación (la tan conocida “tragedia de los comunes”), por lo que muchos observadores sostienen que el tema del uso sustentable de la propiedad común puede solucionarse simplemente mediante alguna de estas dos alternativas: la propiedad privada o la propiedad pública que funcione dentro de un marco regulatorio claro. El razonamiento que sustenta esta propuesta consiste en que cualquiera de estas dos alternativas puede internalizar todo aquello que esté externalizado y reducir así los costos de las operaciones.

La noción de que sólo existen dos soluciones específicas (es decir, la propiedad privada o la propiedad pública) para promover la gestión sustentable de recursos comunes escasos resulta problemática, por al menos dos razones. En primer lugar, ni la propiedad pública ni la privada han logrado alguna vez conservar recursos escasos de una manera óptima, como queda demostrado con la industria de la madera. En segundo lugar, muchos otros enfoques alternativos en cuanto a los derechos de propiedad han resultado exitosos a la hora de gestionar recursos comunes escasos de manera sustentable y, en algunos casos, lo han logrado a lo largo de cientos de años.

Algunos ejemplos de estos enfoques alternativos en cuanto a los derechos de propiedad son la gestión de sistemas de riego por parte de granjeros en Nepal, por parte de los pobladores de tierras de pastoreo alpinas en Suiza e Italia, y por los habitantes de tierras de pastoreo y bosques de montaña en Japón y Noruega. En todos estos casos, los granjeros eran propietarios de sus parcelas

agrícolas privadas y, además, participaban en calidad de propietarios comunitarios en la utilización de recursos comunes.

Según el análisis llevado a cabo sobre varios casos de gestión exitosa de recursos comunes, las prácticas específicas varían ampliamente y dependen de las instituciones, las normas sociales, la cultura y las condiciones ecológicas subyacentes. De acuerdo con esto, las prácticas específicas por lo general no pueden transferirse de un contexto a otro. Sin embargo, las investigaciones realizadas muestran que los participantes de sistemas exitosos poseen siete elementos en común: información exacta acerca del recurso en cuestión; un entendimiento común acerca de los beneficios y riesgos del recurso; normas compartidas de reciprocidad y confianza; una membresía estable en el grupo; una perspectiva a largo plazo; normas sobre toma de decisiones que evitan tanto la unanimidad como el control por parte de unos pocos; y acuerdos sobre monitoreo y penalización a costos relativamente bajos.

Estos sistemas funcionan mejor cuando el recurso de propiedad común se encuentra en un lugar fijo, como por ejemplo un bosque, una tierra de pastoreo, un depósito mineral y muchos otros recursos ambientales. Sin embargo, cuando el recurso común no se encuentra en un lugar fijo, casi ningún enfoque sobre derechos de propiedad ha logrado buenos resultados. Tal es el caso de las explotaciones piscícolas, en las que las reservas de peces son móviles y resulta difícil medir su tamaño. La mayoría de los sistemas de derechos de propiedad que se aplican a las explotaciones piscícolas otorga derechos de propiedad sobre la captura anual, no sobre la reserva subyacente. Se ha intentado aplicar varios tipos de enfoques con el fin de controlar la captura de peces, y en la práctica actual más prometedora se utilizan cuotas transferibles, aunque dicho enfoque debe desarrollarse aún más.

En un reciente libro del Instituto Lincoln editado por Daniel Cole y Elinor Ostrom, titulado *Property in Land and Other Resources (La propiedad del suelo y otros recursos)*, aparece un excelente resumen sobre la evolución de la teoría de los derechos de propiedad. En particular, Elinor Ostrom ha realizado una muy notable contribución a la bibliografía existente sobre derechos de propiedad y su labor en esta área fue galardonada el año 2009 al recibir la autora el Premio Nobel de Economía.

Algunos capítulos de este libro versan sobre la complejidad de los derechos de propiedad y su aplicación a recursos de explotación común, tales como el aire, el suelo, el agua y la vida silvestre (incluyendo las reservas piscícolas). Además, en dos capítulos se analiza la autoorganización de las prácticas de derechos de propiedad por parte de mineros durante la fiebre del oro de 1849 en California, así como también en fiebres del oro más recientes. Los autores concluyen que prácticas de derechos de propiedad muy similares emergieron en otras situaciones mineras.

Para más información sobre este tema o para solicitar el libro, visite el sitio web del Instituto Lincoln: www.lincolnst.edu.

7.2

Explorando el futuro de la conservación de grandes paisajes

James N. Levitt | Octubre 2011

Según la tradición impuesta por los anteriores coloquios sobre conservación, un grupo de conservacionistas provenientes de diferentes sectores y regiones geográficas se reunieron con el fin de ir un paso más adelante, en sintonía con el informe recientemente emitido por el gobierno del presidente Obama sobre “Grandes paisajes de los Estados Unidos” (Consejo sobre Calidad Ambiental 2011), y con un sinnúmero de iniciativas a nivel estatal y municipal. El objetivo de la jornada fue lograr avances en la colaboración entre propietarios, administradores de suelos y ciudadanos tanto del sector público como privado, sin fines de lucro y académico, en lo que respecta a la conservación de grandes paisajes, así como comprender y ampliar sus conocimientos teniendo en cuenta el ejemplo dado por las diferentes iniciativas de conservación de grandes paisajes que están logrando resultados de conservación medibles y duraderos, lo que redundará en beneficios para las generaciones futuras.

De la misma manera que ahora podemos apreciar el resurgimiento de las White Mountains en Nueva Hampshire —desde su imagen desértica, similar a un paisaje lunar en 1900 a su condición actual, majestuosa y exuberante— los estadounidenses del siglo XXII deberán ser capaces de apreciar de qué manera nuestra previsión para trabajar más allá de los límites de propiedad, jurisdiccionales e incluso nacionales se convirtió en un factor clave de los esfuerzos realizados en la nación por distintas generaciones con el fin de preservar las fuentes esenciales de agua dulce, los productos del bosque producidos en forma sustentable y amplias oportunidades recreativas.

COMENTARIOS DE LOS PONENTES

Los ponentes de la conferencia hicieron hincapié en la importancia de la cooperación constante entre las diferentes organizaciones y los diferentes sectores para poder lograr objetivos duraderos. Susan Collins, senadora republicana por Maine, relató con orgullo de qué manera se conservaron más de 800.000 hectáreas de bosques de Maine en los últimos doce años. La senadora comentó:



© iStockphoto/Denis Tonguey, Jr.

Bosque Nacional White Mountain cerca del pueblo de Berlin, Nueva Hampshire.

“Lo logramos mediante la constitución de una sociedad entre todos los niveles del gobierno, la industria de productos forestales, grupos ambientales, forestales y recreativos, y propietarios. A través de esta sociedad, hemos podido mantener y aún aumentar los niveles de productividad de madera y cosechas, apoyando así una industria de productos forestales diversa y sólida que emplea a decenas de miles de trabajadores en la producción de papel, otros productos derivados de la madera y energía renovable. Al mismo tiempo, hemos logrado proteger la biodiversidad, los bosques antiguos y maduros y el acceso público a la recreación, además de aumentar las oportunidades para el turismo” (Levitt y Chester 2011, 72).

Peter Welch, representante demócrata por Vermont, y Rush Holt, representante demócrata por Nueva Jersey, destacaron la importancia de ser perseverantes en estos esfuerzos. Welch hizo hincapié en el valor de mantener los presupuestos para la conservación de tierras durante la presente ronda de negociaciones sobre el presupuesto. Recordó a la audiencia que, en 1864, el entonces presidente Abraham Lincoln dejó por un instante de centrar su atención en una crisis de dimensiones monumentales —la guerra civil— con el fin de firmar un proyecto de ley para transferir el área de Yosemite al estado de California para uso público y recreativo. Si Lincoln fue capaz de crear el parque Yosemite en medio de la guerra civil, afirmó Welch, nosotros podemos hacer lo mismo en estos tiempos de presupuestos ajustados y volatilidad económica.

Holt centró sus comentarios en el hecho de poder cumplir la antigua promesa de financiar integralmente las porciones federales y estatales del Fondo para la Conservación de Tierras y Agua (Land and Water Conservation Fund o LWCF), al igual que otras iniciativas legislativas, tales como la Ley para la Conservación de Corredores de Vida Silvestre. Holt fue categórico a la hora de animar a la comunidad conservacionista a responder a la necesidad de tomar medidas urgentes por nuestro propio bien y por el bien de las generaciones futuras. Recordó además a la audiencia la advertencia del expresidente Lyndon Johnson, firmante de las leyes originales relacionadas con el LWCF y de la Ley de Vida Silvestre en el año 1964: “Si queremos que las generaciones futuras nos recuerden con gratitud en vez de con pena, debemos lograr mucho más que los milagros de la tecnología. También es nuestro dejarles vislumbrar el mundo tal como fue creado, y no sólo su imagen después de que nosotros pasáramos por él” (Henry y Armstrong 2004, 123).

De estos debates se desprende claramente que los líderes de todos los sectores se encuentran listos para ayudar a implementar las aspiraciones conservacionistas de cooperación mencionadas por Collins, Welch y Holt. Bob Bendick, director de relaciones gubernamentales de los Estados Unidos en The Nature Conservancy, indicó que “el objetivo general de AGO [America’s Great Outdoors] debería ser el de crear y mantener una red nacional de grandes áreas de tierras, agua y costas restauradas y conservadas, alrededor de las cuales los estadounidenses puedan llevar a cabo vidas productivas y saludables” (Levitt y Chester 2011, 74). En la misma línea, Bendick compartió con el grupo su sueño personal de que, algún día, sus pequeñas nietas pudieran, cuando fueran adultas, mirar desde el arco de la entrada el Parque Nacional Yellowstone y ver que “en todos los Estados Unidos, 400 millones de personas han logrado organizar sus vidas y actividades en toda la extensión de este país extraordinario de tal manera que han podido reconciliar sus vidas con el poder, la gracia, la belleza y la productividad de la tierra y el agua que, al fin y al cabo, nos sustentan a todos” (Levitt y Chester 2011, 75).

Will Shafroth, secretario adjunto de Piscicultura, Vida Silvestre y Parques del Departamento del Interior de los Estados Unidos, y Harris Sherman, subsecretario de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, compartieron con franqueza sus evaluaciones acerca de la situación actual. Shafroth describió el arduo trabajo y la gran cantidad de comentarios que ayudaron a elaborar el informe de America’s Great Outdoors. Shafroth, por su parte, resaltó que, aunque dicho trabajo sirve como buen fundamento para los esfuerzos que se realicen en el futuro, sostener el impulso conservacionista en estos tiempos de rígidas limitaciones presupuestarias exige una gran cuota de creatividad y pensamiento proactivo.

Sherman agregó que la idea integral de conservación de paisajes implica que debemos pasar de llevar a cabo únicamente actos de conservación al azar a fomentar iniciativas a gran escala más integrales y colaborativas, en las que se pueda involucrar a muchas agencias y tipos de propietarios. Resaltó además la importancia especial que tendrán los resultados del debate sobre el proyecto de Ley de Granjas de 2012, ya que las disposiciones conservacionistas que incluye dicho proyecto tendrán una importancia crucial para el éxito de las medidas tendientes a la conservación de

paisajes. El entusiasmo por la conservación de grandes paisajes demostrado por los ponentes provenientes del público en general y de las organizaciones sin fines de lucro se vio apoyado aún más por Jim Stone, propietario particular y administrador de un rancho en el Valle Blackfoot de Montana. Stone fue uno de los fundadores del Desafío Blackfoot, una organización popular que, mediante un enfoque centrado en la conservación de paisajes, ha logrado impresionantes resultados medibles en los últimos 30 años.

Jamie Williams, colega de Stone y miembro de The Nature Conservancy, explicó que el Desafío Blackfoot ha logrado un éxito extraordinario en todos estos años debido a que se tomaron el tiempo necesario para involucrar a gran cantidad de propietarios y socios mediante un enfoque basado en el consenso sobre la conservación. Los pequeños éxitos iniciales fueron de suma importancia a la hora de generar confianza para lograr los exitosos resultados posteriores (Williams 2011). En lo que respecta a la recuperación de arroyos solamente, el Desafío Blackfoot logró involucrar a más de 200 propietarios en unos 680 proyectos sobre 42 arroyos y 960 kilómetros de arroyos, lo que ha dado como resultado directo un aumento del 800 por ciento en las poblaciones de peces en el valle de más de 607.000 hectáreas. Stone es categórico al afirmar que, con la gente correcta en los lugares correctos, lo que se logró en la región de Blackfoot podría también lograrse en toda la nación.

El programa se completó con un panel de investigadores y funcionarios académicos que representaban a distintas universidades, facultades e instituciones de investigación dedicados a la tarea de catalizar las iniciativas de conservación de grandes paisajes. Matthew McKinney, de la Universidad de Montana, moderó un debate junto con David Foster, de Harvard Forest y la Universidad de Harvard, Perry Brown, de la Universidad de Montana, y Karl Flessa, de la Universidad de Arizona. Los panelistas analizaron de qué manera las instituciones, tanto en sus actividades internas como de extensión, pueden utilizar sus capacidades analíticas y su poder de convocatoria con el fin de fomentar las iniciativas para obtener un amplio impacto.

Perry Brown señaló que las universidades que van a representar un papel en las iniciativas de conservación en el mundo real no serán aquellas que permanezcan aisladas sino, por el contrario, las que mantengan relaciones con socios no académicos, tales como tribus indígenas, agencias gubernamentales federales y estatales y organizaciones sin fines de lucro, ya sean de gran envergadura a nivel nacional como de menor escala a nivel municipal. David Foster reforzó esta idea describiendo las actividades de extensión llevadas a cabo por Harvard Forest con el fin de elaborar y divulgar su reciente informe sobre Tierras Vírgenes y Bosques en Nueva Inglaterra (Foster y otros 2009).

CASOS DE CONSERVACIÓN DE GRANDES PAISAJES

En todo el país, existen casos ejemplares de conservación de grandes paisajes que han experimentado progresos in situ, desde Maine hasta Montana y desde el sur de Arizona hasta el norte de Florida. Uno de los casos más importantes que ha estado en funcionamiento por más tiempo se encuentra en la cuenca ACE, en las famosas tierras bajas de Carolina del Sur. La cuenca ACE, formada por más de

140.000 hectáreas que desembocan en los ríos Ashepoo, Combahee y Edisto Sur, entre Charleston y Beaufort, es uno de los mayores estuarios sin desarrollar de todo el litoral atlántico de los Estados Unidos (ver figura 7.2.1).

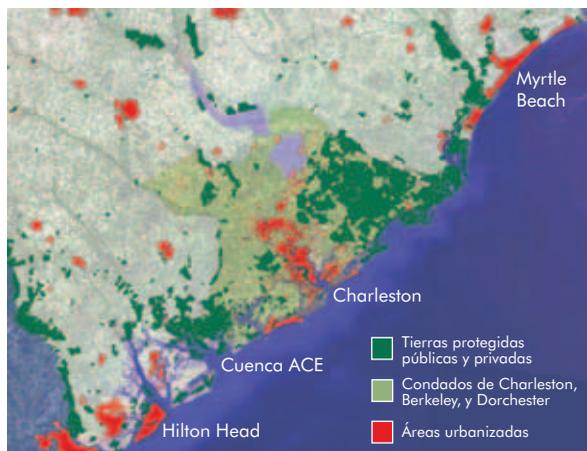
A fines de la década de 1980, un grupo de organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro unieron sus esfuerzos con el fin de crear una sociedad que protegiera las excepcionales fuentes de agua, la vida silvestre y los paisajes de la región. Entre los miembros de la Sociedad de la Cuenca ACE se encuentran agencias federales, como el Servicio de Piscicultura y Vida Silvestre y la Administración Nacional de Océanos y Atmósfera; agencias estatales, como el Departamento de Recursos Naturales de

Carolina del Sur; organizaciones nacionales sin fines de lucro, como The Nature Conservancy y Ducks Unlimited; organizaciones locales sin fines de lucro, como la Liga de Conservación Costera y el Fideicomiso de Suelo Abierto de las Tierras Bajas; organizaciones y personas dedicadas a la filantropía, como la Fundación Gaylord y Dorothy Donnelley; y empresas privadas, como Mead-Westvaco Corporation.

Los miembros de esta sociedad han logrado conservar más de 54.225 hectáreas, que constituyen una superficie contigua en el centro mismo de la cuenca ACE que une derechos de servidumbre sobre terrenos privados, un Refugio Nacional de Vida Silvestre, las Áreas de Administración de Vida Silvestre de Carolina del Sur y un centro interpretativo natural e histórico del condado de Charleston, entre otras propiedades.

En su calidad de iniciativa de conservación de paisajes de gran envergadura, la cuenca ACE se destaca realmente entre otros proyectos. Mark Robertson, director ejecutivo de The Nature Conservancy en Carolina del Sur, indicó que este esfuerzo “estableció un estándar en cuanto a la forma de implementar proyectos de conservación a gran escala mediante la colaboración de los propietarios particulares, los grupos conservacionistas y las agencias gubernamentales”. Al preguntársele acerca de la importancia de los progresos obtenidos en la cuenca ACE hasta la fecha, Dana Beach, directora de la Liga de Conservación Costera, responde categóricamente: “La importancia central tiene que ver con el hecho de que, por primera vez, estas tareas de conservación les han brindado a muchas personas la esperanza de que un lugar de tanta importancia no caerá inevitablemente en el desarrollo” (Holleman 2008).

FIGURA 7.2.1 La cuenca ACE y la costa de Carolina del Sur



Fuente: South Carolina Coastal Conservation League.

PRÓXIMOS PASOS

El coloquio sobre liderazgo en conservación concluyó con un acuerdo general en cuanto a que todavía queda mucho por hacer y que esta es una oportunidad histórica para extender el progreso logrado inicialmente en el campo de la conservación de grandes paisajes. El debate acerca de los próximos pasos que deben darse se organizó en torno a cuatro tipos de iniciativas.

Coloquios sobre políticas de conservación

Resulta necesario continuar estos coloquios sobre políticas de conservación, tanto entre los conservacionistas de los sectores público, privado, sin fines de lucro y académico como entre la comunidad conservacionista y los responsables a nivel local, estatal y federal, que deberán centrarse en las oportunidades que actualmente se presentan para llevar a cabo iniciativas de conservación de grandes paisajes en toda la nación. En estos encuentros deberían darse a conocer los casos de éxito que han involucrado propiedades orientadas tanto a la cultura como a la naturaleza (ya que ambos tipos de conservación son muy valorados por el público); tener en cuenta las medidas de conservación que se están tomando a nivel regional; y pensar imaginativamente en otras nuevas.

En cuanto a la esfera política, estos coloquios deberían estar conectados con los comités conservacionistas en los diferentes niveles de gobierno (municipal, del condado, estatal, federal e internacional). Dentro de los contextos de organizaciones sin fines de lucro y académico, el diálogo debería producirse entre las diferentes disciplinas y cruzar los límites institucionales. Dichos debates intersectoriales e interdisciplinarios probablemente den como resultado soluciones creativas e ideas novedosas. Aunque en estos debates se aproveche la naturaleza socialmente neutra de las universidades en su calidad de coordinadoras, no por ello deben dejar de dar respuesta a los problemas prácticos y reales que sean causas significativas de preocupación para los profesionales del campo y los propietarios.

Investigación

Otra necesidad inmediata es la de actualizar los mapas e inventarios existentes (como por ejemplo, la base de datos de la Sociedad de Paisajes del Noreste de la Asociación para el Plan Regional) con el fin de ofrecer una visión más completa de las iniciativas que se encuentran en marcha, ya sean públicas, privadas o sin fines de lucro. Por otro lado, un panorama general más amplio acerca de los esfuerzos realizados a nivel nacional resultaría muy útil para los grupos y redes que trabajan con el fin de fomentar la práctica de la conservación de grandes paisajes. Entre estos grupos se cuentan la Red de Profesionales para la Conservación de Grandes Paisajes, un programa del Instituto Lincoln, y las Cooperativas para la Conservación de Paisajes (*Landscape Conservation Cooperatives* o LCC) del Servicio de Piscicultura y Vida Silvestre de los Estados Unidos.

Todos estos esfuerzos de investigación podrían resultar mucho más pertinentes y rentables si implicaran la cooperación entre una amplia gama de organizaciones públicas y privadas. Y podrían,

además, fomentar el aumento de las iniciativas de educación medioambiental, que ya se cuentan con cuentagotas.

También se precisa una mayor investigación para medir el impacto, el rendimiento a lo largo del tiempo y los resultados de las iniciativas de conservación de grandes paisajes, así como para identificar los factores claves de éxito de aquellas iniciativas que sean capaces de demostrar resultados significativos medibles. Una investigación particularmente importante sería aquella capaz de identificar dónde, cuándo y cómo ciertos esfuerzos logran prestar servicios mejorados y medibles para el ecosistema, tales como una mejor calidad del agua, un mayor crecimiento en las poblaciones de vida silvestre y una mayor producción sustentable de productos derivados de los bosques.

Redes

Recientemente se han creado, o están emergiendo, una importante cantidad de redes dedicadas a los grandes paisajes, tales como la Red de Profesionales para la Conservación de Grandes Paisajes y las LCC mencionadas anteriormente. A medida que estas redes evolucionen, es muy probable que vayan apoyándose unas en otras a escalas geográficas cada vez mayores, aunque también deberán centrar sus esfuerzos en compartir sus conocimientos y desarrollar capacidades a nivel local con el fin de obtener resultados duraderos. Sin perjuicio de la necesidad de tener los pies en la tierra, estas redes tienen la oportunidad de conseguir socios internacionales que tengan algo que enseñar. Dentro de sus propios territorios, las redes de conservación de grandes paisajes deben conectarse con distintos electorados, como filántropos interesados en la conservación de grandes paisajes, cuerpos docentes y estudiantes universitarios, agencias públicas y, lo que es más importante, propietarios particulares y administradores de terrenos.

Demostración e implementación

Dadas las fuertes restricciones que se esperan en los nuevos programas de conservación a nivel federal, estatal y local para los próximos años, los participantes centraron gran parte de su atención en la utilización creativa de los presupuestos existentes para la conservación de paisajes. Uno de los participantes destacó el papel significativo que ya está representando el Departamento de Defensa al conservar y limitar el desarrollo en los terrenos adyacentes a las reservas militares activas. Dichos programas se utilizan en la actualidad para proteger de forma efectiva los distintos hábitats y tierras de trabajo del desarrollo, y para limitar la fragmentación de los paisajes. Asimismo, estos programas podrán utilizarse en el futuro para tratar los problemas relacionados con la protección de las fuentes de agua. Otro de los participantes mencionó la importancia que podrían tener los presupuestos estatales y federales para el transporte, los cuales podrían utilizarse con el fin de mitigar el impacto negativo que generan las nuevas carreteras y autopistas.

Particular entusiasmo mostraron varios participantes de sociedades formadas por organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro que poseen una reconocida trayectoria en la protección y mejoramiento de recursos naturales y culturales de gran valor local para constituir la médula de

una infraestructura ecológica regional. A modo de ejemplo, podemos mencionar Santa Fe, Nuevo México; la cuenca Chattahoochee/Apalachicola en Georgia, Mississippi y Florida; la Corona del Continente, en Montana, Alberta y la Columbia Británica; y las tierras altas de Nueva Jersey.

Otras oportunidades de financiamiento para las iniciativas de conservación de grandes paisajes incluyen incentivos estatales para la protección de terrenos privados que pueden utilizarse como fondos de contrapartida en relación con ciertos programas federales (como por ejemplo, los fondos de contrapartida necesarios para el financiamiento establecido por la Ley de Conservación de Pantanos de Norteamérica); programas comunitarios de protección de bosques que, en la actualidad, están adquiriendo impulso en toda la nación; oportunidades especiales de Inversiones Relacionadas con el Programa (*Program-Related Investments* o PRI) para fundaciones; y mercados emergentes dedicados a los servicios de protección de ecosistemas que reciben apoyo de las políticas federales y de las sociedades formadas por organizaciones públicas y privadas, entre los que se incluyen los mercados bancarios estatales de mitigación para los créditos destinados al carbón, tales como los de California.

CONCLUSIÓN

A pesar de las evidentes restricciones presupuestarias a nivel federal, se encuentran disponibles incontables oportunidades para llevar a cabo proyectos de conservación a escala expansiva, con un enfoque de extensión, capaces de lograr resultados de conservación medibles y duraderos. Los propios participantes de la conferencia ofrecieron claras muestras de que el concepto de conservación de grandes paisajes se ha extendido y ahora pueden observarse iniciativas en todo el continente. Estos participantes y sus colegas, tanto aquí como en el exterior, se encuentran hoy a la vanguardia —y lo seguirán estando— en las iniciativas para la protección de la naturaleza dentro del contexto de los valores humanos, en proporción a los desafíos conservacionistas a los que se enfrentan.

REFERENCIAS

- Consejo sobre Calidad Ambiental. 2011. *America's great outdoors: A promise to future generations*. Washington, DC: Imprenta gubernamental. <http://americasgreatoutdoors.gov/report>.
- Foster, D., D. Kittredge, B. Donahue, K. Fallon Lambert, M. Hunter, L. Irland, B. Hall, D. Orwig, A. Ellison, E. Colburn, A. D'Amato y C. Cogbill. 2009. *Wildlands and woodlands: A vision for New England*. En *Harvard Forest Paper* 32. Petersham, MA: Harvard Forest.
- Henry, Mark y Leslie Armstrong. 2004. *Mapping the future of America's national parks: Stewardship through geographic information Systems*. Redlands, CA: ESRI.
- Holleman, Joey. 2008. *Ace Basin: Protected forever*. En *The State, Local/Metro Section*, 10 de noviembre. <http://www.thestate.com/2008/11/10/584599/ace-basin-protected-forever.html#ixzz1W3yQd7KP>
- Levitt, James N. y Charles N. Chester. 2011. *The future of large landscape conservation in America*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. http://www.lincolninst.edu/pubs/1916_The-Future-of-Large-Landscape-Conservation-in-America.
- Williams, Jamie. 2011. *Scaling up conservation for large landscapes*. En *Land Lines* 23(3): 8–13. https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1923_1246_LLA_071103.pdf.

OTROS RECURSOS

- Levitt, James N., ed. 2005. *From Walden to Wall Street: Frontiers of conservation finance*. Washington, DC: Island Press y Lincoln Institute of Land Policy.
- ———. 2010. *Conservation Capital in the Americas: Exemplary Conservation Finance Initiatives*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, en colaboración con Island Press, el Instituto Ash para el Gobierno y la Innovación Democrática de la Facultad Kennedy de Harvard y el Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller de la Universidad de Harvard.
- McKinney Matthew J. y Shawn Johnson. 2009. *Working across boundaries: People, nature, and regions*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- McKinney, Matthew J., Lynn Scarlett y Daniel Kemmis. 2010. *Large landscape conservation: A strategic framework for policy and action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

7.3

Recuperación de plusvalías – Práctica y perspectivas

Gregory K. Ingram | Julio 2011

La recuperación de la plusvalía del suelo es ahora un tema popular entre los profesionales de finanzas públicas a nivel local, en parte debido a que la disminución en los ingresos de los gobiernos locales causada por la recesión ha despertado el interés en nuevas fuentes de ingresos, y en parte debido a la necesidad de encontrar nuevas maneras de financiar la infraestructura local, que se ha deteriorado a causa de la falta de inversión. La sexta Conferencia Anual sobre Políticas de Suelos del Instituto Lincoln, celebrada en mayo de 2011, analizó varios aspectos de la recuperación de plusvalías, utilizando experiencias a nivel nacional e internacional.

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

Los cambios en el valor del suelo se deben con frecuencia a factores que no están relacionados con el esfuerzo del propietario: acciones tomadas por la comunidad relativas a las inversiones en infraestructura; crecimiento cercano de actividades industriales, comerciales, residenciales o recreativas; normas de edificación que permiten al dueño desarrollar el suelo; o el crecimiento gradual de la comunidad. La recuperación de plusvalías consiste en aplicar un impuesto o arancel diseñado para devolver a la comunidad algo o todo el valor agregado al suelo por las acciones de la comunidad. Su aplicación es particularmente atractiva cuando las inversiones públicas —en caminos, suministro de agua, saneamiento o servicios locales, como el alumbrado público— aumentan los valores de la propiedad.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Arriendo de suelos. Quizás la aplicación más amplia y comprensiva del principio de recuperación de plusvalías tiene lugar en China, donde las municipalidades compran suelos agrícolas a los granjeros a precios de uso agrícola, les agregan servicios públicos de infraestructura, y se los venden a los emprendedores como suelos urbanos, con permisos para realizar emprendimientos urbanos. La

municipalidad se queda con la diferencia de precio entre el valor urbano y agrícola del suelo, generando una proporción importante de sus ingresos locales con los cuales paga, entre otras cosas, la instalación de la infraestructura.

Co-desarrollo. Las compañías de transporte público de Hong Kong y Tokio han usado los ingresos de co-desarrollo de comunidades residenciales y áreas comerciales cercanas a las nuevas estaciones de transporte público para ayudar a financiar sus costosos proyectos. En Tokio, los ingresos de las líneas de transporte que no se deben a la venta de pasajes suman del 30 al 50 por ciento del total. En ambas ciudades, los ingresos operativos por la gestión de propiedades están cobrando más importancia que las ganancias obtenidas de los emprendimientos en sí, y proporcionan una fuente de ingresos sustentable.

Tributación del desarrollo inmobiliario. Los intentos de tributar la valorización de las propiedades en el Reino Unido comenzaron en 1909, pero su implementación se vio obstruida por problemas de valuación y otros desafíos. Las contribuciones directas de valorización fueron reemplazadas por contratos con las autoridades locales, donde los emprendedores contribuyen al suministro de infraestructura y servicios, viviendas de interés social y otras obligaciones de planeamiento. Estos contratos se están convirtiendo poco a poco en contribuciones de infraestructura comunitaria, que es una contribución de valorización obtenida por otros medios. Siguiendo una trayectoria histórica distinta, Francia también ha establecido un impuesto de infraestructura local a los nuevos emprendimientos.

Consortios de suelos. India ha experimentado con los consorcios de suelos para implementar sus nuevos planes de urbanización que reemplazan a los viejos planes de ordenamiento territorial. Esta práctica alienta a los dueños de suelos sin desarrollar, o desarrollados en forma precaria, a que agrupen sus predios y luego reciban una parcela con servicios de infraestructura o un espacio construido cuando el emprendimiento se haya completado. La estrategia adoptada en Ahmedabad usa el 15 por ciento de los suelos para caminos, el 10 por ciento para parques, el 15 por ciento para subastar a terceras partes y el 60 por ciento para los miembros del consorcio.

LA EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Algunas de las políticas específicas de recuperación de plusvalías en los Estados Unidos incluyen áreas de tributación especial con cargos por valorización. Por ejemplo, los Distritos de Establecimientos Comunitarios (*Community Facilities Districts*, o distritos *Mello-Roos*) destinan aranceles pagados por los residentes al pago de bonos vendidos para financiar el desarrollo de infraestructura. Los Distritos de Mejora Comercial (*Business Improvement Districts*) y el Financiamiento por Incremento Impositivo (*Tax Increment Finance*) usan ingresos tributarios o arancelarios separados para financiar mejoras urbanas en áreas designadas al efecto. Los Acuerdos de Beneficios Comunitarios (*Community Benefit Agreements*), que se negocian en forma privada, obligan a los emprendedores a proporcionar instalaciones comunitarias o beneficios económicos a los residentes locales. Los aranceles municipales de desarrollo e impacto inmobiliario, que se utilizan para financiar obras de

infraestructura y otras inversiones relacionadas con los emprendimientos, se basan en general en los costos de dichas inversiones, pero sólo generan ingresos cuando la plusvalía excede el costo.

Lo más notable de la experiencia norteamericana es que los términos en sí —contribuciones de valorización o recuperación de plusvalías— raramente se mencionan, si bien los principios se aplican con regularidad. Sin embargo, este país puede aprender lecciones de las nuevas estrategias de recuperación de plusvalías adoptadas internacionalmente.

Las actas de la conferencia, con artículos y comentarios de más de 25 contribuyentes, serán publicadas en mayo de 2012.

7.4

Acceso al suelo y a permisos de edificación: Obstáculos al desarrollo económico en países en transición

John E. Anderson | Enero 2012

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 DEL 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 del suelo en dichas economías, reconociendo que “los mercados del suelo vinculados con los mercados de capital y de trabajo son fundamentales para las economías de mercado”.



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

© John E. Anderson

En efecto, la liberalización del mercado del 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”.

Deiningger (2003) argumenta que los mercados del 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 del 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 del 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 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 7.4.1 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 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 7.4.1).

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 7.4.1, columna 1). Las firmas reportaron más frecuentemente obstáculos al

FIGURA 7.4.1 Porcentaje de firmas en países en transición que reportan obstáculos para acceder al suelo

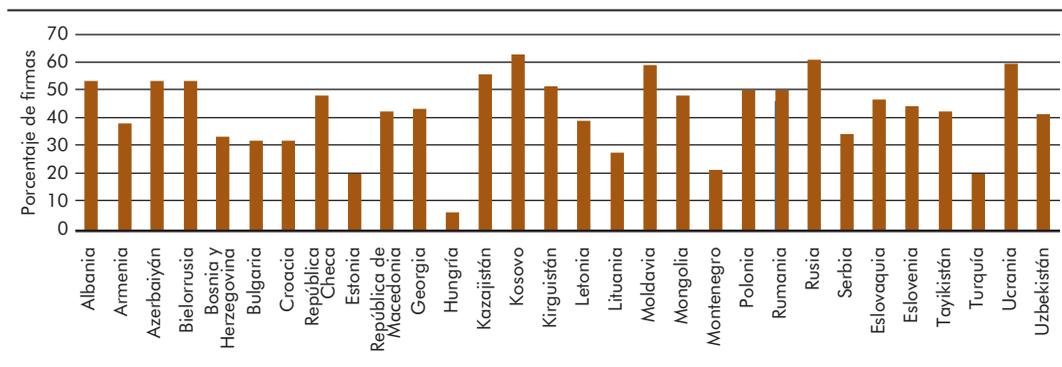


TABLA 7.4.1 Factores significativos que afectan los reportes de obstáculos para acceder al suelo y a permisos, y sobornos

	1. Obstáculo para el acceso al suelo	2. Gravedad del obstáculo para el acceso al suelo	3. Cantidad de solicitudes de permisos	4. Días invertidos en las solicitudes de permisos	5. Frecuencia de sobornos
Factores de país					
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	
Factores de firmas					
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

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.

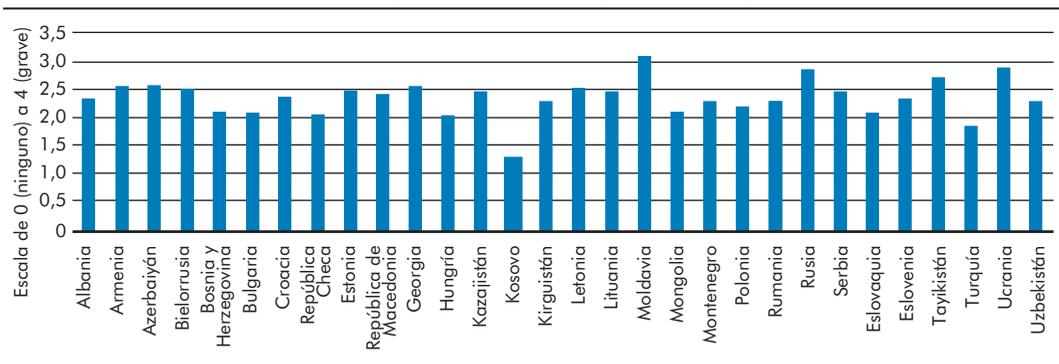
Las características de las firmas asociadas con una mayor probabilidad de obstáculos al acceso al suelo incluyen la competencia con firmas no registradas o informales, el subsidio de la firma por parte del gobierno, la cantidad de empleados y el hecho de que la firma sea una sociedad de responsabilidad limitada. Merece 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 7.4.2). 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 7.4.1, columna 2.

La encuesta BEEPS también permite al entrevistador señalar una preocupación en cuanto a la veracidad de las respuestas de la encuesta. “Percibo 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

FIGURA 7.4.2 Gravedad del obstáculo para acceder al suelo para firmas en países en transición



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 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 7.4.3 y 7.4.4). Alrededor del 34 por ciento de las empresas de la encuesta 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

FIGURA 7.4.3 Cantidad media de días de permisos obtenidos por firmas en países en transición, 2007–2008

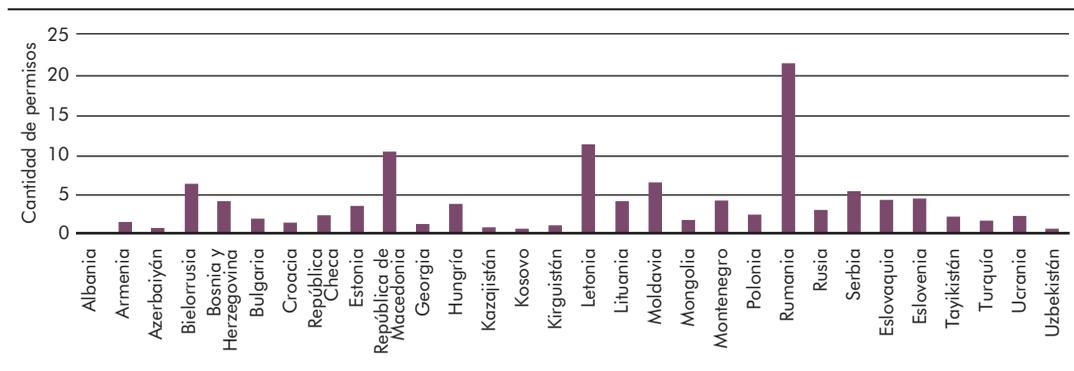
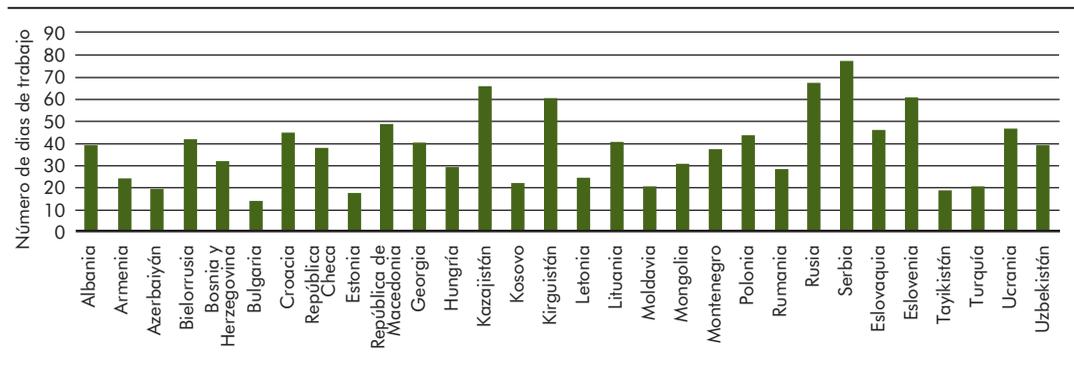


FIGURA 7.4.4 Cantidad media de días de trabajo invertidos en solicitudes de permiso por firmas en países en transición



efecto significativo sobre la cantidad de solicitudes de permiso, con cuatro factores que aumentan la cantidad y cinco factores que la reducen (ver tabla 7.4.1, 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 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 7.4.1, columna 4). Dos factores específicos de las firmas aumentan significativamente los días invertidos, mientras que seis de ellos los reducen.

Sobornos a funcionarios gubernamentales

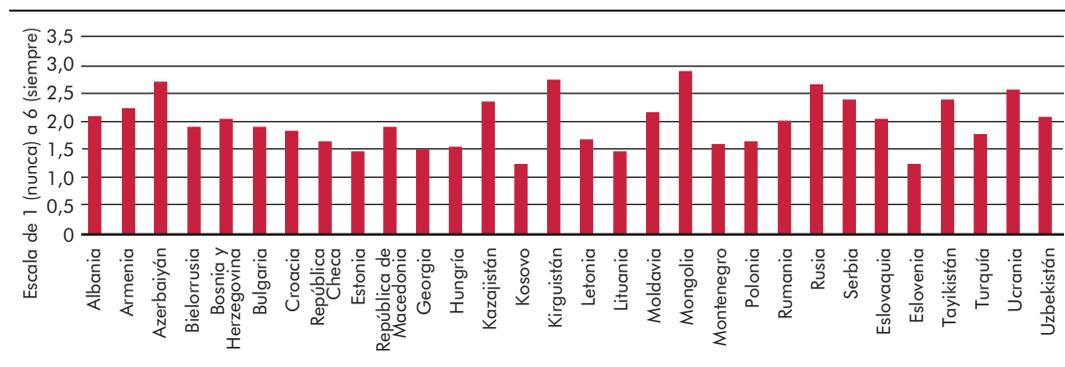
La encuesta BEEPS también incluye una pregunta sobre pagos informales a funcionarios gubernamentales: “Respecto a los funcionarios gubernamentales, ¿diría usted que el siguiente enunciado es siempre, generalmente, frecuentemente, a veces, raramente o nunca cierto?... Es común que las firmas en mi línea 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 7.4.5). 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 7.4.1, 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 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

FIGURA 7.4.5 Frecuencia media de sobornos reportada por firmas en países en transición



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 disparado 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 del 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.

REFERENCIAS

- 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.

7.5

Reforma del impuesto sobre la propiedad en China: Progreso y desafíos

Joyce Yanyun Man | Abril 2012

China ha experimentado un crecimiento económico rápido desde 1978, cuando adoptó una reforma económica y políticas de apertura hacia el mundo. Se ha convertido en la segunda mayor economía del mundo en términos de PIB, y su recaudación tributaria ha experimentado un crecimiento anual promedio de alrededor del 20 por ciento desde la reforma fiscal de 1994.

No obstante, muchos gobiernos subnacionales de China han experimentado problemas fiscales y han incurrido en grandes deudas locales en los últimos años debido a numerosas competencias del gobierno central no financiadas y la gran brecha fiscal entre las necesidades de gasto y la capacidad para generar ingresos. Por ejemplo, en 2008, los gobiernos subnacionales de China han sido responsables por el 79 por ciento de los gastos totales del gobierno, pero sólo del 47 por ciento de los ingresos gubernamentales totales (Man 2011).

A diferencia de muchos países desarrollados, los gobiernos locales de China (provinciales, de prefectura, de condado y municipales) no tienen ninguna autoridad legal para imponer tributos o pedir préstamos, y el impuesto sobre la propiedad desempeña un papel muy limitado en la estructura de financiamiento público a nivel local. En consecuencia, muchos gobiernos locales recurren a fuentes de ingresos extrapresupuestarios, imponen aranceles para el derecho a arrendar el suelo, otras tasas y recargos, y obtienen préstamos bancarios de forma indirecta para financiar las inversiones de infraestructura y desarrollo económico local.

Durante el período de 1991 a 2008, los aranceles para el arriendo del suelo (también llamados aranceles de transferencia del suelo) aumentaron del 5,7 por ciento de los ingresos totales del presupuesto local al 43,5 por ciento. Esta dependencia excesiva de aranceles para el arriendo del suelo ha sido criticada como un factor importante en el crecimiento del precio de las viviendas y el aumento de casos de corrupción y disputas sobre suelos en China.

PROBLEMAS CON EL SISTEMA TRIBUTARIO ACTUAL

El sistema actual de impuestos sobre el suelo y la propiedad en China genera una cantidad limitada de ingresos, aun cuando se gravan cinco tipos de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en las diversas etapas de producción (ver tabla 7.5.1). Los gobiernos locales cobran el impuesto a la ocupación de suelos agrícolas y el impuesto al valor agregado al suelo (IVAS) en el momento de adquirir y transferir el suelo. En el momento de la toma de posesión, se cobran el impuesto al uso urbano del suelo y el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, y finalmente se cobra el impuesto a la escritura cuando se transfiere el título de la propiedad.

Este sistema tributario tiene muchos problemas y debe ser reformado estructuralmente. En primer lugar, los diversos impuestos sobre el suelo y la propiedad constituyen solamente un 15,7 por ciento de los ingresos tributarios a nivel local. Es una fuente de ingresos inestable e inadecuada para los gobiernos locales de China. Los funcionarios de los gobiernos locales han dependido de otras fuentes de ingresos, como el arriendo de suelos del estado a emprendedores inmobiliarios a cambio de un arancel fijo importante, para financiar proyectos de capital y desarrollo de infraestructura.

En 2010, los gobiernos locales de China recaudaron 2,7 billones de RMB en concepto de aranceles de arriendo de suelos, además de 8,3 billones de RMB en impuestos y otros ingresos presupuestarios. La relación entre los aranceles de arriendo y los ingresos tributarios totales fue del 32,5 por ciento, comparada con el 4,5 por ciento en 1999.

En segundo lugar, la estructura actual de impuestos sobre la propiedad en China aplica una mayor carga tributaria en la etapa de transacción que durante la posesión. Por ejemplo, la recaudación del impuesto anual sobre el uso urbano del suelo y el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria durante la etapa de posesión ascendió a sólo el 6,44 por ciento de los ingresos tributarios locales en 2008, mientras que alrededor del 9,25 por ciento de los ingresos tributarios locales se recaudó en las etapas del desarrollo del suelo y transacción de la propiedad.

En tercer lugar, las propiedades residenciales ocupadas por sus dueños no están incluidas actualmente en la base tributaria del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, lo que restringe la capacidad del gobierno para recuperar la plusvalía del mercado de vivienda en pleno auge debido a la privatización de viviendas de interés social, el crecimiento de los ingresos de la población y la inversión masiva

© iStockphoto.com



Shanghái ha comenzado a recaudar impuestos sobre segundas residencias de reciente adquisición por residentes y primeras residencias adquiridas por no residentes.

TABLA 7.5.1 Impuestos sobre el suelo y la propiedad en China, 2008

Impuesto	Fecha de implementación	Base imponible	Tasa tributaria 2007	Fase del cobro	% de ingresos tributarios locales
Impuesto al uso urbano del suelo	1988	Tamaño del suelo gravable (sólo para los contribuyentes nacionales antes de 2007)	30 RMB/m ² a 0,6 RMB/m ²	Posesión (recurrente)	3,51%
Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria	1986	Propiedad inmobiliaria para uso comercial	1,2% del valor original o 12% de los ingresos por arriendo	Posesión (recurrente)	2,93%
Impuesto al valor agregado al suelo (IVAS)	1994	Plusvalía del suelo	Tasa tributaria progresiva (30–60% de la plusvalía del suelo)	Transacción (no recurrente)	2,31%
Impuesto de ocupación de suelos agrícolas	1987	Tamaño del suelo agrícola	1–10 RMB/m ² (5–50 RMB/m ² después de 2008)	Desarrollo del suelo (no recurrente)	1,35%
Impuesto a la escritura	1997	Valor autodeclarado del suelo y la vivienda al momento de la transferencia	3% al 5%	Transacción (no recurrente)	5,62%

Fuente: Agencia Nacional de Estadísticas (2009); calculado por Man (2011).

en infraestructura urbana. Para 2010, la tasa de propiedad de viviendas alcanzó el 84,3 por ciento de la bolsa de viviendas urbanas del mercado formal, y los valores de las mismas han experimentado aumentos sustanciales en los últimos cinco años en muchas de las grandes ciudades (Man, Zheng y Ren, 2011). Pero la exclusión de las propiedades residenciales del impuesto sobre la propiedad inmueble creó desniveles de riqueza y una demanda excesiva de viviendas con fines de inversión y especulación, lo que aumentó la cantidad de viviendas vacantes en muchas ciudades costeras.

Finalmente, a diferencia del sistema de impuestos sobre la propiedad en muchos países desarrollados, en China no se grava el impuesto de acuerdo al avalúo de la propiedad. En lugar de ello, su valor es el 1,2 por ciento del precio original, menos un 10 a 30 por ciento por depreciación, o un 15 por ciento de los ingresos reales por arriendo de la propiedad. Los funcionarios gubernamentales tienen poca experiencia en la estimación del valor de mercado de las propiedades existentes, una destreza fundamental para poder establecer un sistema moderno de impuesto sobre la propiedad.

RECIENTES AVANCES EN LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD

El gobierno central de China ha estado explorando la posibilidad de reformar su sistema actual de tributos sobre el suelo y la propiedad desde 2003, cuando propuso oficialmente por primera vez el establecimiento de un sistema moderno de impuestos sobre la propiedad. En 2006 se

seleccionaron seis ciudades para realizar proyectos pilotos, y un año después se amplió esta cantidad a 10 ciudades.

En 2010, la Administración Estatal de Impuestos (AEI), que está a cargo de este proyecto piloto, ordenó a cada provincia que seleccionara por lo menos una ciudad para realizar ensayos de avalúo de propiedades, con el objeto de verificar el precio de venta declarado por los propietarios para el impuesto a la escritura. Estos ensayos han tenido un importante papel en la preparación técnica e informática de avalúos masivos futuros del valor de la propiedad. El 28 de enero de 2011, las ciudades de Shanghái y Chongqing recibieron permiso para recaudar impuestos sobre la propiedad de segundas residencias y residencias de lujo de reciente adquisición, respectivamente.

LOGROS IMPORTANTES

La reforma del sistema de impuestos sobre la propiedad en China intenta establecer un sistema para gravar las propiedades existentes (incluyendo tanto el suelo como las estructuras edificadas) anualmente de acuerdo a su avalúo, con el objeto de generar una fuente significativa de ingresos para los gobiernos locales. Este sistema utilizará varios métodos de avalúo, tales como la comparación con los valores de mercado, su costo y los ingresos generados, y se aplicará a propiedades comerciales e industriales, así como también a propiedades residenciales, incluyendo aquellas ocupadas por sus dueños.

Algunas ciudades piloto, como Hangzhou, Dandong y Chongqing, han estudiado e implementado distintas versiones de valuación masiva asistida por computadora (CAMA, por sus siglas en inglés). El AEI ha estado capacitando a funcionarios de las agencias tributarias locales de cada provincia en el desarrollo de un sistema CAMA y sus aplicaciones. También ha intentado establecer normas tecnológicas para cada método de avalúo.

En 2005, el AEI diseñó un ensayo de regulación de avalúo de propiedades inmobiliarias, con 12 capítulos y 40 cláusulas que estipulan los métodos de recolección de datos, las normas y el sistema CAMA. Todas las ciudades piloto han concluido su simulación de avalúo y han calculado las cargas y los ingresos tributarios utilizando distintos escenarios de tasa de impuestos. En 2011 se seleccionó a, por lo menos, una ciudad de cada provincia para realizar un avalúo de propiedades recién adquiridas para recaudar el impuesto a la escritura.

El avance más importante tuvo lugar a comienzos de 2011, cuando Shanghái comenzó a recaudar impuestos sobre las segundas residencias recién adquiridas por residentes y sobre las primeras residencias de no residentes de acuerdo a su valor de transacción, previa exclusión de la base tributaria de 60 metros cuadrados por persona. La ciudad de Chongqing está apuntando a la residencia unifamiliar existente y a los apartamentos de lujo recién adquiridos por residentes o segundas residencias adquiridas por no residentes. El programa excluye 180 metros cuadrados para residencias unifamiliares y 100 metros cuadrados para apartamentos en Chongqing.

Se ha impuesto el tributo sobre la propiedad a alrededor de 8.000 parcelas en total en estas dos ciudades, si bien este experimento de un año de duración recaudó sólo una pequeña cantidad para

el financiamiento de viviendas de bajos ingresos. Aunque la base tributaria, la tasa tributaria y la recaudación han sido muy pequeñas en estas dos ciudades, estos esfuerzos representan un gran paso adelante para la reforma del impuesto sobre la propiedad en China.

DESAFÍOS FUTUROS

La reforma del impuesto sobre la propiedad en China todavía enfrenta enormes desafíos, aun cuando los ciudadanos y los medios de comunicación ya la comprenden mejor. En primer lugar, ha encontrado resistencia desde varios grupos de interés influyentes. Los mayores adversarios de un impuesto sobre la propiedad son los funcionarios gubernamentales locales, además de los inversores y especuladores inmobiliarios. Muchos gobiernos locales creen que la adopción de este impuesto reducirá el valor de las viviendas y, en consecuencia, reducirá la demanda de suelo, lo que disminuirá sustancialmente los aranceles por arriendo de suelo en manos estatales. Además, los funcionarios de los gobiernos locales son evaluados según el papel que cumplan en la estimulación del crecimiento de la economía local, y los proyectos de inversión en infraestructura se usan frecuentemente como un estímulo para el desarrollo de la economía local. Los funcionarios quieren acceso ilimitado a los aranceles de arriendo del suelo, porque se pueden recaudar y gastar con muy poco control y pueden generar una gran cantidad de ingresos durante el período de ejercicio de un funcionario.

Un segundo desafío es el progreso lento de los preparativos legales y de avalúo para el sistema de impuesto sobre la propiedad. Se tienen que promulgar leyes y reglamentaciones sobre el impuesto, incluyendo leyes y normas de avalúo. Habrá que capacitar y certificar a hasta 100.000 valuadores en las normas correspondientes. En tercer lugar, todavía no existe un consenso sobre cómo definir la base tributaria, sus exclusiones y exenciones; la asignación de responsabilidades de administración, fijación de tasas y avalúo; y la distribución de los ingresos tributarios. Y, por último, la falta general de familiaridad con el impuesto sobre la propiedad crea continuos malentendidos e interpretaciones erróneas acerca del impuesto.

Al mismo tiempo, cada vez más residentes urbanos comprenden que un impuesto sobre el avalúo de la propiedad comercial y residencial recaudado anualmente puede generar una fuente sustentable de ingresos para los gobiernos locales y reducir su dependencia de aranceles y cargos de transferencia de propiedad que contribuyen a incrementar el precio de las viviendas. A raíz de la política del gobierno central de restringir la compra de viviendas y de ajustar la oferta monetaria, los aranceles de arriendo del suelo han comenzado a disminuir en muchas ciudades en 2011.

Según un informe reciente del Instituto de Índices de China (2012), los aranceles por transferencia de suelos en 130 ciudades han disminuido un 11 por ciento en comparación con 2010. En Shanghai y Beijing han caído un 16 y 35,7 por ciento, respectivamente. Esta reducción significativa puede también ofrecer oportunidades a los gobiernos locales para encontrar maneras más sustentables de equilibrar la promoción del crecimiento económico con el suministro de bienes y servicios públicos. A largo plazo, el establecimiento de un sistema de impuestos sobre la propiedad

para sustituir gradualmente los aranceles a la transferencia del suelo ofrece una manera eficiente, equitativa y sustentable de financiar los desarrollos locales y los egresos gubernamentales.

El impuesto sobre la propiedad se ha percibido como una manera efectiva de reducir los precios de la vivienda, amortiguar la especulación y reducir las tasas de viviendas vacantes. Muchos investigadores creen que los gobiernos locales han tratado de limitar la oferta de suelo para aumentar los precios y maximizar los ingresos, produciendo un rápido aumento de los precios de la vivienda y la falta de viviendas económicas en las zonas urbanas de China. La imposición de tributos sobre la propiedad residencial puede aumentar el costo de oportunidad de dejar las propiedades vacías o sin usar, y reducir los incentivos para el comportamiento especulativo. El impuesto se percibe también como una manera efectiva de reducir la brecha de ingresos y riqueza entre los residentes urbanos y desalentar la inversión especulativa en el sector inmobiliario.

CONCLUSIONES

La reforma del impuesto sobre la propiedad de China está progresando en el área de investigación y experimentos de aplicación, y ha comenzado a ser mejor comprendido y aceptado por los ciudadanos y los gobiernos locales. Pero el establecimiento exitoso de un impuesto sobre la propiedad como una fuente importante de ingresos para el financiamiento público local requiere no sólo de técnicas de avalúo y de diseño tributario sino también de determinación política y de una reforma administrativa. Esta reforma podría generar un cambio fundamental en las relaciones intergubernamentales y el papel del gobierno en la estructura política y económica de China.

El Instituto Lincoln comenzó a respaldar las investigaciones relacionadas con la tributación de la propiedad conjuntamente con el gobierno chino en 2004, con la colaboración del Centro de Desarrollo e Investigaciones del Consejo Estatal, el Ministerio de Finanzas y la Administración Estatal de Impuestos (AEI). En 2007 se estableció en Beijing el Centro de Desarrollo Urbano y Política de Suelos de la Universidad de Peking y el Instituto Lincoln, en parte para ayudar a organizar conferencias internacionales y programas de capacitación para funcionarios de las agencias tributarias de las ciudades piloto. El Centro continúa apoyando a expertos nacionales e internacionales para realizar actividades de investigación y proyectos de demostración en el área de impuestos sobre la propiedad y temas relacionados.

REFERENCIAS

- China Index Institute. 2012. <http://www.chinanews.com/estate/2012/01-04/3580986.shtml>
- Man, Joyce Yanyun. 2011. Local public finance in China: An overview. En *China's local public finance in transition*, eds. Joyce Yanyun Man y Yu-Hung Hong. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Man, Joyce Yanyun, Siqi Zheng y Rongrong Ren. 2011. Housing policy and housing markets: Trends, patterns and affordability. En *China's housing reform and outcomes*, ed. Joyce Yanyun Man. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- National Bureau of Statistics. 2009. *China statistical yearbook*. Beijing: China Statistics Press.

7.6

La evolución de las herramientas de planificación computarizadas

Gregory K. Ingram | Abril 2012

La utilización de modelos computarizados en la planificación del uso del suelo y el transporte y para analizar los mercados de viviendas urbanas tiene una larga y variable historia. Una aplicación pionera de modelo computarizado a gran escala que relacionaba el uso del suelo con el transporte urbano fue el Estudio sobre el Transporte en el Área de Chicago de 1960. Este estudio utilizaba un modelo con desglose espacial que incluía una detallada red de transporte y abarcaba los clásicos pasos de uso del suelo, generación de viajes, elección de la modalidad y asignación de redes de toda la planificación de transporte urbano.

Un modelo de gran repercusión, con un enfoque más analítico para predecir patrones de uso del suelo, fue el formulado por Ira Lowry en 1964 para Pittsburgh, en el que se empleaba la teoría de base económica para distribuir la actividad económica orientada a la exportación. Luego se utilizó la distribución de residencias y empleo comunitario dentro del área metropolitana para obtener patrones de desplazamiento por razones de trabajo y compras.

A comienzos de la década de 1970 se prestó más atención a los modelos con desglose espacial para los mercados de viviendas urbanas, tales como el Modelo de Vivienda del Instituto Urbano (que representaba los cambios ocurridos en el mercado de la vivienda durante una década) y el Modelo de Simulación Urbana de la Oficina Nacional de Investigación Económica (un modelo microanalítico que proyectaba anualmente el comportamiento de los miembros de 85.000 hogares según el lugar de trabajo y la ubicación residencial). Ambos modelos se utilizaron para analizar el impacto de los programas de asignación de viviendas y se aplicaron más en el análisis de políticas que en la planificación.

A finales de la década de 1970, el énfasis se puso en el desarrollo y la aplicación de bocetos de modelos de planificación, en especial en los referidos al transporte. Aunque estos modelos seguían presentando un desglose espacial, utilizaban decenas (en lugar de centenas) de zonas de tránsito, y las redes de transporte se representaban con menor detalle. Estos modelos fueron adaptados para representar los resultados relacionados con el transporte más allá de los flujos de las redes, tales

como emisiones vehiculares, exposición de la población a la contaminación del aire, kilómetros de viaje por vehículo y consumo de energía. En la década de 1980, estos modelos más pequeños pasaron a gestionarse desde computadoras centrales a computadoras personales, lo que facilitó su aplicación. Las necesidades de datos continuaban siendo muy importantes, pero muchos de los modelos utilizaban de manera más sistemática los datos provenientes de censos con desglose espacial que se encontraban disponibles, por lo que se vieron facilitadas la transferencia y la calibración de modelos entre los diferentes lugares.

En las dos últimas décadas, la llegada de sistemas de información geográfica (SIG) y el desarrollo de programas de representación visual de datos en tres dimensiones han ido transformando la manera en que se utilizan las computadoras a la hora de llevar a cabo una planificación. Los datos compatibles con SIG hoy están disponibles gracias a los satélites, las fuentes encargadas de realizar censos y las agencias gubernamentales. Los municipios locales se han adaptado rápidamente a fin de combinar sus datos catastrales con información sobre actividad delictiva, transporte y demografía, y dichos archivos de datos municipales con frecuencia se encuentran disponibles en Internet. Aunque resulta evidente que se ha incrementado la disponibilidad de datos provenientes de SIG, la gran variedad de formatos, definiciones y tipos de cobertura puede representar un desafío a la hora de combinar la información de diferentes fuentes en un conjunto unificado de datos para una región metropolitana.

La utilización de visualizaciones en tres dimensiones de datos con desglose espacial ha transformado la presentación de los datos y los resultados de los modelos. Estas técnicas, tales como los mapas en 3D a nivel metropolitano y la capacidad de “volar” a través de una calle o barrio a nivel del proyecto, facilitan la consulta popular. Además, resulta mucho más fácil para aquellos que no son especialistas comprender y participar en el proceso e interpretar los resultados de escenarios de planificación alternativos.

Junto con los avances en cuanto a los datos y a la presentación de los mismos, los programas de computación son en la actualidad más fáciles de usar y se encuentran cada vez más disponibles en plataformas de código abierto. Aunque los códigos de muchas de las primeras herramientas de planificación computarizadas han estado a disposición del público en general, la utilización de dichas herramientas generalmente ha requerido tener conocimientos avanzados de programación. A medida que una mayor cantidad de estas herramientas se presenten en formatos fáciles de usar e integradas a otros módulos, la utilización de métodos computarizados para comparar y contrastar escenarios de desarrollo alternativos se hará cada vez más accesible. De hecho, actualmente muchas agencias de planificación son capaces de usar las herramientas de planificación de escenarios con el fin de producir posibles futuros alternativos que brinden un fundamento para el debate y la consulta popular, con el objetivo de identificar cuáles son los resultados deseables y cuáles deben evitarse.

El Instituto Lincoln apoya el uso de distintas herramientas de planificación para investigar y evaluar la efectividad de las políticas que apuntan a mejorar los resultados referentes al desarrollo del suelo.

7.7

Catastros 3D aplicados a la definición de políticas de suelo

Diego Alfonso Erba | Abril 2012

El plan de ordenamiento territorial de una ciudad, por lo general, describe las metas y objetivos de desarrollo mediante el uso de diferentes tipos de mapas y documentos escritos. La mayoría de los mapas y otras representaciones de diseño urbano se elaboran con una visión en dos dimensiones (2D), que luego se traducen en instrumentos regulatorios y herramientas de planificación estratégica también bidimensionales. El espacio urbano se representa en mapas que se asemejan a un rompecabezas cuyas piezas planas serían las áreas administrativas (municipales, rurales, urbanas, en crecimiento, en expansión, limítrofes), las áreas según el uso de los inmuebles (residencial, comercial, de negocios, histórico, turístico, informal, recreativo), las áreas de protección medioambiental o de uso restringido (zonas de captación de aguas, áreas inundables, colinas propensas a los deslizamientos), entre otras. Es así como el espacio urbano real 3D se gestiona mediante leyes y otras convenciones basadas en una visión 2D, lo cual evidencia que la ciudad física y la ciudad legal funcionan en dimensiones diferentes y, de cierta forma, incompatibles.

En el pasado, esta discrepancia era aceptada, ya que los mapas 2D constituían el principal recurso disponible para representar la ciudad real; no obstante, en la actualidad los gráficos computarizados pueden gestionar objetos complejos en el espacio.

Resulta necesario, entonces, reformular los aspectos legales y económicos de la sociedad urbana, pasando de la visión tradicional 2D a un enfoque 3D, con el fin de desarrollar, implementar y controlar las políticas de suelo urbano de manera más eficiente.

Cuando el espacio urbano se describe mediante mapas digitales integrados a bases de datos en un Sistema de Información Geográfica (SIG), diferentes capas de información pueden ser añadidas para dar una visión más próxima de la realidad en 3D. Un catastro 3D es una de las herramientas que puede facilitar este proceso, pues está compuesto de un sistema de bases de datos integradas que contiene información sobre títulos de propiedad inmobiliaria, características físicas de los inmuebles, modelos econométricos que describen los valores inmobiliarios, redes de transporte, infraestructura y servicios, y atributos medioambientales.

CREACIÓN DE UN NUEVO MARCO 3D

Google Earth ha popularizado la información geográfica, ya que permite a los usuarios visualizar un lugar virtual en 3D, al nivel de detalle que desee y en un entorno global. Este y otros programas geográficos pueden utilizarse con bastante facilidad para cambiar el punto de vista de la realidad. Si el usuario pasa de una vista desde arriba (que muestra la ciudad como una superficie plana) a una perspectiva oblicua, podrá observar el relieve y la altura de los edificios, árboles, redes aéreas de servicios públicos y otros objetos en el espacio.

Mediante este tipo de visualización en 3D se pueden identificar espacios sin desarrollar, edificios de diferentes alturas, viviendas suburbanas diseminadas, estructuras en áreas rurales aisladas y construcciones precarias en asentamientos informales, todo lo cual permite inferir cambios necesarios en el uso del suelo. Cuando el espacio 3D se representa en una pantalla plana o en impresiones en papel, se muestran detalles que resultan difíciles de identificar en un mapa 2D, tales como el movimiento de la sombra durante el día, diferentes vistas desde la ventana de un apartamento y las relaciones espaciales entre edificios y elementos naturales.

La tecnología 3D en constante evolución está cambiando los paradigmas de la planificación urbana y la política de suelo, ya que afecta no sólo la forma en que se ve una ciudad sino la manera en que se describen los derechos de propiedad y sus restricciones en el espacio. Como resultado, es necesario contar con un nuevo marco legal urbano basado en leyes 3D y catastros 3D que puedan describir objetos en el espacio en lugar de presentar solamente sus contornos planos. Las leyes 3D afectan a los derechos en el espacio, y no más en un plano de proyección, y sólo a través de un marco normativo con esas características resultará posible definir políticas de suelo en 3D.

Por ejemplo, una representación 3D del alcance de la edificabilidad máxima para un conjunto de lotes facilitaría el uso de los instrumentos de gestión de suelo, tales como las tasas para la adquisición de derechos de edificación para nuevos desarrollos. Para poder utilizar un marco legal en 3D es necesario que los datos espaciales se encuentren sistematizados en catastros 3D, mediante los cuales se crean y mantienen en forma actualizada bases de datos espaciales y representaciones volumétricas de ciudades, así como también un registro de la propiedad 3D donde se identifique y documente cada una de las propiedades y sus correspondientes restricciones en el espacio.

Los agrimensores, geólogos, biólogos e ingenieros tienen cierta facilidad para determinar, mediante mallas de puntos con coordenadas espaciales, la ubicación de objetos físicos en el espacio tales como depósitos minerales, masas de agua, plumas de contaminación, emisiones en el aire o en capas subterráneas, espacios de acceso restringido alrededor de cables de alta tensión, etc. Sin embargo, los legisladores y planificadores urbanos no están familiarizados con el hecho de describir e interpretar las intersecciones de esos objetos en el espacio. La complejidad creciente de la infraestructura urbana y de las áreas con un gran nivel de densidad de edificación requiere el registro adecuado de su condición legal (privada o pública), la cual puede ser realizada con los registros catastrales 2D que existen en la actualidad, aunque sólo hasta cierto punto.

A pesar de su potencial como herramienta de planificación urbana y del gran nivel de investigación y progresos logrados hasta la fecha, no existen jurisdicciones que posean un verdadero catastro 3D con una funcionalidad completa. Los conceptos en constante evolución involucrados en este nuevo proceso deberán estar basados en la norma ISO 19152 Modelo de Dominio de Administración de Suelos (LADM, por sus siglas en inglés), que brinda un soporte para representaciones 3D (van Oosterom 2011).

LA CIUDAD VIRTUAL 3D

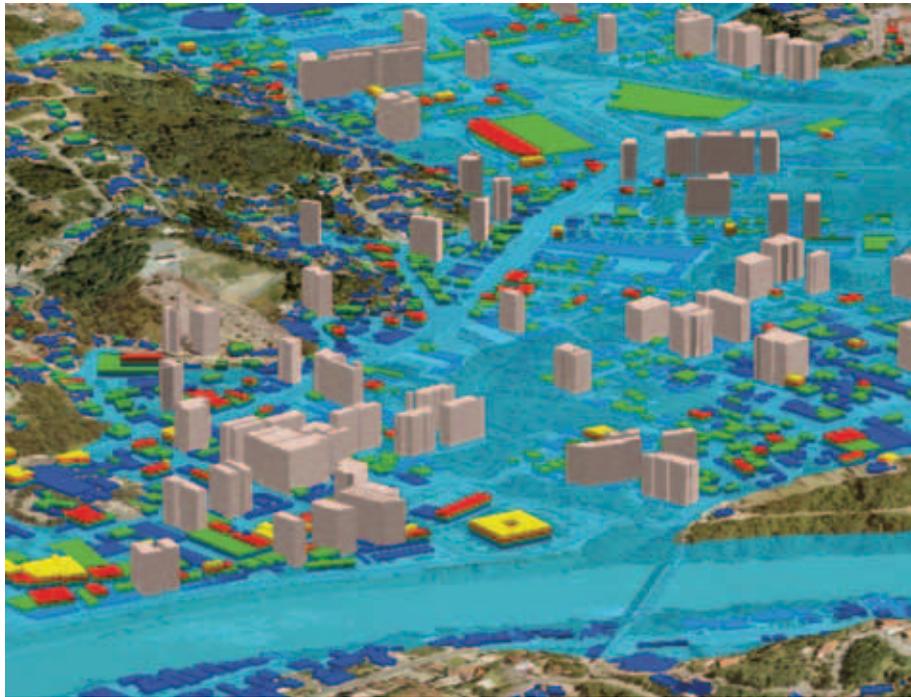
La primera idea que, por lo general, viene a la mente al considerar una ciudad 3D es su representación de las construcciones en formas regulares, a través de cubos, prismas y cilindros. No obstante, estas formas simples han demostrado ser insuficientes a la hora de analizar el espacio urbano. Buscando contar con un método que se corresponda más adecuadamente a la realidad, los investigadores y diseñadores han desarrollado técnicas para superponer fotografías de fachadas de edificios sobre las caras de los cuerpos geométricos. Con la popularización de los programas de diseño asistido por computadora (CAD, por sus siglas en inglés), la representación de las características arquitectónicas de los edificios en 3D se tornó más fácil.

Estos tres tipos de edificios virtuales 3D generalmente se colocaban en una superficie de referencia plana, lo cual creaba una falsa imagen de la ciudad puesto que mostraba a todos en un mismo nivel. Al agregar el relieve mediante perspectivas digitales basadas en modelos digitales de terreno, los edificios virtuales en 3D pasaron a colocarse en el nivel de altitud correcto en relación con el nivel del mar, obteniendo un posicionamiento espacial más preciso. El próximo paso consistió en superponer ortofotos aéreas sobre el relieve digital, lo cual dio como resultado imágenes 3D de las ciudades (físicas) que resultan mucho más reales aún (ver figura 7.7.1).

En la actualidad, los modelos urbanos 2D y 3D continúan elaborándose con puntos, líneas, polígonos e imágenes. Todos estos modelos son útiles, pero todavía insuficientes a la hora de llevar a cabo un análisis urbano detallado, ya que, como lo señala el geógrafo brasileño Milton Santos, “geometrías no son geografías” (Câmara 2000). De hecho, para desarrollar políticas de suelo se utilizan diferentes tipos de datos geográficos: sociales, físicos, económicos y medioambientales, todos los cuales tienen lugar en el espacio y, por lo tanto, deben ser relacionados con los elementos de la ciudad virtual.

El SIG contribuye al proceso de construir una ciudad virtual 3D, ya que permite el enlace entre los datos estadísticos y las formas geométricas para generar imágenes de información temática que pueden aplicarse a diferentes cuestiones relacionadas con las políticas de suelo. Para los fines de la planificación urbana, una imagen 3D creada en una plataforma de SIG es, por lo general, más útil que la propia fotografía del mismo sector, puesto que a través del sistema se puede resaltar datos de interés, crear posibles escenarios que anticipen los efectos económicos de ciertas decisiones en cuanto a políticas de suelo e inclusive evaluar el impacto al medioambiente de algún nuevo desarrollo.

FIGURA 7.7.1 Representación virtual 3D de la ciudad de Blumenau, Santa Catarina, Brasil



Nota: Las zonas en color azul, verde, rojo y amarillo representan los diferentes niveles en edificios de poca altura. La zona en color celeste indica el nivel de inundación en 1983.

Fuente: Aeroimagem S/A (www.aeroimagem.com); elaborada por Everton da Silva y João Norberto Destro.

CIUDADES VIRTUALES 3D FORMALES E INFORMALES

La ciudad virtual 3D representada en forma geométrica resulta útil en distintos tipos de análisis, tales como los estudios sobre tránsito vehicular, la propagación de las ondas emitidas por estaciones de radio o cualquier tipo de análisis sobre redes de infraestructura. No obstante, para otros tipos de análisis, la ciudad virtual 3D no llega a ser suficiente. Por ejemplo, un abogado o un economista necesita visualizar la ciudad formal 3D – es decir, la ciudad definida en las normas urbanas y medioambientales. La figura 7.7.2 muestra dos imágenes en las que se ven manzanas de una ciudad virtual 3D: una representa los edificios existentes y la otra indica el potencial de desarrollo según las normas urbanas aplicables. Las diferentes densidades de construcción implican valores distintos de los inmuebles y, consecuentemente, diferentes bases económicas para la definición de la política tributaria y de recuperación de plusvalías. Estas dos ciudades conforman la ciudad virtual 3D formal.

En América Latina, donde la incidencia de la informalidad es emblemática en el paisaje urbano, resulta importante visualizar y definir tanto la dimensión informal como las dimensiones legales de la ciudad. Los asentamientos informales se desarrollan cuando las familias no logran acceder a las viviendas ofrecidas por el mercado o por los programas sociales. La gente necesita encontrar algún lugar donde asentarse, lo que con frecuencia ocurre en terrenos peligrosos o protegidos que resultan inadecuados para vivienda, o en terrenos vacantes, ya sean estos públicos o privados. La magnitud de la necesidad de una vivienda por lo general supera la cantidad de terrenos disponibles, lo que obliga a las residentes a verticalizar los asentamientos informales, construyendo estructuras más altas y con mayores niveles de densidad. Es así que se desarrolla la ciudad virtual 3D informal (ver figura 7.7.3).

Cada espacio ocupado es un componente de la ciudad, por lo cual tanto la formalidad como la informalidad deben tenerse en cuenta en las bases de datos de los catastros urbanos. La tarea de conectar la ciudad virtual informal con la ciudad virtual formal es un desafío mucho mayor en 3D que en 2D, puesto que, entre otras razones, los propietarios y los ocupantes de un mismo espacio compartido pueden ser diferentes. En estas áreas, la infraestructura también está organizada en forma diferente, mientras en la ciudad formal, las redes de infraestructura pública consisten en cañerías fijas, cables, caminos y vías de ferrocarril regulares y estables, en la ciudad informal las redes de infraestructura frecuentemente son construidas por los mismos habitantes mediante mangueras y cables suspendidos que cambian constantemente de posición a medida que el asentamiento se va extendiendo. Un catastro 3D que integre todos los datos puede informar a los planificadores urbanos cuáles son las brechas existentes entre la oferta y la demanda de terrenos para construcción por parte de la población, lo que contribuye a definir políticas que aborden la cuestión de los asentamientos informales no planificados.

CIUDADES DINÁMICAS 3D

Los cambios que van ocurriendo en las ciudades pueden visualizarse y medirse de diferentes maneras, como por ejemplo, mediante estudios sobre la densificación, migración y expansión de las redes de infraestructura. Estos estudios se basan en la suposición de que las variables sociales, económicas y medioambientales se encuentran en constante movimiento, mientras que el terreno es estático. No obstante, otras fuerzas capaces de producir cambios

FIGURA 7.7.2 Representaciones de la ciudad virtual formal 3D y de la ciudad virtual legal 3D



Nota: Los edificios existentes (figura de la izquierda) se complementan con la ciudad legal extendida (figura de la derecha).
Fuente: Elaborado por Diego Erba y Anamaria Gliesch-Leebmann.

FIGURA 7.7.3 Unidades habitacionales improvisadas en un asentamiento informal en Caracas, Venezuela



Fuente: © Martim Smolka; representación de Diego Erba

en la ciudad pueden causar desplazamientos de diferentes intensidades que pueden medirse en el espacio (3D) y el tiempo (4D). Por ejemplo, las placas continentales están provocando que América del Sur, sus ciudades, sus propiedades públicas y privadas y sus redes de infraestructura se muevan lentamente hacia el oeste a razón de 2 cm por año. Estos movimientos, que parecen insignificantes, tienen consecuencias sobre las políticas urbanas puesto que, dentro de 50 años, una propiedad podrá moverse hasta 1 metro de su ubicación actual.

Por otro lado, la naturaleza dinámica de la tierra genera movimientos mucho más extremos. El terremoto que afectó la región chilena del Bio-Bio en febrero de 2010 provocó impactos a diferentes escalas. Según las mediciones llevadas a cabo por el Observatorio Geodésico Integral Transportable (TIGO, por sus siglas en inglés) en la ciudad de Concepción, la totalidad del territorio se movió durante 30 segundos inicialmente hacia el noroeste y luego terminó con un desplazamiento de 3 metros hacia el suroeste. Durante este episodio, la altura del suelo se modificó

en 50 cm. El movimiento telúrico corrió propiedades y destruyó infraestructura y edificios urbanos, siendo que el daño se agravó con el tsunami posterior. Un patrón similar se observó durante el terremoto que azotó al país en 1960, el más grave registrado en el mundo, cuando el suelo se movió con tal intensidad que algunas propiedades (o parte de ellas) desaparecieron en el mar y otras emergieron.

El terremoto ocurrido en enero de 2010 en Haití produjo, en 35 segundos, una cantidad de escombros estimada en 20 millones de m³, pero no se registraron desplazamientos del suelo significativos del territorio.

Desde el punto de vista del catastro, estas dos catástrofes tuvieron impactos muy diferentes. Si la información urbana hubiera estado estructurada en capas temáticas e integrada en una plataforma SIG, el terremoto de Haití habría afectado a la capa correspondiente a las construcciones y habrían desaparecido varios edificios representativos. En Chile, la capa correspondiente a las

construcciones se vio modificada principalmente por el tsunami, mientras que la capa de terrenos sufrió desplazamientos y cambios espaciales derivados del movimiento telúrico. Las catástrofes naturales de estas características que ocurren con tanta rapidez modifican el entorno y la vida de las personas en forma radical y tienen importantes implicaciones en cuanto a las prioridades de los gobiernos, tales como la definición e implementación de políticas de suelo, tanto antes como después de ocurridos dichos eventos.

Los impactos del cambio climático, la contaminación subterránea y la contaminación del aire, por ejemplo, pueden preverse mediante modelos matemáticos con buena precisión, aún antes de que ocurran. Al conectar estos modelos con las bases de datos espaciales de un catastro 3D es posible crear escenarios derivados de los impactos potenciales en el espacio 3D e identificar los barrios y propiedades que podrían verse afectados. Los fenómenos como los terremotos y las inundaciones súbitas, aún cuando sean impredecibles, pueden representarse mucho más rápidamente si los instrumentos de medición utilizados por las agencias medioambientales o los organismos gubernamentales se conectan con las bases de datos espaciales de los catastros 3D. La representación espacial del impacto puede estar disponible para los tomadores de decisión apenas ocurrida la catástrofe.

En resumen, la representación 3D puede contribuir a definir políticas de suelo preventivas para abordar los cambios predecibles, así como también permitir el reajuste de las políticas de suelo actuales con posterioridad a una catástrofe natural.



Puerto Príncipe, Haití, después del terremoto del 12 de enero de 2010.

REDES E INFRAESTRUCTURA 3D

Las redes de infraestructura y transporte se mueven a lo largo del territorio de diferentes maneras, lo que permite a la ciudad permanecer activa y fluida. Algunas de estas redes son invisibles por naturaleza, tales como las microondas emitidas por los teléfonos celulares, mientras que otras son invisibles porque son subterráneas, tales como los túneles y cañerías de infraestructura. Otras redes son fácilmente visibles puesto que están construidas sobre la superficie, tales como los

FIGURA 7.7.4 Infraestructura urbana y redes de transporte en el espacio



Fuente: Elaborada por Diego Erba y Anamaria Gliesch-Leebmann.

caminos y los cables de servicios públicos. La figura 7.7.4 ilustra algunas de las complejas intersecciones espaciales de redes de infraestructura y transporte a lo largo de la ciudad 3D.

Las relaciones espaciales entre redes y propiedades públicas y privadas, reservas ambientales, depósitos minerales, masas de agua y otras características no se han tratado eficientemente en las normas cartográficas en 2D, por lo que requieren el desarrollo de nuevas normas específicas en 3D con el fin de hacer cumplir la función social de la propiedad con equidad y justicia. Por ejemplo, el artículo 1.286 del Código Civil Brasileño estipula que un propietario estará obligado a ceder el derecho de paso a través de su propiedad para la colocación de cables, cañerías y otros conductos subterráneos con fines públicos cuando

no puedan construirse en ningún otro lugar. La ley también establece la necesidad de determinar cuál será la superficie afectada por los proyectos de obras públicas en cada lote y su correspondiente valor, a fin de calcular la compensación que recibirá el propietario. Los registros catastrales 3D pueden convertirse en un importante aporte que facilite dichas operaciones puesto que los catastros 2D actuales no están siendo eficientes.

VALOR DEL MERCADO INMOBILIARIO 3D

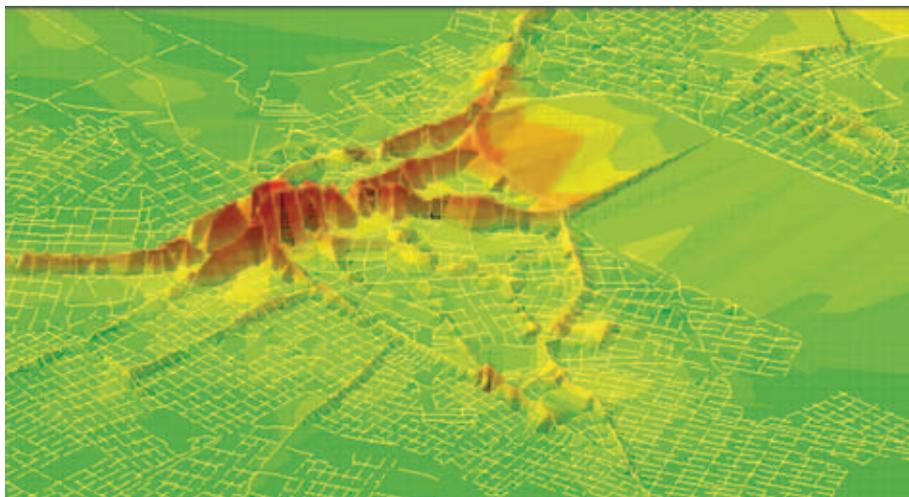
Una de las funciones de un catastro territorial es la de proporcionar información con el fin de determinar el valor de los terrenos útil para definir las políticas tributaria y de planificación urbana. En América Latina, los valores de los terrenos por lo general se calculan según métodos de valuación ad hoc (tales como el costo de reposición), en los que se utilizan datos de construcción y valores de terrenos para cada sector catastral (Erba 2008). Esta práctica no siempre genera valuaciones confiables, ya que resulta difícil mantener actualizadas las bases de datos catastrales y su implementación puede resultar arbitraria según el lugar donde se aplique.

Un método alternativo de valuación que actualmente se está implementando en la región consiste en el uso de modelos econométricos espaciales para determinar los valores de las propiedades con el nivel de precisión estadística deseable. Esto resulta importante debido a que los valores de los terrenos cambian según el espacio urbano y dependen de variables tales como normas urbanas, restricciones medioambientales, vistas panorámicas, infraestructura y otras características asociadas a la propiedad como, por ejemplo, elementos subterráneos o aéreos relacionados a ella.

Las plataformas de SIG más modernas desarrolladas para catastros 3D permiten al valuador “pararse” dentro de un edificio en cualquier altitud incluso antes de que éste se construya. El sistema le permite conocer la vista que se tendrá desde la ventana de la vivienda, identificar las relaciones existentes con otros edificios, percibir el paisaje natural y observar otras características relevantes de la propiedad. Dichos datos permiten determinar la importancia de factores externos al valor de la propiedad, un aspecto que con frecuencia no se tiene en cuenta en las valuaciones realizadas según los métodos tradicionales como el costo de reposición.

La figura 7.7.5 muestra una perspectiva del gradiente de la superficie de valores de terrenos por m^2 , obtenidos a partir de puntos de referencia correspondientes a propiedades en venta. La superficie posee el mismo sistema de coordenadas de referencia (x, y) que la ciudad y si bien la tercera dimensión espacial (z) no se encuentra relacionada con el espacio geográfico (altitud),

FIGURA 7.7.5 Valor del metro cuadrado de terreno distribuido a lo largo de una superficie continua



Nota: Los diferentes colores muestran la intensidad de la variación en el valor del metro cuadrado de terreno a lo largo de una superficie. Esta ilustración muestra la ciudad de Várzea Grande, Mato Grosso, Brasil.
Fuente: Aeroimagem S/A (www.aeroimagem.com); elaborada por Everton da Silva y João Norberto Destro.

es posible colocar la superficie debajo de la ciudad virtual legal y analizar la correlación espacial existente entre el valor del m² de terreno y las normas urbanas respectivas. Este tipo de aplicación es otro posible aporte al desarrollo de políticas de suelo basadas en técnicas catastrales 3D.

CONCLUSIONES

Aunque las tecnologías utilizadas para medir, representar y almacenar información actualmente están evolucionando hacia las plataformas 3D, la legislación urbana y las políticas de suelo continúan viendo a las ciudades como superficies planas. La posibilidad de visualizar en 3D los edificios y las restricciones que rigen sobre las propiedades representa un avance considerable para aquellos responsables de tomar decisiones referentes a las cuestiones urbanas. No obstante, queda un largo camino por recorrer antes de que la información 3D se integre como parte de la legislación urbana y los títulos de propiedad.

La consolidación de un catastro 3D, que registre de qué manera la propiedad 3D se cruza con las normas y regulaciones legales correspondientes, contribuiría a una mayor efectividad de la planificación urbana y medioambiental, el diseño de redes de infraestructura mejor posicionadas y la prevención de la informalidad, ya que posibilita la construcción de posibles escenarios futuros que muestren el impacto de las políticas de suelo en el espacio. El primer paso para darle a la legislación urbana y medioambiental una connotación 3D sería cambiar el término “área” por “espacio”, lo que implicaría una manera simple y relevante de iniciar el proceso de introducción de este nuevo paradigma. La estructuración de un registro de la propiedad 3D se encuentra aún en vías de desarrollo pero, una vez establecido, los propietarios finalmente comprenderán que son dueños de metros cúbicos en lugar de metros cuadrados.

REFERENCIAS

- Câmara, Gilberto. 2000. <http://mundogeo.com/blog/2000/01/01/geometrias-nao-sao-geografias-olgado-de-milton-santos>.
- Erba, Diego A. 2008. *Catastro e información territorial en América Latina* (CD-Rom). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. http://www.lincolninst.edu/pubs/1542_Catastro-e-Informaci%C3%B3n-Territorial-en-Am%C3%A9rica-Latina.
- van Oosterom, Peter. 2011. Prefacio de las actas del II Taller Internacional sobre Catastros 3D. Delft, Países Bajos. <http://3dcadastres2011.nl>.

RECONOCIMIENTOS

El autor agradece a los siguientes colegas y amigos su aporte al desarrollo de investigaciones en este campo de conocimientos: Anamaria Gliesch-Leebmann, I Design Concepts 4 You, Seeheim-Jugenheim, Alemania; Everton da Silva, Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil; João Norberto Destro, Aeroimagem S/A; Igor Bacigaluppi, Gobierno Regional de Bio-Bio, Chile; Sergio Baeriswyl Rada, Municipio de Concepción, Chile; Andrea F. T. Carneiro, Universidad Federal de Pernambuco, Recife, Brasil; Eduardo A. A. Augusto, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), São Paulo, Brasil; y Martim Smolka y Anna Sant’Anna, Programa para América Latina y el Caribe en el Lincoln Institute of Land Policy.

7.8

Herramientas de planificación de escenarios para comunidades sustentables

Jim Holway | Octubre 2011

Las comunidades locales sustentables necesitarán mecanismos para visualizar y planificar el futuro y para que los residentes participen en el proceso. La planificación de escenarios es una manera crecientemente efectiva de respaldar estos esfuerzos, y Suelos y Comunidades del Oeste (Western Lands and Communities, o WLC), la iniciativa conjunta del Lincoln Institute of Land Policy y el Sonoran Institute, está trabajando para desarrollar las herramientas necesarias.

PLANIFICACIÓN DE ESCENARIOS PARA AFRONTAR LA INCERTIDUMBRE

Las decisiones y los esfuerzos de planificación sobre el uso del suelo son elementos de fundamental importancia para visualizar el futuro en 20 a 50 años y poder guiar opciones políticas e inversiones públicas que sean sustentables a nivel económico, social y medioambiental. A medida que la incertidumbre aumenta y los recursos disponibles disminuyen, es cada vez más importante considerar la gama completa de condiciones emergentes y preservar nuestra capacidad para responder a esos cambios, adoptar políticas y realizar inversiones que se puedan adaptar a una variedad de futuros potenciales.

Las áreas clave de incertidumbre incluyen los cambios demográficos y de población, las tendencias económicas, la variabilidad y el cambio climático, los costos y disponibilidad de recursos, los mercados de suelos, las preferencias de vivienda, la construcción de viviendas asequibles y la salud fiscal de los gobiernos locales. Junto con la creciente incertidumbre y la reducción de recursos, o quizás debido a ello, las autoridades deben enfrentarse con perspectivas conflictivas sobre el futuro deseado y sobre el papel del gobierno en el suministro de servicios e infraestructura, así como en la regulación y planeamiento.

Esta polarización creciente significa que es necesario contar con más participación cívica y una sociedad más informada para respaldar políticas estables e inversiones adecuadas en el futuro de la comunidad. La planificación de escenarios ofrece un mecanismo para afrontar estas necesidades así

FIGURA 7.8.1 El sitio Superstition Vistas cerca de Phoenix, Arizona



Fuente: Fregonese Associates.

como los problemas de incertidumbre y conflicto potenciales. Afortunadamente, a medida que el alcance y la complejidad de la planificación y la demanda de una mayor participación han aumentado, los avances en la capacidad de potencia informática y el acceso público a la tecnología permiten desarrollar herramientas nuevas y más poderosas.

El Instituto Lincoln tiene un largo historial de respaldo al desarrollo de herramientas de planificación y la publicación de sus resultados (Hopkins y Zapata 2007; Campoli y MacLean 2007; Brail 2008; Kwartler y Longo 2008; Condon, Cavens, y Miller 2009). Este artículo describe las lecciones aprendidas con el uso de herramientas de planificación de escenarios en varios proyectos realizados por WLC, así como los mecanismos para ampliar su uso.

SUPERSTITION VISTAS

Superstition Vistas es un territorio vacante de 275 millas cuadradas (700 Km²) propiedad de un fideicomiso de suelos estatal en el borde urbanizado del área metropolitana de Phoenix (ver figura 7.8.1).

Los suelos de fideicomisos estatales, como este sitio en Arizona, son la clave de los patrones de crecimiento futuro, porque el estado es dueño del 60 por ciento del suelo disponible para desarrollo inmobiliario. Colorado y Nuevo México, en un grado un tanto menor, cuentan con oportunidades similares con sus suelos de fideicomisos estatales (Culp, Laurenzi y Tuell 2006). El pensamiento creativo sobre el futuro de Superstition Vistas comenzó a tomar impulso en 2003, y el Instituto Lincoln, por medio de su sociedad conjunta WLC, estuvo entre los primeros en proponer estos esfuerzos (Propst, 2008).

Los objetivos iniciales del WLC para la planificación de escenarios en Superstition Vistas incluyeron el desarrollo de capacidades, el desarrollo de herramientas y la identificación de oportunidades para catalizar el proceso de planificación. Específicamente, propusimos:

- analizar el suelo de manera audaz, holística y comprensiva;
- aumentar la capacidad del Departamento de Suelos del Estado de Arizona para elaborar

planes en gran escala y dar el ejemplo a otras dependencias estatales de suelos que tienen que enfrentar las oportunidades de crecimiento urbano;

- diseñar un modelo de desarrollo sustentable;
- impulsar el desarrollo de herramientas de planificación de escenarios e ilustrar su uso;
- catalizar los debates sobre la modernización de la planificación y la gestión de desarrollo de los fideicomisos de suelos estatales, proporcionando datos concretos; y
- ampliar el debate sobre la megaregión del Corredor del Sol en Arizona.

WLC, junto con otras alianzas regionales, jurisdicciones vecinas, la empresa regional de electricidad y agua, dos proveedores hospitalarios privados y una compañía minera local, formaron el Comité Directivo de Superstition Vistas (VS) para impulsar los esfuerzos de planificación, obtener financiamiento y contratar a un equipo de consultores. Los consultores, que trabajaron con el comité por un período de tres años, realizaron múltiples actividades de consulta pública e investigación en valores, recopilaron datos sobre Superstition Vistas, desarrollaron y refinaron una serie de escenarios alternativos del uso del suelo para construir una comunidad de 1 millón de residentes, evaluaron el impacto de los distintos escenarios y produjeron un escenario compuesto para el sitio.

El Departamento de Suelos Estatales de Arizona (el propietario) adaptó el trabajo de los consultores para preparar un borrador conceptual del plan para Superstition Vistas en mayo de 2011 y presentó una propuesta de enmienda al plan comprensivo ante el condado de Pinal. El condado está considerando ahora la enmienda propuesta y se espera que su Junta de Supervisores tome una decisión a fines de 2011.

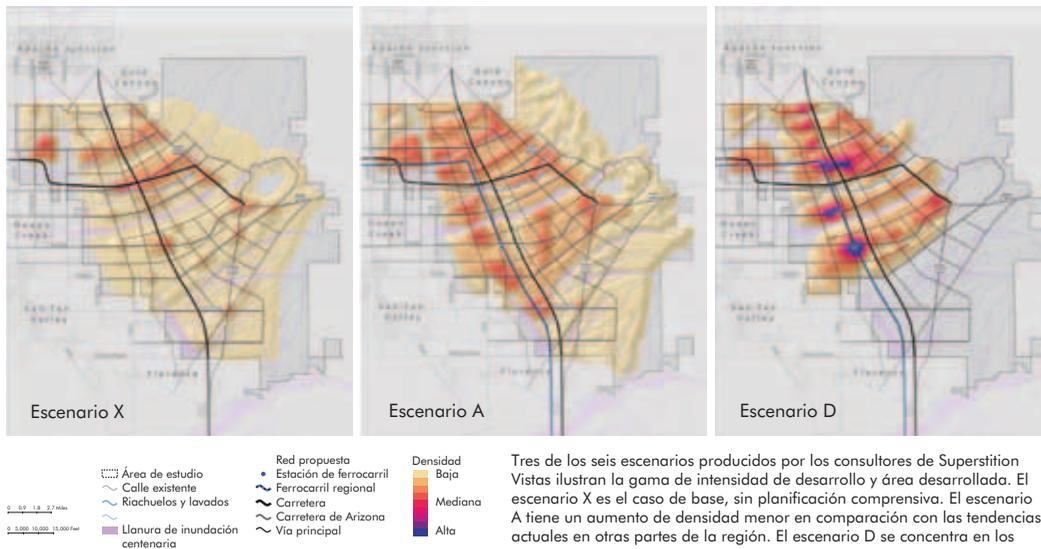
Lecciones de sustentabilidad

El análisis de escenarios, utilizando las mejoras promovidos por WLC, identificó los factores más importantes que iban a incidir en los patrones de desarrollo y los conflictos potenciales en los resultados deseados (figura 7.8.2). La inclusión de costos individuales de edificación e infraestructura para los escenarios alternativos facilitó el examen de sensibilidad, al variar estos factores claves y la efectividad de costo de cuatro niveles crecientes de eficiencia energética e hídrica en cada tipo de edificio.

Los escenarios también examinaron el impacto de la forma urbana sobre las millas de vehículos viajadas (*vehicle miles traveled*, o VMT). El modelo de escenarios produce indicadores de uso del suelo, uso de energía y agua, VMT, emisiones de carbono y costos de construcción. Este análisis reveló las oportunidades a corto plazo de mejoras en la sustentabilidad. El equipo de consultores, en colaboración con el Comité Directivo, identificó una serie de lecciones que ilustran el valor de las herramientas de planificación de escenarios, y que se pueden aplicar a otros proyectos para diseñar áreas urbanas más sustentables y eficientes (Equipo de Consultores de Superstition Vistas, 2011).

1. Crear centros de uso mixto para reducir el tiempo de viaje, el uso de energía y la huella de carbono. Una de las maneras más efectivas de reducir los tiempos de viaje, el uso de energía

FIGURA 7.8.2 Tres escenarios posibles para el desarrollo de Superstition Vistas



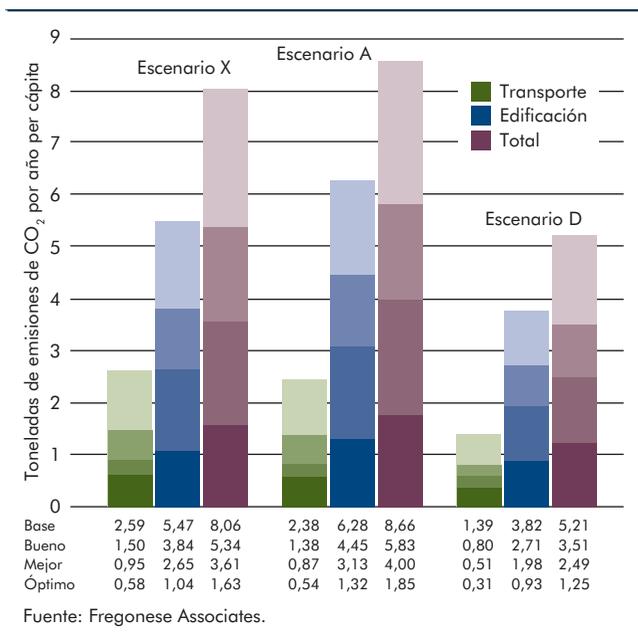
Fuente: Superstition Vistas Consulting Team (2011).

y la huella de carbono resultante son los centros de usos mixtos a lo largo de las rutas de transporte público y cerca de las residencias y los barrios. Las casas más pequeñas, las formas más compactas de desarrollo urbano y los sistemas de transporte multimodal generan beneficios similares (figura 7.8.3). No obstante, el modelo de escenarios para Superstition Vistas demostró que los centros de uso mixto serían sustancialmente más importantes que un aumento de densidad para mejorar las opciones de transporte, el uso de energía y la huella de carbono.

- Promover desde el principio las inversiones y puestos de empleo de alta calidad para catalizar el éxito económico. Una economía local robusta y un equilibrio diverso de puestos de empleo, vivienda y tiendas cercanas son críticos para crear una comunidad sustentable, sobre todo cuando se ofrecen empleos de alta calidad al comienzo del desarrollo inmobiliario. Una inversión pública inicial significativa y la formación de alianzas público privadas pueden suplir la infraestructura crítica y tener un enorme impacto sobre la forma del desarrollo y sobre el valor de los suelos del fideicomiso estatal. El fideicomiso de suelos estatal también podría brindar una oportunidad única para inversiones de capital a largo plazo, ya que las autoridades que administran el fideicomiso de suelos podrían proporcionar acceso a los recursos para las inversiones iniciales de capital y permitir que se recuperen dichas inversiones cuando más adelante el suelo se venda o arriende a un valor superior.

3. Proporcionar infraestructura de transporte multimodal y conexiones regionales para facilitar un crecimiento eficiente. Otro paso crítico es establecer cómo introducir gradualmente las mejoras de transporte a medida que la región vaya creciendo y el mercado pueda sostener un aumento en los servicios. Los componentes de introducción gradual pueden comenzar por autobuses y pasar después a un sistema de tránsito rápido de autobuses (*Bus Rapid Transit*, o BRT), concediendo derechos de paso para corredores eventuales de trenes suburbanos o trenes livianos. Para establecer la cohesión de toda la zona y permitir la evolución hacia infraestructuras de transporte de mayor envergadura financiera a medida que va madurando la comunidad, es necesario identificar y construir corredores de transporte multimodal e infraestructura antes de iniciar las ventas para emprendimientos residenciales y comerciales.
4. Diseñar edificios eficientes que ahorren agua y recursos energéticos y reduzcan la huella de carbono de la comunidad. La incorporación de costos de construcción y datos de rentabilidad de la inversión en la planificación de recursos permite hacer cálculos de factibilidad financiera y costo-beneficio. El equipo de consultores construyó un modelo de cuatro niveles de uso de agua y energía (modelo de base, bueno, mejor y óptimo) para cada escenario y tipo de edificación. Los resultados demostraron que las inversiones en eficiencia energética darían más resultados en edificios residenciales que en aquellos comerciales e industriales. Otra conclusión es que la generación de energía renovable centralizada en los edificios podría ser una mejor inversión que las medidas extremas de conservación de energía.
5. Ofrecer opciones de vivienda que cumplan con las necesidades de una población diversa. La construcción de una comunidad viable significa suplir las necesidades de todos los residentes potenciales con una amplia variedad de tipos de emprendimientos y precios al alcance de los trabajadores locales, permitiendo ajustes para condiciones futuras del mercado.

FIGURA 7.8.3 Huella de carbono de emisiones de transporte y construcción



6. Incorporar flexibilidad para responder a los cambios de circunstancias. Uno de los desafíos para los planes maestros en gran escala que se irán poniendo en práctica en múltiples fases a lo largo de 50 años o más es cómo elaborarlos para que el desarrollo propiamente dicho pueda evolucionar y revitalizarse con el tiempo. Los planes de implementación tienen que incluir mecanismos que limiten futuros problemas de resistencia a que se construya en parcelas vacías y se reurbanice cerca de donde uno vive (“no en mi patio trasero”).

Lecciones de procedimiento

El proceso de previsualización para Superstition Vistas consistió en planificar una ciudad o región de comunidades completamente nuevas en un área vacante propiedad de un solo dueño público y sin población existente. Dada la reciente recesión económica, así como la capacidad limitada de la agencia estatal para ofrecer suelos al mercado, es probable que el desarrollo de esta zona se postergue por varios años. A pesar de estas condiciones particulares, las lecciones de procedimientos aprendidas en este proyecto hasta ahora son relevantes para otros esfuerzos a largo plazo y de gran escala, y para la expansión de la planificación de escenarios para la toma de decisiones comunitarias en general.

El acuerdo sobre los procedimientos y procesos de planificación se ha convertido en un elemento cada vez más importante a medida que se prolonga el período de planificación y desarrollo, y la cantidad de partes interesadas aumenta. Es probable que en cualquier proyecto a largo plazo con múltiples partes involucradas se produzcan cambios significativos en los participantes, las perspectivas y los factores externos, como el reciente colapso de la economía inmobiliaria. Estos desafíos se tienen que tener en cuenta e incorporarse en las tareas del proyecto.

1. Diseñar para el cambio. Los proyectos a largo plazo tienen que poder adaptarse a los cambios en las partes interesadas, dirigentes e incluso a las perspectivas políticas en el curso de la planificación e implementación. Los proyectos se beneficiarían enormemente si anticiparan estos cambios, acordaran mecanismos para transferir conocimiento a los nuevos participantes, y establecieran ciertos criterios y decisiones que las nuevas partes interesadas deberían cumplir. Para ello deben comprender cómo manejar condiciones políticas o de mercado cambiantes, e incorporar flexibilidad en estos factores al construir escenarios alternativos.
2. Considerar cómo se va a gobernar. Este es un tema para la planificación y los esfuerzos de implementación, y también para la elaboración de una estructura de toma de decisiones en una comunidad nueva. Al construir una ciudad nueva, es importante considerar cómo crear un sistema de gobierno capaz de implementar una visión coherente y comprensiva para una comunidad que aún no existe.
3. Incorporar nuevos diseños comunitarios en planes comprensivos locales y regionales. También es crítico considerar cómo un proyecto de la escala de Superstition Vistas, con hasta 1 millón de residentes y un plan de construcción de 50 años o más, se puede integrar en el

marco de un plan comprensivo de condado prototípico. Los escenarios y las visiones tienen que reflejar las ideas y planes a que las jurisdicciones locales están políticamente dispuestas y puedan incorporar desde el punto de vista administrativo en su proceso de planificación.

4. Desarrollo en fases. Las comunidades tienen que establecer mecanismos para permitir la adopción de una visión de construcción a largo plazo y después incorporar una serie de planes flexibles y adaptables por fases para implementar esta visión en forma paulatina.
5. Planificar para condiciones cambiantes del mercado. Las condiciones del mercado, las preferencias de vivienda y las oportunidades de empleo evolucionarán, y los proyectos a gran escala con visiones creativas y atractivas pueden hasta crear su propia demanda. Nadie sabe a ciencia cierta qué nos ofrecerán los mercados futuros, de manera que es fundamental considerar mercados alternativos y diseños comunitarios adaptables. Las proyecciones de combinaciones residenciales y las estimaciones de absorción inmobiliaria tienen que ser flexibles y no deben partir de la base de las preferencias y tendencias actuales solamente.
6. Conectar con valores comunes. También es importante demostrar cómo las propuestas de desarrollo se conectan con visiones y valores comunes compartidos y estables a lo largo del tiempo. Para Superstition Vistas, ciertos valores como la oportunidad de llevar adelante un estilo de vida saludable y brindar opciones para residentes de todo el espectro socioeconómico, son ampliamente compartidos. Los planificadores también tienen que reconocer los valores más polémicos o que pueden ser transitorios y probablemente cambiarán.

Desafíos y oportunidades

La experiencia de WLC en la planificación de Superstition Vistas ha sido exitosa en varios niveles. La comunidad se unió a través del Comité Directivo para desarrollar una visión de consenso que representaba una cooperación multijurisdiccional alrededor de la idea de un crecimiento sustentable e “inteligente”. Las comunidades vecinas, a pedido del comisionado estatal de suelos, demoraron cualquier intento de anexo. Además, el Departamento de Suelos del Estado de Arizona elaboró un plan para una escala geográfica, horizonte temporal y nivel de integración mucho más ambicioso que cualquier intento previo. No obstante, la enmienda al plan comprensivo propuesta para Superstition Vistas es, en el mejor de los casos, un primer paso hacia una visión para una comunidad de hasta 1 millón de personas.

El Departamento de Suelos del Estado de Arizona no ha podido, por lo menos hasta ahora, presionar demasiado para crear maneras nuevas y más creativas de conceptualizar emprendimientos a gran escala que puedan mejorar el valor económico de los suelos de fideicomisos estatales y la forma urbana regional. El reciente colapso de los mercados de suelos y de vivienda en todo el país también ha afectado este proyecto y las percepciones locales del potencial de crecimiento en el futuro. Como el esfuerzo general para conceptualizar e implementar planes de desarrollo para Superstition Vistas está sólo comenzando, no se espera que el desarrollo concreto comience hasta por lo menos dentro una década más. Habrá múltiples oportunidades para continuar con estos

esfuerzos de planificación y construir previsiones más audaces y comprensivas a medida que la economía inmobiliaria se vaya recuperando y el desarrollo de suelos vuelva a ser más atractivo.

La planificación de escenarios y las visualizaciones efectivas cobran más importancia y son más difíciles de lograr cuando se intenta construir una visión más ambiciosa y a más largo plazo. Las visualizaciones que pueden ilustrar de manera convincente los centros de actividad y los barrios de mayor densidad y uso mixto, pueden ayudar a obtener aceptación del público. También se necesitan mecanismos efectivos para comunicar a los participantes actuales que el proceso de planificación pasa por imaginarse características comunitarias y preferencias de vivienda y estilos de vida para sus nietos o bisnietos, dentro de muchos años.

Como se apuntó previamente, las inversiones iniciales en transporte, desarrollo económico, educación y servicios públicos pueden afectar significativamente a una comunidad y hacer de catalizador para la creación de puestos de empleo de alto nivel y obtener una alta tasa de retorno. Para alcanzar este potencial, hacen falta mecanismos que faciliten estas inversiones, ya sea en suelos privados o suelos de fideicomisos estatales. La continuación del trabajo sobre el valor de contribución de la conservación de suelos, inversiones en infraestructura, planificación y servicios de ecosistemas, así como la integración de esta información en la planificación de escenarios, resultaría de gran ayuda en la tarea de resolver la incertidumbre e impulsar la sustentabilidad comunitaria.

OTROS PROYECTOS Y LECCIONES APRENDIDAS

WLC realizó tres proyectos adicionales de demostración para ilustrar y mejorar las herramientas de planificación de escenarios y aplicarlas en distintas situaciones.

Condado de Gallatin, Montana

El personal del Sonoran Institute colaboró con la Universidad Estatal de Montana para organizar un taller con las partes interesadas locales, en el que cuatro equipos distintos produjeron escenarios para concentrar el crecimiento proyectado en la región actualmente desarrollada del “triángulo” de Bozeman, Belgrade y Four Corners. Este esfuerzo integró exitosamente la herramienta de planificación de escenarios Envision Tomorrow con las proyecciones de unidades de vivienda del Modelo de Crecimiento del Sonoran Institute, y demostró el valor de las herramientas de modelación de retorno a la inversión como elemento de verificación del uso propuesto del suelo y los tipos de construcción. El proyecto también demostró el valor de la planificación de escenarios a los expertos locales.

Las lecciones aprendidas incluyeron las siguientes: (1) para muchos participantes, los mapas impresos son más intuitivos que la tecnología de pantalla táctil que utilizamos; (2) se debería usar información adicional sobre las características del suelo, como la productividad de la tierra y los valores del hábitat, para preparar los escenarios de crecimiento; y (3) hacen falta técnicas más efectivas para visualizar la densidad y el diseño de los distintos tipos de uso del suelo, así como para

incorporar las realidades políticas y del mercado que las herramientas de planificación de escenarios generalmente no captan.

Los productos de este proyecto en Montana incluirán la creación de una biblioteca de tipos de construcción apropiados para la región para usar con los modelos de retorno de inversión y escenarios, y un informe que examina los costos y los beneficios, incluyendo el impacto en la sustentabilidad, de un crecimiento futuro en el área del triángulo del valle de Gallatin. Con el respaldo de WLC, la Universidad Estatal de Montana ha podido incorporar el uso de herramientas de planificación de escenarios en sus programas de estudiantes graduados.

Condado de Garfield, Colorado

La oficina de Áreas Legadas del Oeste de Colorado del Sonoran Institute, con el respaldo del Instituto Lincoln, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos y otros contribuyentes locales, utilizó la herramienta Envision Tomorrow como una nueva manera de impulsar la implementación de planes adoptados previamente para construcción en parcelas vacías y reurbanización de uso mixto en áreas de crecimiento previsto. Este proyecto se concentró en la educación de las

La Figura 7.8.4a muestra la condición actual de un sitio en el centro de Rifle, Colorado. Las Figuras 7.8.4b y 7.8.4c son visualizaciones generadas por computador mostrando alternativas de redesarrollo para el mismo sitio.

FIGURA 7.8.4 Visiones alternativas para Downtown Rifle, Colorado



Figura 7.8.4a



Figura 7.8.4b



Figura 7.8.4c

Fuente: Fregonese Associates.

partes interesadas sobre los mecanismos necesarios para implementar recientes planes comprensivos adoptados para el desarrollo centrado en ciudades, más que en la generación de escenarios para un plan comprensivo.

Uno de los tres esfuerzos que se llevaron a cabo por separado examinó la factibilidad política y de mercado de la revitalización del centro de Rifle, Colorado. El proyecto de la ciudad de Rifle utilizó exitosamente una herramienta de retorno de la inversión para identificar factores financieros y de regulación que podrían afectar los esfuerzos de revitalización, y congregó a las partes claves necesarias para su implementación: propietarios, emprendedores, corredores inmobiliarios, comisionados de planificación, funcionarios locales, representantes estatales del transporte y personal local.

Una de las lecciones aprendidas en este proyecto fue la importancia de evaluar las visiones audaces a la luz de la realidad del mercado. Por ejemplo, los esfuerzos de la anterior planificación de Rifle se concentraron en edificios de uso mixto de seis a ocho pisos, pero en el mercado actual, incluso los proyectos de tres a cuatro pisos no se consideran factibles (figura 7.8.4c). Ahora se presta mayor atención a proyectos de uso mixto de dos pisos y casas adosadas. Las visualizaciones de una parcela subutilizada en el centro de la ciudad ilustran el tipo de opción de un solo piso que puede llegar a ser más factible para el desarrollo comercial inicial (figura 7.8.4b). También se identificó como un límite a la inversión las restricciones de estacionamiento de vehículos y un requisito mínimo elevado de cobertura de lotes. Además de identificar cambios en el código de edificación de Rifle, estos resultados generaron un debate sobre el papel de las alianzas público privadas para catalizar el emprendimiento inmobiliario del centro.

Cuenca de Morongo, California

Esta área de gran cantidad de espacio abierto y hábitat silvestre, situada entre el Parque Nacional Joshua Tree y el Centro de Combate Aéreo Terrestre de la Infantería de Marina en el sur de California, puede verse afectada por la expansión regional de población. Este proyecto del Grupo de Espacios Abiertos de la Cuenca de Morongo es un esfuerzo innovador para vincular los resultados actuales de priorización de conservación con una herramienta SIG para analizar y predecir de qué manera los patrones de uso del suelo afectan el hábitat silvestre y la capacidad de planificación de escenarios de Envision Tomorrow.

Estamos evaluando los impactos ambientales de los patrones actuales y de las alternativas potenciales de desarrollo y las opciones de planificación geográfica y del uso del suelo. Las herramientas que se están desarrollando con este empeño serán útiles para todos los fideicomisos de suelos del país que estén interesados en aliarse con otros socios para tratar temas de planificación local y regional e incorporar en sus proyectos objetivos mayores de conservación del paisaje y el hábitat silvestre.

Herramientas de planificación de código abierto

WLC ha concentrado recientemente sus esfuerzos en el desarrollo de herramientas de planificación de código abierto como un mecanismo para aumentar el uso de planificación de escenarios. Los factores claves que entorpecen su uso incluyen: (1) el costo y la complejidad de las herramientas propiamente dichas; (2) el costo y disponibilidad de datos; (3) la falta de normalización, que dificulta la integración de herramientas y datos; y (4) herramientas privadas que pueden ser difíciles de adaptar a las condiciones locales y pueden impedir la innovación.

Los partidarios de las herramientas de modelación de código abierto creen que los códigos normalizados permitirán una mayor transparencia e interoperabilidad entre modelos, lo que daría como resultado una capacidad más rápida de innovación y un mayor nivel de utilización. Como resultado de nuestro trabajo con Envision Tomorrow en el proyecto de Superstition Vistas, WLC y otros miembros de un grupo de herramientas de planificación de código abierto siguen tratando de impulsar las herramientas de planificación de escenarios y la promesa de las herramientas de código abierto para promover comunidades sustentables en muchos más lugares.

REFERENCIAS

- Propst, Luther. 2008. A model for sustainable development in Arizona's Sun Corridor. *Land Lines* 20(3).
- Superstition Vistas Consulting Team. 2011. *Superstition Vistas: Final report and strategic actions*. www.superstition-vistas.org

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO LINCOLN

- Brail, Richard K. 2008. *Planning support systems for cities and regions*.
- Campoli, Julie y Alex S. MacLean. 2007. *Visualizing density*.
- Condon, Patrick M., Duncan Cavens y Nicole Miller. 2009. *Urban planning tools for climate change mitigation*.
- Culp, Peter W., Andy Laurenzi y Cynthia C. Tuell. 2006. *State trust lands in the West: Fiduciary duty in a changing landscape*.
- Hopkins, Lewis D. y Marisa A. Zapata. 2007. *Engaging the future: Forecasts, scenarios, plans, and projects*.
- Kwartler, Michael y Gianni Longo. 2008. *Visioning and visualization: People, pixels, and plans*.

7.9

Una visión mundial sobre la infraestructura y su financiamiento

Gregory K. Ingram | Octubre 2011

La infraestructura (que comprende energía, telecomunicaciones, transporte, abastecimiento de agua potable y alcantarillado) cumple un papel muy importante en el desarrollo del suelo urbano y ejerce una influencia en la productividad, tanto de las ciudades como del campo. Los datos acerca de la cantidad de obras de infraestructura a nivel nacional (aunque no a nivel metropolitano) se encuentran disponibles en relación con muchos países en vías de desarrollo y de altos ingresos.

La cantidad de obras de infraestructura per cápita en los diferentes países se encuentra estrechamente relacionada con los niveles de ingresos per cápita: en aquellos países en donde los ingresos se duplican, sucede casi lo mismo con las obras de infraestructura. Sin embargo, las obras de infraestructura de un país no se encuentran esencialmente relacionadas con su nivel de urbanización una vez que se han tomado en cuenta los ingresos de dicho país. Y esto resulta sorprendente, ya que las ciudades poseen grandes cantidades de obras de infraestructura. No obstante, las ciudades también presentan una gran densidad de población que utiliza la infraestructura de manera intensiva, por lo que los niveles de obras de infraestructura urbana per cápita son similares a los niveles nacionales.

La composición de las obras de infraestructura también varía sistemáticamente según los ingresos per cápita. Las carreteras representan la mayor proporción de obras de infraestructura en los países con menor cantidad de ingresos, seguidas de los sistemas de agua potable en segundo lugar y los sistemas de energía eléctrica en tercer lugar. A medida que los ingresos de un país se incrementan, la cantidad de obras de infraestructura relacionadas con los sistemas de energía eléctrica aumentan con más rapidez que los niveles de ingresos. La infraestructura correspondiente a los sistemas de agua potable y alcantarillado aumenta a una intensidad menor y, en el caso de las carreteras, el cambio se da en proporción a los ingresos. Como resultado, en los países con altos ingresos, los sistemas de energía eléctrica conforman el mayor componente de las obras de

infraestructura, seguidos de las carreteras, mientras que los sistemas de agua potable, alcantarillado y telefonía representan sólo una pequeña proporción de la infraestructura.

Teniendo en cuenta las tasas de crecimiento económico recientes, y utilizando las relaciones existentes entre la infraestructura y los ingresos per cápita, los países en vías de desarrollo probablemente deben invertir alrededor del 5 por ciento de su PIB en infraestructura (3 por ciento en expansión y 2 por ciento en mantenimiento), que en la actualidad se aproxima a los US\$750 mil millones anuales, para poder mantener la relación existente entre la infraestructura y el PIB. En los países con altos ingresos, el gasto total sería menor, es decir, un 1,7 por ciento del PIB (dividido equitativamente entre obras de expansión y de mantenimiento), que se aproxima a US\$700 mil millones anuales. Aquellos países que crecen con más rapidez que el promedio deben invertir una proporción mayor de su PIB, con el fin de que las obras de infraestructura vayan a la par del crecimiento económico.

En algunos países, una alternativa a las nuevas inversiones consiste en mejorar la eficiencia de la producción de servicios a partir de la infraestructura existente. Por ejemplo, la pérdida promedio de energía eléctrica en los diferentes países llega a alcanzar hasta el 25 por ciento; por otro lado, el agua potable que no se factura y las filtraciones de agua pueden llegar a exceder el 30 por ciento. La reducción de estas pérdidas de gran magnitud puede evitar la necesidad de capacidades adicionales. No deja de ser sorprendente el hecho de que el rendimiento de los diferentes sectores dentro de un mismo país varíe en tan gran medida, pues el rendimiento eficiente que puede tener un país en un determinado sector de infraestructura no se condice con su rendimiento en otros sectores.

¿De dónde provendrán estos fondos de inversión, en particular para los países en vías de desarrollo? La asistencia internacional y el financiamiento brindado por los bancos de desarrollo para obras de infraestructura en los países en vías de desarrollo actualmente llegan a un total de aproximadamente US\$40 mil millones anuales. Dicha cifra se ha triplicado (o más) desde el año 1990. La inversión privada en infraestructura en los países en vías de desarrollo alcanzó recientemente los US\$160 mil millones anuales y ha crecido ocho veces más desde el año 1990. La asistencia internacional está dirigida principalmente a los sistemas de energía, transporte, agua potable y alcantarillado, mientras que casi no se han destinado fondos a las telecomunicaciones.

Por el contrario, más de la mitad del financiamiento de origen privado se invierte en telecomunicaciones (en particular, telefonía móvil), seguidas por el sector energético. Las telecomunicaciones y la energía atraen más inversiones privadas en los países en vías de desarrollo debido a que los ingresos que obtienen por los aranceles cubren una gran parte de los costos operativos, mientras que los ingresos por aranceles y tarifas de usuarios cubren una menor parte de los costos de transporte, agua potable y alcantarillado. En la década de 1990, las inversiones privadas en infraestructura se concentraron en América Latina y en Asia Oriental; sin embargo, a partir del año 2000, se distribuyeron de forma más uniforme por diferentes regiones del mundo.

A pesar del crecimiento experimentado en cuanto al financiamiento internacional, existen grandes áreas metropolitanas en crecimiento en países en vías de desarrollo que aún deben

recaudar importantes sumas de dinero para poder financiar las inversiones en infraestructura. Entre los métodos de recaudación podemos mencionar los siguientes: el aumento de los aranceles que se cobran a los usuarios, el aumento de los impuestos (en particular, los impuestos inmobiliarios) sobre aquellas propiedades cuyo valor se incrementa debido a las inversiones en infraestructura y el establecimiento de mercados municipales de bonos, tales como el que se está desarrollando en África del Sur.

7.10

Ciudades e infraestructura: Un camino difícil por delante

Gregory K. Ingram y Anthony Flint | Julio 2011

Las ciudades norteamericanas tienen un potencial prometedor a largo plazo como centros de innovación y crecimiento, y la expansión tecnológica y de las ciencias de la salud están comenzando a compensar la erosión de varias décadas en el sector de manufactura. Las ciudades siguen siendo también lugares llenos de vitalidad, que ofrecen opciones de diseño urbano, densidad y transporte que atraen a residentes de todas las edades y procedencias. De hecho, nueve de las diez ciudades más pobladas de los Estados Unidos han crecido en población en la última década, según el censo de 2010.

Sin embargo, las perspectivas de corto plazo de las ciudades están cargadas de desafíos. Con el reciente brusco descenso en los ingresos tributarios, causado por el colapso del mercado inmobiliario en 2008 y la consiguiente crisis financiera y recesión económica, se ha hecho extraordinariamente difícil para los gobiernos locales y estatales mantener los servicios básicos, por no mencionar los planes de inversión para el futuro. Los fondos federales de la Ley de Recuperación y Reinversión de los Estados Unidos (*American Recovery and Reinvestment Act*, o ARRA) ayudaron a los gobiernos locales a compensar la disminución de la renta de los últimos tres años, pero los fondos de ARRA ya no están disponibles para el año fiscal entrante (una transición que se ha dado en llamar “el precipicio”), obligando a los funcionarios locales a hacer frente en su totalidad al efecto causado por el déficit de ingresos.

El Foro Periodístico sobre Suelo y el Entorno Edificado: La Próxima Ciudad (*Journalists Forum on Land and the Built Environment: The Next City*) de 2011 reunió a académicos, profesionales y líderes políticos con periodistas de los medios impresos y audiovisuales para explorar el tema de la infraestructura de las ciudades en el contexto de la recuperación económica presente. Este programa es producto de una asociación anual entre el Instituto Lincoln, la Fundación Nieman de Periodismo de la Universidad de Harvard, y la Facultad de Estudios de Posgrado en Diseño de Harvard.



© iStockphoto/Denis Tongney Jr.

El sistema de metro de Boston, de uso intenso, es uno de los más antiguos del país y necesita ser actualizado.

Los debates del Foro se centraron en dos enfoques para las inversiones en infraestructura y sus servicios asociados. El primero fue un enfoque a corto plazo de las inversiones en infraestructura como estímulo fiscal, con objeto de recuperar el nivel de actividad económica y aumentar el empleo. El segundo fue un enfoque a más largo plazo en cuanto a la función que cumple la infraestructura para sustentar la transformación de las economías municipales y el aumento de competitividad y habitabilidad en un mundo globalizado.

LA INFRAESTRUCTURA Y LA CRISIS FISCAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La necesidad del país de contar con un estímulo fiscal para impulsar la economía en 2009 llevó a plantear inversiones colosales en infraestructura para satisfacer esta necesidad. No obstante, los tipos de proyectos que se podían iniciar rápidamente a nivel local tendían a ser esfuerzos de pequeña escala, como reparación de caminos y mantenimiento de instalaciones. Las iniciativas más ambiciosas, como los trenes de alta velocidad interurbanos, no llegaron a materializarse debido a problemas presupuestarios y de endeudamiento, y porque todas ellas requerían una mayor planificación antes de poder proceder a la etapa de implementación.

Lawrence H. Summers, quien recientemente retomó su cargo de profesor en Harvard después de haber sido director del Consejo Económico Nacional en la Casa Blanca, defendió el plan de estímulo de la administración Obama, que consideró necesario para restaurar la confianza en el

sistema financiero y evitar que la recesión “pasara a formar parte de los libros de historia”. No obstante, admitió que “si bien los gobiernos locales pudieron usar los fondos de estímulo para cubrir déficits de ingresos, había muy pocos proyectos grandes listos para empezar”.

Más aún, la cruda realidad de la presión fiscal es que las ciudades no pueden concentrarse en proyectos de infraestructura en gran escala y a largo plazo porque están ocupadas en recortar gastos y realizar cambios en la dotación de los servicios públicos locales, señaló Michael Cooper, periodista de *The New York Times*. Algunos ejemplos de estos recortes en los servicios incluyen el programa de licencia sin goce de sueldo todos los viernes para los maestros públicos de Hawái durante el año escolar en curso; el niño de San Diego que murió atragantado con un chicle porque la estación de bomberos más cercana estaba cerrada debido a las clausuras rotativas; las decisiones de Colorado Springs de apagar un tercio de los faroles de alumbrado todas las noches, y de subastar el helicóptero de la policía; y el pueblo de California que destituyó a su alcalde porque acondicionó las tuberías de madera deterioradas del sistema de aguas, pero aumentó las tarifas para pagar esta reparación.

Muchas jurisdicciones también tienen problemas fiscales con la falta de financiación de los fondos de pensión y de beneficios sociales. Algunas están agravando el problema simplemente dejando de realizar los pagos anuales requeridos, una medida de emergencia adoptada, por ejemplo, por el gobernador Chris Christie en Nueva Jersey. El mercado de bonos municipales se está tambaleando y algunas ciudades, como Harrisburg, Pensilvania, se encuentran al borde de la quiebra. Los déficits fiscales están creciendo porque los gobiernos locales han gastado lo último que les quedaba de los fondos de ARRA.

Adrian Fenty, exalcalde de Washington, DC, afirmó que las ciudades se tienen que gestionar de forma similar a un negocio, adoptando una política de rendimiento y alejándose de la política de patrocinio. Es necesario mejorar tanto la eficiencia del suministro básico de servicios como la gestión de las finanzas municipales. Dado que la educación es tan importante para el crecimiento económico de las ciudades, su administración dio prioridad a una reforma educativa, concerniente tanto a la infraestructura humana como a la física, de manera que, durante su mandato en la alcaldía, su administración clausuró el 20 por ciento de las escuelas y redujo el personal administrativo un 50 por ciento. También renegoció los contratos de los maestros, ofreciendo un sistema de remuneración basado en el mérito y sin cargo fijo, que fue aceptado por el 60 por ciento de los maestros.

DESAFÍOS DE INFRAESTRUCTURA: EL CASO DE LOS TRENES DE ALTA VELOCIDAD

La iniciativa de 53 mil millones de dólares del presidente Barack Obama para construir trenes de alta velocidad ha puesto en evidencia los desafíos de la crisis fiscal en los gobiernos locales. Los gobernadores de Florida, Ohio y Wisconsin devolvieron los fondos federales asignados para ferrocarriles interurbanos con el argumento de que sus gobiernos locales y estatales no estaban en condiciones de asumir los gastos de explotación y mantenimiento, al tiempo que cuestionaban las



© Stockphoto/Joy Lazam

La gente se congrega en el parque elevado High Line de Nueva York, debajo del nuevo Standard Hotel.

proyecciones de tráfico de pasajeros. El proyecto de tren de alta velocidad de California, si bien estaba financiado por una emisión de bonos aprobada por los votantes, se encuentra con una oposición similar debido a las cargas financieras y a las disputas sobre el uso de suelos locales.

Bruce Babbitt, exgobernador de Arizona y Secretario del Departamento del Interior de los Estados Unidos, y miembro de la junta directiva del Lincoln Institute, dijo que la campaña de la administración Obama para construir ferrocarriles interurbanos de alta velocidad fue un “desastre político”, y que la visión subyacente se tenía que reevaluar. Sugirió que se usara como modelo el Corredor del Noreste, y que un plan revisado debería incluir un sistema bien definido de refinanciación confiable, similar a la estrategia adoptada para construir el sistema de autopistas interestatales.

El pago de la infraestructura de los ferrocarriles de alta velocidad exigirá una fuente de financiamiento específica, quizás mediante un aumento en el impuesto sobre la gasolina en los estados por donde se localizarán las nuevas líneas de ferrocarril, y un sistema de recuperación de plusvalías que comprometa a los propietarios privados que se beneficiarían del aumento en el valor de sus propiedades como consecuencia de estos proyectos de obras públicas. “No tenemos el coraje político para definir nuestras prioridades”, dijo Babbitt. Hará falta un “martillo nacional” para abordar el déficit de infraestructura del país sin abdicar del control a los gobernadores y los estados.

Los ferrocarriles de alta velocidad podrán vivir o morir de acuerdo a consideraciones económicas. Petra Todorovich, directora ejecutiva de America 2050, que ha efectuado numerosos análisis del potencial del ferrocarril de alta velocidad, propuso un marco de 12 megaregiones en los Estados Unidos que representan conjuntos de áreas metropolitanas donde la mejora en el servicio de ferrocarril brindaría el mayor potencial para reemplazar al automóvil y al viaje en avión de corta

duración. Los trenes de alta velocidad pueden intensificar los mercados laborales, aumentar las economías de aglomeración y aumentar la productividad, al vincular grandes centros urbanos. Japón, Francia y China se encuentran entre los países que han demostrado cómo las líneas ferroviarias interurbanas pueden promover las sinergias económicas por medio de la ubicación estratégica de las estaciones para trenes de alta velocidad y sus conexiones con otros trenes y demás sistemas de transporte.

Este argumento de aprovechamiento económico fue respaldado por Edward Rendell, exgobernador de Pensilvania y alcalde de Filadelfia, y miembro de *Building America's Future*, una campaña de revitalización de infraestructura deteriorada en todo el país. Rendell argumenta que los Estados Unidos han estado descansando sobre los laureles de las inversiones pasadas, y que la revitalización de los degradados cimientos físicos de la nación es ahora una prioridad urgente. Sin una infraestructura de nivel mundial, el país no será competitivo para atraer inversiones privadas, innovación tecnológica rápida y sustentable, y un crecimiento de la productividad, y no podrá mantener el crecimiento de buenos puestos de empleo a nivel nacional.

LA INFRAESTRUCTURA Y EL FUTURO DE LAS CIUDADES

A medida que la recuperación se afiance y vuelva el crecimiento económico, serán necesarias inversiones en nuevas tecnologías de comunicación, energía verde, sistemas urbanos inteligentes, transporte —como los trenes de alta velocidad y los sistemas de transporte colectivo— y otras obras de infraestructura, para ayudar a las ciudades a cumplir su papel de centros de innovación, cultura y productividad.

La visión de infraestructura combinada con el planeamiento a largo plazo también es fundamental para que las ciudades se puedan adaptar al impacto inevitable de los cambios climáticos, tales como un aumento posible en el nivel del mar de un metro con las consiguientes marejadas de tempestad, inundaciones y aumento en la cantidad de eventos climáticos extremos. La infraestructura de la mayoría de las ciudades costeras es tan vieja que incluso un huracán moderado puede causar importantes daños, dijo Ed Blakely, profesor de Política Pública de la Universidad de Sídney y “exzar” de la recuperación de Nueva Orleans tras el huracán.

Las ciudades han elaborado sus planes actuales sobre la base del registro meteorológico relativamente calmo de los últimos 200 años, pero esta calma probablemente se irá reduciendo a causa del cambio climático, de modo que la infraestructura existente resultará inadecuada u obsoleta. No se debe prestar atención a los esfuerzos de reconstrucción después de catástrofes como los del huracán Katrina, dijo Blakely, sino a la reubicación, reposicionamiento y “garantías de futuro” para ciudades más resistentes.

La infraestructura como servicio de utilidad pública que mejora la habitabilidad de la ciudad se puede observar en el proyecto *High Line* de la ciudad de Nueva York, consistente en el cambio de uso de una línea de trenes de carga elevada que pasa por el *Meatpacking District* y *Greenwich Village*. Uno de los arquitectos de ese proyecto, Liz Diller, socia de Diller, Scofidio y Renfro, sugirió que



© iStockphoto/Ferrete Guertin

Quincy Market en Boston es un ejemplo de la vitalidad urbana.

este tipo de mejoras puede transformar las áreas urbanas, funcionar como centros para eventos sociales y culturales, y promover la actividad económica, si bien advirtió que “la arquitectura no puede resolver en realidad grandes problemas”.

A pesar de la crisis fiscal actual, se espera que las ciudades experimenten otros cambios que puedan ayudar a su recuperación económica. Entre ellos, podemos mencionar las consecuencias de la crisis inmobiliaria actual, que probablemente genere demanda de propiedades en alquiler, y el desplazamiento demográfico a medida que la generación de *baby boomers* se vaya jubilando y mudando a casas más pequeñas.

Arthur C. (Chris) Nelson, profesor de la Universidad de Utah, notó que ambos cambios pueden generar más demanda de estilos de vida urbanos. Por ejemplo, se puede observar ya una reducción en la demanda de casas unifamiliares ocupadas por sus propietarios en la periferia metropolitana de las Rocosas, el Sudoeste y el Sur, donde hay subdivisiones completas que están virtualmente vacías. El porcentaje de familias que son dueñas de sus casas ha disminuido desde un máximo de 69,2 por ciento en 2004 a 66,4 por ciento en 2011, generando una mayor demanda de unidades de alquiler, que normalmente están ubicadas en áreas más urbanizadas.

Los desplazamientos demográficos también están relacionados con cambios en la composición de los hogares. Para 2030, los hogares unipersonales constituirán un tercio de la población, y sólo

alrededor de un 25 por ciento de los hogares incluirá niños, comparado con el 45 por ciento en 1970 y el 33 por ciento en 2000. Estos cambios promoverán probablemente un ajuste significativo en los mercados y valores inmobiliarios, a medida que los *baby boomers* envejecan y pongan a la venta sus casas suburbanas y se muden a ubicaciones más urbanizadas con acceso a transporte público y a barrios peatonales. Al mismo tiempo, los próximos cambios en los mercados hipotecarios y la reforma de Fannie Mae y Freddie Mac puedan llegar a aumentar el costo del financiamiento hipotecario (y de ser propietario de una casa) e inducir a las familias más jóvenes a alquilar en vez de comprar.

LAS CIUDADES COMO MOTOR DE CRECIMIENTO

La inversión en infraestructura para respaldar las regiones metropolitanas puede justificarse también por la sorprendente fortaleza de las propias ciudades. El resurgimiento urbano se puede observar en el crecimiento de los ingresos de profesionales altamente especializados, la disminución relativamente modesta de los precios de las viviendas y hasta en los recientes incrementos en varias ciudades prósperas, y en una concentración de innovación en las áreas urbanas, dijo el profesor de economía de Harvard Edward Glaeser. “Podríamos mudarnos a cualquier lugar que se adecue a nuestra biofilia”, dijo. “Pero seguimos atraídos por las ciudades”.

El crecimiento de la población urbana está altamente correlacionado con los ingresos urbanos promedio, los niveles de educación y la participación en la tasa de empleo en pequeñas empresas, a medida que las ciudades siguen atrayendo a emprendedores y promoviendo la productividad. Si los ingresos en otros lugares fueran como los de la ciudad de Nueva York, el PIB nacional aumentaría un 43 por ciento, dijo Glaeser. Las ciudades también resultarán atractivas por su valor medioambiental, por ser lugares de densidad y transporte público, con un uso relativamente menor de energía per cápita y menor emisión de carbono que las áreas suburbanas y rurales. Glaeser rechazó las normas de edificación y las regulaciones restrictivas que desalientan el aumento de densidad y hacen que los barrios urbanos antiguos de baja altura estén “fosilizados en ámbar”. También recalcó que la educación pública sigue siendo la inversión más importante que las ciudades pueden y deben hacer para mejorar el crecimiento económico y la calidad de vida.

A medida que se recuperen la economía nacional y los ingresos de los gobiernos locales, una de las prioridades claves será equilibrar los gastos actuales en servicios y las inversiones de más largo plazo. El crecimiento económico facilitará el financiamiento de inversiones en infraestructura, pero éstas serán necesarias a su vez para aumentar el crecimiento económico. El desafío será encontrar una manera políticamente viable de romper este círculo vicioso.

7.11

El reajuste de suelo para el desarrollo urbano y la reconstrucción después de una catástrofe

Yu-Hung Hong e Isabel Brain | Enero 2012

El estado actual del desarrollo urbano en el mundo es inquietante y se encuentra plagado de catástrofes, tanto naturales como provocadas por el hombre. En muchos países en vías de desarrollo, los gobiernos no poseen la capacidad fiscal ni institucional para construir viviendas de interés social e infraestructura básica para la creciente población urbana, lo que da como resultado la proliferación de asentamientos informales. Al mismo tiempo, en algunas de estas regiones que sufren penurias económicas las catástrofes naturales han destruido hogares, caminos, sistemas de agua potable y alcantarillado y otros servicios públicos, limitando aún más los escasos servicios públicos con los que cuentan las personas de bajos recursos de las ciudades.

En respuesta a estos problemas, muchas agencias de asistencia internacional, tales como UN-HABITAT y el Banco Mundial, así como también gobiernos, académicos y profesionales, están buscando nuevas ideas o renovando aquellas formas ya existentes para reconstruir las ciudades. Este artículo analiza una herramienta de gestión de suelos de gran arraigo que últimamente ha captado la atención (el reajuste de suelo, o RS) y describe de qué manera algunos elementos seleccionados de esta herramienta se están adoptando con el fin de apoyar los esfuerzos de reconstrucción posteriores al terremoto en Chile.

El enfoque de RS hace hincapié en la integración de la economía urbana, la planificación de las ciudades, las leyes y el gobierno con la gestión de suelos, a fin de generar una estrategia de desarrollo urbano integral o de mejoramiento. Este enfoque requiere la intervención de un equipo interdisciplinario de expertos con distintas perspectivas para trabajar en un proyecto concreto de desarrollo de suelos. Aunque muchos académicos, tales como Doebele (1982) y Hong y Needham (2007) han destacado la importancia que tiene este enfoque integrador, algunos profesionales lo consideran meramente una herramienta para facilitar las operaciones inmobiliarias. Esta visión estrecha ha limitado las oportunidades en algunos países en vías de desarrollo para resolver los problemas de desarrollo y mejoramiento urbano de manera más integral.



© Yu-Hung Hong

Muchos edificios dañados por el terremoto permanecen abandonados en Talca, Chile.

El hecho de que el RS haya despertado nuevamente un interés se debe al reconocimiento de la importancia de coordinar a las instituciones económicas, legales, políticas y sociales a la hora de diseñar e implementar planes de desarrollo y redesarrollo urbano. Los profesionales también contemplan la posibilidad de utilizar la herramienta de RS no sólo para gestionar la urbanización de las periferias y la reconstrucción posterior a una catástrofe, sino también para mejorar los asentamientos informales, como es el caso en ciertas ciudades africanas que están experimentando una rápida urbanización. La aplicación de este enfoque de RS en los países en los cuales esta técnica nunca ha sido utilizada se encuentra todavía en una etapa experimental. En la actualidad, se están diseñando posibles proyectos piloto, aunque todavía no se han implementado en su totalidad, por lo que resulta necesaria una mayor investigación a fin de probar la validez de las afirmaciones que se han hecho sobre este enfoque.

DESAFÍOS DE LA URBANIZACIÓN

En el año 2010, cerca del 50,7 por ciento de la población mundial (unos 3,5 mil millones de personas) vivía en áreas urbanas (Banco Mundial 2011). Se espera que este porcentaje aumente al 70 por ciento para el año 2050, en especial en la periferia de ciudades secundarias en los países en vías de desarrollo. De acuerdo con UN-HABITAT (2011), un tercio de la población urbana en los países en vías de desarrollo (1,2 mil millones de personas) vive en asentamientos informales y, a pesar de sus condiciones de vida subestándar, dichas poblaciones están creciendo, especialmente en la región al sur de Sahara en África y la región del Pacífico asiático. Entre 2000 y 2010, la cantidad

de personas que viven en asentamientos informales aumentó unos 6 millones por año (Cities Alliance 2011).

Lamentablemente, el desarrollo de la infraestructura y los servicios básicos en la mayoría de los países africanos no han aumentado en la misma medida. Aquellas ciudades en las que los servicios sanitarios, las carreteras, el agua potable y otros servicios ya se encontraban por debajo del nivel mínimo de desarrollo siguen teniendo limitados recursos fiscales y se encuentran en graves problemas para adaptarse a este crecimiento de población sin precedentes. Dos de los problemas principales que obstaculizan el mejoramiento urbano son las retenciones en concentraciones parcelarias y la falta de fondos públicos para financiar la infraestructura. Más adelante trataremos estos temas.

Las catástrofes naturales también se han cobrado su parte en las poblaciones urbanas. Según una estimación de las Naciones Unidas, los terremotos, tsunamis, derrumbes de tierra, inundaciones y erupciones volcánicas causaron en el año 2010 daños económicos por un total de US\$109 mil millones, es decir, tres veces más que en 2009 (Reuters 2011). Las ciudades de los países en vías de desarrollo que presentan una infraestructura y una salud fiscal deficientes son particularmente vulnerables y enfrentan un costo cada vez mayor, tanto para encarar tareas de reconstrucción posteriores a una catástrofe como para adaptarse a calamidades futuras. Por otra parte, resulta crucial solucionar los problemas asociados con la concentración parcelaria y el financiamiento de la infraestructura.

Las soluciones convencionales para tratar los problemas de concentración parcelaria, tales como la compra obligatoria (expropiación) y las operaciones de mercado, resultan costosas. Debido a la creciente demanda de que existan gobiernos democráticos y de que se reconozcan los derechos humanos referentes a una vivienda adecuada, la garantía de la posesión y la protección contra el desalojo forzoso, el enfoque tradicional, basado en medidas coercitivas mediante las cuales se expropia a los propietarios u ocupantes a los fines de la expansión y el redesarrollo urbano, se enfrenta actualmente con una fuerte oposición legal y protestas públicas (ver tabla 7.11.1).

TABLA 7.11.1 Comparación de los diferentes enfoques respecto a la organización de suelos

Compra obligatoria	Reajuste de suelo
Se basa en la coerción o en las ganancias exclusivas del vendedor.	Se basa en la participación y la atribución de poder a la comunidad.
Operación en efectivo que impone una pesada carga fiscal a los gobiernos municipales.	Operación basada en el patrimonio que reduce la necesidad de pagos de capital por adelantado para la adquisición de tierras.
Reubicación de las personas de bajos recursos en otras áreas remotas con acceso limitado al empleo y a los servicios públicos.	Reubicación de las personas de bajos recursos dentro del mismo barrio, con una mayor seguridad en la posesión y mejores condiciones de vivienda.
Redefinición de los ocupantes existentes, con frecuencia mediante el aburguesamiento del área redesarrollada.	Preservación de la comunidad existente.
Derechos exclusivos en contra de la comunidad existente.	Obligaciones inclusivas para la comunidad existente.

Utilizar el mercado para facilitar las transferencias voluntarias de inmuebles también resulta problemático. Las retenciones por parte de ciertos propietarios en particular podrían frustrar el proyecto de redesarrollo y aumentar los costos de compensación para la adquisición de terrenos. En algunos países africanos en los que los mecanismos de mercado no se encuentran aún muy desarrollados, el acceso desigual a la información ha dado como resultado que las elites municipales arrebaten los terrenos y jueguen con la especulación. Así, a las personas de bajos recursos de las ciudades se las obligó a salir de sus terrenos o a venderlos y se las reubicó fuera de sus barrios en áreas remotas en las que el acceso al empleo, el transporte público y los servicios básicos era muy limitado.

Para empeorar la situación, el panorama fiscal de las ciudades en los países en vías de desarrollo es sombrío, y las oportunidades para acelerar la construcción o reparar las viviendas y la infraestructura básica son muy limitadas. La caída del mercado hipotecario de alto riesgo ocurrida en 2008 en los Estados Unidos ha provocado repercusiones adversas para las finanzas municipales en todo el mundo. La reducción en la demanda de importaciones en las naciones industrializadas y el ajuste de la liquidez en los mercados financieros desaceleró el crecimiento económico mundial. A medida que se reducen las exportaciones a los países desarrollados, la recaudación del impuesto a las ganancias y el impuesto al valor agregado en las naciones menos desarrolladas también sufre un revés. La disminución de la recaudación impositiva exagera los ya de por sí estrechos presupuestos municipales y reduce aún más la capacidad de los municipios para reparar la infraestructura dañada por las catástrofes o construir nuevas instalaciones para alojar a una población que crece rápidamente.

EL REAJUSTE DE SUELOS COMO UNA ALTERNATIVA

El RS se ha practicado en muchos países con el fin de lograr metas en diferentes políticas, desde la consolidación de las tierras de cultivo hasta la revitalización de los centros de las ciudades (Doebele 1982; Hong y Needham 2007). El principio básico del RS consiste en organizar a los propietarios de terrenos para que actúen en forma colectiva, cooperando con un municipio y/o un emprendedor privado, con el fin de reunir sus terrenos y así lograr un proyecto de redesarrollo.

Por lo general, el RS se utiliza para realizar una nueva parcelación de los terrenos cuando los límites parcelarios existentes se encuentran en conflicto con el plan vigente de utilización del suelo. Un resultado importante de estas medidas es que la agencia de desarrollo puede retener una parte del suelo sujeto a reajuste con objeto de construir la infraestructura y los servicios básicos necesarios. Si no se utiliza el RS, estos terrenos deberían ser adquiridos por el gobierno municipal, lo que implicaría un enorme costo inicial.

A cambio del aporte de terrenos al proyecto por parte de los propietarios u ocupantes, cada participante recibe, al finalizar el programa, una nueva parcela de tamaño o valor proporcional al original. El tamaño de la parcela tal vez sea menor, pero su valor es mayor debido a las mejoras realizadas al suelo y a la infraestructura creada por el proyecto. De esta manera, el RS genera

patrones de desarrollo urbano deseables, aumenta el valor de los terrenos, asigna dichos aumentos a las partes involucradas y limita el desplazamiento de la población.

Lo que resulta importante respecto del interés por el RS que existe actualmente es el nuevo énfasis que se le da como mecanismo para crear instituciones legales y sociales que regulen el desarrollo urbano. El objetivo principal es combinar la generación de empleo, la planificación del uso de suelo, la densificación urbana, las asociaciones entre entes públicos y privados y la recuperación de plusvalías a fin de financiar la infraestructura pública en un solo paquete integral de políticas.

POSIBLES VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Puede hacerse hincapié en diferentes elementos de este objetivo único dependiendo del contexto. A modo de ejemplo, al diseñar un proyecto de RS para el mejoramiento urbano de una ciudad africana en la que sus residentes no poseen derechos legales de propiedad, los creadores de políticas pueden legitimizar los reclamos de los ocupantes en cuanto al suelo y permitirles ejercer su derecho a participar en el proyecto. Una vez que los terrenos se han mancomunado, se ha realizado el reajuste y se han dotado los servicios, se invita nuevamente a los residentes a volver al barrio y reconstruir sus casas o recibir una unidad de apartamento con título de propiedad legal. Según este enfoque, todas las partes resultan beneficiadas, ya que, por una parte, permite a los ocupantes ilegales mejorar sus condiciones de vida y garantizarles la propiedad y, por otra, se aumenta la densidad de desarrollo, lo que permite a la ciudad obtener los terrenos que tanto necesita para la expansión urbana.

El RS también resulta útil a la hora de implementar las normas de uso de suelos en toda la ciudad de manera gradual. Con el fin de garantizar que cada proyecto de RS aporte a la coherencia del todo, estos proyectos deben llevarse a cabo como parte de un proceso de planificación urbana integral. En aquellos casos en que los gobiernos municipales carecen de la capacidad necesaria para realizar un plan maestro a gran escala, pueden implementarse proyectos de RS relacionados, de manera secuencial y a una escala manejable, con el fin de poner en marcha una estrategia de desarrollo coordinada a largo plazo.

Además, el RS puede dar como resultado un gobierno democrático. El principio central del RS es generar consenso y cooperación entre las partes involucradas en el desarrollo del suelo. Estas partes pueden ser los propietarios formales de los terrenos, los ocupantes informales de los terrenos, los inquilinos, las ONG, las agencias del gobierno nacional, los funcionarios municipales y los emprendedores privados. El proceso implica una movilización popular mediante la cual se brinda a las personas de bajos recursos de las ciudades un poder de negociación real a la hora de aprobar las propuestas de RS. Antes de que un proyecto de RS pueda seguir adelante se necesita el acuerdo de la mayoría absoluta de los propietarios e inquilinos, lo que garantiza que el gobierno (o una agencia privada que organiza el proyecto), apenas comienza el proyecto, prestará especial atención a las necesidades de los grupos menos privilegiados y evitará la confrontación que se genera ante la amenaza de un desalojo forzoso.

Finalmente, el RS puede facilitar la recuperación de plusvalías del suelo con el fin de financiar la infraestructura y los servicios sociales municipales. Al reajustar los límites de los terrenos, se crea espacio inmobiliario mediante el aumento de las densidades de desarrollo. Este espacio inmobiliario luego puede venderse en el mercado para recaudar fondos que sufraguen una parte de los costos de infraestructura. Mediante esta técnica se genera una evidente conexión entre los beneficios de desarrollo que reciben los propietarios y el precio que deben pagar para que el programa sea económicamente viable.

A pesar de estas posibles ventajas del RS en comparación con los métodos convencionales de concentración de suelos, este método no resulta rápido ni está exento de complicaciones. El RS es difícil de implementar, particularmente en aquellos países en vías de desarrollo donde la participación pública no está integrada en la planificación urbana o donde existe una limitada capacidad para conservar los registros de propiedad y resolver reclamos de tierras conflictivos. Cuando los propietarios no reconocen su obligación de pagar por la infraestructura y los servicios básicos, el solicitarles que entreguen una parte de sus terrenos para cubrir los gastos del proyecto encontrará una gran resistencia.

Otro de los motivos de preocupación es que el RS reduce el tamaño de los lotes, lo que causa problemas en muchos asentamientos informales, donde la gente a menudo depende del espacio adicional para ganar un ingreso por rentas o llevar a cabo actividades agrícolas o de negocios. En algunos casos, la legislación urbana por lo general es demasiado rígida para facilitar la implementación del RS. Además, las diferentes partes interesadas pueden valorar los bienes inmuebles de diversa manera, lo que hace difícil lograr un consenso. Algunos consideran que las posibles mejoras en las condiciones de vida, los servicios en el barrio, las redes sociales y la cohesión de la comunidad son factores predominantes. Otros toman decisiones basadas únicamente en las ganancias monetarias.

El enfoque integral de RS se encuentra diseñado para resolver todos estos problemas, haciendo hincapié en el diseño y desarrollo institucional. Este método pone el énfasis en aprender de experiencias anteriores con el RS a fin de ejemplificar la importancia que tiene el contexto municipal y mejorar esta herramienta para adaptarla a una amplia gama de variables y situaciones. Además, la adopción de esta técnica en el futuro buscará adaptarse de diferentes maneras en lugar de una única práctica probada. Y lo que resulta más importante es que el diseño de proyectos de RS debe fundamentarse en una variedad de perspectivas que van desde enfoques políticos, económicos y antropológicos hasta investigaciones legales.

DISEÑO DEL REAJUSTE DE SUELOS EN CHILE

El 27 de febrero de 2010, un enorme terremoto, sumado a un tsunami, destruyó una gran parte de la región central de Chile. Tres regiones (O'Higgins, Maule y Bio-Bio), que comprenden 5 ciudades principales y 45 pueblos más pequeños, sufrieron grandes perjuicios: más de 80.000 hogares fueron destruidos y cerca de 108.000 unidades habitacionales se vieron afectadas gravemente (ver figura 7.11.1).

En respuesta a esta catástrofe sin precedentes, el gobierno chileno amplió su Plan de Reconstrucción Nacional, incluyendo nuevos mandatos y políticas más flexibles con el fin de acelerar las medidas para la reconstrucción posterior al terremoto. El mencionado plan ofrece cuatro tipos de asistencia, que se brindan en forma de voucher a las familias afectadas: (1) US\$24.144 para reconstruir una nueva casa en un terreno existente; (2) US\$19.083 para comprar una nueva casa en otro barrio; (3) US\$3.761 para reparar casas que fueron destruidas parcialmente; y (4) un bono especial de US\$4.200 si la casa destruida estaba ubicada en una zona declarada como patrimonio (Ministerio de Vivienda y Urbanismo 2011).

A pesar de esta asistencia financiera otorgada por el gobierno, los propietarios afectados se enfrentan a dos problemas principales. En primer lugar, debido a que el programa de reconstrucción prioriza los hogares de menores ingresos, los fondos que el estado otorga a las familias de ingresos medios son insuficientes para reconstruir casas del mismo tamaño y calidad o en el mismo

barrio. Los propietarios sin cobertura de seguro que desean construir una casa de características similares deben vender su terreno y mudarse a otro barrio donde los precios de los terrenos sean más bajos. Aquellos que viven en áreas perjudicadas por el tsunami y que en la actualidad se consideran como zonas no seguras para el redesarrollo deben mudarse hacia áreas del interior, lo que puede limitar su acceso al empleo y a los servicios públicos.

En segundo lugar, vender el terreno para financiar la reconstrucción tal vez no sea una opción viable para todos los residentes afectados. Algunos propietarios se niegan a vender sus terrenos a emprendedores privados que ofrecen precios bajos debido al mal estado de las propiedades. Otros que no pueden vender sus terrenos tal vez no posean los recursos económicos suficientes para reconstruir sus casas. La persistencia de casas inhabitables y lotes vacantes cubiertos de escombros desanima aún más el incentivo privado para reinvertir en el barrio.

Con el fin de fomentar las medidas de reconstrucción posteriores al terremoto,

FIGURA 7.11.1 Región central de Chile donde ocurrió el terremoto de 2010





© Vu-Hung Hong



© Armando Carbonell

En el mismo barrio pueden observarse lotes vacantes cubiertos de escombros de edificios de estilo tradicional dañados por el terremoto y casas nuevas, lo que brinda un modelo para las nuevas construcciones en Talca.

el Lincoln Institute of Land Policy y el Programa ProUrbana del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile (de aquí en adelante, “el equipo”) presentaron una propuesta conjunta ante el gobierno de Chile para experimentar con el método de RS.

El proyecto piloto: Las Heras, Talca

El equipo decidió llevar a cabo su primer proyecto piloto en el barrio de Las Heras, Talca, por cuatro motivos.

En primer lugar, Las Heras estaba lista para un redesarrollo mucho antes de que ocurriera el terremoto. Las Heras es un barrio de clase media con casas grandes y antiguas y una hermosa plaza principal. Entre los residentes se observan buenas redes sociales, organizadas por la iglesia y las ONG municipales, aunque el desarrollo de este barrio se vio estancado durante muchos años debido a la reestructuración económica de Chile. Para la reconstrucción, el gobierno central ofrecía un sistema de subsidios a la demanda (damnificados) los cuales eran aplicables en el Barrio Las Heras, constituyendo una importante potencial fuente de recursos financieros para el proyecto de RS propuesto.

En segundo lugar, el Centro de Políticas Públicas tiene otro programa denominado “Puentes”, mediante el cual se llevan a cabo proyectos de investigación en colaboración con los municipios, entre los que ya se contaba un acuerdo de trabajo con Talca, lo que facilitó un rápido apoyo y cooperación por parte de los funcionarios municipales.

En tercer lugar, Talca posee un plan maestro que permitió al equipo diseñar una serie de proyectos relacionados con el RS y que debían implementarse paso a paso, con el fin de cumplir con el plan de desarrollo a largo plazo de la ciudad. También se encuentra disponible información preliminar sobre títulos de propiedad y datos demográficos, datos acerca del uso del suelo y

FIGURA 7.11.2 Área de reconocimiento alrededor de la plaza en Las Heras, Talca, Chile



Fuente: © Julio Poblete, DUPLA/Diseño Urbano y Planificación, Providencia, Chile

evaluaciones sobre los daños a la propiedad en diferentes barrios.

En cuarto lugar, el gobierno municipal y los emprendedores privados en Talca se mostraron interesados en aumentar las densidades urbanas. La densificación podría brindar al sector privado el tan necesario incentivo de obtener ganancias para redesarrollar lugares dañados, además de ayudar al gobierno municipal a lograr su meta de aumentar y mejorar la oferta de viviendas.

Aceptación de todas las partes involucradas

A fin de cumplir con el enfoque integral de RS, el equipo reconoció la importancia de obtener el apoyo del gobierno central, por lo que organizó un seminario en Santiago en el mes de mayo de 2010 para presentar el concepto de RS e intercambiar opiniones con los funcionarios más importantes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Después de varias rondas de debate para el

seguimiento del tema, el director del Programa Nacional de Reconstrucción de la Vivienda aceptó comprar los terrenos reservados del proyecto de RS propuesto, brindando de esta manera una garantía para una de las fuentes de financiamiento; además, decidió acompañar al equipo hasta Talca con el fin de animar a los propietarios a participar en el proyecto.

Para lograr que el gobierno municipal se involucrara activamente en el proyecto, el equipo viajó a Talca en septiembre de 2010 para presentar el concepto de RS a los funcionarios municipales. El equipo se reunió, además, con algunos propietarios seleccionados a fin de determinar si podrían estar interesados en aportar la totalidad o alguna parte de sus terrenos en calidad de capital para financiar la reconstrucción de sus hogares y del barrio. En una visita posterior, algunos miembros del equipo se reunieron también con líderes escolares y de la comunidad, haciendo hincapié en la necesidad de obtener un amplio apoyo de la comunidad para que el proyecto tuviera éxito.

A continuación, el equipo comenzó a recabar datos específicos acerca del área a través de una encuesta a los residentes de ocho manzanas que comprendían 217 lotes alrededor de la plaza principal del barrio Las Heras (ver figura 7.11.2). Los miembros del equipo completaron 135

cuestionarios por teléfono y, luego, entrevistaron a los residentes seleccionados. Los resultados de la encuesta indicaron que el 77 por ciento de los encuestados confiaba en sus vecinos y que la mayoría de ellos (el 65 por ciento) deseaba permanecer en el barrio y estaban dispuestos a trabajar junto con sus vecinos para reconstruir la comunidad. Solamente un 12 por ciento de los encuestados estaba pensando vender sus propiedades y mudarse a otra área. Esta información reveló que la organización de los propietarios para llevar a cabo el proyecto de RS sería factible.

Diseño del proyecto

Debido a que la mayoría de los residentes de Las Heras desconocía el concepto de RS, la estrategia fue comenzar con un pequeño proyecto piloto para demostrar la aplicabilidad de dicho método. El equipo escogió una manzana cerca de la plaza y propuso tres modos de combinar de 8 a 12 lotes para llevar a cabo el RS. La cantidad de lotes que se incluyeran en el proyecto propuesto dependería de los niveles de dificultad que se encontraran a la hora de negociar con los propietarios afectados. Para facilitar el proceso de participación, el equipo elaboró una serie de imágenes de cómo se vería el entorno del barrio una vez finalizado el proyecto (ver figura 7.11.3).

El equipo también llevó a cabo estudios detallados sobre factibilidad financiera y legal para el proyecto. Un plan tentativo para financiar el proyecto piloto consistió en calcular cuidadosamente la cantidad de suelo con la que cada propietario debería contribuir para ser capaz de realizar un aporte. Este cálculo se realizó en base a la disponibilidad de los subsidios del gobierno, los costos estimados de construcción, la compensación por la mudanza temporal y el precio estimado del suelo a la fecha de finalización del proyecto. El estudio financiero reveló, además, que construir unidades habitacionales a un precio futuro estimado de US\$46.000 por unidad permitiría que el proyecto fuera autofinanciable y le otorgaría al desarrollador un margen de ganancias del 10 por ciento, suponiendo que el MINVU comprara los terrenos reservados con el fin de construir viviendas de interés social para familias de bajos ingresos o de clase media-baja después del RS. También se estimó que el 24 por ciento de las unidades habitacionales dentro de la manzana sería accesible para las familias de bajos recursos, lo que ayudaría al MINVU a lograr su meta política de integración social mediante el otorgamiento de viviendas subsidiadas.

FIGURA 7.11.3 Propuesta de diseño arquitectónico para las nuevas viviendas en Talca, Chile



Fuente: © Julio Poblete, DUPLA/Diseño Urbano y Planificación, Providencia, Chile

La Ley de Copropiedad Inmobiliaria de Chile requiere que todos los propietarios que participan en el proyecto de RS firmen un documento legal en el que se especifican sus derechos y responsabilidades. Por ejemplo, cualquier venta de terrenos que posea la agencia organizadora designada requeriría el consenso de todos los propietarios participantes. Un contrato legal suscrito por la agencia y cada uno de los propietarios participantes debería especificar en forma explícita la cantidad de unidades habitacionales que recibiría el propietario al finalizar el proyecto, así como también la fecha de entrega. El contrato garantizaría, además, el cumplimiento del acuerdo, estableciendo que la agencia debería pagar una compensación a los propietarios en el caso de no transferir las propiedades en el tiempo oportuno y dentro de un nivel de calidad aceptable. La agencia también debería presentar el plan propuesto al municipio. La Dirección de Obras Municipales debería revisar el proyecto, aprobar el plan de construcción y autorizar la transferencia de los terrenos. El plan así aprobado se inscribiría entonces ante el registro pertinente.

Aunque la investigación llevada a cabo por el equipo demostró que el RS es factible en Las Heras, se han encontrado dificultades para convencer a los propietarios de que participen debido a cinco desafíos claves:

En primer lugar, la mayoría de los propietarios desconoce el concepto de RS, ya que no existen actualmente en Chile ejemplos para mostrarles cómo funcionaría esta idea. La falta de precedentes en este campo dificulta la organización de la comunidad.

En segundo lugar, los funcionarios municipales no han brindado un apoyo suficiente para organizar las reuniones de la comunidad o interactuar directamente con los propietarios acerca del proyecto propuesto.

En tercer lugar, muchos propietarios afectados que recibieron asistencia de sus parientes o amigos ya se han mudado hacia otras áreas. Estos propietarios, por lo tanto, no tienen prisa para reconstruir sus hogares y están retrasando la transferencia de sus tierras hasta recibir una mejor oferta de algún emprendedor privado o del gobierno. En Chile no existe ninguna legislación que verse sobre RS y que obligue a los propietarios a transferir sus bienes inmuebles.

En cuarto lugar, no todas las edificaciones en el barrio fueron destruidas por el terremoto, por lo que los propietarios de las casas que no se vieron afectadas no están dispuestos a entregar sus lotes para un redesarrollo en todo el barrio.

En quinto lugar, aunque según los resultados de la encuesta muchos propietarios están dispuestos a trabajar para reconstruir las casas junto con sus vecinos, el hecho de solucionar problemas municipales a través de una acción colectiva no es la norma social en Chile. Algunos propietarios consideran firmemente que tienen el derecho de recibir ayuda pública para la reubicación, lo que contradice la idea de la autoayuda comunitaria.

Evaluación preliminar

A pesar de que el enfoque de RS en Las Heras es todavía un trabajo en curso y aún resulta muy pronto predecir si el equipo podrá superar los desafíos que se presentan a nivel municipal, este

proyecto ya ha generado varios impactos evidentes en las políticas chilenas para la reconstrucción posterior al terremoto (Centro de Políticas Públicas 2011).

En primer lugar, el RS ofrece a los propietarios de Las Heras una opción adicional para reconstruir sus hogares. Antes de la propuesta, sus únicas opciones eran vender sus propiedades a un emprendedor privado y mudarse a otra área o aceptar los subsidios del gobierno y reconstruir una casa de menor tamaño y menor calidad. El RS brinda a los residentes la oportunidad de permanecer en su barrio y lograr el nivel de calidad de vida más alto posible al utilizar su propiedad como capital para la reconstrucción de su hogar.

En segundo lugar, el RS abre un nuevo canal para que el gobierno central pueda trabajar junto con las comunidades locales en proyectos de reconstrucción. Las razones principales por las que la propuesta de RS podría prosperar en Las Heras son la disposición del MINVU para comprar terrenos, proporcionar asistencia para animar a los propietarios a participar en el proyecto de RS y dar a los propietarios participantes la prioridad de recibir los vouchers para la vivienda otorgados por el gobierno para financiar la reconstrucción.

En tercer lugar, la introducción del RS ha influido en la estrategia general del gobierno para la reconstrucción posterior al terremoto. Mediante este enfoque holístico, los funcionarios públicos se encuentran diseñando un plan de reconstrucción integral para reconstruir el barrio en su totalidad en forma coherente, en lugar de otorgar subsidios a cada uno de los propietarios para que reconstruyan sus casas individualmente. Además, el MINVU ha invitado al equipo a ayudar en las tareas de reconstrucción que se realizarán en la ciudad de Constitución, también azotada por el terremoto, lo que es una clara señal de que el gobierno considera seriamente el RS como una opción viable para otros proyectos.

En cuarto lugar, todos los debates suscitados entre el gobierno central, los gobiernos municipales, los propietarios, las ONG, los desarrolladores, los académicos y los diseñadores urbanos en torno al RS han generado un ambiente de aprendizaje y comprensión mutuos que, a su vez, está reformando la estructura de gobierno para la reconstrucción posterior al terremoto. Las partes involucradas han comenzado a darse cuenta de que ni el enfoque de control de la situación por parte del gobierno ni el que otorga el control total a la comunidad es suficiente para generar soluciones satisfactorias. La cooperación entre todas las partes interesadas es de suma importancia. El experimento con el RS ha promovido un discurso social que permite a todos los segmentos de la sociedad aprender de qué manera solucionar sus problemas en forma colectiva.

CONCLUSIÓN

Tal como ocurre con cualquier experimento en materia de políticas, las propuestas actuales tendientes a probar el enfoque integral de RS para el mejoramiento urbano y la reconstrucción posterior a una catástrofe en aquellos países en los que este concepto es novedoso enfrentarán incertidumbre y desafíos. Aun así, debido a los diferentes resultados que arrojan los métodos convencionales de concentración parcelaria en muchos casos de desarrollo y redesarrollo, el enfo-

que de RS podría ofrecer otra opción a considerar por parte de quienes diseñan políticas, los profesionales y otras partes interesadas.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. 2011. *Data: Urban population*. Washington, DC. <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL>.
- Centro de Políticas Públicas. 2011. *Land readjustment project, second report*. Santiago: Universidad Católica de Chile. Mayo.
- Cities Alliance. 2011. *World statistics day: A look at urbanisation*. Washington, DC. <http://www.citiesalliance.org/ca/node/2195>.
- Doebele, William A. 1982. *Land readjustment: A different approach to financing urbanization*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Hong, Yu-Hung y Barrie Needham. 2007. *Analyzing land readjustment: Economics, law, and collective action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile. 2011. *Reconstruction Plan* (versión en inglés). Santiago, Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Reuters. 2011. *Cost of natural disasters \$109 billion in 2010*. 24 de enero. <http://www.reuters.com/article/2011/01/24/us-disasters-un-idUSTRE70N26K20110124>.
- UN-HABITAT. 2011. *State of the world's cities 2010/2011—Cities for all: Bridging the urban divide*. Nairobi, Kenia: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

RECONOCIMIENTOS

Los autores desean agradecer a los demás miembros del equipo del proyecto de RS por sus aportes a este artículo: Armando Carbonell, Departamento de Planificación y Forma Urbana, Lincoln Institute of Land Policy; Pía Mora, ProUrbana, Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile; Julio Poblete, DUPLA/Diseño Urbano y Planificación; Alejandra Rasse, Universidad Católica de Maule; Francisco Sabatini, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Universidad Católica de Chile; y Martim Smolka, Programa para América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy.

7.12

Cómo gestionar el riesgo y la incertidumbre: Enfoques colaborativos para el cambio climático

Elizabeth Fierman, Patrick Field y Stephen Aldrich | Julio 2012

El cambio climático está presentando una variedad de riesgos, incertidumbres y opciones difíciles que las comunidades deben aprender a analizar: ¿Cómo deben considerarse el riesgo y la incertidumbre sobre el futuro en los procesos de toma de decisiones actuales sobre el uso del suelo? ¿Cómo pueden involucrarse las partes interesadas en la toma de decisiones para ayudar a clarificar las ventajas y desventajas de cada opción y construir un consenso sobre la mejor manera de proceder?

Por medio de una iniciativa conjunta entre el Consensus Building Institute (CBI) y el Lincoln Institute of Land Policy estamos ayudando a responder a estas preguntas utilizando la teoría y práctica de resolución de conflictos propia de CBI y los conocimientos de otros socios en temas tales como la gestión de riesgo y la planificación de escenarios. Hemos desarrollado una serie de talleres sobre enfoques colaborativos para manejar el riesgo y la incertidumbre en la toma de decisiones. En este artículo describimos estas experiencias y las lecciones sobre la adaptación al cambio climático que se pueden extraer de las mismas.

Como organización neutral que ayuda a resolver conflictos sobre el uso de suelo de todo tipo, CBI ha extraído distintas lecciones y buenas prácticas para planificadores y otras personas que están en la posición de dirimir conflictos sobre el uso del suelo (Nolon, Ferguson, y Field 2013). Cada vez más, sin embargo, el cambio climático y los riesgos, incertidumbres y complejidades asociadas se consideran una parte importante de la “historia” del conflicto más amplio sobre el uso del suelo. Por ejemplo, los debates sobre la ubicación de una planta cerca de la costa generan cuestiones acerca del impacto de la misma sobre el área circundante y el medio ambiente, como también preocupación sobre la posibilidad de que el ascenso del nivel del mar pueda hacer que la planta sea inviable al cabo de varios años.

Cada parte interesada tendrá una percepción distinta de cuán certero, inminente y evitable será el cambio climático, y cuáles son los riesgos que presentará. Más aún, los problemas vinculados con



© Stockphoto/KingWu

El embalse Glen Canyon en el Río Colorado es uno de los componentes críticos para la gestión hídrica en el sudoeste de los Estados Unidos.

el cambio climático son increíblemente complejos. Para comprender el impacto del cambio climático en el Río Colorado, por ejemplo, hay que considerar una red de factores hidrológicos, legales, sociales, económicos, históricos, y otros.

En resumen, para afrontar el cambio climático hay que reconciliar distintas percepciones de riesgo, avanzar a pesar de un alto grado de incertidumbre y encontrar maneras de dejar lugar para adaptarse y cambiar de curso en un entorno complejo. Nuestra serie de talleres se ha centrado en reunir todas estas corrientes de pensamiento por medio de investigaciones articuladas, gestión de riesgo conjunto y toma de decisiones colaborativas.

TALLERES SOBRE LA GESTIÓN DE RIESGO

En 2009, con el respaldo del Instituto Lincoln, CBI desarrolló su primer taller de dos días de duración sobre la adaptación al cambio climático, con el objetivo de reunir expertos en gestión de riesgo, planificación de escenarios y construcción de consenso. Nuestro objetivo fue compartir las mejores prácticas en estas áreas para ayudar a aquellos que toman decisiones sobre el uso del suelo a evaluar distintas maneras de considerar el clima como un elemento clave de incertidumbre en el proceso de planificación. Los capacitadores de CBI fueron Paul Kirshen, experto en gestión de riesgo, y Stephen Aldrich, presidente de Bio Economic Research Associates (bio-era), una empresa

de investigación y consultoría independiente, y profesional en planificación de escenarios desde hace mucho tiempo.

Desarrollamos en conjunto un programa de estudio con presentaciones en cada área temática, junto con un ejercicio interactivo basado en las amenazas reales que el ascenso en el nivel del mar presentará a la zona de East Boston, Massachusetts. El curso fue revisado y repetido en 2010 y 2011. En paralelo, desarrollamos una versión en línea que está disponible ahora en el sitio web del Instituto Lincoln.

La premisa principal de esta serie de talleres es que el cambio climático se debería considerar a la luz de la gestión de riesgo, y se debería tratar por medio de un proceso que incluya la gama más amplia de opiniones de las partes interesadas sobre la probabilidad de un resultado o impacto en particular debido al cambio climático. Si las partes interesadas sienten que, durante el proceso, sus opiniones y creencias se consideran legítimas, es mucho más probable que participen y acepten el resultado.

Además, la planificación de escenarios puede ayudar a que las partes interesadas consideren el impacto potencial del cambio climático probando acciones alternativas en función de distintos pronósticos posibles, para identificar las acciones que mejor representen una decisión “de la que no haya que lamentarse posteriormente”. En este enfoque queda implícito que no sería sensato ignorar los posibles impactos del cambio climático, como también lo sería invertir fondos de manera exagerada para prepararse frente a amenazas que quizás no se produzcan en el futuro. De esta manera, la planificación de escenarios reconoce realmente la incertidumbre.

CBI comenzó a trabajar en 2011 con el Sonoran Institute en Phoenix, Arizona, para llevar el taller al oeste de los Estados Unidos, haciendo hincapié en la planificación de escenarios colaborativos. Con Jim Holway, director del Programa de Comunidades y Suelos del Oeste del Sonoran Institute (otro socio del Instituto Lincoln) y Stephen Aldrich desarrollamos un taller de un día y medio de duración, que se llevó a cabo en Phoenix en marzo de 2012. Se centró en los métodos de planificación de escenarios como una manera de avanzar en intereses diversos y contradictorios, a pesar de la incertidumbre y los desacuerdos y hasta la polarización política, en temas como el cambio climático, la planificación de recursos hídricos y la gestión del crecimiento.

El método de planificación de escenarios desarrollado por Aldrich consiste en formar un grupo de múltiples partes interesadas para generar de forma conjunta una serie de escenarios plausibles para el futuro de un lugar o de un problema en un horizonte de tiempo dado. Las opciones políticas se miden en función de cada uno de los escenarios usando una serie de criterios que también se generan conjuntamente. Dos características distintivas de este enfoque son la participación de las partes interesadas en todo el proceso y la suposición de que todos los escenarios se consideran igualmente probables.

Este enfoque de la planificación de escenarios no es simplemente un análisis de alternativas sino un esfuerzo por imaginar futuros distintos en función de lo que sabemos hoy, de cuáles son las mayores incertidumbres y cuáles son los factores de cambio que se consideran más importantes en

el sistema analizado. El siguiente paso es considerar de qué manera se comportan las múltiples opciones políticas y otras medidas en estos distintos futuros, cuando se las mide en función de criterios clave, como costo, eficacia y adaptabilidad.

Durante el desarrollo del taller de Phoenix reforzamos estos conceptos y los pasos del proceso usando un ejercicio interactivo que considera las amenazas reales que el cambio climático podrá presentar para el suministro de agua en el sudoeste de los Estados Unidos. El ejercicio, llamado “Planificación en el condado de Robert”, presentó un condado ficticio del “Corredor del Sol sometido a la presión del desarrollo inmobiliario aun cuando se proyecta que el suministro de agua se reducirá debido al cambio climático. Los participantes usaron este caso de estudio para identificar los factores más importantes para el condado, para después traducirlos a elementos de escenarios futuros clasificándolos como “elementos predeterminados”, “incertidumbres principales” o “factores de desarrollo gobernantes”.

En el ejercicio final, se asignó a los participantes roles que representaban a grupos e intereses comunes (por ejemplo, la Junta de Comisionados del condado de Robert, la Asociación Agrícola del condado de Robert, o la Organización Medioambiental del Río Andrés). También se les dio un marco de referencia de escenarios en función de dos incertidumbres principales: ¿Volvería el condado de Robert a tener un crecimiento económico rápido, y se producirían realmente las reducciones en el suministro de agua debido al cambio climático pronosticadas en el “Informe de Cambio Climático de NRL” ficticio (figura 7.12.1)?

Los participantes tuvieron que evaluar una serie de políticas hídricas usando este marco de referencia de escenarios, teniendo en cuenta también los intereses y percepciones proporcionadas en la descripción de los roles asignados a cada uno ellos.

Los participantes, que provenían de entidades estatales y locales, el mundo académico, sectores privados y organizaciones no gubernamentales, reportaron que el taller fue extremadamente útil para comprender cómo funciona la planificación colaborativa de escenarios y cómo se podría aplicar esta metodología en sus contextos profesionales. La simulación paso a paso del proceso de planificación de escenarios les ayudó a comprender con claridad cómo es el proceso y los beneficios y desafíos de trabajar con múltiples partes interesadas.

FIGURA 7.12.1 Planificación en el marco de referencia de escenarios para 2037 en el condado de Robert

		¿Volverá el condado de Robert a tener un crecimiento económico rápido?	
		NO	SÍ
¿Se reducirá el suministro de agua como lo predice el Informe de cambio climático de NRL ficticio?	SÍ	ESCENARIO 1 <ul style="list-style-type: none"> Suministro de agua significativamente reducido Crecimiento anémico (aproximadamente 1 por ciento) 	ESCENARIO 2 <ul style="list-style-type: none"> Suministro de agua significativamente reducido Crecimiento promedio del 3 por ciento en el horizonte de tiempo del escenario
	NO	ESCENARIO 3 <ul style="list-style-type: none"> Status quo en el suministro de agua Crecimiento anémico (aproximadamente 1 por ciento) 	ESCENARIO 4 <ul style="list-style-type: none"> Status quo en el suministro de agua Crecimiento promedio del 3 por ciento en el horizonte de tiempo del escenario

Se pidió a muchos participantes que desempeñaran un papel con intereses y percepciones del cambio climático muy distintos a los de su situación personal o profesional. Esta experiencia les brindó una oportunidad de aprender cómo otras partes interesadas podrían encarar este tipo de problema. Varios participantes solicitaron más información sobre el aspecto del proceso que tenía que ver con la construcción de consenso como, por ejemplo, ponerse de acuerdo en el proceso desde el comienzo y efectuar una evaluación para comprender a qué partes interesadas hay que involucrar y qué temas hay que resolver. Muchos participantes reconocieron que la planificación colaborativa de escenarios era una herramienta potencialmente útil para la resolución de conflictos.

LECCIONES APRENDIDAS

La progresión y el desarrollo continuo de estos talleres nos han ayudado a extraer varias lecciones sobre cómo enseñar y utilizar las herramientas colaborativas para analizar el riesgo, la incertidumbre y la complejidad en la toma de decisiones.

Clarificar la terminología desde el principio

Términos como *construcción de consenso* y *planificación de escenarios* tienen distintos significados dependiendo de la persona que los escuche. Algunos interpretan la construcción de consenso como un compromiso. Escuchamos con frecuencia de las partes interesadas que si participan en un proceso de construcción de consenso se verán obligadas a renunciar a sus intereses más importantes. Cuando CBI habla de enfoques para construir consenso, sin embargo, se refiere a satisfacer los intereses clave de las partes interesadas como forma de llegar a un acuerdo que maximice los beneficios conjuntos (Susskind, McKernan y Thomas-Larmer 1999).

Para algunas personas, la planificación de escenarios sugiere una manera de trabajar para un futuro preferencial u “oficial”, mientras que para otras es un método para hacer pronósticos. En contraste, la metodología de Aldrich pone el énfasis en formular una cartera de futuros posibles que se consideran como igualmente probables y, después, ensaya distintas medidas y/o estrategias políticas en cada escenario para descubrir cuáles rinden buenos resultados en la mayoría o todos los escenarios, y por lo tanto serían las más sólidas.

Aldrich remarca que este método es el mejor para problemas “perversos”, que se caracterizan por un alto grado tanto de incertidumbre como de complejidad. De forma similar, distingue entre el proceso de planificación experta de escenarios y los enfoques con múltiples partes interesadas. Mantenemos la hipótesis de que el hecho de hacer participar a un conjunto diverso de partes interesadas en el proceso de planificación de escenarios ayudará a aprovechar el conocimiento local, se representarán varios puntos de vista y en última instancia las decisiones que se tomen se verán como más legítimas y por lo tanto serán más fáciles de implementar.

Dar tiempo a sentirse cómodo con la complejidad

La mayoría de la gente no se pasa el día pensando en problemas muy complejos e inciertos en

términos de múltiples futuros posibles. Por el contrario, nos sentimos más cómodos con la linealidad, y con decisiones racionales basadas en los hechos y en nuestras propias percepciones y preferencias. Por su naturaleza, no obstante, los métodos para abordar el complejo tema del cambio climático exigen un modo de pensar distinto y una cierta comodidad con lo desconocido. Para mucha gente, el pensar en distintos futuros igualmente plausibles, ya sea como participantes en un taller o en el proceso real de planificación de escenarios, es nuevo.

Esta dinámica se puso en evidencia en nuestro taller de Phoenix, por ejemplo, cuando se les pidió a los participantes en el ejercicio del condado de Robert que pensarán en de qué manera ciertas políticas hídricas específicas —como la transferencia de derechos de agua existentes y el aumento del precio del agua— influirían sobre un escenario esencialmente estático o sobre un escenario en que el suministro de agua se reducía significativamente mientras que el crecimiento económico seguía constante.

Los participantes encontraron dificultades para aplicar una política a distintos futuros, y para separar su propio análisis político de los intereses y prioridades del papel que se les pidió que desempeñaran. La persona cuyo papel requería que se opusiera vehementemente a la idea de pagar más por el agua, por ejemplo, tuvo problemas para reconocer que esta política podría funcionar muy bien en un escenario de escasez de agua y alto crecimiento económico. La dificultad de separar los intereses y percepciones de los escenarios “objetivos” también tiene su correlación en la vida real.

Para ayudar a manejar esta dinámica, es importante identificar el desplazamiento mental necesario para manejar complejidad e incertidumbre, reconociendo que este desplazamiento no es siempre fácil y por ello hay que darle a la gente tiempo suficiente para acostumbrarse. Para los propósitos del taller, fue útil considerar que el ejercicio era una manera de ayudar a los participantes a medir una cierta política basada en cuatro futuros plausibles, y que este era un objetivo legítimo e importante por sí mismo. En el contexto de una planificación de escenarios real, puede ser valioso que los expertos ayuden a las partes interesadas a trabajar con escenarios desde el comienzo mismo del proceso.

Invertir tiempo en “actividades interactivas”

En general es útil que un taller sea interactivo, tanto desde el punto de vista pedagógico como para mantener el interés de la audiencia. La interactividad es particularmente importante para enseñar en detalle enfoques conceptuales como la gestión de riesgo, incertidumbre y complejidad. Muchas personas trabajan mejor cuando los conceptos y la teoría se pueden ligar directamente con una realidad relevante. Si se le da a la gente un ejemplo o ejercicio concreto que les resulta familiar, pero que no refleja de forma directa su situación de vida, ello ayudará a dar forma concreta a los conceptos, dejando lugar al mismo tiempo para que los participantes experimenten con nuevas ideas y puntos de vista (Plumb, Fierman, y Schenk 2011).

Otra razón para realizar “actividades interactivas”, como las llamábamos en Phoenix, es ayudar a la gente a comprender tanto los desafíos como el valor de llevar a cabo un proceso de planificación

colaborativa de escenarios. Por ejemplo, la lógica de usar incertidumbres mayores para estructurar escenarios futuros puede ser clara en principio, pero llegado el momento de seleccionar dichas incertidumbres, el proceso de toma de decisiones se hace más difícil de lo que uno imagina.

Cuando les pedimos a los participantes que identificaran las incertidumbres mayores del condado de Robert, se produjo un debate intenso. ¿Debería tratarse el cambio climático como una incertidumbre mayor o como un elemento predeterminado? ¿El crecimiento económico es un factor de desarrollo o una incertidumbre mayor? Los participantes comentaron después que la intensidad del debate les sorprendió, pero encontraron muy valioso ver cómo un grupo de personas podía llegar a conclusiones tan diferentes a partir del mismo modelo fáctico de tres páginas.

Es fundamental entonces dar tiempo para practicar estos conceptos, ya que ello refuerza las ideas, las vincula con problemas y temas reales, e ilustra el valor de exponer distintos intereses y percepciones. En el contexto de los talleres, recomendamos ejercicios interactivos ficticios pero realistas, como el de planificación en el condado de Robert, para proporcionar información relevante, reforzar conceptos y alentar a los participantes a adoptar perspectivas a las que pueden no estar acostumbrados.

Utilizar la construcción de consenso en casos de riesgo, incertidumbre y complejidad

El elemento común a lo largo de nuestra experiencia de desarrollo y revisión de estos talleres es la noción de que las técnicas de construcción de consenso ocupan un lugar importante en la adaptación al cambio climático y en otros procesos de toma de decisiones que involucran riesgo, incertidumbre y complejidad. La participación significativa de representantes de las partes afectadas ayuda a asegurar que se exprese todo el rango de perspectivas e intereses, se utilicen los conocimientos locales y que se genere un proceso sólido que se considere ampliamente legítimo y verosímil. Más aún; de ser apropiado, se puede hacer participar a grupos de partes interesadas en la implementación de políticas, particularmente si se establece un enfoque de gestión colaborativa adaptativa (Islam y Susskind 2012).

Las herramientas y técnicas particulares para construir consenso en la planificación colaborativa de escenarios y otros procesos incluyen las evaluaciones y la gestión de procesos. Al comienzo de un proceso se puede realizar una evaluación para identificar las partes interesadas y los temas a debatir, observar la capacidad de las partes interesadas para trabajar con escenarios y diseñar un proceso para avanzar en función de los resultados.

Estas evaluaciones frecuentemente son efectuadas por una parte neutral, comenzando con entrevistas confidenciales con una amplia gama de partes interesadas. Las entrevistas se consolidan en un informe de evaluación que resume los puntos de vista y temas principales expresados, sin atribuir ninguna declaración en particular a la parte que la emitió. Se debe dar oportunidad a las partes interesadas para confirmar que su perspectiva fue recogida correctamente. Utilizando los resultados de la evaluación, el facilitador y el organizador pueden decidir si vale la pena avanzar en el proceso con la participación de múltiples partes interesadas y, en ese caso, cómo hacerlo.

También se puede usar al facilitador, o a un grupo de facilitadores, para manejar el proceso colaborativo, en el caso de que se decida seguir adelante. Se pueden usar administradores de proceso neutrales para que la conversación sea productiva y colaborativa y para ayudar a que el grupo llegue a un acuerdo sobre los puntos claves, como la selección de los elementos de los escenarios y los criterios para evaluar opciones políticas.

Por ejemplo, CBI, con el respaldo del Instituto Lincoln, hizo posible recientemente una reunión sobre el ascenso del nivel del mar, diseñada para reforzar las zonas urbanas costeras en la Ciudad de Nueva York. Los facilitadores reunieron a representantes de entidades estatales y locales, grupos de interés y otras partes interesadas que no podían progresar en sus discusiones, y promovieron una interacción que generó pasos concretos para reforzar la zona costera y comprometerse a seguir trabajando juntos. Los facilitadores también pueden ayudar a los grupos a planificar la implementación de políticas o acuerdos que resulten del proceso, incluyendo esfuerzos de gestión colaborativa adaptativa.

CONCLUSIÓN

Para poder tomar hoy decisiones relacionadas con el impacto del cambio climático en el futuro, el trabajo reciente de CBI ha reforzado la noción de que es necesario construir capacidad para gestionar el riesgo, la incertidumbre y la complejidad conectándola de cerca con los problemas y temáticas reales a los que se enfrentan las comunidades. Más aún, es importante participar en procesos de toma de decisiones que puedan resolver estos desafíos, en vez de tomar decisiones ignorándolos, utilizando para ello métodos como la planificación de escenarios y la gestión adaptativa. En muchas situaciones, sin embargo, no basta con que estas herramientas sean utilizadas solo por expertos, sin consultar a otras partes interesadas. Frecuentemente, las decisiones más robustas son aquellas tomadas con la participación de las partes que se verán afectadas por el cambio climático y por las decisiones tomadas para manejarlo.

REFERENCIAS

- Islam, Shafiqul y Lawrence Susskind. 2012 (forthcoming). *Water diplomacy: A negotiated approach to managing complex water networks*. New York: Resources for the Future.
- Nolon, Sean, Ona Ferguson y Patrick Field. 2013 (forthcoming). *Land in conflict: Managing and resolving land use disputes*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Plumb, David, Elizabeth Fierman y Todd Schenk. Role-play simulations and managing climate change risks. Cambridge, MA: Consensus Building Institute. <http://cbuilding.org/tools/bpcs/roleplay-simulations-and-managing-climate-change-risks>
- Susskind, Lawrence, Sarah McKeernan y Jennifer Thomas-Larmer, eds. 1999. *The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Sobre los autores

Mark C. Ackelson es presidente de la Fundación del Patrimonio Natural de Iowa, situada en Des Moines, Iowa (www.inhf.org). Recibió la segunda beca anual Kingsbury Browne del Lincoln Institute of Land Policy en 2008–2009. Esta beca se otorga como parte del Galardón de Liderazgo en Conservación Kingsbury Browne, otorgado anualmente por la Alianza de Fideicomisos de Suelos (biografía de 2007).

Stephen Aldrich es el fundador de Bio Economic Research Associates LLC (bio-eraTM), una empresa independiente de investigación y consultoría con sede en Cambridge, Massachusetts, especializada en el análisis de temas complejos en la intersección de nuestra comprensión emergente de biología y economía.

Alan Altshuler es Profesor de Servicio Distinguido de la Escuela de Gobierno Kennedy y de la Escuela de Posgrado en Diseño de la Universidad de Harvard. Ha sido decano de la Escuela de Posgrado en Diseño, decano académico de la Escuela Kennedy y director fundador del Centro Taubman para el Gobierno Estatal y Municipal y el Instituto Rappaport para el Área Metropolitana de Boston. También fue el primer secretario de transporte de Massachusetts, y autor o coautor de once libros.

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.

Antonio Azuela es abogado, sociólogo y profesor en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde lleva a cabo investigaciones sobre problemas urbanos y ambientales desde una perspectiva social y legal. Coordina el Grupo Internacional de Investigación sobre Derecho y Espacio Urbano (IRGLUS) en la Asociación Internacional de Sociología. El incluido artículo en este volumen fue elaborado con la colaboración de Carlos Herrera, un abogado urbano del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

H. Spencer Banzhaf es profesor asociado del Departamento de Economía de la Andrew Young School of Policy Studies, Universidad Estatal de Georgia, Atlanta.

Chase M. Billingham es un candidato a doctorado del Departamento de Sociología y Antropología de la Universidad Northeastern e investigador asociado del Centro Kitty y Michael Dukakis de Políticas Urbanas y Regionales. Sus investigaciones se concentran en los temas de inequidad urbana, vivienda, desarrollo económico y educación.

Eugenie Birch es Profesora Nussdorf de Investigación Urbana y codirectora del Instituto Penn de Investigación Urbana de la Universidad de Pensilvania.

Barry Bluestone es decano fundador de la Escuela de Políticas Públicas y Asuntos Urbanos y director del Centro Kitty y Michael Dukakis de Política Urbana y Regional de la Universidad Northeastern en Boston.

H. Woods Bowman es profesor emérito del Programa de Servicios Públicos de la Universidad de DePaul en Chicago, Illinois. Fue *visiting fellow* en el Instituto Lincoln en 2001 y contribuyó al libro del Instituto Urbano titulado *Property Tax Exemption for Charities (Exención del impuesto sobre la propiedad para organizaciones caritativas)*, editado por Evelyn Brody (biografía de 2002).

Lavea Brachman, *visiting fellow* en el Lincoln Institute of Land Policy en el año 2004-2005, continúa investiga los remedios de política pública y los roles de los gobiernos locales y las organizaciones sin fines de lucro en la promoción, la reutilización de propiedades industriales y residenciales abandonadas. También dirige la oficina de Ohio de Delta Institute, una organización sin fines de lucro dedicada a encontrar soluciones de desarrollo sustentable para problemas de calidad medioambiental y desarrollo comunitario y económico (biografía de 2005).

Isabel Brain, socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y magister en filosofía de la Universidad de Chile, actualmente se encuentra cursando un Programa en Políticas Públicas en la Escuela Kennedy de Gobierno en la Universidad de Harvard. Isabel ha trabajado en el campo de la investigación sobre la relación entre mercado de suelo, la política de vivienda y la segregación social en Chile. Entre 2002 y 2004 fundó y dirigió el Centro de Investigación Social (CIS) en TECHO Foundation. En 2004–2012 coordinó el programa ProUrbana, parte del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Leah Brooks es profesora asistente de economía en la Universidad de Toronto, y enseñó también en la Universidad McGill en Montreal. Obtuvo su título doctoral en la Universidad de California en Los Ángeles en el año 2005, donde utilizó una beca de disertación del Instituto Lincoln para estudiar los distritos de mejora comercial (BID, por sus siglas en inglés). Su campo de investigación se centra en la economía política municipal, incluyendo los BID, el Programa de Subsidios en Bloque para el Desarrollo Comunitario y los problemas acerca del uso de suelos municipales (biografía de 2009).

Peter K. Brown es profesor de tributación inmobiliaria en la Universidad John Moores de Liverpool. Además, es autor de artículos y conferencista habitual en temas de valuación, tasación e impuestos (biografía de 2001).

David Brunori es editor contribuyente de *State Tax Notes (Notas sobre tributación estatal)* para analistas tributarios en Arlington, Virginia, y profesor investigador de política pública en la Universidad de George Washington, Washington, DC. Este artículo se basa en investigaciones realizadas como parte de la beca David C. Lincoln sobre tributación del valor del suelo, otorgada por el Instituto Lincoln.

Nico Calavita es profesor emérito del Programa de Posgrado en Planificación Municipal de la Universidad Estatal de San Diego. Es coeditor (junto con Alan Mallach) del volumen *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture (Vivienda inclusiva en una perspectiva internacional: Vivienda social, inclusión social y recuperación de plusvalía del suelo)* de 2010, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Massachusetts. Sus intereses de investigación actuales comprenden la recuperación de plusvalía del suelo/zonificación para beneficio público en los Estados Unidos y Canadá.

Karl E. "Chip" Case es profesor Katharine Coman y A. Barton Hepburn de economía en la Universidad Wellesley College, Massachusetts. Junto con Robert J. Shiller, elaboró los índices de precios de viviendas S&P/Case-Shiller. Case fue miembro de la Junta Directiva del Instituto Lincoln.

Jeffrey Chapman es Profesor de la Fundación de la Universidad Estatal de Arizona. Tiene un doctorado en economía y ha enseñado economía, economía urbana, finanzas públicas y cursos de política a nivel de doctorado y de maestría. Sus investigaciones y publicaciones se especializan en finanzas públicas a nivel estatal y local, y en la actualidad está realizando investigaciones sobre limitaciones tributarias y sostenibilidad fiscal a nivel estatal y local.

Paul Cheshire es profesor de Geografía Económica en la London School of Economics, Inglaterra (biografía de 2003).

Patrick Condon ocupa el puesto de la *James Taylor Chair in Landscape and Liveable Environments* en la Universidad de Columbia Británica, Vancouver, Canadá, y fue *visiting fellow* del Lincoln Institute of Land Policy de 2007–2008. Sus experiencias tanto como arquitecto paisajista y planificador, además de académico y asesor de diseño comunitario, aportan a su profundo conocimiento acerca de cómo lograr que comunidades más sustentables sean una realidad.

Gary C. Cornia es decano de la Escuela Marriott de Administración en la Universidad Brigham Young. Obtuvo un título de doctorado en finanzas públicas de la Universidad Estatal de Ohio en 1979. De 2002 a 2003 fue presidente de la Asociación Tributaria Nacional, y en 2006 recibió de la Asociación el prestigioso premio Stephen D. Gold. En 1998, Cornia fue nombrado Miembro Académico Sobresaliente de la Escuela Marriott, el premio más alto otorgado por la escuela. Ha sido miembro de la Junta Directiva del Instituto Lincoln, del Instituto de Capacitación en Reforma del Suelo de Taiwán, y de la Comisión de Revisión Tributaria del Gobernador de Utah, como también de varios fondos de capitalización privados.

Randall Crane es profesor de planificación urbana en la Universidad de California en Los Angeles y editor de la revista de la Asociación Norteamericana de Planificación. Al momento de la publicación de este artículo, era académico visitante en la Escuela de Posgrado en Diseño de la Universidad de Harvard y *visiting fellow* en el Lincoln Institute of Land Policy. Cuenta con un doctorado en estudios urbanos de MIT.

Margaret Dewar es profesora de planificación urbana y regional en la Facultad de Arquitectura y Planificación Urbana Taubman y directora académica del Certificado de Posgrado en Desarrollo Inmobiliario de la Universidad de Michigan en Ann Arbor. Su investigación se especializa en las ciudades de los Estados Unidos que han perdido una gran cantidad de población y fuentes de empleo desde su pleno auge, y consecuentemente tienen muchos edificios arruinados y suelo vacante.

Richard F. Dye fue *visiting fellow* en el Lincoln Institute of Land Policy en el período 2005–2006. Además, es profesor de economía “Ernest A. Johnson” en la Universidad de Lake Forest, en Lake Forest, Illinois, así como también profesor adjunto en el Instituto de Asuntos Públicos y Gubernamentales en la Universidad de Illinois (biografía de 2006).

Richard W. England es profesor de economía y recursos naturales de la Universidad de Nueva Hampshire, EE.UU. Fue *fellow* David C. Lincoln en Tributación del Valor del Suelo durante tres años y ha sido *visiting fellow* en el Instituto desde 2004. Su investigación se especializa en el uso del impuesto sobre la propiedad y la energía para administrar la tasa de desarrollo del suelo.

Diego Alfonso Erba es *fellow* del Lincoln Institute of Land Policy, donde coordina los programas de educación a distancia del Programa para América Latina y el Caribe. Además, investiga, publica y dirige estudios relacionados con el catastro territorial y las aplicaciones SIG.

Ariel Espino es presidente de SUMA, una firma panameña de arquitectura y urbanismo. Fue director ejecutivo de la Oficina del Casco Antiguo de Panamá (agencia encargada de la recuperación del centro histórico de la ciudad) y enseña en la Maestría centroamericana de gestión del patrimonio cultural para el desarrollo. Es licenciado en arquitectura por la Universidad Católica Santa María La Antigua de Panamá y posee una maestría en urbanismo de la Universidad de Arizona y un doctorado en antropología social de Rice University. Se especializa en segregación social, vivienda asequible y conservación de ciudades y sitios históricos.

Kevin Essington es director del Programa de la Zona Fronteriza de Pawcatuck para la Conservación de la Naturaleza en Connecticut y Rhode Island. Su campo de trabajo es la adquisición de terrenos, la restauración de suelos y cuencas, la planificación y la construcción consensuada (biografía de 2006).

Rex L. Facer II es profesor asistente de administración y finanzas públicas en el Instituto Romney de Administración Pública de la Facultad Marriott de Administración de la Universidad Brigham Young de Provo, Utah. Se especializa en gestión municipal, finanzas públicas, estrategia de administración pública y gestión de recursos humanos.

Patrick Field es director gerente del Consensus Building Institute, subdirector del Programa de Debates Públicas de MIT-Harvard y *senior fellow* del Centro de Recursos Naturales y Política de la Universidad de Montana.

Elizabeth Fierman es integrante del personal del Consensus Building Institute en Cambridge, Massachusetts, donde trabaja en facilitación y mediación, desarrolla y brinda capacitación, y realiza investigaciones.

Ronald C. Fisher es profesor de economía y profesor adjunto de contabilidad en la Universidad Estatal de Michigan. Sus intereses de investigación incluyen las finanzas públicas estatales y locales, las relaciones fiscales intergubernamentales y la estructura del gobierno municipal, tanto en los Estados Unidos como en China. Es autor del texto líder en la materia, *State and Local Public Finance (Finanzas públicas estatales y locales)*, publicado por primera vez en 1989 y cuya tercera edición fue publicada en 2007.

Anthony Flint es *fellow* y director de relaciones públicas en el Instituto Lincoln. Es autor de *Wrestling with Moses: How Jane Jacobs Took on New York's Master Builder and Transformed the American City (Luchando con Moisés: Cómo Jane Jacobs se enfrentó al jefe de construcciones de Nueva York y transformó la ciudad norteamericana)* (Random House) y *This Land: The Battle over Sprawl and the Future of America (Esta tierra: la batalla contra la expansión desordenada y el futuro de los Estados Unidos)* (Johns Hopkins University Press), y coeditor de *Smart Growth Policies: An Evaluation of Programs and Outcomes (Políticas de crecimiento inteligente: una evaluación de programas y resultados)* (Instituto Lincoln). Ha sido periodista por más de 25 años, principalmente en el diario *Boston Globe*, y asesor político sobre crecimiento inteligente para el gobierno estatal de Massachusetts, académico visitante y *fellow* Loeb de la Escuela de Posgrado en Diseño de la Universidad de Harvard. Contribuye regularmente a la columna *The Atlantic Cities* de la revista *The Atlantic Monthly* y es autor del blog *At Lincoln House* del Instituto Lincoln. Su próximo libro, *The Raven: The Life of Le Corbusier, Maker of the Modern (El cuervo: La vida de Le Corbusier, creador de lo moderno)*, será publicado en 2014 por Amazon Publishing.

Jerome C. German es jefe de asesores del condado de Lucas, Ohio (biografía de 2000).

Nancey Green Leigh, AICP, es profesora adjunta de planificación urbana del Programa para Graduados de Planificación Urbana y Regional del Instituto de Tecnología de Georgia. Enseña y lleva a cabo investigaciones sobre desarrollo urbano y regional, reestructuración industrial, planificación de desarrollo económico local y redesarrollo de zonas industriales abandonadas (biografía de 2000).

Rosalind Greenstein enseña desarrollo y planificación comunitaria en la Universidad de Clark, en Worcester, Massachusetts, donde trabaja en estrategias de desarrollo sostenible de regiones industriales tradicionales. Ha trabajado en el sector público, privado, sin fines de lucro y filantrópico, incluyendo 16 años en el Lincoln Institute of Land Policy, donde fue jefa fundadora del Departamento de Economía y Desarrollo Comunitario. Ha enseñado planificación urbana en la Universidad de Tufts, la Universidad Estatal de Jackson, Mississippi, y la Universidad de Wisconsin en Madison.

Alberto Harth Deneke obtuvo el título de arquitecto de la Universidad del Sur de California (USC) y una maestría y doctorado del MIT. Fue asesor técnico de Metroplán 80 de San Salvador, gerente de la Fundación de Vivienda Mínima y Ministro de Planificación Económica y Social de El Salvador. Fue jefe de una división de Infraestructura del Banco Mundial, autor de varias políticas operativas y de operaciones en África Occidental, el Sudeste Asiático y América Latina. En El Salvador ha sido director de las organizaciones Fusades, Casalco, Latin American Retail y miembro de comisiones de Desarrollo Humano, Pobreza Urbana y de Competitividad, coordinando la Mesa de Infraestructura en los sectores energético, hídrico, transporte vial y logística. Coordinó el estudio *Perfil de la Vivienda de El Salvador* y fundó la consultora Civitas, que trabaja en los campos de urbanismo y arquitectura.

Maira Hepworth es directora de investigaciones en el Instituto de Recaudación, Tasación y Valuación (IRRV, por sus siglas en inglés) de Londres. Ambos autores han recibido en forma conjunta la Beca David C. Lincoln de Investigación acerca de la Tributación sobre el Valor Inmobiliario (biografía de 2001).

Jim Holway dirige Western Lands and Communities, la sociedad conjunta del Instituto Lincoln con el Sonoran Institute, con sede en Phoenix, Arizona. Previamente fue subdirector del Departamento de Recursos Hídricos de Arizona y profesor de práctica en la Universidad Estatal de Arizona.

Yu-Hung Hong es fundador y director ejecutivo del Laboratorio de Gobernanza del Suelo, donde estudia el uso de herramientas del suelo para facilitar los procesos de toma de decisiones abiertas e inclusivas para la asignación de recursos del suelo en países en vías de desarrollo. También es académico visitante en el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) y fellow del Lincoln Institute of Land Policy. Obtuvo su título de doctorado en Desarrollo Urbano y de maestría en Planificación Urbana en el Departamento de Estudios y Planificación Urbana de MIT. Su investigación se especializa en derechos y obligaciones de la propiedad, reajuste/intercambio de suelos y finanzas públicas municipales. Específicamente, se interesa en investigar cómo los gobiernos pueden recuperar la plusvalía del suelo creada por la inversión pública y la colaboración comunitaria para el financiamiento de infraestructura y albergues durables para los pobres a nivel municipal. Ha enseñado cursos de finanzas públicas urbanas desde 1996 y realiza publicaciones sobre temas relacionados con los derechos de propiedad, el arriendo de suelos públicos, el reajuste de suelo y la tributación de la propiedad.

Gregory K. Ingram es Presidente y Gerente Ejecutivo del Lincoln Institute of Land Policy. Antes de hacerse cargo del Instituto en junio de 2005, fue Director General de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, donde también ocupó cargos en desarrollo e investigación urbana. Sus áreas de especialización incluyen la economía urbana, los mercados de vivienda, el transporte, la infraestructura, evaluación y desarrollo económico. Antes de trabajar en el Banco Mundial fue profesor adjunto de economía en la Universidad de Harvard.

Harvey M. Jacobs es profesor de la Universidad de Wisconsin en Madison, donde ocupa un cargo conjunto en el Departamento de Planificación Urbana y Regional y el Instituto de Estudios Medioambientales Gaylord Nelson. El profesor Jacobs está interesado en cómo las sociedades definen la propiedad, y las estructuras políticas que desarrollan para manejar la relación entre derechos públicos y privados relacionados con la propiedad. Ha enseñado, investigado y asesorado a nivel internacional en toda América del Norte, Europa Occidental, Oriental y Central, África del Sur, Asia y el Caribe.

Gerald Korngold es profesor de derecho en la Facultad de Derecho de Nueva York, así como también *visiting fellow* en el Departamento de Valuación y Tributación del Instituto Lincoln en el período 2012–2013. Sus campos de investigación son los derechos de propiedad, las servidumbres de conservación y las cuestiones inmobiliarias a nivel mundial.

Amnon Lehavi es profesor Atara Kaufman de Bienes Raíces en la Facultad de Derecho de Radzyner y Director Académico del Centro Interdisciplinario (IDC) del Instituto Inmobiliario Gazit-Globe en Herzliya, Israel.

Serena Lei es escritora de investigación y editora en el Instituto Urbano.

Ann LeRoy es editora de *Land Lines* y recientemente se jubiló como editora *senior* y directora de publicaciones en el Lincoln Institute of Land Policy. Previamente fue directora de comunicaciones en la Escuela de Posgrado en Diseño de la Universidad de Harvard y directora en ejercicio de relaciones públicas en el Comité de Servicio Unitario Universalista, ambos en Cambridge, Massachusetts. Tiene una licenciatura en sociología de Hood College en Maryland y una maestría en sociología urbana de la Universidad Northwestern en Illinois.

James N. Levitt es *fellow* del Departamento de Planificación y Forma Urbana del Lincoln Institute of Land Policy y director del Programa de Innovaciones sobre la Conservación de *Harvard Forest*, Universidad de Harvard.

Amir N. Licht es profesor de derecho y decano del Centro Interdisciplinario Herzliya (IDC) de la Facultad de Derecho de Radzyner, Israel, profesor afiliado de la Facultad de Derecho Boalt Hall de la Universidad de California en Berkeley e investigador asociado en el Instituto Europeo de Gobierno Corporativo en Bruselas.

David Luberoff es conferencista en sociología en la Universidad de Harvard y asesor de proyecto *senior* para la Iniciativa de Investigación del Área de Boston, una sociedad de investigación interuniversitaria respaldada por el Instituto Radcliffe para Estudios Avanzados de la Universidad de Harvard, el Instituto Rappaport para el Área Metropolitana de Boston de la Universidad de Harvard y la Ciudad de Boston.

Alan Mallach es *senior fellow* no residente en el Programa de Políticas Metropolitanas del Instituto Brookings en Washington, DC, y académico visitante en el Banco de la Reserva Federal de Filadelfia.

Jane H. Malme es *fellow* en el Departamento de Valuación e Impuestos del Instituto Lincoln. Es abogada y consultora sobre valuación y política de tributación de la propiedad, derecho y administración en los Estados Unidos y otros países. Previamente fue directora de la Agencia de Valuación Local del Departamento de Ingresos de Massachusetts, responsable por la reforma en la valuación de propiedades ordenada por las cortes.

Joyce Yanyun Man es *senior fellow* y directora del Programa para China del Lincoln Institute of Land Policy, y es directora y profesora del Centro de Desarrollo Urbano y Política de Suelos de la Universidad de Peking y el Instituto Lincoln.

Michael Marville es candidato a doctorado en planeamiento urbano en UCLA (biografía de 2008).

Matthew McKinney es director del Centro de Recursos Naturales y Política Medioambiental de la Universidad de Montana y director del Programa de Resolución de Conflictos sobre Recursos Naturales. Además de investigar y enseñar, fue director fundador del Consejo de Consenso de Montana entre 1993 y 2003, donde medió más de 50 casos relacionados con suelos, agua y otros recursos naturales. En los últimos cinco años, fue cofundador de la *Red de Practicantes de Conservación de Grandes Paisajes*, la *Mesa Redonda sobre la Corona del Continente*, y el *Consortio Universitario sobre la Gobernanza del Río Columbia*. También fue asesor *senior* de la Secretaría del 6° Foro Mundial de Agua en 2011–2012.

Carrie Menéndez es candidata a doctorado Programa de Planeamiento y Política Urbana de la Universidad de Illinois en Chicago, y es asistente de investigación en el Great Cities Institute.

David F. Merriman es profesor de administración pública y profesor y director asociado del Instituto de Asuntos Públicos y Gubernamentales en la Universidad de Illinois, Chicago.

Laura Mullahy ha gerenciado y administrado proyectos educativos, de publicaciones y difusión en fundaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, municipios y agrupaciones municipales. Como consultora independiente, colabora en forma regular con el Lincoln Institute of Land Policy, donde anteriormente fue Gerente del Programa para América Latina y el Caribe. Es autora y/o editora de artículos y compendios sobre las políticas de suelo. Actualmente coordina el Foro sobre Políticas Urbanas en Argentina y una serie de webinarios sobre casos relevantes en políticas de suelo en América Latina.

Arthur C. Nelson es profesor presidencial de planificación de ciudades y áreas metropolitanas y director del Centro de Investigaciones Metropolitanas de la Universidad de Utah, donde también es profesor adjunto de finanzas y director del programa de maestría sobre desarrollo inmobiliario. Ha investigado y escrito extensamente sobre este tema.

Wallace E. Oates es profesor emérito del Departamento de Economía de la Universidad de Maryland y fellow universitario de Recursos para el Futuro.

Carlos Fernando Orrego Acuña es arquitecto con un postítulo en Gerencia Pública del Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile, (1998). Es jefe del Departamento de Catastro y Tasaciones del Servicio de Impuestos Internos de Chile, a cargo de la administración del Impuesto Territorial en Chile, y subdirector (S) de Avaluaciones. Anteriormente fue asesor técnico del Ministerio de Hacienda en legislación referida a los impuestos de beneficio municipal en Chile y jefe del proyecto de reavalúo de las propiedades urbanas. Es docente del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile, Internacional SEK y Austral, del Instituto Inmobiliario de Chile y de la Asociación de Corredores de Propiedades de Chile y profesor en cursos a distancia del Instituto Lincoln.

John Parr (QEPD) fue director ejecutivo de la Alianza para la Administración Regional, Denver.

David Perry es director del Great Cities Institute y profesor de Planeamiento y Política Urbana en la Universidad de Illinois en Chicago (biografía de 2008).

Justin Phillips es profesor asistente en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia. Obtuvo su título doctoral en la Universidad de California en San Diego en el año 2005. Su campo de investigación consiste en la política estatal y municipal, la economía política y la opinión pública.

Rutherford H. Platt es profesor de geografía emérito de la Universidad de Massachusetts en Amherst y académico asociado nacional de las Academias Nacionales. Ha hecho numerosas publicaciones, en forma más reciente como editor de *The Humane Metropolis: People and Nature in the 21st Century City (La metrópolis humana: la gente y la naturaleza en la ciudad del siglo XXI)* (University of Massachusetts Press y Lincoln Institute of Land Policy, 2006). El Instituto Lincoln patrocinó cuatro talleres regionales sobre este libro en Nueva York, Pittsburgh, Riverside, CA, y Baltimore. El Dr. Platt está completando en la actualidad un libro nuevo: *Inventing the Humane Metropolis: The Struggle for People, Place, and Nature in American Cities since 1900 (La invención de la metrópolis humana: La lucha por la gente, el lugar y la naturaleza en las ciudades norteamericanas desde 1900)*.

Víctor Ramírez Navarro es abogado, con estudios en ciencias políticas y administración pública. Especialista en problemas jurídicos y administrativos del desarrollo urbano y la vivienda, con más de treinta años de práctica profesional. Ha ocupado diversos puestos en el gobierno federal. Ha sido consultor de los poderes legislativo y ejecutivo de los diversos ámbitos de gobierno en México. Es académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Dennis Robinson es vicepresidente de finanzas y operaciones del Lincoln Institute of Land Policy.

Kim Rueben es *senior fellow* en el Instituto Urbano y lidera el programa de investigación estatal y municipal del Centro de Política Tributaria Urban-Brookings (biografía de 2010).

James Sanchirico es profesor asociado del Departamento de Ciencias y Políticas Ambientales de la Universidad de California, en Davis, y *fellow* universitario de Recursos para el Futuro. Sus principales intereses de investigación son el análisis económico del diseño e implementación de políticas para conservación de especies marinas y terrestres, el desarrollo de modelos económico-ecológicos para predecir los efectos de políticas de gestión de recursos, y el control y prevención de especies invasivas.

Ethan Seltzer es profesor en la Escuela Toulan de Estudios y Planificación Urbana de la Universidad Estatal de Portland, Oregón. Sus áreas de investigación incluyen la planificación regional, el regionalismo y el desarrollo regional. Es coeditor de *Regional Planning in America: Practice and Prospect (Planificación regional en los Estados Unidos: práctica y perspectiva)*, publicado por el Instituto Lincoln en 2011.

Héctor Santiago Serravalle es contador público (Universidad Nacional de Rosario), con un posgrado del Centro Interamericano de Estudios Tributarios (OEA). Ha trabajado como consultor en finanzas de gobiernos locales en el FMI, BID, Banco Mundial, OEA, CIAT y PNUD por más de 25 años. Trabajó como director de proyectos en Argentina, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela. Es docente en materias de políticas de suelo y tributación inmobiliaria en cursos a distancia para el Instituto Lincoln y en Tributos Locales y Gestión de Impuestos para la Universidad de La Matanza, Argentina.

Stephen C. Sheppard es el profesor de economía de la clase de posgrado de 2012 en Williams College y Director del Centro de Desarrollo Comunitario Creativo (C3D) de Williams College. Antes de enseñar en Williams, fue miembro del cuerpo académico de varias universidades: Oberlin College, la Escuela de Economía de Londres, la Universidad de Washington en St. Louis y Virginia Tech. Sus investigaciones fueron financiadas por la Fundación Ford, el Banco Mundial, la Fundación Nacional de Ciencias, el Consejo Cultural de Massachusetts, el Instituto de Servicios de Museos y Bibliotecas, el Centro Nacional de Investigaciones Inmobiliarias del Departamento de Medio Ambiente, Transporte y las Regiones del Reino Unido, y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido.

Martim O. Smolka es economista (Universidad Católica de Río de Janeiro) y MA y PhD en Ciencias Regionales de la Universidad de Pensilvania. Es *senior fellow* y *co-chairman* del Departamento Internacional y Director del Programa para América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy. Es autor de muchas publicaciones sobre el funcionamiento del mercado de tierra urbano, las políticas de suelo en general y las alternativas de financiamiento del desarrollo urbano en particular, incluyendo los sistemas fiscales en las ciudades latinoamericanas. En calidad de Director (desde 1995) del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln, dirige las investigaciones y los programas de capacitación sobre temas relacionados con los mercados de suelo y políticas de uso de suelo. También ha sido profesor adjunto del Instituto de Investigaciones y Planificación Urbana Regional (IPPUR), de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Fue co-fundador y presidente de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional (ANPUR) e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones de Brasil (CNPQ).

David Soule es investigador principal asociado en el Centro para las Políticas Urbanas y Regionales de la Universidad Northeastern, en Boston. Es profesor de ciencias políticas y lleva a cabo investigaciones sobre desarrollo económico urbano, políticas tributarias y sistemas de transporte. Fue director ejecutivo del Consejo de Planificación del Área Metropolitana (MAPC), la agencia regional de planificación que representa 101 ciudades y pueblos del área de Boston (2004).

Yesim Sungu-Eryilmaz enseña en la Universidad de Boston y la Universidad de Brown y fue investigadora adjunta en el Lincoln Institute of Land Policy después de recibir su doctorado en Políticas Públicas y Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Pittsburgh y su maestría en Planificación Urbana de la Universidad de Pensilvania. Sus intereses profesionales y académicos son el desarrollo sostenible, el desarrollo económico regional, la innovación social y los fideicomisos de suelos comunitarios.

María Clara Vejarano es arquitecta urbanista, profesora e investigadora en el área de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura y Urbanismo—Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia. Tiene Maestría en Planeamiento del Desarrollo Urbano del Development Planning Unit (DPU) de University College of London y es doctoranda en planeamiento urbano y regional del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) de la Universidade Federal de Rio de Janeiro, Brasil.

Kris Wernstedt es profesor adjunto en la Facultad de Asuntos Públicos e Internacionales y miembro del cuerpo académico de la Iniciativa de Sostenibilidad Global del campus de la Región de la Capital Nacional de Virginia Tech. Ha trabajado durante más de dos décadas en una variedad de temas de política y planificación internacional y nacional relacionados con recursos naturales y calidad medioambiental, con énfasis en la revitalización de zonas industriales abandonadas, infraestructura verde, variabilidad y cambio climático, riesgos naturales, ciudades verdes y la toma de decisiones en condiciones de riesgo e incertidumbre. El profesor Wernstedt obtuvo un doctorado en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Cornell y una maestría en Gestión de Recursos Hídricos de la Universidad de Wisconsin. Antes de incorporarse a Virginia Tech, trabajó en Recursos para el Futuro, una organización de investigación imparcial sin fines de lucro en Washington, DC.

Wim Wiewel es presidente de la Universidad Estatal de Portland, Oregón. Anteriormente sirvió como rector y vice presidente *senior* de Asuntos Académicos y profesor de Asuntos Públicos en la Universidad de Baltimore.

Joan Youngman es *senior fellow* y directora del Departamento de Valuación y Tributación del Instituto Lincoln. Es abogada y autora de numerosos artículos y libros sobre el suelo y la creación de tributación y valuación.

El *Lincoln Institute of Land Policy* es una fundación operativa privada cuya misión es mejorar la calidad del debate público y la toma de decisiones en las áreas de políticas de suelo y tributación de suelo en los Estados Unidos y el mundo. El Instituto se propone integrar teoría y práctica para contribuir a definir mejores políticas de suelo y compartir conocimientos sobre las fuerzas multidisciplinares que influyen en las políticas públicas. El enfoque sobre el suelo deriva del objetivo central del Instituto: abordar las conexiones entre la política de suelo y el progreso social y económico identificadas y analizadas por el economista político y autor Henry George.

El trabajo del Instituto está organizado en tres departamentos: Valuación y Tributación, Planificación y Forma Urbana, y Estudios Internacionales, siendo este último integrado por el Programa para América Latina y el Caribe y el Programa para China. El Instituto busca mejorar los procesos decisorios a través de educación, investigación, evaluación de políticas y proyectos de demostración, así como también mediante la divulgación de información en nuestras publicaciones, sitio web y otros medios. Nuestros programas reúnen a académicos, profesionales, funcionarios públicos y otros ciudadanos interesados, en un ambiente colegial de aprendizaje. El Instituto no adopta puntos de vista determinados, sino que sirve como facilitador del análisis y la discusión de estos temas, buscando marcar una diferencia hoy y ayudar a los futuros tomadores de decisiones sobre las políticas públicas del mañana.

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

113 Brattle St.
Cambridge, MA 02138 – 3400
EE.UU.

Teléfono: 1-617-661-3016
Fax: 1-617-661-7235
Email: lac@lincolninst.edu
Web: www.lincolninst.edu

Programa para América Latina en español:
http://www.lincolninst.edu/aboutlincoln/lac_espanol.asp



L LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

Compilación de 53 artículos originalmente publicados en la revista trimestral *Land Lines* a lo largo de los últimos 12 años, ahora traducidos al español para la audiencia latinoamericana del Instituto Lincoln. El compendio presenta un espectro del pensamiento original sobre los temas críticos en políticas de suelo urbano, basado en la experiencia del Instituto en la región.

ISBN 978-1-55844-264-1

