

Land Lines

REVISTA TRIMESTRAL DEL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

ENERO/FEBRERO 2017

El financiamiento de la conservación en Chile

Subsidios federales no utilizados

Cómo planificar para la equidad social

Bicicletas compartidas con apps en China

EDITORIA

Maureen Clarke

PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO

George W. McCarthy

PRESIDENTE DEL DIRECTORIO Y
GERENTE DE INVERSIONES

Kathryn J. Lincoln

DISEÑO

Sarah Rainwater Design
www.srainwater.com

COORDINADORA DE PUBLICACIONES

Susan Pace

TRADUCCIÓN

Nancy Missud
Language Schools International

EDICIÓN VERSIÓN EN ESPAÑOL

Heather Dubnick

EL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO es una organización independiente e imparcial cuya misión es colaborar en la solución de los desafíos económicos, sociales y medioambientales en todo el mundo, con el fin de mejorar la calidad de vida mediante enfoques creativos en cuanto al uso, la tributación y la administración del suelo. El Instituto Lincoln, una fundación privada creada en 1946, tiene como objetivo fundamentar el diálogo público y las decisiones sobre políticas de suelo mediante la investigación, la capacitación y la comunicación efectiva. El Instituto Lincoln reúne a académicos, profesionales, funcionarios públicos, gestores de políticas, periodistas y ciudadanos interesados con el fin de integrar la teoría y la práctica y brindar un foro de perspectivas multidisciplinarias sobre políticas públicas relacionadas con el suelo, tanto en los Estados Unidos como en el ámbito internacional.

La revista *Land Lines* se publica con frecuencia trimestral en los meses de enero/febrero, abril, julio y octubre con la finalidad de informar sobre los programas y actividades auspiciados por el Instituto.

Lincoln Institute of Land Policy
113 Brattle St, Cambridge, MA 02138

T 1 (617) 661-3016 ó 1 (800) 526-3873
F 1 (617) 661-7235 ó 1(800) 526-3944

CORREO ELECTRÓNICO PARA CONTENIDO EDITORIAL
mclarke@lincolninst.edu

CORREO ELECTRÓNICO PARA SERVICIOS INFORMÁTICOS
help@lincolninst.edu

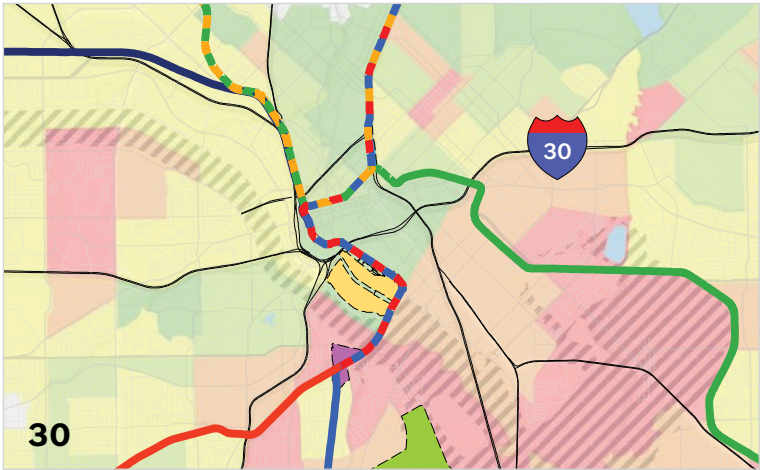
www.lincolninst.edu



LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

ÍNDICE

ARTÍCULOS DESTACADOS



8 La estrella del sur

Chile y el futuro del financiamiento de la conservación

A medida que se dispone a recibir la donación de tierras más grande del mundo de un único propietario (Kris Tompkins, ex gerente general de la marca Patagonia), Chile se prepara para ofrecer al mundo un modelo de financiamiento de terrenos destinados a paisajes a gran escala en la era del cambio climático: convocar a los líderes de negocios y a los ambientalistas para aprovechar de la mejor manera las enormes cantidades de financiamiento que se necesitan para salvar el planeta.

Tony Hiss

20 Dinero dejado sobre la mesa

Por qué las ciudades no están utilizando todos sus subsidios federales

Los subsidios federales son una fuente de financiamiento crítico para los recursos escasos de gobiernos estatales y locales en los Estados Unidos. Sin embargo, cientos de millones de dólares quedan sin gastar todos los años. Este artículo examina este problema complejo y propone ideas para mejorar el diseño de los programas de subsidios, con el objeto de mejorar la capacidad para absorber capital de las ciudades con problemas fiscales.

Loren Berlin

30 Cómo planificar la equidad social

Baltimore y Dallas están creando oportunidades en barrios segregados

Los planificadores de los Estados Unidos están reformando sus políticas para distribuir los recursos en el entorno edificado de manera más equitativa. He aquí cómo dos ciudades con un historial de la segregación están combatiendo la concentración de pobreza, proporcionando opciones de transporte, redes viales seguras, viviendas sociales con acceso a puestos de empleo, buenas escuelas, atención de la salud, alimentos saludables y espacios verdes.

Kathleen McCormick

DEPARTAMENTOS

2 Mensaje del presidente

Cómo transplantar las innovaciones en materia urbana

George W. McCarthy

5 Tecnociudad

Bicicletas compartidas con apps en China

Rob Walker

37 Nuevo libro del Instituto Lincoln

La naturaleza y las ciudades: El imperativo ecológico en el diseño y la planificación urbana
Editado por Frederick R. Steiner, George F. Thompson y Armando Carbonell



Parque Nacional Torres del Paine, Patagonia chilena. Crédito: DMITRY PICHUGIN / 500PX /National Geographic



Cómo transplantar las innovaciones en materia urban

CUANDO ORGANIZAMOS REUNIONES EN AMÉRICA LATINA, A VECES CONTRATAMOS INTÉRPRETES SIMULTÁNEOS PARA QUE AQUELLOS DE NOSOTROS QUE POSEEMOS UN LIMITADO CONOCIMIENTO DEL IDIOMA ESPAÑOL PODAMOS SEGUIR LA CONVERSACIÓN. Estos intérpretes son personas realmente dotadas, capaces de procesar palabras, contextos, significados y matices en nanosegundos. Ocasionalmente, ocurren divertidos tropiezos con los términos. Una palabra que se utiliza mucho en nuestras reuniones es “suelo”, que aparece con frecuencia cuando hablamos sobre “políticas de suelo” (en inglés, *land policies*). Pero “suelo” también se traduce como *soil* (es decir, “tierra” o “suciedad”). Así, gracias a algunos intérpretes, en ocasiones hemos participado en debates de alto nivel en los que se habla de *urban soil policies* (“políticas de suciedad urbana”). Esto me hizo reflexionar si los urbanistas podrían aprender algo de la agronomía.

Al igual que muchas de nuestras contrapartes, el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo ha establecido metas ambiciosas. Por ejemplo, uno de nuestros objetivos es poder utilizar políticas de suelo innovadoras para mitigar el cambio climático mundial o adaptarnos al mismo. Intentamos promover ciudades resilientes en cuanto a lo financiero. Planificamos ayudar a todos los niveles del gobierno a recaudar los ingresos necesarios para poder invertir, cada año, billones de dólares en infraestructura. Nuestras metas están fundamentadas en la Nueva Agenda Urbana (NAU), un acuerdo firmado por los estados miembros de las Naciones Unidas en Habitat III, la última Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible de la ONU. Nuestras metas también se encuentran alineadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, en 2015,

reemplazaron a los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el fin de que, a través de los esfuerzos que se hacen en todo el mundo, se logre un desarrollo sostenible para equilibrar los objetivos medioambientales, económicos y sociales para el año 2030.

Existen aproximadamente unas 650.000 jurisdicciones en nuestro planeta, entre las que se cuentan unas 30 megaciudades con poblaciones de más de 10 millones de habitantes, 4.321 ciudades con poblaciones de más de 100.000 habitantes, y más de medio millón de localidades con poblaciones menores a 10.000 habitantes. La implementación de la NAU y la consecución de los ODS requerirán que la mayoría de estos lugares sean alcanzados. ¿Cómo será posible cambiar el rumbo del desarrollo en tantos lugares?

Las organizaciones que intentan obtener mejores resultados en el ámbito social, económico o medioambiental a nivel mundial por lo general trabajan con teorías de cambio, es decir, modelos lógicos en los que se define un proceso a través del cual se alinean tácticas y actividades específicas con el fin de obtener el resultado deseado. Una teoría de cambio simplificada podría consistir en: 1) encontrar una innovación social o de políticas que haya tenido éxito; 2) estudiarla para comprender la razón por la que tiene éxito; 3) exportar la innovación a nuevos lugares; 4) medir el éxito obtenido; y 5) repetir los pasos 3 y 4 hasta que ya no sea necesario.

La mayoría de las teorías de cambio incluye maneras de extraer las intervenciones exitosas mediante la replicación y otros métodos. Sin embargo, existen problemas fundamentales con este modelo de “franquicias de cambio”. En primer lugar, no somos muy buenos en aprender del éxito o, incluso, de dar cuenta del mismo.

Podemos observar si un proyecto o programa es exitoso pero, por lo general, sólo podemos dar cuenta de por qué funciona de manera hipotética y sin probarlo. Con frecuencia, nuestras hipótesis son incorrectas, por lo que los intentos para replicar las intervenciones se marchitan y mueren. En otros casos, resulta imposible replicar los elementos clave de un programa. Así, por ejemplo, los éxitos tan celebrados de la Zona para Niños de Harlem no pudieron repetirse en ningún otro lugar. Todavía esperamos ver el nivel o impacto que ha tenido el Fideicomiso de Vivienda de Champlain al ser replicado en otras ciudades que enfrentan una insalvable escasez de viviendas sociales. Además, aunque existe un creciente interés por parte de varias ciudades en todo el mundo, todavía queda por ver si alguna ha logrado importar con éxito la práctica que se desarrolla en São Paulo de institucionalizar la recuperación de plusvalías del suelo en su bolsa de comercio.

Tal vez una de las razones por las que no logramos transplantar estos éxitos sea que somos incapaces de clonar, con sus características únicas, a los líderes que los llevaron a cabo. Quizás no podemos movilizar los tipos de recursos que existen en Nueva York, Burlington o São Paulo. O, simplemente, replicar el éxito resulta más difícil de lo que pensamos.

He dedicado las últimas tres décadas a intentar abordar problemas mundiales tales como la pobreza, la desigualdad y el cambio climático mediante intervenciones que pudieran crecer lo suficiente como para estar a la altura de la escala de estos problemas. Creía en la promesa de la innovación, ya fuera social, científica o relacionada con las políticas. Al igual que muchos de mis colegas y contemporáneos, creía que mi trabajo era encontrar una idea o práctica mágica que pudiera diseminarse en forma viral, replicándola o por combustión espontánea, sea como fuera. Me consideraba un explorador en búsqueda de una patata robusta que pudiera traer desde los recónditos extremos de los Andes para alimentar a las pululantes masas de Europa.

Sin embargo, hace poco he llegado a comprender la forma errónea en la que concebía

mi trabajo. Resulta bastante fácil rastrear las innovaciones que se van dando en todo el mundo, y sólo un poco más difícil encontrar las causas hipotéticas del éxito de dichas innovaciones. Sin embargo, es sumamente difícil transplantar una política, herramienta o práctica novedosa, y puede resultar costoso reubicar nuevas medidas creativas y verlas marchitarse en suelo extranjero.

En retrospectiva, no sorprende que seamos incapaces de extraer innovaciones sociales o de políticas mediante la replicación. Cada abordaje nuevo despliega un complejo ecosistema social, político y legal. Para reducir dicha complejidad, adivinamos cuáles son los elementos que sobresalen en cada contexto complicado para llegar a la causa de su éxito. Resulta difícil, si no imposible, realizar pruebas controladas para confirmar nuestras corazonadas. Por lo tanto, en lugar de ello, utilizamos el método de prueba y error: extraemos los proyectos, programas o políticas exitosas y las transplantamos en otro lugar; luego, esperamos que echen raíces, lo cual ocurre en raras ocasiones. Cuando fallan las replicaciones, es fácil atribuir dichas fallas a alguna deficiencia en el lugar de destino. Sin embargo, si prestáramos más atención a preparar el terreno para recibir las nuevas herramientas, prácticas o políticas, podríamos tener más suerte a la hora de replicar el éxito.

Y aquí es donde podemos aprender algo del manual del agrónomo. El suelo es también un ecosistema complejo. Está compuesto de minerales, materia orgánica y trazas de elementos que les ofrecen sustento a las plantas. No obstante, el proceso mediante el cual las diferentes plantas extraen los nutrientes del suelo es extremadamente complicado.

El proceso comienza con las raíces. En un entorno natural, los tallos, las hojas y las flores de las plantas, así como sus raíces, evolucionan a fin de adaptarse a la complejidad del suelo y a la variación del clima. Al inventar la agricultura, interrumpimos este proceso de evolución con el fin de cultivar especies no nativas en nuevos entornos. Utilizando técnicas de prueba y error, y mediante la investigación científica, los agrónomos aprendieron mucho sobre cómo cultivar

plantas nativas de un lugar en nuevos terrenos. Así, la patata, importada del Nuevo Mundo, se convirtió en un alimento básico en el Viejo Mundo durante el siglo XVIII. Sin embargo, al no tener en cuenta la complejidad del suelo y el entorno en su totalidad, se generó una serie de terribles consecuencias involuntarias, tal como la diseminación de plagas que dieron origen a una hambruna masiva en Irlanda y Finlandia.

Extraer un vegetal y plantarlo en otro lugar es una forma tosca de replicar el éxito. Los que se dedican a ciertos cultivos poseen maneras más sofisticadas de superar los problemas conjuntos que la complejidad del suelo y el clima traen aparejados. Los agricultores lo hacen abordando la planta como dos sistemas: el sistema de las raíces (que obtiene los nutrientes del suelo) y el sistema de las frutas o vástagos (que genera el producto deseado). Los viticultores toman variedades locales de una planta que ha tenido éxito y combinan sus raíces con la fruta de otra variedad diferente de la planta que se desea obtener. Los profesionales expertos los ayudan a combinar estos dos sistemas. Esta tarea fue celebrada por John Steinbeck en su obra *Las uvas de la ira*:

Los hombres que injertan los árboles jóvenes, las pequeñas vides, son los más inteligentes, porque su trabajo es el del cirujano, tierno y delicado; y estos hombres deben tener manos y corazón de cirujano para hender la corteza, colocar el injerto, cerrar las heridas y resguardarlas del aire. Estos son grandes hombres.

Por ejemplo, una bodega de Sonoma, California, que desee producir vinos utilizando una variedad de la uva Sangiovese puede importar las frutas de la región de la Toscana italiana e injertarlas en las raíces de una vid de la variedad Zinfandel que crece muy bien en el suelo local. No es necesario que los viticultores californianos sean científicos expertos en suelo para poder replicar una exitosa uva de la Toscana; sin embargo, sí deben poder identificar cuáles son las vides que se han adaptado con éxito a las complejidades del suelo local, y ser capaces de utilizar los sistemas de raíces

para nutrir y promover el crecimiento de la variedad elegida. Además, necesitan la ayuda de profesionales expertos para combinar ambas partes de la planta mediante un injerto.

A medida que pensamos en forma más expansiva acerca de la práctica de introducir nuevas políticas, herramientas y abordajes en los miles de lugares que necesitan ayuda para encontrar soluciones en cuanto al suelo, estamos aprendiendo muchísimo. Aprendemos formas de preparar el suelo para adoptar nuevas prácticas: por ejemplo, entendiendo las “reglas del juego” que definen el espacio local de políticas y proponiendo la revisión de las normas para permitir el desarrollo de las nuevas políticas. Otra opción sería estudiar el ecosistema institucional local para identificar quiénes son las partes interesadas más importantes e invitarlas a que, juntos, podamos iniciar el desarrollo de nuevas prácticas. Estamos aprendiendo que los particulares u organizaciones locales exitosas son la “raíz” que sustentará las innovaciones importadas y permitirá que se desarrollen saludablemente. Y también estamos aprendiendo que injertar una innovación importada en esta raíz local es una tarea delicada.

Muchas organizaciones se enfocan en identificar y premiar la innovación urbana, es decir, las intervenciones mágicas que nos ayudan a superar los problemas derivados de nuestros insistentes esfuerzos para urbanizar el planeta. En el Instituto Lincoln prestamos más atención al proceso de replicar el éxito. Continuaremos documentando y compartiendo lo que aprendamos en cuanto al trasplante de innovaciones. Ya sea que las ciudades utilicen la recuperación de plusvalías del suelo para financiar la infraestructura, ofrezcan viviendas sociales permanentes a través de fideicomisos de suelo comunitarios, o mejoren las escuelas públicas a través de sistemas de financiamiento público más resilientes respaldados por el impuesto a la propiedad, cada una de estas intervenciones deberá echar raíces en el suelo local para poder tener éxito. Esperamos poder estar allí para monitorear e informar los éxitos obtenidos. □

Mercado de bicicletas compartidas con apps en China

PARA IMPLEMENTAR UN SERVICIO DE BICICLETAS COMPARTIDAS QUE TENGA UN IMPACTO REAL SOBRE EL TRANSPORTE METROPOLITANO en general, hay que construir primero un buen sistema de estaciones de anclaje.

Hace falta “una red densa de estaciones en toda el área de cobertura”, aconseja la *Guía de planificación de sistemas de bicicletas compartidas*, publicada por el Instituto de Transporte y Política de Desarrollo. “La utilidad de los sistemas de bicicletas compartidas con anclaje depende de la presencia de una red de estaciones casi continua”, concuerda el Juego de Herramientas de Movilidad Compartida, creado por el Centro de Movilidad de Uso Compartido (*Shared-Use Mobility Center*), “y la construcción de la red es una tarea bastante intensiva en capital y mano de obra”. El proceso también requiere una planificación cuidadosa para colocar las estaciones en los lugares más efectivos y no generar efectos secundarios negativos sobre el entorno edificado.

Pero, ¿si se pudiera construir un sistema de bicicletas compartidas sin necesidad de estaciones, como algunas empresas nuevas están tratando de hacer en algunas ciudades principales de China? Un ejemplo de alto perfil es mobike, que se lanzó el año pasado y ya tiene una flota de decenas de miles en Beijing. Su director ejecutivo es un veterano de las operaciones de Uber en Shanghái, y cuenta con más de \$100 millones de dólares en inversiones de firmas financieras como Sequoia Capital y Warburg Pincus.

El método de mobike depende en gran medida de su app original para teléfonos inteligentes y la tecnología incorporada al diseño patentado de la bicicleta. Lo más significativo es que las bicicletas no necesitan una estación de anclaje ni tampoco una base de estacionamiento. En vez de eso, están equipadas con un candado especial en la rueda trasera, o sea que los usuarios

teóricamente las pueden dejar en cualquier lugar, salvo al interior y en otros pocos lugares. Para ubicar una bicicleta disponible, los usuarios consultan la app del servicio, que presenta un mapa que usa tecnología de GPS para ubicar la mobike más cercana disponible; pueden hacer la reserva con la app para asegurarse que nadie la saque primero. La app también genera un código de barras QR que se usa para abrir el candado.

La compañía es demasiado nueva para poder juzgar su desempeño, y también tiene competencia, incluyendo otra empresa sin estaciones llamada ofo. Pero su modelo sin estaciones puede ser tan



Ofo, una de las compañías de bicicletas compartidas sin estaciones de China, trata de atraer a estudiantes con precios bajos y una vasta red de distribución cerca de las universidades. Crédito: ofo

intrigante desde la perspectiva de planificación como desde el punto de vista del consumidor.

Zhi Liu ha estado siguiendo el desarrollo de programas de bicicletas compartidas en China por muchos años. Trabajaba anteriormente en el Banco Mundial, donde se concentró en parte en temas de transporte urbano. Liu es ahora director del programa de China en el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Centro de Desarrollo Urbano y Políticas de Suelo de la Universidad de Pekín/Instituto Lincoln en Beijing. Señala que es importante comprender el contexto que dio lugar a estas nuevas empresas.

China tiene un largo historial de ciclismo. Pero hasta para los dueños entusiastas de bicicletas, las calles mal cuidadas y el enorme tráfico dificultan el uso de bicicletas para recorrer grandes distancias a y desde el trabajo en las ciudades modernas de China. Por eso, cuando las alternativas de bicicletas compartidas emergieron en algunas ciudades en 2008, como complemento del metro y el autobús, la idea fue adoptada rápidamente. En 2011, el 12.º Plan Quinquenal de Transporte Nacional alentó explícitamente a los centros urbanos que desarrollaran sistemas de bicicletas compartidas como suplemento útil para los sistemas de transporte público existentes.

“Los planificadores y gobiernos municipales en la actualidad consideran que las bicicletas compartidas son un componente clave del transporte público”, explica Liu, “porque ayuda a resolver el problema de la así llamada ‘última milla’”. Es decir: Uno usa el transporte público, llega a una estación, y todavía falta otra milla más para llegar al destino final.

Los programas de gobierno en China no tienen el mismo problema de uso del suelo que puede ocurrir en una ciudad de los EE. UU., porque el suelo urbano es propiedad del estado. Pero tienen otros problemas persistentes. En 2011, cuando una conferencia del Banco Mundial se enfocó en las experiencias nacionales e internacionales de sistemas de bicicletas compartidas, las discusiones más importantes fueron sobre “gestión y sostenibilidad”, dice Liu. “¿Qué modelo de negocios es el más apropiado?”

Lo que surgió fue una mezcla de soluciones. En Hangzhou, un modelo impulsado por el gobierno

creó una compañía estatal que en la actualidad es presuntamente el sistema de bicicletas compartidas más grande del mundo. Otras ciudades han experimentado con varios híbridos públicos/privados, buscando un equilibrio para que el servicio sea lo suficientemente barato para atraer a los usuarios pero suficientemente redituable como para cubrir los costos.

Las últimas iniciativas son empresas como mobike y ofo, ambas operando en otras ciudades chinas. Sin duda tienen que encontrar el mismo equilibrio económico. Pero, quizás porque están muy bien financiadas, cada una parece concentrarse más por el momento en generar clientes y aceptación.

Ofo se concentra abiertamente en los estudiantes, usando bicicletas más livianas con candados de combinación, un sistema de distribución centrado en la universidad y un depósito muy bajo (13 yuan, o alrededor de \$2). Mobike se interesa más por los profesionales urbanos y/o entusiastas del ciclismo. El depósito es de 299 yuan (un poco menos de \$50); el alquiler cuesta 1 yuan por cada media hora. Sus bicicletas son más pesadas pero también durables y distintivas. “Escucho a mucha gente hablar sobre el tema”, dice Hongye Fan, consultora del Banco de Desarrollo Asiático con asiento en Beijing, y gerente de inversión de China Metro Corporation, quien ha hecho un seguimiento de los programas de bicicletas compartidas. “Es un modelo innovador en China y se está difundiendo muy rápidamente”.

Fan, que anteriormente era consultora de infraestructura financiera y gestión de activos en el Banco Mundial, señala algunos de los efectos secundarios más intrigantes de los modelos sin estaciones. La puesta en marcha de un sistema de bicicletas compartidas puede ser, necesariamente, un proceso muy estructurado que no deja mucho lugar para realizar modificaciones una vez que se hayan construido las estaciones; o, como dice Fan, “no permite pensar y analizar realmente: ¿Cuál es la verdadera demanda de los ciudadanos?”

Un sistema de bicicletas compartidas es una respuesta útil al problema de la última milla, continúa, pero “no hay una última milla universal”. De hecho, una estación ubicada en un lugar



Las bicicletas compartidas sin estaciones de anclaje en China cubren la “última milla” entre la parada más cercana de transporte público y el destino final de los usuarios. Crédito: ofo

fuera de la ruta acostumbrada de un usuario en particular puede convertir esa última milla en una milla y media. Un sistema parecido al de Uber o Zipcar, que se adapta más abiertamente a la demanda, podría evitarlo.

Y hay por lo menos algunos experimentos similares en otros lugares. Un ejemplo contrastante es el sistema AirDonkey de Copenhague, esencialmente una plataforma basada en app que permite a los dueños de bicicletas (incluyendo, notablemente, tiendas de bicicletas), alquilar sus bicicletas a otros. Esta empresa naciente espera que su modelo funcione en otras ciudades, incluso aquellas con un sistema tradicional de bicicletas compartidas.

Por supuesto, estos modelos crean otros problemas y barreras. Mobike ha tenido problemas con robos, lo cual probablemente sucedería en casi cualquier lugar del mundo, si bien la compañía ha dicho que es un problema que se puede contener. Además, el modelo gobernado por demanda podría crear un agrupamiento de bicicletas en lugares de destino muy populares en vez de puntos de origen, lo cual quiere decir que se tendrían que redistribuir físicamente.

Y, como apunta Fan, la planificación sigue jugando un papel crucial en la resolución de

problemas que estas empresas no pueden abordar, como el diseño y construcción de una infraestructura apropiada para que el viaje en bicicleta sea práctico y seguro, como carriles exclusivos para bicicletas. Pero esto es cierto en todos lados. Los programas de bicicletas compartidas han proliferado mucho en años recientes (África acaba de lanzar su primer sistema en Marrakech) y con aproximadamente 600 sistemas alrededor del mundo, las estrategias de financiación e implementación varían de un lugar a otro. “No hemos encontrado ningún modelo en particular que se adapte a todas las ciudades”, dice Liu.

En realidad, probablemente nunca encontraremos una solución universal. Y eso es precisamente la razón por la que mobike y otros modelos novedosos que se están introduciendo en China, el país con más sistemas de bicicletas compartidas del mundo, son importantes. La explotación de innovaciones tecnológicas de manera astuta ofrece nuevas rutas potenciales de interés a seguir. Veremos si otros se aferran a estas ideas y las aplican para ver adónde llevan. □

Rob Walker (robwalker.net) es colaborador de Design Observer y *The New York Times*.

Los astrónomos consideran el desierto de Atacama de Chile como uno de los mejores sitios del mundo para observar las estrellas. Crédito: BABAK TAFRESHI/ National Geographic Creative

LA ESTRELLA DEL SUR

CHILE Y EL FUTURO DEL FINANCIAMIENTO DE LA CONSERVACIÓN

Del 27 al 29 de septiembre de 2016, la Red Internacional de Conservación de Suelo (ILCN, por su sigla en inglés), un proyecto del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, patrocinó el “Taller sobre innovaciones emergentes en el financiamiento de conservación”; en Las Majadas de Pirque, cerca de Santiago de Chile. El taller atrajo a 63 participantes de ocho países para intercambiar opiniones sobre las herramientas y conceptos que pueden fortalecer las finanzas de conservación en el Hemisferio Occidental y más allá.

Las políticas, prácticas y casos de estudio discutidos en el taller abarcaron un amplio espectro de mecanismos de financiamiento innovadores para resolver los desafíos del desarrollo inmobiliario y el cambio climático. Entre otros, se trataron los siguientes temas: recuperación de plusvalías en América Latina; reestructuración de los mercados de seguros para aumentar la resiliencia de las ciudades y el financiamiento sostenible en casos de tormentas; incentivos financieros de conservación en la legislación chilena y estadounidense; mitigación compensatoria; redes de conservación orientadas a las finanzas; el papel de la sociedad civil y las finanzas de conservación en realizar el Acuerdo de París de 2015; el papel que los mercados de

capital podrían jugar para combatir el cambio climático; y en particular el liderazgo global emergente de Chile en el área de conservación de suelo.

Los organizadores del taller agradecen sumamente las contribuciones productivas de todos los participantes, así como la colaboración de los socios de la conferencia: el Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Harvard; Fundación Robles de Cantillana; el Bosque de Harvard, Universidad de Harvard; Las Majadas de Pirque; Qué pasa; y Templado. Los organizadores también invitan a los lectores a leer la transcripción oficial del taller e informarse sobre ILCN, una red que conecta a individuos y organizaciones de todo el mundo para acelerar la acción de voluntarios privados y el sector cívico con el objeto de proteger y guiar los recursos hídricos y del suelo: www.landconservationnetwork.org.

A continuación se relata la experiencia del renombrado autor Tony Hiss en el taller y sus observaciones sobre los espectaculares recursos naturales e inspiradores esfuerzos de conservación de Chile.

—Emily Myron, Directora del proyecto, ILCN

Tony Hiss

PARA LOS CONSERVACIONISTAS DE AMÉRICA DEL NORTE, INCLUSO UNA VISITA RELÁMPAGO A CHILE PUEDE SENTIRSE COMO UN ESTÍMULO DEL FUTURO, un encuentro con un potente rayo de luz que brilla hacia el norte. Esto ocurre gracias a la naturaleza del lugar, un escaparate de paisajes espectaculares organizados cuidadosamente en un montón alto y apretado a lo largo del país, una angosta franja de tierra entre el océano Pacífico y la cordillera de los Andes. También tiene que ver con los habitantes de este país y con lo que

Dada la rapidez con la que la biosfera se está calentando y cambiando, los gobiernos, por sí solos, no pueden financiar los billones de dólares necesarios para procurar y luego cuidar de aquellos lugares que deben perdurar para siempre.

tanto grupos como particulares han estado haciendo en los últimos cinco siglos y medio para proteger estos paisajes indispensables.

En una reunión a la que tuve oportunidad de asistir en la segunda mitad del año pasado en Las Majadas de Pirque (una especie de palacio de mazapán convertido en centro de convenciones en las afueras de Santiago), quedó en claro que una asociación entre América del Norte y América del Sur, que vio sus inicios a lo largo de varias décadas de colaboración silenciosa entre conservacionistas de los Estados Unidos y de Chile, ya está creando una especie de campo de fuerza hemisférico en cuestiones relacionadas con la conservación. Como resultado, sentimos al otro pilar de esta asociación, Chile (un país cuyo nombre significa, según una derivación, “fin de la tierra”), como un colega cercano, aunque se encuentre a más de diez horas de viaje en avión desde la Ciudad de Nueva York.

Con el fin de seguir afianzando esta afinidad, se realizó este evento, denominado “Taller sobre innovaciones emergentes en el financiamiento de la conservación” y organizado por la Red Internacional de Conservación del Suelo (ILCN, por su sigla en inglés) del Instituto Lincoln, que reunió a decenas de conservacionistas, funcionarios e inversores de ambos países, con una mayor representación del hemisferio occidental, para pensar sobre un desafío cada

vez más urgente: dada la rapidez con la que la biosfera se está calentando y cambiando, los gobiernos, por sí solos, no pueden financiar los billones de dólares necesarios para procurar y luego cuidar de aquellos lugares que deben perdurar para siempre con el fin de resguardar la biodiversidad.

A pesar de la gravedad del problema, cuando dos países que apoyan sólidamente la conservación —y más cuando cada uno de ellos tiene mucho que conservar— se unen para buscar nuevas soluciones, es un gran salto hacia adelante. Según Hari Balasubramanian, consultor canadiense cuyo enfoque es el valor de negocios de la conservación, la conferencia de tres días fue “¡Muy oportuna! Los conservacionistas siempre han estado en el negocio de la perpetuidad. Y ahora necesitamos trabajar aún más en lo que respecta al financiamiento y la administración de los suelos protegidos, para que perduren”.

Laura Johnson, directora de la ILCN, coincide: “La idea de que podemos desarrollar nuevas herramientas para financiar grandes visiones para la conservación es relativamente nueva. ¿Podemos encontrar los recursos que necesitamos para enfrentar el abrumador desafío de generar un trabajo de conservación del suelo

y del agua que perdure en el tiempo? El objetivo de la conferencia fue ayudar a responder a esa pregunta”.

La naturaleza especial de Chile

Desde luego, no todos los visitantes tienen la oportunidad de quedarse en un entorno tan elegante como Las Majadas, pero es fácil para un norteamericano sentirse como en casa en Chile, y no sólo por la abundancia de librerías que hay en Santiago o los resplandecientes rascacielos del centro financiero de la ciudad, al que se ha apodado “Sanhattan”. La sucesión de paisajes y climas que se da en el campo hace eco extrañamente de los que encontramos en nuestra costa del Pacífico de los EE. UU., al oeste de las Sierras —aunque la relación entre ambos países, en lugar de ser una imagen en espejo uno del otro, se parece más al reflejo invertido que veríamos si estuviéramos de pie a la orilla de un lago: los desiertos al norte; los glaciares y fiordos patagónicos bien al sur; y, en el medio, una región mediterránea soleada, similar a la del centro y sur de California, y una región de bosques templados brumosos, como las de Oregon o Washington). Nuestro otoño es su primavera. En cuanto a su longitud, Chile es tan grande como la distancia que existe entre Nueva York y San Francisco, aunque, respecto de su ancho, sus fronteras este y oeste —el océano Pacífico y la escarpada línea de la cordillera de los Andes— los siempre están más cerca entre sí que la distancia que existe entre Manhattan y Albany, Nueva York.

Aun así, los paisajes de Chile que tienen sus “pares” en los EE. UU. pueden darnos una lección de humildad a los norteamericanos: Chile no sólo tiene desiertos, sino el desierto más seco del mundo, el Atacama, conocido como “Marte en la Tierra”, con cielos nocturnos despejados que lo convertirán en la primera “reserva de luz de estrellas” del hemisferio occidental. En un año, este paraíso del astrónomo profesional albergará el 70 por ciento de los telescopios más grandes del mundo: para complementar al VLT (telescopio muy grande) actualmente en uso, se está construyendo un ELT (telescopio extremadamente grande) del tamaño de un estadio de fútbol,



Araucaria araucana, el árbol nacional de Chile, comúnmente conocido como “el rompecabezas de los monos”, es una especie antigua que, con frecuencia, se describe como un fósil viviente, debido al gran parecido que tiene con sus ancestros prehistóricos. Crédito: GERRY ELLIS/ MINDEN PICTURES/ National Geographic Creative

“En la actualidad, la oportunidad de caminar durante días entre cosas vivientes tan antiguas como la esfinge sólo resulta posible en Chile”.

mientras se habla de la posibilidad de construir un OWL (telescopio descomunamente grande) que, algún día, tal vez “revolucione nuestra percepción del universo, tal como lo hizo el telescopio de Galileo”, según afirman desde el Observatorio del Sur de Europa.

Hacia el sur, en la región de bosques templados de Valdivia, brumosa, fría y con densos soto-bosques de helecho y bambú (nuestra “jungla fría, fragante, silenciosa, enredada”, tal como la llamó Pablo Neruda, el poeta chileno ganador del premio Nobel), muchos de los árboles se encuentran entre los más añejos del mundo. Tal como lo expresó un visitante asombrado, Ken Wilcox, autor de *Chile’s Native Forests: A Conservation Legacy* (“Los bosques nativos de Chile: Un legado de conservación”): “En la actualidad, la oportunidad de caminar durante días entre cosas vivientes tan antiguas como la esfinge sólo resulta posible en Chile”.

El monarca de estos bosques de especies siempreverdes con aires de catedral es el alerce, un primo más desgredado y un poco menos alto



El bosque nativo de Valdivia, en Chile, aloja algunos de los árboles más antiguos del mundo, tal como el alerce, que puede vivir unos 3.600 años. Crédito: Kike Calvo/ National Geographic/ Getty Images

que la secuoya gigante de América del Norte, aunque mucho más longevo. Aun más impresionante es la araucaria (o “rompecabezas de los monos”), de 80 metros de altura, que, al igual que el alerce, se erige como una torre por sobre el follaje del bosque que la rodea: su tronco larguirucho y totalmente recto se ve coronado por una intrincada maraña formada por una densa superposición de ramas, cubiertas completamente de hojas puntiagudas y espinosas. Para dar una idea de su forma, pensemos en un paraguas con muchísimas varillas que se dio vuelta

La pasión que estos extravagantes paisajes han evocado en los chilenos es contagiosa y persistente, y tiene efectos de transformación.

debido a una tormenta. “Para un mono, sería un verdadero rompecabezas trepar este árbol”, observó Charles Austin, abogado de la época victoriana, aunque sería más acertado llamar a este árbol “rompecabezas de los dinosaurios”, ya que en Chile no hay monos y las hojas espinosas de la araucaria (que han sido así desde eras inmemoriales) evolucionaron con el fin de repeler a los gigantescos reptiles herbívoros que deambulaban por Gondwana, el antiguo supercontinente del hemisferio sur que comenzó a fragmentarse hace unos 180 millones de años.

Finalmente, tenemos a la Patagonia. Este territorio en el extremo sur de Chile, que ocupa un tercio del país y no se encuentra muy poblado, es un lugar de inmensidades insuperables, al que se ha dado en llamar una “geografía extrema”, donde todo tiene dimensiones extraordinarias y es realmente imponente: picos, glaciares, islas, fiordos, bosques. En las fotografías, los paisajes parecen haber sido retocados y dejan incluso a los mejores escritores sin palabras para poder describirlos. El icónico logo de la línea de instrumentaria Patagonia —que, alguna vez, pensé que representaba una fantasiosa mezcla paradisíaca de imaginarios picos dentados recortados sobre franjas de nubes curiosamente anaranjadas y púrpuras— es, para ser exactos, un esbozo muy simplificado, sutil y tenue del verdadero paisaje.

En realidad, las montañas, las nubes y la luz son bastante reales. Y este gráfico ni siquiera llega a representar los 13.000 kilómetros cuadrados del campo de hielo sur de la Patagonia, que se encuentra justo al lado de la cordillera (un campo de hielo es a un glaciar lo que un párrafo es a una palabra), ni lo que Gregory Crouch, montañista y autor de *Enduring Patagonia* (“Sobrevivir a la Patagonia”) describe como “el viento, un viento en ráfagas, un viento incesante e interminable”. Es un paisaje aún tan desconocido que, a lo largo de 80 kilómetros hacia el sur, todavía debe establecerse la frontera entre Chile y Argentina. Muchos visitantes que llegan a esta región sienten como si hubieran regresado a una época anterior al comienzo de todas las cosas.

Las amenazas al paisaje

Este país extraordinario fue el telón de fondo ideal para generar energía en nuestro salón de conferencias en Las Majadas. La pasión que estos paisajes extravagantes ha evocado en los chilenos es contagiosa y persistente, y tiene efectos de transformación. James N. Levitt, organizador de la conferencia y administrador de programas de conservación del suelo del Instituto Lincoln, resumió el sentir que todos teníamos cuando expresó que Chile “está destinada a convertirse en uno de los más importantes puntos focales ecológicos del mundo”.

De más está decir que esta es una historia con corrientes que se superponen. Para la minería —la industria más poderosa del país y un pilar de su economía nacional— el paisaje siempre ha sido una cáscara, algo que hay que pelar para que se revele lo que verdaderamente tiene valor en su interior: el cobre. Chile exporta un tercio de todo el cobre del mundo y depende en gran manera de los once mil millones de dólares anuales que este metal genera para el gobierno. Desde la época colonial española, lo que está bajo tierra siempre ha superado a lo que está sobre el suelo. Tal como lo expresó Neruda: “Quien no conoce el bosque chileno, no conoce este planeta”. No obstante, hasta hace muy poco, un bosque se talaba si impedía el desarrollo de una mina. No fue sino hasta esta última década que un tribunal chileno



Los picos de Los Cuernos se reflejan en el lago Pehoé, en el Parque Nacional Torres del Paine, en la Patagonia chilena. Crédito: DMITRY PICHUGIN / 500PX / National Geographic

dictaminó que una ladera mediterránea cubierta de árboles ubicada no lejos de Santiago tiene mucho más valor tal como está que si se la excava. Esta área, protegida desde 2013, se denomina hoy en día Santuario de la Naturaleza de San Juan de Piche. Durante una visita que realizamos a este lugar, tuvimos la oportunidad de estrujar una hoja, de perfume penetrante y limpio, proveniente de un peumo, un árbol siempreverde de 80 metros de altura con una corteza gris agrietada, lo que nos permitió participar en una experiencia capturada de forma inolvidable por Neruda:

Quebré una hoja enlosada de matorral: un dulce aroma de los bordes cortados me tocó como un ala profunda que volara desde la tierra, desde lejos, desde nunca. . . . Pensé cómo eres toda mi tierra: mi bandera debe tener aroma de peumo al desplegarse, un olor de fronteras que de pronto entran en ti con toda la patria en su corriente.

Al mismo tiempo, los ambientalistas han sido parte del proceso de sanidad nacional en un país que todavía hoy está emergiendo de la sombra

de lo que denominan “un 9/11 diferente”, es decir, el 11 de septiembre de 1973, el día en que los militares chilenos derrocaron al gobierno socialista elegido democráticamente y establecieron una dictadura brutal que duró 17 años. Heraldito Muñoz, el actual ministro de relaciones exteriores del país, escribió que, para muchos, fue “una terrible pérdida de la inocencia. Creíamos que nuestro país era diferente del resto de América Latina y que no caería preso de los horrores de la dictadura”. Las cuestiones relacionadas con la conservación fueron una de las maneras que tuvo el país para comenzar a ponerse en orden de forma pacífica: las demostraciones generalizadas de 1976 dieron como resultado la proclamación del alerce como monumento nacional. “Los militares nos llamaban ‘sandías’, es decir, verdes por fuera y rojos por dentro”, contó Rafael Asenjo, un veterano de aquellos días, en nuestra reunión. Asenjo es, actualmente, el presidente del Tribunal Ambiental de Santiago, y explica: “Pero si íbamos a los tribunales, a los jueces les costaba dictar sentencia en contra nuestra, ya que éramos apolíticos”. Los militares, que abogaban por ciertas reformas en pro del libre



El Parque Pumalín abarca los picos de los Andes, la costa del Pacífico y un 25 por ciento de las existencias de alerces añejos del país dentro de 290.000 hectáreas que administra la Tompkins Conservation. Crédito: Tompkins Conservation

mercado, sin querer dieron lugar a nuevos conservacionistas al subsidiar a los propietarios de bosques añejos de crecimiento lento para talar cientos de miles de hectáreas de estos árboles —que, según Rick Klein, fundador de Ancient Forest International, son verdaderos depósitos de la información genética más antigua sobre el agua— y reemplazarlos por monocultivos de pinos importados de América del Norte. Estos árboles de reemplazo crecen tan rápido que están listos para transformarse en pulpa de madera de exportación en sólo siete años. A principios de la década de 1980, el slogan de moda era: “La madera es el nuevo cobre”.

Los éxitos más importantes en cuanto a la conservación comenzaron a darse a partir de la restauración de la democracia en 1990, y continúan hasta el día de hoy. Por una feliz coincidencia, en el vuelo hacia Santiago, me senté al lado del ministro de relaciones exteriores Muñoz, que ahora es el defensor de la protección marina en el país (Muñoz fue uno de los pocos afortunados en salir con vida de la dictadura: de la única tortura que sufrió, le quedó una sola cicatriz, un dedo que nunca sanó correctamente). Los chilenos se consideran a sí mismos un “país

tricontinental”, reclaman derechos sobre la Antártida y soberanía sobre las Islas Desventuradas (a dos días de viaje en bote hacia el oeste desde tierra firme) y sobre la Isla de Pascua (otros cinco días más de viaje). En 2015, Chile creó una reserva marina de protección total del tamaño de Italia alrededor de las Islas Desventuradas. Según me informó Muñoz, hoy en día, la pesca ilegal es la tercera actividad delictiva más rentable del mundo (después del narcotráfico y la venta ilegal de armas). Un Área Marina Protegida (AMP) de mayores dimensiones (720.000 kilómetros cuadrados) que se está desarrollando alrededor de la Isla de Pascua junto con la comunidad polinesia local se convertirá en una de las regiones protegidas más grandes del mundo. Los buzos profesionales que han comenzado a explorar las aguas de las Islas Desventuradas dicen que el área se asemejaría a una Patagonia de las profundidades: “Las paredes de peces de colores brillantes hacen que resulte casi imposible ver tu mano enfrente de tu rostro. Sólo cuando nos encontramos en lugares prístinos como este podemos entender cómo eran las cosas antes de que llegaran los humanos”.

Líder mundial en conservación

Los primeros protectores de este país excepcional fueron los mapuches, un pueblo originario de la región centro-sur de Chile y del sudoeste argentino. Estos sagaces guerreros mantuvieron a raya, durante 400 años, a tres ejércitos sucesivos —primero, a las fuerzas enviadas por los Incas; luego, a los españoles; y, finalmente, al nuevo gobierno chileno independiente— y concentraron su creciente población en el centro del país, al sur de los desiertos del norte. Gran parte de la Patagonia no tuvo asentamientos permanentes hasta el siglo XX; actualmente, el 85 por ciento de los chilenos todavía vive en el Valle Central, donde las tierras que se encuentran ubicadas entre las grandes ciudades como Santiago se dedican en forma intensiva a la agricultura. Los viñedos de antaño están creciendo en tamaño y en cantidad; de forma más reciente, se han sumado una serie de huertos de aguacate que se extienden pendiente arriba, tal como si fueran expansiones urbanas descontroladas (al pasar por estos lugares, les dimos el nombre de “condominios de aguacate”).

El 19 por ciento del suelo chileno ha sido designado parque público o reserva pública (compárese con el 14 por ciento de los EE. UU.), por lo que Chile es líder mundial en conservación. No obstante, el 85 por ciento de los parques nacionales y otras áreas protegidas de Chile se encuentra en el sur del país, mientras que sólo el 1 por ciento de la superpoblada región central posee este tipo de protección, aunque, por derecho propio, se considera un paisaje especial, ya que es una de las cinco regiones ecológicas ricas en especies y distintivamente mediterráneas del mundo. Si tenemos en cuenta que el 90 por ciento de todos los terrenos fuera del sistema de parques nacionales es de propiedad privada, las expectativas para la tarea conservacionista podrían parecer desalentadoras; sin embargo, esto señala el camino hacia el futuro, gracias a un cambio brillante y sin precedentes en las leyes del país.

EL DERECHO REAL

Sólo unos meses antes de nuestra conferencia, y después de ocho años de persuasión y debates, el Congreso chileno sancionó por unanimidad la

ley de Derecho Real de Conservación: una nueva clase de derecho de propiedad que, según recuerda Rafael Asenjo, se había considerado como “una idea descabellada”. Esta ley invita a los ciudadanos chilenos a participar en actividades de conservación mediante el establecimiento de Áreas Protegidas Privadas (APP) que ahora gozarán de la misma duración y situación legal que los parques públicos. Esta ley democratiza el negocio de la perpetuidad al hacer de la protección un acto voluntario y personal . . . y considerablemente menos costoso. “No necesitamos comprar todo el suelo para salvarlo”, explica William H. Whyte en *The Last Landscape* (El último paisaje), un resonante manifiesto escrito en 1968 sobre el espacio abierto, que señalaba hacia “el antiguo instrumento del derecho de servidumbre”. Desde los tiempos medievales, sostenía Whyte, la propiedad del suelo se ha entendido como un “conjunto de derechos” que permite a los propietarios de inmuebles extraer el derecho a desarrollar el terreno y luego, en forma separada, vender o donar dicho derecho a una agencia de parques públicos o a un grupo sin fines de lucro (denominado “fideicomiso de

La biología conservacionista moderna ha demostrado que el suelo sin desarrollar posee un valor en constante aumento cuando se lo mantiene en su estado natural. Por lo tanto, no construir sobre un terreno, en lugar de limitar a sus propietarios, les otorga vía libre para amasar un capital natural.

suelo”) por una suma menor que el precio de compra completo de la propiedad. En las décadas posteriores al llamado de Whyte, 10.000.000 de hectáreas del paisaje de los EE. UU. (una superficie casi tan grande como el estado de Virginia) se han sometido al derecho de servidumbre. Sin embargo, aunque la idea se ha difundido por todo el mundo, esta solución no estaba disponible en Chile debido a que este país está regido por el derecho civil de tradición romana, tal como Italia o Suiza, a diferencia de los EE. UU.,

que es un país regido por el *common law* (o “derecho consuetudinario”).

El *common law* en los Estados Unidos y otros países de habla inglesa tuvo su origen en Inglaterra después de la conquista de los normandos, cuando el nuevo gobierno intentó coordinar las distintas costumbres regionales al otorgar a los jueces una considerable libertad para decidir qué tenían en común todas estas costumbres; así, los jueces pasaron a ser la fuente principal del derecho. En contraste, el resto de Europa se regía por leyes que habían sido establecidas para siempre, según se creía, por el emperador bizantino Justiniano en una compilación de derecho romano del siglo VI. Según el derecho civil, toda decisión de no construir sobre un terreno se considera una restricción al propósito principal de poseer una propiedad, a saber, que genere rentas para su propietario. No obstante, hace poco Jaime Ubilla, abogado de Santiago con experiencia internacional (posee un título de grado de la Universidad de Tokio, un doctorado de la Universidad de Edimburgo y habla chino mandarín), propuso que el derecho real de conservación es coherente con esta concepción ancestral, ya que la biología conservacionista moderna ha demostrado que el

suelo sin desarrollar posee un valor en constante aumento cuando se lo mantiene en su estado natural. Por lo tanto, no construir sobre un terreno, en lugar de limitar a sus propietarios, les otorga vía libre para amasar un capital natural. El resultado es una ley y un fundamento jurídico que otros países de derecho civil ahora pueden adoptar.

En Chile, la expectativa es que una de las primeras áreas que se vean beneficiadas por el derecho real sea el Santuario de la Naturaleza de San Juan de Piche, cuyos propietarios se endeudaron a fin de desafiar a los intereses mineros ante los tribunales. Además, este acuerdo podría coincidir oportunamente con otro desarrollo sin precedentes en el ámbito de la conservación de suelo privado en Chile: la inminente donación, por parte de un único propietario, de un aporte gigantesco realizado de una sola vez al sistema de parques nacionales del país.

EL PROYECTO DE CONSERVACIÓN “TOMPKINS CONSERVATION”

Todo comenzó como una broma aventurera: en 1968, dos norteamericanos en una camioneta destartada (quienes, más tarde, se llamaron a

sí mismos “conquistadores de lo inútil”) recorrieron América del Sur durante seis meses, en los que buscaron experiencias únicas esquiando, surfеando y escalando, hasta que “se amigaron con la idea de ingresar a la fuerza laboral industrial”. Entre otras cosas, escalaron el monte Fitz Roy, que actualmente se encuentra en la marca Patagonia. Los protagonistas fueron: Yvon Chouinard, quien, más tarde, fundó la empresa de indumentaria en 1973; y Douglas Tompkins, quien también se desempeñaba en la industria de la indumentaria, y había fundado y vendido The North Face para financiar el viaje y quien, al regresar a California, fundó Esprit, que vendió en 1989 para convertirse en lo que sus detractores llamaron un “barón de la ecología”. Tompkins se mudó a Chile y, en 1993, se casó con Kristine Tompkins, quien, hasta ese momento, había sido la gerente general de Chouinard en la empresa Patagonia. El matrimonio compró 810.000 hectáreas de terreno virgen en la Patagonia chilena y argentina de a cientos o miles de hectáreas por vez, lo que los convirtió en los mayores propietarios privados de tierras del mundo. El objetivo de los Tompkins era fundar una nueva marca, pero, esta vez, a perpetuidad. La estrategia: aportar sus tierras al sistema de parques nacionales de Chile a través de una serie de acuerdos, con lo que la establecieron, de a poco, como una fuerza irresistible, una “regla de oro” de lugares protegidos que Chile aún poseería en fideicomiso para el mundo unos 200 años después.

Lamentablemente, Doug Tompkins falleció hace poco más de un año en un extraño accidente de kayak. Por lo tanto, Kris Tompkins es ahora la encargada de completar este proyecto, que se anunciará durante este año, según lo informó en nuestra conferencia Hernán Mladinic, sociólogo y director ejecutivo de uno de los futuros parques nacionales y representante del equipo de Tompkins que está negociando los detalles finales con el gobierno chileno. Kris Tompkins donará sus últimas 405.000 hectáreas, la mayor donación de tierras de una sola vez que se haya realizado a un país. A su vez, el gobierno sumará 3.700.000 hectáreas de terrenos estatales, con lo que creará cinco nuevos parques nacionales y expandirá otros tres parques ya existentes. Todo al mismo

El matrimonio Tompkins compró 810.000 hectáreas de terreno virgen en la Patagonia, lo que los convirtió en los mayores propietarios privados de tierras del mundo. La estrategia: aportar sus tierras al sistema de parques nacionales de Chile a través de una serie de acuerdos, con lo que la establecieron, de a poco, como una fuerza irresistible.

tiempo. Un par de los nuevos parques han sido, hasta el momento, escaparates de la obra de Tompkins: el Parque Pumalín, que alberga un 25 por ciento de los alerces que todavía permanecen de pie sin haber sido talados en el país; y el Parque Patagonia, el mayor proyecto de restauración de praderas en el mundo, junto con sus especies clave, tales como el puma y el cóndor andino, un proyecto que, en palabras de Kris Tompkins, podrá recordarle a la gente “cómo solía ser el mundo en todos lados y cómo podría ser de nuevo”.

¿Cómo se ve la conservación desde una perspectiva del siglo XXIII? En una charla atípicamente honesta que dio en la Universidad de Yale durante la primavera pasada, Kris Tompkins explicó que tanto ella como su esposo siempre pensaron a gran escala. “Para nosotros, el apalancamiento lo es todo: cada vez que tenemos una operación en manos, vemos las posibilidades de expansión y pensamos, ¿cuál es el apuro para el apalancamiento?”. Lo pensaron seriamente con el fin de plantar una visión aún más abarcadora. “Si tenemos en cuenta que estamos gastando unos cientos de millones de dólares en proteger la tierra, queremos estar seguros de que nuestra inversión está lo más protegida posible. No voy a trabajar tanto si el proyecto solamente va a durar de 25 a 50 años”.

Los Tompkins siempre se consideraron a sí mismos como desarrolladores, aunque según una trayectoria diferente. Esto significa trabajar entre las personas y con las personas, mostrándoles que los parques son un negocio competitivo (“más rentable que el cobre”, como lo afirma Mladinic), y, al mismo tiempo, hacer algo interno que sólo produce efectos en forma gradual. Tal



El Parque Pumalín pronto formará parte del sistema de parques nacionales de Chile. Crédito: Antonio Vizcaino, América Natural

como señala Kris Tompkins: “Cuando se trata de paisajes de grandes dimensiones, lo primero que debes hacer antes de irte del lugar o morir es conseguirlo, para que la misma ciudadanía se enamore del paisaje y, así, se convierta en protectora de su sistema de parques nacionales. Para lograrlo, probablemente esto lleve una generación o una generación y media. Un parque es una enorme fábrica de dinero, pero, lo que es más importante, se convierte en un motivo de orgullo. Entonces, si llega alguna cabeza hueca, lo cual ocurre muy a menudo, e intenta ocupar los bordes de, por ejemplo, el Parque Nacional Olímpico, la gente se enfurecerá”.

El costo de salvar el paraíso

Para casi todas las especies, el mundo natural es un tipo de casa a remodelar, en lugar de ser un hogar soñado listo para habitar: es un depósito de materia prima que se puede allanar y remodelar. Así, tenemos nidos de aves y diques de castores, modificaciones ante el entorno que facilitan la vida y aumentan las probabilidades de sobrevivir. Los antropólogos médicos denominan a estas infraestructuras específicas a cada especie *ipsefacts*, es decir, “cosas que hacen por sí mismos”. Este concepto va más allá del ámbito de los artefactos (es decir, los cambios que los humanos hacen al entorno), ya que lo que hacemos es un impulso compartido: la necesidad de procurar el propio techo es universal e inevitable. No obstante, entretejer ramitas y plumas en forma de un pequeño recipiente redondo sin mucha profundidad tiene un efecto mínimo en el entorno, e, incluso, los diques de los castores no sólo son perjudiciales sino, a la vez, productivos, ya que generan grandes humedales, corriente arriba y corriente abajo, que benefician a muchas más especies de las que perjudican, mientras que nuestra remodelación del mundo ha traído condiciones de vida edénicas para muchos, pero, simultáneamente, ha desterrado a muchas otras especies e, incluso, ha llegado a destruir el paraíso.

Uno de los temas más espinosos y críticos en la conferencia surgió durante las charlas acerca de pagar por la perpetuidad. Los gobiernos y los

donantes privados han sido, tradicionalmente, los pilares de la conservación del suelo, pero se han detenido un poco desde la recesión mundial de 2008. El siguiente paso debe ser lograr que la comunidad de negocios e inversiones se involucre más en el tema. Este sector controla de 16 a 18 billones de dólares en ahorros globales; así, según nos explicó David Boghossian, director gerente de una firma de inversiones con responsabilidad social cuya sede se encuentra en Massachusetts, esto los convierte en “la fuerza más potente de cambio que tenemos a disposición”. Esto representa 30 veces más de lo que podrían donar los generosos filántropos de todo el mundo, cuyos aportes, comparativamente, parecerían un simple “resto decimal”.

Boghossian explicó esta cuestión con lujo de detalles en una presentación titulada “Cómo hacer que las inversiones de impacto sean aburridas”. El término “inversiones de impacto”, que se acuñó hace sólo una década, significa esperar un buen rendimiento financiero y, a la vez, hacer algo bueno por el mundo. Es una tendencia creciente, pero todavía está muy lejos de ser algo aburrido o confiable, lo cual es, según Boghossian, lo que se espera algún día de las inversiones de impacto, es decir, que sean operaciones diarias tan seguras y cómodas como abrir una cuenta bancaria.

Lo espinoso del asunto tiene que ver con el “costo de oportunidad”, es decir, la probabilidad de que un inversor pueda ganar dinero al ejercer un impacto negativo en el paisaje, ya que, en este sentido, los negocios se han establecido tradicionalmente sobre una base de tipo semi-*ipsefactual*. En condiciones de negocios a las que estamos acostumbrados, ningún daño que se ocasione al medioambiente en forma inadvertida afectará el resultado final. Es un factor externo, considerado como una compensación aceptable: el riesgo lo corre el planeta, no el inversor. En este sentido, la humanidad ha actuado como las demás especies, como si los paisajes que manipulamos fueran inextinguibles como el sol que nos ilumina, como si fueran inalterables como la gravedad.

Sin embargo, hace treinta años comenzamos a darnos cuenta de que el mundo sólo tiene una provisión finita de materia prima, por lo que la



Douglas Tompkins se enamoró de Chile durante una expedición que realizó en 1968, en la que escaló el monte Fitz Roy junto con su compañero Yvon Chouinard, que luego inmortalizó en la marca “Patagonia”. Crédito: Art Wolfe

sostenibilidad se convirtió en el lema. Hace diez años, cuando el cambio climático se convirtió en algo que la gente podía notar a simple vista, nos percatamos de que, mucho antes de que se acaben las reservas de petróleo y de carbón, el uso indiscriminado de estos recursos calentará el planeta de tal manera que podría poner en peligro todas las cosas: “los paisajes, las fuentes de agua y los cielos que nos brindan el fundamento común”, concluye Levitt.

Hasta hoy, la relación entre los conservacionistas y la comunidad de negocios siempre ha parecido una especie de eterno y silencioso juego de ajedrez. Los negocios hacen uso de ciertos terrenos antes de que los conservacionistas puedan contraatacar poniendo piezas en los flancos fuera de los límites y retirando al contrincante fuera del juego. No obstante, ahora no sólo corren riesgo los jugadores, sino también el lugar donde se juega. Los factores externos están penetrando en el interior, por lo que la comunidad de negocios deberá reforzar las acciones conservacionistas aun si sólo fuera para proteger sus propios intereses.

Y esto es lo que experimentamos en la conferencia: un cambio en la naturaleza de la realidad, una realineación del enfoque, que fue mucho más que solamente un cambio en las bases del financiamiento de la conservación.

Por último, la rosa detrás de la espina: si se requiere de todo un pueblo para educar a un niño (como bien lo expresa un proverbio africano), tal vez se necesite de todo un hemisferio para encauzar el medioambiente, mediante el trabajo conjunto de líderes de negocios y conservacionistas con el fin de salvar el planeta. □

Tony Hiss fue escritor de planta del *New Yorker* durante más de 30 años. En la actualidad, es un académico visitante en la Universidad de Nueva York. Es autor de 13 libros, entre los que se cuentan *The Experience of Place* (La experiencia del lugar) y el más reciente, *In Motion: The Experience of Travel* (En movimiento: La experiencia de viajar).

Por qué las ciudades no
están utilizando todos sus
subsidios federales

DINERO DEJADO SOBRE LA MESA

Loren Berlin

TODOS LOS AÑOS, LOS GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES DE LOS EE. UU. ESTÁN DEJANDO CIENTOS DE MILLONES DE DÓLARES DE SUBSIDIOS FEDERALES SOBRE LA MESA. El gobierno federal asigna estos fondos a estados y municipalidades, frecuentemente en forma competitiva, para ayudar a pagar por muchos de los servicios locales más básicos y críticos de una comunidad, como educación, transporte y seguridad pública. En el año fiscal 2015 solamente, la Oficina de Contabilidad Gubernamental (GAO, por su sigla en inglés) de los EE. UU. identificó aproximadamente US\$994 millones en fondos no desembolsados —dinero asignado pero aún no utilizado por sus beneficiarios— en cuentas de subsidios vencidas del Sistema de Gestión de Pagos (PMS, por su sigla en inglés), la plataforma más grande del país para distribuir dinero de subsidios federales, responsable por alrededor del 77 por ciento de todos los pagos de subsidios civiles federales. Más de la mitad de las cuentas habían vencido hace por lo menos uno a tres años (U.S. GAO 2016).

Esta tendencia causaría perplejidad en la mejor de las circunstancias, pero en el entorno actual, cuando tantas comunidades de los EE. UU. están teniendo dificultades económicas, es incomprensible. Más de 50 municipalidades se han declarado en quiebra desde 2010. Las escuelas públicas de Chicago tienen tantas dificultades económicas que los Servicios de Inversión de Moody han degradado la deuda del distrito recientemente a B3, que es “seis niveles por debajo del grado de inversión”, dijo la vicepresidenta de Moody, Rachel Cortez, en una entrevista en *Marketplace* (Scott 2016). En Petersburg, Virginia, una comunidad de 32.000 habitantes ubicada a menos de 30 millas de Richmond, la ciudad se ha atrasado tanto en sus pagos de la deuda que los equipos de bomberos y rescate han sido confiscados, los prestamistas dejaron de hacer préstamos a la ciudad y los funcionarios han aprobado medidas para recortar servicios públicos y aumentar impuestos.

Estos dólares son una fuente crítica de financiamiento para los gobiernos estatales y locales. Sin fondos de subvención federal, los estados y

En el ejercicio fiscal 2015 solamente, la Oficina de Contabilidad Gubernamental de los EE. UU. identificó aproximadamente US\$994 millones en fondos no desembolsados —dinero asignado pero aún no utilizado por sus beneficiarios— en cuentas de subsidios vencidas del Sistema de Gestión de Pagos (PMS, por su sigla en inglés).

las municipalidades quizás tengan problemas para proporcionar bienes y servicios esenciales o conseguir préstamos, o deberán cubrir sus costos aumentando impuestos y cargos para sus residentes, reduciendo la cantidad de dinero local disponible para pagar por las necesidades críticas de la comunidad. “Hay mandatos estatales que limitan la manera en que los condados y ciudades pueden recaudar fondos. Si bien pueden cobrar impuestos sobre la propiedad y potencialmente impuestos sobre los ingresos o las ventas, no se encuentran en una situación donde pueden recaudar todo el dinero que quieren”, dice Jenna DeAngelo, gerente de programa del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. “Los fondos federales son esenciales para ayudar a llenar esta brecha de financiamiento y pagar por servicios que cimientan el entramado de una comunidad, como puentes, salarios de maestros, cuerpos de bomberos, y reparación de baches. La lista es muy larga”.

Subsidios intergubernamentales

En 2016, el gobierno de los EE. UU. asignó aproximadamente US\$666.000 millones en subsidios federales para respaldar programas estatales y locales. Estos subsidios intergubernamentales, financiados con dólares de impuestos federales, están diseñados para promover eficiencia económica, redistribuir recursos, estabilizar la economía y promover la innovación. Estos son subsidios para incentivar a los gobiernos locales a invertir en infraestructura y otros bienes y servicios que

benefician a los residentes más allá de su jurisdicción, subsidios para ayudar a adoptar prioridades políticas federales, y subsidios para iniciativas piloto que serían difíciles de impulsar con un solo programa de alcance nacional. En otras palabras, el gobierno federal usa el dinero para ayudar a los estados y municipalidades a construir comunidades fuertes y vibrantes que atraen y retienen a los residentes y a su vez establecen sus propias bases tributarias locales.

Puede ser complicado navegar este amplio campo de subsidios federales. Hay más de 1.700 programas de subsidios intergubernamentales y dos tipos principales de subsidios.

Los subsidios por categoría constituyen la mayoría de los subsidios federales, y se pueden usar sólo para un fin en particular. Algunos se distribuyen por fórmula, como el Subsidio de Fórmula para Áreas Urbanizadas de la Administración de Transporte Federal, que proporciona financiamiento a comunidades urbanas para actividades de planificación relacionadas con el transporte, y es proporcional a la densidad de población. Otros se distribuyen por medio de un proceso de solicitud competitiva, como el Programa de Inversión en Transporte para Generar Recuperación Económica (TIGER, por su sigla en inglés) del Departamento de Transporte, una iniciativa de US\$5.000 millones que financia

“Los fondos federales son esenciales para ayudar a pagar por servicios que cimientan el entramado de una comunidad, como puentes, salarios de los maestros, cuerpos de bomberos y reparación de baches”.

los proyectos de transporte con mayor posibilidad de producir beneficios económicos y medioambientales significativos en un área metropolitana, una región o todo el país.

El otro tipo principal de subsidio son los subsidios en bloque, que se utilizan para funciones definidas muy ampliamente, como desarrollo comunitario o servicios sociales, y brindan más flexibilidad a los beneficiarios estatales y locales para cumplir con las metas del programa. Un



Los subsidios federales ayudan a las ciudades a reparar baches y otros daños viales en las municipalidades de los EE. UU. Crédito: Justin Sullivan/Getty Images

ejemplo de subsidio en bloque prominente es el Subsidio en Bloque para Desarrollo Comunitario (CDBG, por su sigla en inglés) del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, que respalda la construcción de viviendas sociales, creación de puestos de empleo y servicios a poblaciones vulnerables. Hasta 2014, el gobierno federal había otorgado US\$144.000 millones en fondos CDBG a ciudades, condados y estados.

Estos subsidios son administrados por docenas de departamentos federales y agencias independientes, pero el más grande es el Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS, por su sigla en inglés), que es responsable por el 22 por ciento de los subsidios y administra el Sistema de Gestión de Pagos (PMS, por su sigla en inglés), utilizado principalmente por HHS pero también por los Departamentos de Trabajo, Agricultura, Seguridad Nacional y el Tesoro, entre otros. No hay un sistema centralizado para que todas las agencias y programas puedan reportar y hacer el seguimiento de las asignaciones de subsidios y sus desembolsos, de manera que es virtualmente imposible saber precisamente qué porcentaje de las transferencias intergubernamentales permanece sin utilizar cada año. La

GAO y otros investigadores pueden esclarecer sólo piezas separadas de todo el rompecabezas.

Tampoco está claro lo que pasa con los fondos no utilizados, ya que ello depende de los parámetros del programa de subsidio. “A diferencia de los contratos federales, los subsidios federales no están gobernados por un solo juego de reglas a la hora de devolver el dinero desembolsado pero no utilizado”, explica Robert Cramer, consejero legal general asociado de la GAO, refiriéndose a la recuperación de fondos que ya se han desembolsado. “Los términos varían en función de cómo se structure el subsidio. Las disposiciones de un subsidio permiten flexibilidad que otro no permite. Lo que se haga en última instancia con los fondos que el beneficiario no utiliza y son recuperados por una agencia también puede variar”. En algunos casos, el dinero se tiene que devolver al Departamento del Tesoro, que mantiene una base de datos de inversiones permitidas con dicho dinero. En otros casos, se puede reasignar a la agencia que proporcionó el subsidio originalmente. Algunos fondos pueden permanecer sin utilizar por décadas, si fueron asignados sin fecha de vencimiento.

Muchos funcionarios gubernamentales son renuentes a divulgar públicamente los problemas que pueden tener para usar los subsidios federales, lo cual contribuye a la falta de claridad para comprender lo que está ocurriendo. “Nadie quiere parecer incompetente”, explica George W. McCarthy, presidente y director ejecutivo del Instituto Lincoln.

Según McCarthy, cuando una ciudad no gasta los dólares federales asignados, ello puede resultar en un aumento en los impuestos locales. Los gobiernos locales comúnmente usan el impuesto sobre la propiedad como una fuente de ingresos “residual”, o sea que una vez que hayan cobrado todos los otros ingresos, incluyendo los fondos de subsidios federales, fijan sus tasas del impuesto sobre la propiedad para suplir la diferencia entre lo cobrado y los ingresos que necesitan. Por lo tanto, toda fuente de ingresos que no se cobre y utilice impone una carga adicional para los propietarios contribuyentes. “Si los contribuyentes, que ya sufren una carga tributaria elevada, se llegan a enterar que su

gobierno local no está usando todos los fondos disponibles, y llegan a la conclusión de que para compensar están aumentando las tasas del impuesto sobre la propiedad, es probable que se pongan furiosos y lo expresen en las urnas”, dice McCarthy. “También se traduce en decisiones por parte de los gobiernos locales para demorar el mantenimiento de infraestructura en vez de aumentar el impuesto sobre la propiedad, lo que en última instancia reduce el valor de las propiedades o genera una carga tributaria más alta cuando se produce la crisis inevitable debido a una falla de infraestructura”.

Pero la disfunción burocrática o incluso la corrupción son explicaciones inadecuadas para la preponderancia de fondos federales sin utilizar, dice Erika Poethig, directora de iniciativas de política urbana del Instituto Urbano, y una arquitecta principal de la iniciativa Ciudades Fuertes y Comunidades Fuertes (Strong Cities and Strong Communities) del presidente Obama, que trata de ayudar a localidades en crisis a utilizar mejor sus recursos, incluyendo los subsidios federales. “Hay una serie de razones, algunas buenas y otras malas, por la que un gobierno estatal o federal deja dinero sobre la mesa. Y por supuesto hay otros problemas debido a la burocracia. Pero en general se trata de personas que están tratando de hacer lo que corresponde con programas que no necesariamente prestan atención a las diferencias comunitarias. Fundamentalmente, el factor principal es que las políticas federales no se adaptan necesariamente a todas las ciudades y a su condición: saludable, en recuperación o en crisis profunda”.

Diseño y administración de los programas

Para poder distribuir fondos intergubernamentales de manera efectiva, tanto las agencias que otorgan los subsidios como los beneficiarios tienen que cumplir sus funciones. El gobierno federal tiene que diseñar programas que los beneficiarios puedan usar en la práctica. Los gobiernos estatales y locales tienen que cumplir con los requisitos del subsidio. Todas las partes tienen que efectuar un seguimiento apropiado y administrar

los fondos en forma diligente. Si bien la mayor parte del dinero de subsidios federales se distribuye exitosamente, sigue habiendo instancias donde del dicho al hecho hay mucho trecho.

DISEÑO DEFECTUOSO DEL PROGRAMA

Para empezar, es complejo crear un programa de subsidios que funcione bien. En febrero de 2010, el presidente Obama estableció el Fondo para los Más Afectados (Hardest Hit Fund o HHF), una iniciativa de US\$7.600 millones para financiar programas de prevención de ejecuciones hipotecarias en 18 estados y el Distrito de Columbia, brindando ayuda a propietarios que tenían dificultades económicas. HHF, diseñado para aprovechar la experiencia y el conocimiento de autoridades estatales y locales, se proponía respaldar soluciones diseñadas a la medida para una situación específica en la comunidad. En consecuencia, dependía de una red masiva de socios estatales y locales para administrar el programa, lo cual no sólo descentralizó las operaciones, sino que también creó una gran cantidad de papeleo administrativo. HHF y los socios participantes tenían que poner en práctica el programa dentro de un marco complicado definido por media docena de leyes federales, estatales y locales, que a veces variaban según el estado o la comunidad. El Tesoro de los EE. UU. también era responsable por negociar acuerdos individuales con cada autoridad de vivienda que participaba en el programa. En este marco, HHF tardó en ponerse en marcha. Casi dos años después de su creación, sólo el 3 por ciento de los fondos disponibles —US\$217,4 millones— se había utilizado, a pesar de las buenas intenciones y las obvias necesidades.

El fracaso inicial de HHF no es un secreto. “En varios momentos del programa, la Oficina del Inspector General Especial concluyó que no había objetivos o metas centralizadas para medir la efectividad del programa HHF. Varios informes señalaron que esta falta de métrica se debió en parte al temor de afectar la ‘naturaleza dinámica’ del programa. Por el contrario, llevó a una falta de contabilidad, efectividad y subutilización de los fondos de subsidios”, dice Lourdes Germán, directora de Iniciativas Internacionales e

institucionales del Instituto Lincoln. En una acción inusual, el Departamento del Tesoro implementó cambios para corregir el curso, introduciendo por ejemplo la posibilidad de incluir acciones de remediación de zonas deterioradas como parte del programa. Desde entonces, HHF se ha convertido en una fuente principal de fondos federales para remediación de áreas deterioradas y ha sido tan efectivo que en 2016 se asignaron US\$2.000 millones más para los estados que participan en HHF.

“La historia del programa HHF ilustra el núcleo del problema”, dice McCarthy. “En la medida que los subsidios sin utilizar son un síntoma de los defectos de diseño del programa, hay pocas maneras de exponer estos defectos y resolverlos, porque no hay un foro donde se puedan discutir estos problemas. Eso es lo que hizo de HHF un programa tan inusual. La distribución inicial extremadamente lenta de fondos dio una oportunidad para que las comunidades comunicaran al Tesoro por qué era tan difícil utilizar un dinero que no se adaptaba al fin buscado. El Tesoro utilizó su discreción reglamentaria para implementar un programa más útil y práctico para las comunidades. Pero la mejora del diseño de un programa por discreción reglamentaria es inusual. En vez de eso, lo que ocurre normalmente es que los programas siguen existiendo tal como fueron concebidos, ya sea que hayan sido diseñados en forma efectiva o no. La responsabilidad por el éxito del programa recae en las comunidades, y muy pocas veces se les pregunta si el programa funciona bien para ellas”.

CIERRES MAL MANEJADOS

Pero no basta con diseñar un programa efectivo. También tiene que ser administrado correctamente a lo largo de las cuatro etapas del ciclo de vida típico de un subsidio federal: la etapa pre-otorgamiento, cuando el programa se anuncia y se reciben y analizan las solicitudes; la etapa de otorgamiento, cuando las partes acuerdan los términos del subsidio, incluyendo la cantidad de tiempo que tiene el beneficiario para gastar los fondos; la fase de implementación, cuando el beneficiario gasta el dinero; y la etapa de cierre, cuando se reciben y evalúan los informes finales



En 2015, el Departamento de Transporte de los EE. UU. anunció que más de 61.000 puentes eran estructuralmente deficientes y necesitaban reparaciones significativas, un trabajo financiado parcialmente por subsidios federales (U.S. DOT 2014). Crédito: Spencer Platt/Getty Images

una vez que los fondos se desembolsaron y/o llegó la fecha de terminación del subsidio. Los procedimientos de “cierre” están diseñados para asegurar que el beneficiario haya satisfecho todos los requisitos financieros, haya enviado todos los informes requeridos y haya devuelto todo el dinero sin utilizar a la agencia.

Estos procedimientos de cierre son críticos para maximizar los dólares de subsidio disponibles, ya que esta es la oportunidad que tiene la agencia para aplicar los fondos sin desembolsar en otros proyectos o subsidios nuevos, o devolver el dinero al Tesoro, dependiendo de los términos singulares de cada programa de subsidios. Si no se cierra un subsidio de manera oportuna, se crean oportunidades de malgasto, fraude o mala administración, ya que los beneficiarios siguen gastando fondos más allá de su fecha de vencimiento o dejando los fondos sin gastar en las cuentas, donde acumulan cargos administrativos.

De todas maneras, las agencias que otorgan los subsidios a veces no los cierran como deben, poniendo en peligro la utilización de cientos de millones de dólares. En septiembre de 2011, la GAO reportó US\$794,4 millones en fondos de subsidios sin utilizar de casi 400 programas distintos en el sistema de pagos PMS —aproximadamente el 3,3 por ciento de los fondos totales disponibles para estos subsidios— y US\$126 millones adicionales en un segundo sistema de pagos. Según la GAO, esto representa una mejora con respecto al ejercicio fiscal 2006, cuando la GAO recabó datos similares. Los saldos sin gastar suman más de US\$200 millones menos que los casi US\$1.000 millones que se encontraban en el PMS en 2006, aun cuando los desembolsos de subsidios a través del PMS aumentaron

aproximadamente un 23 por ciento, de US\$320.000 millones en 2006 a US\$415.000 millones en 2011 (U.S. GAO 2012). No obstante, cuando se descomponen los datos de 2011 en agencias individuales o programas específicos de agencias, la cantidad total de dinero sin utilizar puede representar entre el 2,7 por ciento a un increíble 34,8 por ciento de los subsidios de una agencia o programa para dicho periodo.

En una serie de agencias, los obstáculos para cerrar los subsidios correctamente incluyen sistemas y políticas inadecuadas de reconciliación de cuentas, baja priorización de los procesos de administración de subsidios y demoras innecesarias en disponer de los fondos sin utilizar, según informes independientes de la GAO como también de los Inspectores General de los departamentos de Agricultura, Educación, Energía, Salud y Servicios Humanos, Seguridad Nacional y Trabajo.

El gobierno federal tiene que diseñar programas que los beneficiarios puedan usar en la práctica. Los gobiernos estatales y locales tienen que cumplir con los requisitos del subsidio. Todas las partes tienen que controlar y administrar los fondos en forma diligente.

FALTA DE CAPACIDAD LOCAL

Pero el gobierno federal no es el único responsable por asegurar que se utilicen los subsidios federales. Los estados y localidades que reciben los fondos juegan un papel igualmente importante en los resultados obtenidos. Si bien hay una tendencia a suponer que sólo las municipalidades con crisis fiscales no usan su asignación de subsidios en forma completa, esto no es así, dice McCarthy. “Uno se sorprendería al ver algunas de las ciudades que dejan fondos federales sobre la mesa. Es fácil pensar que es mayormente un asunto de las ciudades con problemas, porque quizás han tenido que despedir personal o les falta algún otro recurso para poder administrar los subsidios en forma efectiva. Pero en realidad hemos tenido muchas conversaciones con

funcionarios no sólo en las ciudades con problemas sino en otras que son florecientes, quienes han reportado dificultades para utilizar sus subsidios federales. Las estimaciones que hemos recibido indican que entre un 9 y 20 por ciento del dinero asignado no se gasta en un año dado”.

Hay muchas razones por las que una municipalidad puede o no gastar su subsidio federal en forma exitosa. Una comunidad puede renunciar voluntariamente a los fondos debido a un desacuerdo filosófico con la prioridad política subyacente del programa de subsidios. En respuesta a la declaración del presidente Donald J. Trump de que retendrá fondos federales a las tan llamadas “ciudades santuario” (comunidades que deciden no procesar a los inmigrantes indocumentados solamente por violar las leyes de inmigración federales), numerosas ciudades y estados han declarado que se arriesgarán a perder el dinero en vez de modificar sus políticas, incluyendo la Ciudad de Nueva York, que podría perder casi US\$10.400 millones, y Santa Fe, que podría perder US\$6 millones, lo cual representa aproximadamente un 2 por ciento de su presupuesto anual.

O una comunidad puede terminar dejando dinero sobre la mesa debido a que sus circunstancias han cambiado, dice McCarthy. “A veces la manera en que una municipalidad tenía intención de usar el dinero ha cambiado. Por ejemplo, puede haber recibido el dinero para un proyecto que ya no se está implementando. O el estado financiero de la municipalidad ha cambiado. En esos casos, es perfectamente legítimo no gastar el dinero”.

Otras veces, la confiscación de fondos se produce sin intención, frecuentemente por errores de uso o administración del dinero. Para usar un subsidio federal en forma exitosa, la comunidad no sólo tiene que invertir los fondos de acuerdo a las pautas del programa sino también presentar informes sistemáticos, exactos y puntuales sobre cómo se está usando el dinero. De lo contrario, se puede producir una “determinación de auditoría”, el término utilizado para describir un problema significativo que se encontró al realizar una inspección de cuentas. Los dólares de subsidio asociados con una determinación de auditoría

corren el riesgo de ser confiscados por el gobierno federal. Para evitar estos tipos de errores, las comunidades tienen que invertir en sistemas informáticos confiables y en personal que tenga destrezas especializadas de administración de subsidios.

Las municipalidades con problemas fiscales frecuentemente carecen de por lo menos algunos de estos recursos. Dada su merma en el presupuesto y sus deudas crecientes, se pueden ver obligadas a reducir su personal, lo cual a su vez puede afectar significativamente su capacidad para administrar los subsidios. Este fue el caso de Detroit, que se convirtió en la municipalidad más grande del país en declararse en quiebra en el año 2013. En los años previos a su quiebra, la capacidad de Detroit para acceder y utilizar fondos de subsidios federales decayó enormemente. Entre 2008 y 2013, las inversiones de subsidios federales de la ciudad se redujeron en más del 30 por ciento, al mismo tiempo que los subsidios federales en todo el país aumentaron casi un 20 por ciento en el mismo periodo. Aproximadamente durante el mismo periodo, la ciudad perdió el 34 por ciento de sus empleados de tiempo completo (alrededor de 4.500 personas) incluyendo un tercio del personal del Departamento de Planificación y Desarrollo, que administraba aproximadamente US\$265 millones en subsidios de CDBG y el Programa HOME de Sociedades de Inversión del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD, por su sigla en inglés) recibidos por la ciudad durante ese periodo.

La reducción de personal significó no sólo la pérdida de empleados sino también de conocimientos críticos, potenciado por la falta de políticas y procedimientos documentados, dice John Hill, el director financiero de la ciudad de Detroit. “En ese entonces, Detroit no tenía un buen sistema para reportar y hacer el seguimiento de subsidios”, dice Hill, que comenzó a trabajar en Detroit en septiembre de 2013 como parte de un equipo responsable por ayudar a la ciudad a corregir sus problemas de administración de subsidios. “Si la ciudad hubiera implementado un grupo de seguimiento y cumplimiento de informes, ello habría ayudado a no tener que dejar dinero sobre la mesa y a no cerrar correctamente proyectos



Para usar más de lleno el dinero de los subsidios, Detroit invirtió en un sistema informático moderno y centralizado, una Oficina de Gestión de Subsidios (OGM, por su sigla en inglés) centralizada y un director de desarrollo que coordina los esfuerzos con el personal de todos los departamentos municipales. Crédito: ManaVonLamac

viejos, por ejemplo. En el pasado, cuando alguien se iba, también se perdía todo el conocimiento institucional que esa persona tenía, porque no había políticas y procedimientos documentados que permitieran transferir la responsabilidad por administrar los subsidios a otro empleado”.

Los sistemas de tecnología informática (IT, por su sigla en inglés) también juegan un papel crítico en la preservación de este tipo de conocimiento institucional y en efectuar el seguimiento y generar los informes necesarios para administrar los fondos de subsidio. En los años que precedieron a la declaración de quiebra, las autoridades superiores de Detroit “no sabían cuál era el monto total de subsidios que la ciudad recibió del gobierno federal, porque sus sistemas de IT no se comunicaban entre sí. . . . La información de las cuentas de subsidios aparecía en varias hojas de cálculo ad-hoc que no coincidían necesariamente con el sistema de contabilidad central de la ciudad. Y los libros contables de Detroit no se actualizaban automáticamente con los sueldos pagados por los subsidios o los datos del presupuesto . . . con lo cual fue imposible capturar información financiera confiable”, según un informe de la GAO de 2015 sobre el impacto de los problemas fiscales de Detroit y Flint, Michigan; Camden, Nueva Jersey; y Stockton, California en la administración de subsidios (U.S. GAO 2015). La ciudad no se ajustó a prácticas básicas de

Detroit, que en una época era el emblema de mala gestión en los subsidios, es ahora un modelo para otras comunidades.

contabilidad, creando registros que no se reconciliaban y fondos que corrían el riesgo de vencer. Estas y otras deficiencias de IT dieron lugar a determinaciones de auditoría que obligaron a Detroit a pagar por sus errores con dinero de sus fondos generales, cuyos recursos ya estaban exigidos.

Una falta básica de capital puede multiplicar estos problemas porque limita la capacidad de una municipalidad para solicitar subsidios federales, creando un sistema de retroalimentación negativa donde las comunidades más necesitadas de fondos no los pueden acceder. Las autoridades de la ciudad de Flint postergaron por tres años su solicitud al Departamento de Transporte para un subsidio del Programa de Inversión en Transporte para Generar Recuperación Económica (TIGER), que se evalúa en parte por la cantidad de dinero no federal que una municipalidad puede invertir en el proyecto de transporte propuesto, porque no tenían seguridad de poder proporcionar fondos locales en el corto plazo. También decidieron no solicitar algunos fondos federales que incluían disposiciones de “mantenimiento de esfuerzo”, porque hubiera requerido que la ciudad mantuviera una suma de inversiones locales en el

proyecto por una cantidad fija de años, debido a la preocupación por no poder satisfacer este requisito.

DETROIT: TIEMPOS DIFÍCILES QUE DEMANDAN SOLUCIONES

Detroit, que en una época era el emblema de una gestión inefectiva de subsidios, es ahora un modelo para otras comunidades. Cuando Hill y su equipo comenzaron a trabajar en Detroit en el otoño de 2013, cada dólar de subsidio federal que la ciudad recibió ese año (más de US\$200 millones) corría el riesgo de ser confiscado debido a la falta de controles y procedimientos de administración efectivos de los subsidios. Hoy, a tres años de ese momento, sólo US\$214.000 corren riesgo al finalizar el ejercicio fiscal 2015 de la ciudad. Hill se apura a señalar que su equipo tomará los pasos necesarios para resolver las determinaciones de auditoría pendientes, reduciendo así el total de fondos en riesgo a cero.

“Cuando llegamos, los controles eran tan laxos que cualquier subsidio que examinábamos tenía el potencial de tener problemas y corríamos el riesgo de tener que devolver los fondos. Ahora hay menos riesgo, porque tenemos mejores controles y comprendemos mejor el proceso de administración de subsidios. Hay menos gastos cuestionados y, cuando los hay, podemos tomar medidas para recabar la documentación necesaria para resolver el problema”, explica Hill.

De acuerdo a Hill, la reconstrucción del sistema de administración de subsidios de la ciudad fue muy similar al desarrollo de una estrategia de introducción al mercado para una corporación. “Uno quiere introducirse al mercado o, en este caso, solicitar financiamiento, demostrando que toda la organización, incluyendo al alcalde, respalda el proyecto a todos los niveles. Cuando llegué aquí, era obvio que nuestra estrategia de “introducción al mercado”, por decirlo así, no era para nada cohesionada. Era desarticulada. Había instancias en que estábamos compitiendo con nosotros mismos para conseguir subsidios, porque había varias divisiones solicitando los mismos fondos”.

Para coordinar mejor la metodología de Detroit para identificar y usar el dinero de los

subsidios, Hill invirtió en un sistema de IT moderno y centralizado. También creó una oficina centralizada de administración de subsidios (OGM, por su sigla en inglés). Mientras cada departamento individual (como salud y servicios humanos, desarrollo laboral y seguridad pública) había confiado previamente sólo en su personal propio para identificar, obtener y administrar los subsidios, todas las actividades relacionadas con subsidios serían ahora responsabilidad de, o coordinadas con, la OGM centralizada. De esta manera, Detroit comenzó a desarrollar especialistas en administración de subsidios en la OGM, que podían colaborar con el personal del programa en la medida de lo necesario durante todo el ciclo de vida del subsidio.

Hill y su equipo también crearon un nuevo cargo, Director Ejecutivo de Desarrollo, para coordinar los esfuerzos del personal en todos los departamentos municipales, incluyendo el director de la OGM centralizada y la oficina del alcalde, para ayudar a contextualizar el trabajo dentro de la estructura financiera global de la ciudad. La integración de actividades de subsidios en la infraestructura financiera global de la ciudad ha sido crítica para el éxito obtenido, dice Hill. “Hay una conexión entre subsidios, la confección del presupuesto, compras, etc. Si uno sólo implementa una oficina de administración de subsidios, pero el resto del sistema no es efectivo, se pueden obtener un par de victorias; pero en lo que hace a la planificación, compra, presupuestos, o sea las cosas estratégicas que hay que implementar para respaldar la agenda del alcalde, todavía quedan grandes agujeros”. Por ejemplo, describe cómo la ciudad maneja el tema de obtener fondos locales para equiparar los dólares del subsidio federal, como lo requieren ciertos programas. “En el pasado, recibíamos un subsidio y no sabíamos de dónde sacar los fondos de equiparación. El 80 por ciento del dinero para financiar un proyecto desaparecería, porque no podíamos identificar los fondos para contribuir el 20 por ciento restante. Ahora, aun antes de solicitar un subsidio, identificamos el origen de los fondos de equiparación como parte del proceso de planificación, y los dejamos en reserva”.

Si Detroit es el modelo de una recuperación exitosa, esto se debe en parte al acceso inusual a

recursos financieros que tuvo la ciudad. Si bien Detroit tiene la mala fama de ser la municipalidad más grande del país en declararse en quiebra, también es admirada por ser el lugar de nacimiento y el epicentro de la industria automotriz del país, y uno de los impulsores principales del boom económico de la posguerra. Conscientes (y agradecidas) por el lugar histórico ocupado por la ciudad, organizaciones privadas y públicas han invertido aproximadamente US\$331 millones en Detroit después de su declaración de quiebra para ayudar a su recuperación. “Además de reestructurar la administración de subsidios, reestructuramos toda la organización de gestión financiera. Hemos identificado las destrezas y competencias necesarias y contratamos a personas nuevas o existentes calificadas para nuevos puestos. Ahora tenemos más gente en cargos de gestión financiera y de subsidios que posee las destrezas y competencias para hacer su trabajo, y recibe una compensación acorde con su rango. Pocos se pueden dar el lujo de tener la autoridad para reestructurar completamente una operación del principio al fin, y sé que otras ciudades se podrían beneficiar de una metodología similar”, admite Hill.

Las municipalidades con menos dinero tienen que resolver sus desafíos de administración de subsidios de maneras menos caras. Muchas recurren a sociedades con organizaciones estatales y locales para racionalizar el proceso y transferir algo de responsabilidad. Por ejemplo, Flint, en el condado de Genesee, recurre al Banco de Suelo del Condado de Genesee para administrar la demolición de estructuras dilapidadas con fondos estatales y federales. “Es una gran responsabilidad que la ciudad no tiene que asumir”, explica Christina Kelly, directora de planificación y revitalización de barrios del Banco de Suelo. “En el pasado, la ciudad tenía que hacer su propia demolición, lo cual es una tarea muy grande cuando hay subsidios estatales y federales involucrados. Tenían su propio departamento de demolición y sus propias brigadas de demolición. Ahora nosotros manejamos los subsidios de demolición estatales y federales, junto con el proceso de demolición propiamente dicho”. El Banco de Suelo también está administrando más de US\$6 millones en fondos de subsidios federales para revitalizar

una ex fábrica de General Motors en el centro de Flint, que se está limpiando para convertirla en un espacio verde. “La ciudad sigue participando”, dice Kelly. “Estamos siguiendo su plan de ordenamiento, y ellos dan su opinión en el proceso de toma de decisiones. Pero no tienen la carga de administrar el subsidio día a día, y tampoco de administrar el proyecto”.

El gobierno federal también está trabajando para ayudar a los beneficiarios a utilizar sus fondos más plenamente. En 2011, el presidente Obama anunció el programa Ciudades Fuertes y Comunidades Fuertes (SC2), una iniciativa interagencia para aumentar la capacidad de los gobiernos locales “para desarrollar y ejecutar sus visiones y estrategias económicas”, proporcionando ayuda técnica en una amplia gama de áreas, entre ellas la administración de subsidios. “La idea detrás de SC2 es que el gobierno federal identifique maneras de tener una relación más flexible con los gobiernos locales, una relación responsable y donde se rindan cuentas, pero reconociendo que cada comunidad puede tener necesidades distintas”, dice Poethig. “Por ejemplo, una comunidad puede haber recibido un subsidio pero no llega a tener quizás todos los fondos de equiparación necesarios. Podemos analizar el caso y decidir si podemos ser más flexibles para que puedan usar el dinero del subsidio mientras encuentran los fondos de equiparación”.

Además, algunas agencias federales están analizando y revisando sus procedimientos para reducir la cantidad de fondos que quedan sin gastar. Pero estos esfuerzos son parciales. Ciertas entidades individuales, como los Departamentos de Comercio, Justicia, y Salud y Servicios Humanos, junto con la Administración Nacional Aeronáutica y Espacial (NASA, por su sigla en inglés) y la Fundación Nacional de Ciencias (NSF, por su sigla en inglés), han implementado políticas para “resolver el problema interno del cierre puntual de subsidios”, según un informe de 2016 de la GAO. Sin embargo, no hay ningún esfuerzo en la actualidad para introducir un solo juego de procedimientos de seguimiento, informe y cierre que se

CONTINÚA EN LA P. 43

CÓMO PLANIFICAR LA EQUIDAD SOCIAL

Baltimore y Dallas están creando oportunidades en barrios segregados

Kathleen McCormick

EN LOS ÚLTIMOS 40 AÑOS, LA DESIGUALDAD ECONÓMICA EN LOS ESTADOS UNIDOS HA VUELTO A NIVELES VISTOS POR ÚLTIMA VEZ EN LA DÉCADA DE 1920, según datos de la Oficina Nacional de Investigación Económica de Cambridge, Massachusetts (Saez y Zucman 2014). Esta brecha se ha hecho más pronunciada en muchas ciudades donde la riqueza y la pobreza están concentradas geográficamente.

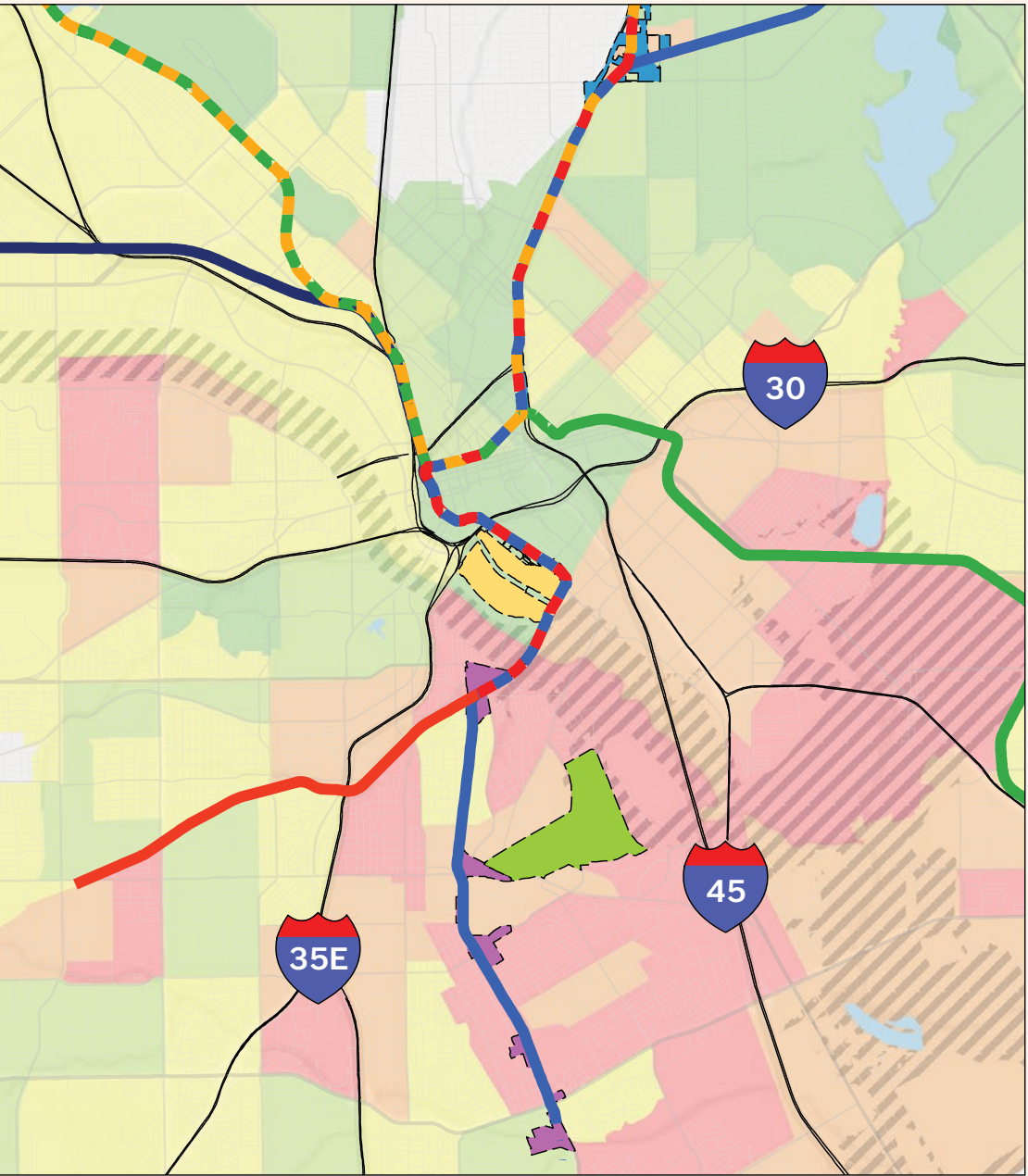
“En muchas ciudades, los planificadores urbanos están reexaminando viejas políticas y estableciendo políticas nuevas para obtener una distribución más equitativa de recursos públicos en el entorno edificado”.

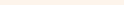
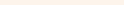
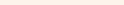
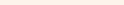
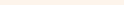
En 1970, el 15 por ciento de las familias de los Estados Unidos vivía en barrios donde la mayoría de los residentes era ya sea muy rico o muy pobre. Para 2012, esta estratificación había sido más del doble, y más de un tercio de las familias vivía en barrios que eran mayormente opulentos o mayormente empobrecidos, según investigadores de las universidades de Stanford y Cornell (Reardon y Bischoff 2016). La pobreza fue la mayor preocupación económica de 100 alcaldes

en 41 estados, según la Encuesta Menino de Alcaldes de 2016. Hay datos abundantes que demuestran que muchos barrios pobres tienen poblaciones desproporcionadamente minoritarias y no tienen acceso a puestos de empleo, buenas escuelas y otras oportunidades necesarias para ayudar a los residentes a superar la pobreza.

En octubre del año pasado, en el Instituto de Directores de Planificación de Grandes Ciudades de Cambridge, Massachusetts —patrocinado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, la Escuela de Posgrado de Diseño de Harvard y la Asociación Americana de Planificadores— el tema de la desigualdad surgió en forma repetida en las discusiones de los directores de planificación sobre sus esfuerzos recientes. En muchas ciudades, los planificadores urbanos están reexaminando viejas políticas y estableciendo políticas nuevas para alcanzar una distribución más justa y más equilibrada de recursos públicos en el entorno edificado. Los planificadores colaboran con los residentes de la ciudad y también con sus colegas de desarrollo económico, transporte, educación, vivienda, servicios sociales, y parques y recreación para planificar estratégicamente más oportunidades en áreas de pobreza concentrada. Su objetivo es hacer

Dallas: Reducción de concentraciones de pobreza con emprendimientos orientados al transporte público



CIUDAD DE DALLAS		SUBDISTRITOS DE DESARROLLO ORIENTADO AL TRANSPORTE		HOGARES DEBAJO DEL NIVEL DE POBREZA	
	CARRETERAS		CEDAR CREST		MENOR DEL 10%
			CEDARS WEST		10% A 20%
			LANCASTER CORRIDOR		20% A 30%
	ÁREA DE DALLAS		MOCKINGBIRD-LOVERS		30% A 40%
	TRANSPORTE LIGERO				MÁS DE 40%

En la última década, Dallas y la Agencia de Transporte Regional del Área de Dallas (DAR, por su sigla en inglés) han lanzado iniciativas de desarrollo orientado al transporte público (TOD, por su sigla en inglés) para crear puestos de empleo e inversiones en partes de la ciudad que necesitan un impulso y tienen espacio para crecer, sobre todo al sur de la ruta I-30, donde se concentra la pobreza.

que estas comunidades sean más incluyentes, resilientes y sostenibles brindando opciones de transporte público, redes de calles seguras, viviendas económicas y acceso a puestos de empleo, buenas escuelas, atención sanitaria, comida saludable y espacios verdes.

¿Por qué se está tratando de abordar ahora el problema de la desigualdad, cuando muchas ciudades han lidiado por décadas con las brechas de servicio entre barrios ricos y barrios pobres? ¿Y cómo están resolviendo las ciudades el desafío de planificación para aumentar las oportunidades en áreas necesitadas?

“La manera en que decidimos usar nuestro suelo puede ayudar o impedir el acceso de la gente a nuevas oportunidades”.

“Una creciente cantidad de investigaciones muestra que las regiones más exitosas son aquellas crean oportunidades económicas para toda la comunidad”, dice Amy Cotter, gerente de programas de desarrollo urbano del Instituto Lincoln. Dice que la planificación de equidad en el uso y desarrollo del suelo se está convirtiendo en una prioridad para muchas municipalidades y regiones, sobre todo aquellas con cierta incertidumbre sobre su futuro económico que quieren fortalecerse. “La manera en que decidamos usar nuestro suelo puede ayudar o impedir el acceso de la gente a oportunidades”, dice Cotter.

La Iniciativa de Comunidades Sostenibles de 2009 de la administración Obama y las nuevas Reglas de Vivienda Equitativa de 2015 también han elevado la conversación a nivel nacional. Estos esfuerzos federales confirmaron que la ubicación de la vivienda cobra gran importancia en el establecimiento de oportunidades y que esta “tiene que ser accesible y conectada”, dice Cotter.

El Movimiento de Ciudades Saludables ha ayudado a comunidades necesitadas a brindar acceso a comida fresca y rutas transitables seguras por peatones y ciclistas para llegar a las paradas de transporte público y las escuelas.

Y los planificadores propiamente dichos también han estado evolucionando en años recientes, del modelo “DAD” (decidir, anunciar, defender) a un modelo de planificación colaborativa con participación de la comunidad, señala Jessie Grogan, gerente del programa de planificación y forma urbana del Instituto Lincoln. Los planificadores “están innovando en el área de participación pública y están investigando en forma distinta”, frecuentemente con el respaldo de nuevas herramientas de datos y mapas, para colaborar con comunidades que no hayan sido reconocidas en el pasado, dice. Los planificadores también se están percatando que lo que sugieren los datos acerca de las necesidades y los activos de un barrio puede ser muy distinto de lo que los residentes de ese barrio perciben sobre sus propias necesidades y activos.

Esta nueva orientación se traduce en nuevas políticas y proyectos. Las municipalidades que tienen problemas económicos probablemente comiencen con cambios que se puedan ejecutar rápida y económicamente para poder crear activos disponibles, como el agregado de carriles protegidos para bicicletas o paradas cubiertas de autobús en barrios pobres, o la eliminación de barreras que impiden la circulación segura de peatones, dice Cotter.

Algunas ciudades están atacando el problema de la desigualdad a escala más grande. Dallas y Baltimore comparten un legado de segregación que se codificó a lo largo de muchas generaciones en líneas raciales y económicas, y continúa limitando las oportunidades para las poblaciones pobres y minoritarias al día de hoy. Recientes sucesos trágicos colocaron a ambas ciudades en la primera línea de un diálogo nacional sobre justicia racial: el asesinato de cinco oficiales de policía en julio de 2016 en Dallas y la muerte de un hombre de raza negra llamado Freddie Gray en abril de 2015, cuando se encontraba bajo custodia policial. En el trasfondo, ambas ciudades se han enfocado en estos últimos años en eliminar la concentración de pobreza introduciendo conexiones y una mejor calidad de vida en los barrios necesitados.

Dallas

Las disparidades entre barrios ricos y pobres son mayores en Dallas que en cualquier otra ciudad de los EE. UU., según un análisis del Instituto Urbano de 2015 de los datos del censo nacional de ingresos del hogar, nivel educativo, proporción de propietarios de vivienda y mediana del valor de la vivienda (Pendall y Hedman 2015). Con 1,3 millones de personas concentradas en 880 km², Dallas forma parte de la cuarta región metropolitana más grande del país. La región rebosa de crecimiento y prosperidad, pero hay barrios en toda la ciudad que sufren de problemas socioeconómicos críticos. Dallas tiene la tasa de pobreza más alta de las 10 ciudades más grandes de los EE. UU.; la Comisión Especial sobre la Pobreza de la alcaldía descubrió que la tasa de pobreza creció un 42 por ciento en los 15 años previos (Clayton y Montoya 2016) y que en algunos barrios el 50 y hasta el 70 por ciento de los hogares se encuentran por debajo del nivel de pobreza. Dallas tiene una baja tasa de desempleo de 3,7 por ciento, pero una gran disparidad de ingresos, hogares de clase media en declinación, barrios deteriorados en áreas concentradas y una disparidad entre la ubicación de los puestos de empleo y viviendas económicas de alta calidad, con una alta tasa de desempleo y pobreza concentrada especialmente en los barrios del sur de Dallas.



Estas disparidades pueden haber sido institucionalizadas. En 2014, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) de los EE. UU. publicó un informe acusando a las autoridades municipales de haber utilizado inapropiadamente fondos federales de vivienda para profundizar la segregación racial entre el norte y el sur de Dallas. La ciudad también fue el foco de un dictamen de la Corte Suprema de los EE. UU. en 2015 que declaró que las políticas que resultaron en la segregación de minorías en barrios pobres, aunque no hayan sido intencionales, violaron la Ley de Vivienda Equitativa de 1968.

Comparada con otras ciudades, Dallas puede no parecer excluyente. Pero debido a su historial de segregación geográfica la desinversión en barrios pobres estaba más arraigada, dice Peer Chacko, director de planificación y diseño urbano de Dallas. En la década de 1960, la desegregación de las escuelas públicas de Dallas dio lugar a la huida de la población blanca a los suburbios, dejando concentraciones de familias negras en la ciudad. La construcción de las autopistas interestatales en la misma década exacerbó el aislamiento y la desinversión. La ruta interestatal 30,

En el predio donde antes había un motel de mala fama en el sur de Dallas (izquierda), Lancaster Urban Village (derecha) construyó 192 unidades de viviendas sociales y a precio de mercado en un emprendimiento de uso mixto con acceso al transporte público. Crédito: GrowSouth Initiative





por ejemplo, bisecta Dallas en términos generales en un hemisferio norte más opulento y blanco, y un hemisferio sur más pobre y predominantemente negro y latino (aquí, la mitad de los pobres son latinos). Con 480 km², el sur de Dallas alberga el 45 por ciento de la población de la ciudad pero aporta sólo el 15 por ciento de su base tributaria. Muchos barrios se caracterizan por predios industriales deteriorados, edificios en mal estado, calles y aceras desmoronadas, muchos bares y licorerías, y lotes vacantes repletos de malezas.

“Otras ciudades han estado planificando para reducir la desigualdad por más tiempo, pero ahora estamos atacando el problema en serio”, dice Chacko. “Es un esfuerzo concentrado con objetivos claramente definidos”. Y no es fácil. Cualquier acción que tome la ciudad genera un debate polarizado, dice. “La conversación siempre empieza con: ‘¿Se tiene que meter el gobierno en esto? ¿Cómo afectará nuestros impuestos?’” Por muchas razones “el problema de la desigualdad ha sido fácil de ignorar”, dice.

La equidad, sin embargo, es “fundamental” para el éxito de la ciudad, dice Teresa O'Donnell, directora de resiliencia de la ciudad y ex directora de planificación. La oficina de resiliencia de Dallas, fundada por la iniciativa *Cien ciudades resilientes* de la Fundación Rockefeller, se encuentra en el tercer año de un subsidio de cuatro años que se propone abordar los factores de tensión a

El nuevo Centro de Salud de la estación Hatcher (arriba), ubicado en una parada del tren ligero DART, permite a los residentes de un barrio descuidado del sudeste de Dallas (siguiente página) tener acceso a atención médica de calidad. Crédito: Ciudad de Dallas

largo plazo que producen pobreza, desigualdad económica y problemas sociales. La estrategia de resiliencia se concentra en cuatro áreas clave: equidad en el transporte, salud y acceso a servicios médicos, declinación y desinversión en los barrios a lo largo de líneas raciales, y resiliencia económica.

Dallas es el núcleo central de la región metropolitana floreciente de Dallas-Fort Worth, dice O'Donnell, pero las tendencias de crecimiento sugieren que la vitalidad económica corre el riesgo de desaparecer en el núcleo urbano, como en Detroit. Dallas compite con Fort Worth, Arlington y muchos otros centros suburbanos en la creación de puestos de trabajo. Pero debido a problemas sociales, empleos de baja paga, falta de viviendas económicas en la ciudad y políticas que han impedido la construcción de viviendas económicas en las áreas circundantes, Dallas tiene una mayor concentración de barrios pobres y podría terminar albergando a todos los pobres de la región en el futuro. “Necesitamos asegurarnos que esto no pase”, dice O'Donnell.

Tampoco es justo que los habitantes de los barrios más pobres de Dallas no tengan acceso



a mejores escuelas, viviendas y servicios, dice O'Donnell. “La clave de todo es la equidad en el transporte”. Dice que el sistema de trenes ligeros de Dallas, donde se invirtieron US\$10.000 millones, no llega a muchos barrios necesitados, y se necesitan otras opciones para estas áreas, como autobuses modernos y transporte alternativo.

CRECIMIENTO HACIA EL SUR CON TRANSPORTE PÚBLICO

En la década que pasó, la ciudad y la agencia de Tránsito Regional del Área de Dallas (DART, por su sigla en inglés) han lanzado iniciativas de desarrollo orientado al transporte (TOD, por su sigla en inglés) para crear puestos de empleo e inversión en partes de la ciudad que necesitan un impulso y tienen espacio para crecer (ver el mapa en la página 31). El sistema de tren ligero de Dallas tiene 148 km de vías y 62 estaciones, de las cuales 19 se encuentran en el sur de Dallas, con más en construcción. Ayudadas por inversiones privadas y estrategias de financiamiento público como los distritos de financiamiento por incremento tributario, algunas áreas TOD del sur de Dallas generaron puestos de empleo y viviendas combinando viviendas sociales con casas a precio de mercado, con amenidades y nuevas inversiones públicas en infraestructura.

En 2008, la Oficina de Desarrollo Económico creó el Distrito TOD de Financiamiento por

Neighborhood Plus “trae a colación el tema de la equidad y demuestra su importancia para la salud de Dallas a largo plazo”.

Incremento Tributario (TIF, por su sigla en inglés), que abarca desde el norte de Dallas, junto a las líneas roja y azul de trenes ligeros, hasta la estación del Centro Médico para Veteranos de Guerra (VA, por su sigla en inglés) del sur de Dallas, una base económica con 3.000 puestos de empleo y millones de pacientes atendidos por año, ubicada en el Corredor Lancaster, siete millas al sur del centro. La estructura de financiamiento para el Distrito TOD de TIF, cuyos límites se ampliaron en 2010, permite un acuerdo para compartir incrementos, por el cual los ingresos proyectados se transfieren de áreas con estaciones de mayores ingresos a áreas de menores ingresos para subsidiar el desarrollo. El presupuesto de TOD por TIF —un total proyectado de US\$415 millones hasta 2038— se dedicará a un desarrollo que atraiga empleos y residentes de ingresos medios, como infraestructura pública, remediación medioambiental, y parques y espacios abiertos. Se requiere la construcción de viviendas sociales (por lo menos 20 por ciento de cada proyecto de viviendas) y se alienta un diseño de alta calidad que combine unidades a precios de mercado con viviendas sociales.



En el verano de 2016, el Plan de Red Verde de Baltimore realizó una reunión pública de miembros de la comunidad en un esfuerzo por transformar propiedades vacantes y abandonadas en parques, áreas de gestión de aguas pluviales y otra infraestructura verde. Crédito: Andrew Cook

Instituto Urbano (Pendall y Hedman 2015), tiene “brechas de salud y riqueza” bien marcadas entre los barrios blancos más opulentos y los barrios negros más pobres. La mayor parte de los barrios de alto nivel de pobreza y bajo nivel de oportunidad de Baltimore está concentrada justo al este y oeste del centro. Este patrón se remonta a los mapas de zonas restringidas de la década de 1930, cuando Baltimore generó “un inmenso legado de desinversión activa a lo largo de líneas raciales, y las ordenanzas de la ciudad definían límites para que las familias negras no se pudieran mudar a la acera de enfrente”, dice el director de planificación Thomas Stosur. Estas áreas

La iniciativa GrowSouth de la ciudad, lanzada en 2012 por el alcalde Michael Rawlins para generar inversiones en infraestructura y mejoras de capital, se ha enfocado en el sur de Dallas, que Rawlins denomina “la mejor oportunidad de crecimiento en el norte de Texas”. El informe de GrowSouth de 2016 señala que la base tributaria del sur de Dallas creció casi US\$1.600 millones de 2011 a 2015 (ciudad de Dallas, 2016). Esto incluye ingresos de proyectos de revitalización que adaptaron y reutilizaron edificios históricos, y emprendimientos nuevos de uso mixto —con viviendas, oficinas, hoteles, restaurantes e infraestructura como aceras, árboles en las calles y alumbrado alrededor de las estaciones de transporte público— que han ayudado a atraer miles de personas de la generación del milenio y otras para vivir y trabajar en barrios más cerca del centro, como Cedars y North Oak Cliff.

El Corredor Lancaster es un área prioritaria tanto para el financiamiento del Distrito TOD por TIF como la iniciativa GrowSouth. Enfrente del Centro Médico VA y la estación de trenes ligeros, el complejo de 192 apartamentos de uso mixto Lancaster Urban Village, inaugurado y alquilado por completo desde 2014, es considerado un modelo de desarrollo financiado con el Distrito TOD por TIF y otro dinero público. El predio de 1,4 hectáreas incluye una piscina tipo hotel, centros de ejercicios y de negocios, un garaje para estacionar y 1.300 m² de espacio para tiendas y restaurantes a nivel de la calle. La mitad de las unidades son de vivienda social y el resto son viviendas a precio de mercado. Este barrio históricamente afronorteamericano, que ahora es mitad latino, con muchas personas mayores e inmigrantes, es bastante estable, si bien tiene altas tasas de pobreza y desempleo y muchos edificios deteriorados. En sociedad con la ciudad, los emprendedores —Catalyst Urban Development y City Wide Community Development Corporation, ambos de Dallas— advirtieron que había un potencial para invertir, sobre todo por la ubicación del predio cerca del transporte público, el hospital de VA y las oficinas adyacentes de la Liga Urbana del Gran Dallas.

El proyecto de viviendas de uso mixto demuestra cómo el Distrito TOD por TIF, la adquisición de suelo, el desarrollo de infraestructura y otros subsidios públicos han ayudado a generar más riqueza económica y social en el barrio, dice Chacko. “El éxito de las viviendas comercializadas a precio de mercado lo demuestra”.

PLAN NEIGHBORHOOD PLUS

Desde 2015, un departamento integral nuevo de planificación y diseño urbano que está más involucrado directamente en el desarrollo económico, la planificación vial, vivienda y otros temas clave se ha dedicado a esfuerzos de revitalización en áreas de pobreza concentrada de Dallas por medio del plan Neighborhood Plus. Este plan, adoptado en octubre de 2015 con el endoso del alcalde Rawlins y los 14 concejales municipales, refleja una metodología nueva y más holística “barrio por barrio” para mejorar la calidad de vida de todos los residentes de Dallas, dice Chacko. Para diseñar el plan, la ciudad se asoció con muchos grupos, incluyendo el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD, por su sigla en inglés) de los EE. UU. y el proyecto de Comunidades Incluyentes (Inclusive Communities), la organización de abogacía basada en Dallas que impulsó el caso de la Corte Suprema. El plan fue lanzado para ayudar a responder a las acusaciones efectuadas por HUD de que se violaron las leyes de derechos civiles.

Los objetivos clave de Neighborhood Plus son crear un marco de impacto colectivo, aliviar la pobreza, combatir el deterioro, atraer y retener a la clase media, expandir la propiedad de la vivienda, y mejorar las opciones de alquiler de viviendas. Chacko dice que la ciudad está progresando en todos estos objetivos. La División de Vitalidad Barrial del departamento de planificación formó un grupo central con aporte de varios departamentos municipales, como el de desarrollo económico, la policía, la oficina del procurador municipal y el departamento de códigos. Desarrollaron un marco de impacto con 11 áreas de interés a lo largo de la ciudad, de las cuales la mitad se encontraba en el sur de Dallas, y están desarrollando equipos interdepartamentales y

planes de acción para cada área de interés con socios del Distrito Escolar Independiente de Dallas, la comunidad de negocios y organizaciones sin fines de lucro.

El departamento de planificación también está trabajando en la primera estrategia de zonificación incluyente municipal para viviendas sociales. Con ayuda de la Universidad Metodista del Sur, los planificadores están creando un plan de acción estratégica para combatir el deterioro, que se basa en un informe realizado para la ciudad por el Centro para el Progreso Comunitario, una organización nacional sin fines de lucro dedicada a reconstruir propiedades vacantes y abandonadas. En el sur de Dallas, la ciudad ha creado un programa de devolución de impuestos para alentar a los propietarios a invertir en la renovación de sus casas, para que las propiedades deterioradas se ajusten al código de edificación y se pueda volver a vivir en ellas. En una de las áreas de interés la ciudad también está en tratativas con Hábitat para la Humanidad sobre la posibilidad de construir casas.

“El énfasis ahora se coloca en un grado mucho mayor de participación pública para mejorar la calidad de vida”, dice Chacko. La ciudad está tratando de crear prioridades de infraestructura y financiamiento para las áreas de interés. Chacko dice que las áreas de interés han ayudado a crear un consenso mucho más amplio entre los concejales municipales que la equidad “es un tema crítico, y que deberíamos hacer un esfuerzo concertado para alinear la planificación con las decisiones de inversión”, incluyendo un programa potencial de financiamiento por bonos que se podría poner a consideración de los electores en 2017. Este es un cambio para Dallas, donde la planificación se ha enfocado generalmente en el uso y desarrollo del suelo en vez de inversiones estratégicas, dice Chacko. Neighborhood Plus “nos expone al problema de la equidad y demuestra a las claras que este tema no se puede ignorar. Es importante para la salud de Dallas a largo plazo”.

Baltimore

Baltimore, clasificada en tercera posición en la lista de ciudades con falta de equidad del

Especialmente en el este y oeste de Baltimore, donde la infraestructura verde es menor, “ha llegado el momento de descifrar cómo cambiar el paradigma en estos barrios. Todos sabemos que los edificios deteriorados tienen que desaparecer y queremos eliminarlos de una manera responsable y bien planificada”.

concentradas predominantemente con residentes negros pobres son consecuencia de convenios restrictivos, renovación urbana, el sistema de aprobación de préstamos hipotecarios de la Administración de Vivienda Federal y otras políticas que “contribuyeron en forma directa a los múltiples desafíos económicos y sociales que enfrenta la ciudad de Baltimore en la actualidad”, señala el *Plan de acción equitativa de 2015 del Departamento de Planificación de la Ciudad de Baltimore*.

Con una población de 622.000 habitantes y una superficie de 210 km², Baltimore también está creciendo rápidamente. Se han construido 15.000 unidades de vivienda, la mayoría de alto nivel, desde 2010, y hay grandes proyectos de revitalización de uso mixto en marcha en el área del puerto de Baltimore. El 63 por ciento de la población es negra, y sus barrios predominantemente negros tienen más altas tasas de desempleo, más niños que viven en la pobreza, menos acceso a bienes y servicios y un menor nivel educativo que los barrios de la ciudad predominantemente blancos. La Alianza de Indicadores Barriales de Baltimore encontró una diferencia en la esperanza de vida de 22,4 años entre distintas razas y lugares en la ciudad: un barrio con un 96 por ciento de residentes negros tenía la menor esperanza de vida, y un barrio con sólo un 20 por ciento de residentes negros tenía la mayor.

El departamento de planificación se está dedicando ahora de lleno a revertir el legado de segregación y desigualdad de la ciudad. En marzo de 2015, proporcionó capacitación a su personal sobre racismo estructural, definido frecuentemente como “la gama normalizada y legitimada de políticas, prácticas y actitudes que producen

resultados adversos en forma acumulativa y crónica en la gente de color”. Un mes más tarde murió Freddie Gray, y los levantamientos posteriores en los barrios pobres aislados de Baltimore “subrayaron la necesidad de volver a enfocarse en el desarrollo equitativo”, dice Stosur. En junio de 2015, la ciudad anunció la iniciativa One Baltimore, un esfuerzo público-privado para generar oportunidades para niños, familias y barrios. El personal del departamento creó el Comité de Equidad en la Planificación y un plan de acción interna que propone el uso de una “lente de equidad”.

La lente de equidad, inspirada por la Red de Directores de Sostenibilidad Urbana, requiere que el comité considere ciertas cuestiones antes de realizar cambios en sus políticas y proyectos de planificación: ¿Qué ventajas o desventajas históricas enfrentan los residentes? ¿Hay barreras políticas que se pueden remover para cerrar las brechas de salud y riqueza? ¿Hay una participación y representación incluyente, accesible y auténtica? ¿Qué políticas hay disponibles para prevenir el desplazamiento cuando los barrios van cambiando, y para preservar las oportunidades para los residentes existentes y de bajos ingresos?

El departamento de planificación está comenzando a usar la lente de equidad en todos sus programas y proyectos. Por ejemplo, el Mapa de Ecología Alimenticia recién publicado de la ciudad, que trata de brindar acceso a alimentos en todos los barrios de Baltimore, examina cómo las políticas y los programas afectan a los residentes de bajos ingresos y a la gente de color. El foco explícito de la lente es la equidad racial, pero los planificadores la están extendiendo a las mujeres, los jóvenes, los ancianos, inmigrantes recién llegados, y residentes LGBT, de bajos ingresos, sin hogar o que tienen discapacidades o un conocimiento limitado de inglés.

PLAN DE SOSTENIBILIDAD A TRAVÉS DE UNALENTE DE EQUIDAD

Al mismo tiempo que el departamento de planificación formó el comité de equidad, comenzó también a usar una lente de equidad para actualizar su Plan de Sostenibilidad de 2009, para “escuchar más voces y la opinión de personas que en general



El Departamento de Planificación de la Ciudad de Baltimore está lanzando una iniciativa de US\$5 millones llamada INSPIRE para introducir mejoras en los barrios con espacios verdes, rutas seguras a las escuelas y arte público alrededor de cada escuela nueva del Programa Escolar Siglo XXI. Crédito: Departamento de Planificación de la Ciudad de Baltimore

no escuchamos”, dice Anne Draddy, coordinadora de sostenibilidad de la ciudad. La actualización del plan es supervisada por la Comisión de Sostenibilidad y un comité de sostenibilidad, que incluye a comisionados y miembros de la comunidad. Usará una lente de equidad para enfocarse en temas medioambientales, como el uso sostenible del suelo, la biodiversidad, eficiencia energética, resiliencia y el clima económico general de la ciudad. El esfuerzo “se concentrará en nuestros barrios más vulnerables y que históricamente han sufrido la mayor desinversión” para ayudar a mejorar las condiciones “donde existen las inequidades raciales más severas”, señala el sitio web oficial de sostenibilidad.

La campaña de extensión de la ciudad se concentra en un nuevo proceso de participación comunitaria. La oficina de sostenibilidad reclutó a 125 embajadores residentes en reuniones comunitarias y comenzó a preguntar a los residentes de Baltimore, a través de su sitio web, qué querían cambiar en sus barrios. Alrededor del 68 por ciento de los embajadores son

afroamericanos, un reflejo del esfuerzo de los planificadores por reproducir la demografía racial de la ciudad. El departamento de planificación también contrató a un consultor de equidad para capacitar al personal y los embajadores, y crear una breve encuesta barrial. “Al realizar la capacitación con los embajadores”, dice Draddy, “cambiamos las preguntas [predeterminadas] de la encuesta a las siguientes: ¿Cuáles son las tres cosas que le gusta más sobre su barrio, y las tres cosas que le gusta menos? Nos arriesgamos a no tomar el camino fácil”.

Los planificadores dividieron la ciudad en 10 distritos al azar, en función de la población, y designaron un líder en cada distrito. Con fondos de subvención de la Fundación Town Creek de Maryland y la Red de Directores de Sostenibilidad Urbana, le pagaron a cada líder \$400 para formar un equipo y los equiparon con un iPad y una tarjeta de regalo de \$300 para comprar camisetas, gorros o una comida para los miembros de su equipo. Los planificadores también armaron un juego de herramientas y carpetas con información,

y proporcionaron botellas de agua y miles de lapiceras para los residentes que asistían a las reuniones (este botín era muy importante para los embajadores y residentes jóvenes que participaban en este nuevo tipo de extensión comunitaria, comentó Draddy). Los planificadores y embajadores también trabajaron con 25 grupos dedicados a temas tales como transporte, energía, diseño urbano y justicia racial. Documentaron la raza de, la edad de, el sexo de, y el barrio donde vivían las personas que asistieron a las reuniones y respondieron a la encuesta en línea.

“El consultor de equidad nos alentó a usar métricas para comprender y vincular las respuestas”, dice Draddy. “Ese fue un elemento importante”. Dijo que la comunidad expresó su apreciación por “haber sido escuchados”. El borrador del informe sobre la encuesta se publicará a comienzos de 2017.

PROGRAMA INSPIRE PARA LA COMUNIDAD Y LAS ESCUELAS

Baltimore, en conjunto con la Autoridad de Estudios de Maryland, el estado de Maryland y las Escuelas Públicas de la Ciudad de Baltimore, está invirtiendo US\$1.000 millones en la Iniciativa Escolar del Siglo XXI para renovar o reemplazar 24 escuelas de la ciudad en los próximos años. El departamento de planificación está liderando una iniciativa de US\$5 millones llamada INSPIRE (sigla en inglés de Invertir en Barrios y Escuelas para Promover Mejoras, Revitalización y Excelencia) en los barrios que se encuentran a una distancia de 400 metros de cada escuela. Los planificadores están organizando talleres y grupos de enfoque, y colaboran con los equipos barriales para desarrollar planes individuales de mejoras a infraestructura, transporte, vivienda y espacios abiertos alrededor de cada escuela INSPIRE, financiadas en forma pública y privada.

“Estamos tratando de aprovechar el catalizador de nuevos edificios escolares de US\$30 o US\$40 millones de dólares para promover una estrategia de mejora con las partes interesadas”, dice Stosur. “Esto tiene un impacto enorme, y esperamos que genere un cambio cualitativo para poder comercializar estos barrios a poblaciones que posiblemente no estén informadas

del inventario de viviendas en las cercanías. Queremos hacer participar a los residentes alrededor de este tópico escolar”. Los equipos de INSPIRE están tratando de mejorar las rutas utilizadas por los estudiantes para llegar a la escuela, con nuevas aceras, alumbrado, espacios verdes, plazas, jardines comunitarios y arte público.

Estos esfuerzos se valen de otra iniciativa de la ex alcaldesa Stephanie Rawlings-Blake para atraer 10.000 familias a los barrios del centro de la ciudad. Rawlings-Blake también propuso un plan para invertir más de US\$135 millones para construir o mejorar 40 centros de recreación en toda la ciudad, financiado en parte con la venta de cuatro garajes de estacionamiento en el centro. El plan se propone ampliar y modernizar pequeños centros recreativos anticuados en áreas necesitadas de la ciudad, con piscinas, gimnasios y otras instalaciones que los barrios más opulentos ya tenían, y aprovechar las inversiones efectuadas por el programa INSPIRE. La nueva alcaldesa de Baltimore, Catherine E. Pugh, que asumió su cargo en diciembre de 2016, junto con un concejo municipal de 15 miembros que tiene ocho concejales nuevos, determinarán cómo seguir impulsando estas y otras iniciativas.

PLAN DE RED VERDE

El departamento de planificación de Baltimore está administrando el proyecto del Plan de Red Verde, lanzado en abril de 2016 para convertir algunas de las 30.000 propiedades vacantes y abandonadas de la ciudad en nueva infraestructura verde, como parques, jardines comunitarios, granjas urbanas, espacios abiertos y áreas de gestión de aguas pluviales. El plan se propone remover estructuras deterioradas, estabilizar barrios y llenar las brechas de la red verde existente de la ciudad. Un equipo de consultores liderado por Biohabitats, una organización con sede en Baltimore, está ayudando en el proceso de desarrollo del plan, usando datos inmobiliarios, mapas trazados por computadora y técnicas de planificación medioambiental. Los planificadores, en colaboración con el Departamento de Parques y Recreación, evaluarán las oportunidades para vincular nuevos espacios verdes con parques,

sendas, espacios abiertos y bosques creados bajo el plan de 1904 de los hermanos Olmsted, renombrados arquitectos paisajistas. Los planificadores también analizarán parcelas vacantes para identificar aquellas que se podrían utilizar en proyectos de revitalización residencial y de uso mixto en el futuro.

El plan está “tratando de confrontar en forma directa la desigualdad en barrios de alta pobreza y grandes desafíos”, especialmente en el este y oeste de Baltimore, donde la cantidad de infraestructura verde es menor, dice Stosur. “Llegó la hora de ver cómo se puede cambiar el paradigma en estos barrios. Todos sabemos que los barrios deteriorados tienen que desaparecer y queremos eliminarlos de una manera responsable y bien planificada”.

Se identificaron cuatro sitios en el este y oeste de Baltimore para organizar asambleas y tomar decisiones sobre proyectos verdes pilotos. Como INSPIRE, el Plan de Red Verde será financiado con ingresos de capital de otras fuentes de financiamiento público. El estado de Maryland está pagando por la demolición y los proyectos de estabilización en la ciudad por medio del proyecto C.O.R.E. (Creando Oportunidades de Renovación y Emprendimiento). Esta financiación, junto con el programa de revitalización y cumplimiento de código llamado De Vacantes a Valorables (*Vacants to Value*), como también el Permiso de Aguas Pluviales “MS4” de la ciudad, financiado a través de los impuestos pagados por el servicio de agua, invertirá potencialmente decenas de millones de dólares de fondos federales, estatales y locales para desarrollar el Plan de Red Verde, dice Stosur. El plan de visión de la red verde se publicará en 2017.

Los planificadores de Dallas, Baltimore y otras ciudades reconocen que no basta con tomar medidas de planificación de equidad para resolver los problemas profundos que acompañan la pobreza y discriminación racial en barrios necesitados. Pero dicen que la colaboración con estas comunidades, junto con inversiones cuidadosamente planificadas, puede comenzar a crear oportunidades donde antes no existían. □

“Esto tiene un impacto enorme, y esperamos que genere un cambio cualitativo para poder comercializar estos barrios a poblaciones que posiblemente no estén informadas del inventario de viviendas en las cercanías. Queremos hacer participar a los residentes alrededor de este tópico escolar”.

Kathleen McCormick, fundadora de Fountainhead Communications, LLC, vive y trabaja en Boulder, Colorado, y escribe frecuentemente sobre comunidades sostenibles, saludables y resilientes.

REFERENCIAS

Baltimore Green Network Plan. 2016. www.baltimoresustainability.org/projects/green-network

Ciudad de Dallas. 2016. *GrowSouth*. www.dallasgrowsouth.com/year5presentation

Ciudad de Dallas. 2015. *Neighborhood Revitalization Plan for Dallas*. Junio. www.dallascityhall.com/departments/pnv/DCH%20Documents/Neighborhood-Plus-June17-small.pdf

Clayton, Mark y Regina Montoya. 2016. “Reducing the Epidemic of Poverty and Ending the Opportunity Gap.” Mayor’s Task Force on Poverty Briefing to the Dallas City Council. 7 de septiembre. http://dallascityhall.com/government/Council%20Meeting%20Documents/b_reducing-the-epidemic-of-poverty-and-ending-the-opportunity-gap_combined_090716.pdf

Pendall, Rolf con Carl Hedman. 2015. *Worlds Apart: Inequality between America’s Most and Least Affluent Neighborhoods*. Washington, D.C.: Urban Institute. www.urban.org/sites/default/files/alfresco/publication-pdfs/2000288-Worlds-Apart-Inequality-between-Americas-Most-and-Least-Affluent-Neighborhoods.pdf

Juego de herramientas de desarrollo equitativo PolicyLink. 2014. www.policylink.org/equity-tools/equitable-development-toolkit

La naturaleza y las ciudades: El imperativo ecológico en el diseño y la planificación urbana

Editado por Frederick R. Steiner, George F. Thompson
y Armando Carbonell

CONSIDERADO UNO DE LOS MEJORES LIBROS DE 2016 POR LA ASOCIACIÓN DE ARQUITECTOS PAISAJISTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS, *La naturaleza y las ciudades* hace un llamamiento en pro de la integración de la naturaleza en el diseño y la planificación urbana, con el fin de que las ciudades y las estructuras urbanas sean realmente ecológicas, sostenibles y resilientes. Esta colección de ensayos ricamente ilustrada, escrita por paisajistas, arquitectos, planificadores de ciudades y diseñadores urbanos de renombre internacional, sugiere que los diseños y los planes urbanos con fundamento ecológico han cobrado una importancia económica y medioambiental crucial a medida que el mundo se urbaniza y se agravan los efectos del cambio climático.

La obra presenta los trabajos de una amplia gama de autores, entre los que se cuentan profesionales y académicos que desarrollan sus ideas a partir de las tradiciones de grandes pensadores del siglo pasado, tales como Aldo Leopold, Ian McHarg y Patrick Geddes, así como también de la hipótesis presentada en el libro *Diseño y planificación ecológica*, también editado por George F. Thompson y Frederick R. Steiner. El profesor Charles Waldheim, de la Universidad de Harvard, resume los avances logrados en el incipiente campo del urbanismo paisajístico, y muestra cómo el High Line de la Ciudad de Nueva York (diseñado por James Corner, autor de uno de los capítulos

del libro) y el Millennium Park de Chicago transformaron una infraestructura decadente en espacios públicos que “convocan a la comunidad, catalizan el desarrollo y remedian las condiciones medioambientales con el fin de crear una nueva concepción del ámbito público”. La paisajista Kate Orff describe la restauración de arrecifes de ostras en el puerto de Nueva York con el fin de purificar el agua y crear una escollera viviente que mitigue el aumento en el nivel del mar. Por otro lado, Susannah Drake establece la necesidad de mejorar la infraestructura de los EE. UU. (mediante la WPA 2.0) con el fin de renovar las autopistas y otras obras públicas deterioradas para que sean capaces de absorber agua y cumplir otras funciones ecológicas.

Cada uno de los autores de *La naturaleza y las ciudades* brinda un sentido de dirección y propósito, y presenta un modelo de la manera en que el paisajismo, la arquitectura y la planificación pueden “... ser parte de la vida comunitaria en todas las esferas y en todas las ciudades y localidades del mundo”, tal como afirman los editores en la introducción a la obra. Y continúan: “Esto podría significar que será necesario contar con una nueva generación de profesionales que actúen como agentes de esclarecimiento y cambio en sectores que todavía carecen en gran medida de este tipo de abordaje, tales como la ingeniería, el transporte, los servicios públicos, la agricultura, las



Noviembre 2016 / 492 Páginas / Rústica / \$60
ISBN: 978-1-55844-347-1
Para encargar ejemplares:
www.lincolninst.edu/publications

industrias de recursos y el desarrollo comercial que, con muy pocas excepciones, permanecen retrasadas en este sentido”.

Finalmente, los editores idealizan: “Imaginemos que los ingenieros adoptan los principios del diseño y la planificación ecológica al crear autopistas, playas de estacionamiento, carreteras interestatales, embalses y otros tipos de infraestructura básica. Imaginemos que los responsables de la administración municipal y aquellos involucrados en sectores tales como la agricultura, la industria, el transporte y los servicios públicos dejan de pensar únicamente en sus propios fines. ¿Podemos imaginarlo?”

SOBRE LOS EDITORES

Frederick R. Steiner es decano de la Escuela de Diseño y profesor de la cátedra Paley en la Universidad de Pensilvania. George F. Thompson es fundador de George F. Thompson Publishing. Armando Carbonell es director del Departamento de Planificación y Forma Urbana, además de *senior fellow* del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

CONTENIDO

George F. Thompson, Frederick R. Steiner y Armando Carbonell | El paisaje actual y los desafíos del futuro

James Corner | La imaginación ecológica: La vida en la ciudad y la esfera pública

Richard Weller | La ciudad no es un huevo: Urbanización occidental y su relación con las concepciones cambiantes de la naturaleza

Anne Whiston Spirn | El jardín de granito: ¿Dónde nos encontramos hoy?

Charles Waldheim | El arquitecto de paisaje como urbanista de nuestra era

Kongjian Yu | Creación de formas profundas en la naturaleza urbana: El método de diseño urbano del paisano

Elizabeth K. Meyer | Manteniendo la belleza sostenible: El desempeño del diseño de apariencias

Jose Alminaña y Carol Franklin | Ensamble creativo: Hacia el diseño de la ciudad como naturaleza

Forster Ndubisi | Adaptación y regeneración: Un pasaje a los nuevos lugares urbanos

Danilo Palazzo | El papel de la utopía en la planificación y el diseño ecológico

Susannah Drake | WPA 2.0: Belleza, economía, política y la creación de la infraestructura pública del siglo XXI

Timothy Beatley | Nuevas direcciones en la naturaleza urbana: El poder y la promesa de las ciudades biofílicas y el urbanismo azul

Kate Orff | El jardín en la bahía: Marcos de participación para el cambio ecológico y económico

Nina-Marie E. Lister | Resiliencia más allá de la retórica en el diseño urbano

Chris Reed | Ecologías proyectivas en el diseño y la planificación urbana

Kristina Hill | La forma sigue al flujo: Sistemas, diseño y la experiencia estética del cambio ecológico

Laurie Olin | Agua, la naturaleza en las ciudades y el arte del diseño de paisajes

Frederick R. Steiner, George F. Thompson y Armando Carbonell | Epílogo: Perspectivas para el diseño y la planificación ecológica urbana

Dinero dejado sobre la mesa

CONTINÚA DE LA P. 29

podiera aplicar a todos los subsidios federales y agencias de subsidios para racionalizar y normalizar estas actividades críticas.

Queda mucho por hacer, dice McCarthy, quien está particularmente interesado en la cuestión del diseño de programas. “Si el gobierno federal persiste en responsabilizar a los gobiernos locales por la falta de uso de fondos asignados, nunca se podrán resolver los defectos sistémicos de estos programas o políticas”, dice. “Es como una familia disfuncional. ¿Cómo se pueden resolver los problemas si los padres dicen que la disfunción es de los hijos, cuando estos son frecuentemente víctimas de la disfunción? Alguien de afuera tiene que intervenir para que los padres puedan percatarse de su responsabilidad en haber creado la disfunción. Organizaciones como el Instituto Lincoln pueden cumplir esta función de intervención si pueden usar su acceso a los gestores de política y su poder de convocatoria para crear el foro de discusión útil”. □

Loren Berlin es escritora y consultora de comunicaciones independiente del área metropolitana de Chicago.

REFERENCIAS

Scott, Amy. 2016. “Chicago Public Schools Face Financial Crisis.” *Marketplace*. 11 de octubre.

U.S. GAO (United States Government Accountability Office). 2016. *Grants Management: Actions Needed to Address Persistent Grant Closeout Timeliness and Undisbursed Balance Issues*. Washington, D.C. Obtenido de www.gao.gov/assets/680/676558.pdf

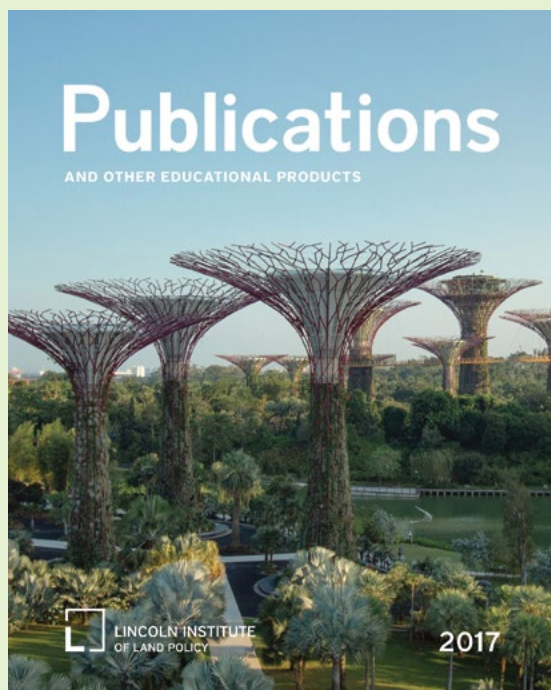
U.S. GAO (United States Government Accountability Office). 2012. *Grants Management: Actions Needed to Improve the Timeliness of Grant Closeouts by Federal Agencies*. Washington, D.C. Obtenido de www.gao.gov/assets/600/590926.pdf

U.S. GAO (United States Government Accountability Office). 2015. *Municipalities in Fiscal Crisis: Federal Agencies Monitored Grants and Assisted Grantees, But More Could Be Done to Share Lessons Learned*. Washington, D.C. Obtenido de www.gao.gov/assets/670/669134.pdf

Land Lines
113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400 USA

RETURN SERVICE REQUESTED

La revista *Land Lines* es gratuita. Para suscribirse, regístrese en nuestro sitio web:
www.lincolnst.edu/user



Catálogo de publicaciones 2017

El catálogo de publicaciones 2017 del Instituto Lincoln contiene más de 130 libros, libros electrónicos, enfoques en políticas de suelo y recursos multimedia. Dichas publicaciones representan el trabajo del cuerpo académico del Instituto, los *fellows* y los asociados tendiente a resolver los desafíos económicos, sociales y medioambientales en todo el mundo para mejorar la calidad de vida a través de investigaciones sobre los siguientes temas: tributación, valuación y tasación de la propiedad; planificación urbana y regional; crecimiento inteligente; conservación del suelo; desarrollo urbano y de la vivienda; y otros temas de interés acerca de las políticas de suelo en los Estados Unidos, América Latina, China, Europa, África y otras áreas del mundo.

Todos los libros, informes y demás artículos que aparecen en el catálogo se encuentran disponibles para su compra o descarga a través del sitio web del Instituto. Recomendamos su utilización en cursos académicos y otras actividades educativas. Para solicitar copias para examen, siga las instrucciones que aparecen en www.lincolnst.edu/exam-copies. Para solicitar una copia impresa del catálogo, envíe su dirección postal completa a help@lincolnst.edu.

www.lincolnst.edu/publications