

# Land Lines

JULIO 2012

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY



# Land Lines

JULIO 2012 • VOLUMEN 24, NÚMERO 3

## EDITORA

Ann LeRoy

## PRESIDENTE Y GERENTE EJECUTIVO

Gregory K. Ingram

## PRESIDENTE DE LA JUNTA DIRECTIVA Y GERENTE DE INVERSIONES

Kathryn J. Lincoln

## COORDINADORA DE PUBLICACIONES

Susan Pace

## DISEÑO Y PRODUCCIÓN

David Gerratt

www.NonprofitDesign.com

El Lincoln Institute of Land Policy es una fundación de operación privada y cuya misión es mejorar la calidad del debate público y las decisiones en temas de política de suelos y tributación del suelo en los Estados Unidos y alrededor del mundo. El Instituto Lincoln tiene como objetivo integrar la teoría y la práctica para dar mejor forma a la política de suelos y proporcionar un foro imparcial para el debate de los temas multidisciplinarios que influyen sobre las políticas públicas de uso, regulación y tributación del suelo.

Tratamos de respaldar el proceso de toma de decisiones por medio de educación, investigación, proyectos de demostración y la diseminación de información, utilizando publicaciones, nuestro sitio web y otros medios. Nuestros programas reúnen a académicos, profesionales, funcionarios públicos, asesores políticos y ciudadanos interesados en un ambiente de aprendizaje cooperativo. El Lincoln Institute of Land Policy es una institución que ofrece igualdad de oportunidades.

Land Lines es una publicación trimestral que aparece en enero, abril, julio y octubre para informar sobre los programas patrocinados por el Instituto Lincoln.

## Para obtener más información

El sitio web del Instituto Lincoln ([www.lincolinst.edu](http://www.lincolinst.edu)) ofrece una variedad de funciones para obtener rápidamente información sobre políticas de suelos, temas tributarios y programas de educación específicos, investigación y publicaciones. La opción de comercio electrónico permite a los usuarios encargar publicaciones y productos multimedia, e inscribirse en cursos.

Para recibir los anuncios del Instituto Lincoln por correo o correo electrónico, y para descargar números y artículos de Land Lines, documentos de trabajo, informes sobre enfoques en políticas de suelo y otros materiales, visite nuestro sitio Web ([www.lincolinst.edu](http://www.lincolinst.edu)) y seleccione la opción "Register"; este proceso se puede hacer en español o portugués. Después de registrarse, podrá iniciar una sesión seleccionando la opción "Log In" en cualquier momento e ingresando su dirección de correo electrónico y su contraseña. Para actualizar su perfil, debe iniciar una sesión y seleccionar "Register".

Copyright © 2012. Todos los derechos reservados.

## Lincoln Institute of Land Policy

113 Brattle Street  
Cambridge, MA 02138-3400 EE. UU.

Tel: 617-661-3016 ó 1-800-526-3873

Fax: 617-661-7235 ó 1-800-526-3944

Correo electrónico: [annleroyer@lincolinst.edu](mailto:annleroyer@lincolinst.edu) (contenido editorial)  
[help@lincolinst.edu](mailto:help@lincolinst.edu) (servicios informativos)

Web: [www.lincolinst.edu](http://www.lincolinst.edu)

**L** LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

# ÍNDICE



## ARTÍCULOS DESTACADOS

- 2 La recaudación en las ciudades centrales después de la Gran Recesión  
HOWARD CHERNICK, ADAM LANGLEY Y ANDREW RESCHOVSKY

*A pesar de que la situación fiscal de la mayoría de los gobiernos estatales está experimentando una lenta mejoría, muchas ciudades centrales recientemente han comenzado a sentir el impacto total de la recesión económica y de los desajustes en el mercado de la vivienda.*

- 11 Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina  
MARTIM O. SMOLKA

*Es importante trasladar el debate sobre la recuperación de plusvalías de la retórica ideológica y bien intencionada a un contexto más técnico y práctico, fundamentado en la comprobación de que es posible implementarla y, más importante aún, en que se ha implementado ya de forma efectiva en muchos casos.*

- 18 Cómo manejar el riesgo y la incertidumbre:  
Enfoques colaborativos para el cambio climático  
ELIZABETH FIERMAN, PATRICK FIELD Y STEPHEN ALDRICH

*Para poder tomar hoy decisiones relacionadas con el impacto del cambio climático en el futuro, es necesario construir capacidad para gestionar el riesgo, la incertidumbre y la complejidad conectándola de cerca con los problemas y temáticas reales a los que se enfrentan las comunidades.*

## DEPARTAMENTOS

- 1 Informe del presidente  
24 Perfil académico: *Siqi Zheng*  
26 Nuevas publicaciones del Instituto Lincoln:

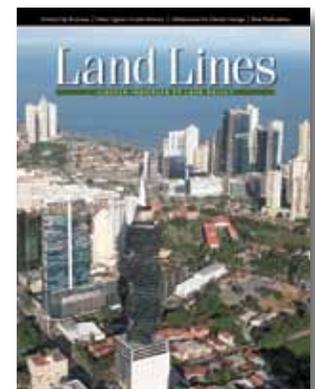
*Atlas de la expansión urbana*

*Planeta de ciudades*

*Reconsideración de los incentivos del impuesto sobre la propiedad para la actividad comercial*

*Cómo mejorar el rendimiento del impuesto sobre la propiedad en América Latina*

- 30 Documentos de trabajo y libros electrónicos  
31 Novedades en nuestro sitio web:  
*Nuevos cursos en línea*



Las edificaciones de la Ciudad de Panamá revisten un potencial latente a la hora de recaudar fondos públicos a partir de la venta de derechos de edificación.

© Alvaro Uribe

## Infraestructura

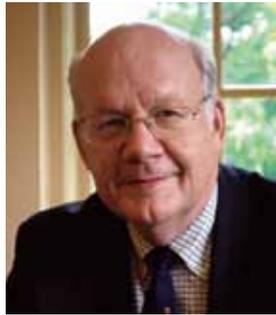
La infraestructura, en cuya definición se incluye el transporte, las telecomunicaciones, la energía eléctrica, el agua potable y los servicios de limpieza, es uno de los temas candentes tanto en los países industriales como en los países en vías de desarrollo. En los Estados Unidos, existen motivos de preocupación en cuanto al insuficiente mantenimiento de la infraestructura y la resultante disminución de la calidad de las instalaciones y servicios, en particular del transporte. En las propuestas para estimular la demanda, el empleo y el crecimiento económico también ha tenido un gran peso la cuestión de mayores inversiones en infraestructura. En los países en vías de desarrollo, los desafíos en cuanto a la infraestructura tienen más que ver con aumentar la capacidad de prestar servicios no sólo a los residentes urbanos ya existentes sino también a los dos mil millones de residentes nuevos que se esperan para el año 2050. En la Séptima Conferencia Anual sobre Políticas de Suelo del Instituto Lincoln, celebrada a principios de junio de 2012, se trataron varios aspectos relacionados con la infraestructura, tales como inversiones, mantenimiento y externalidades.

**Aspectos económicos.** El trabajo empírico llevado a cabo en los últimos 25 años sobre el rendimiento macroeconómico derivado de las inversiones en infraestructura ha arrojado una amplia variedad de resultados, que van desde rendimientos negativos hasta rendimientos de más del 30 por ciento anual. Según una meticulosa encuesta realizada sobre estudios más recientes, la inversión en infraestructura del transporte, la energía y las telecomunicaciones probablemente obtenga efectos macroeconómicos positivos y aumente la productividad.

Al mismo tiempo, muchos países sólo asignan modestas sumas para el mantenimiento de la infraestructura, aun cuando existe un amplio consenso de opinión y pruebas empíricas que indican que el rendimiento derivado del mantenimiento (especialmente en el área del transporte) es muy alto. Un bajo nivel de mantenimiento puede ser el resultado de las preferencias de los donantes a financiar nuevas capacidades en los países en vías de desarrollo, pero los déficits en mantenimiento son muy comunes en los países desarrollados, lo que sugiere que probablemente también sean importantes otros factores institucionales.

Las redes de infraestructura dependen de las economías de escala, y algunas redes son monopolios naturales que deben sujetarse a las regulaciones económicas para evitar que las empresas monopolicen los precios. Aunque la necesidad de tener regulaciones es más evidente cuando la infraestructura es suministrada por empresas privadas, también resulta necesaria una supervisión regulatoria cuando la suministradora es una empresa pública.

**Aspectos espaciales.** La infraestructura ejerce una gran influencia sobre los patrones de desarrollo espacial, por lo que puede



Gregory K. Ingram

utilizarse para dirigir el crecimiento, junto con la zonificación y otros incentivos, para lograr patrones de desarrollo más densos y compactos. No obstante, aunque sólo se dispone de unos pocos estudios, los trabajos empíricos indican que los costos de redesarrollo de lugares contaminados son mayores que los costos en lugares sin desarrollo previo, incluyendo los costos de la nueva infraestructura de servicios.

La desindustrialización de las ciudades sucede desde hace mucho tiempo; sin embargo, algunas ciudades, como San José, en California, ya no apoyan la conversión de espacios industriales o de oficinas en uso residencial o comercial. La intención de estas ciudades es mantener un espacio apropiado para el empleo cuando regrese el crecimiento económico, a fin de poder competir por nuevas empresas y fomentar la creación de nuevos puestos de trabajo.

**Externalidades.** Las áreas metropolitanas producen cerca de tres cuartos de las emisiones de gas de invernadero antropogénico de todo el mundo cada año, gran porcentaje de las cuales proviene del transporte y de la energía eléctrica. La sustitución de sistemas antiguos y la instalación de otros nuevos con mejores capacidades brindan una gran oportunidad para recurrir a sistemas más eficientes en energía y emisiones en las áreas urbanas. La gestión de los sistemas también puede mejorarse utilizando peajes, cuotas de estacionamiento y expansión del tráfico; garantizando que las tarifas cubren los costos de provisión de agua potable y energía eléctrica; y promoviendo las edificaciones ecológicas.

La reubicación de las familias que viven en los sectores donde se realizará la expansión de la infraestructura implica el desplazamiento de una gran cantidad de personas para construir nuevas carreteras o ampliar las existentes, la construcción de nuevas instalaciones, como centrales eléctricas, y embalses que inundan amplias áreas detrás de los diques. Según las estimaciones realizadas, entre 10 y 23 millones de personas deben reubicarse de forma involuntaria cada año en los países en vías de desarrollo, y la mayoría de estas reubicaciones se encuentra relacionada con la infraestructura. Algunos de estos reasentamientos involuntarios cumplen con las garantías promulgadas por el Banco Mundial u otros estándares, como los Principios del Ecuador, aunque la mayor parte de los reasentamientos se encuentra sujeta únicamente a políticas nacionales o provinciales.

Estos temas y muchos otros –como el impacto que tienen sobre la infraestructura ciertos megaeventos (como los Juegos Olímpicos), la tributación de servicios públicos, los efectos locales de los peajes, la variación en la calidad de los servicios de infraestructura y el significativo impacto de la telefonía móvil en el África– figurarán en el libro de ponencias que estará disponible en formato impreso en mayo de 2013 y, más adelante, como libro electrónico. 



# La recaudación en las ciudades centrales después de la Gran Recesión

**En Providence, Rhode Island, cerca del 90 por ciento de los ingresos impositivos provienen del impuesto sobre la propiedad.**

*Howard Chernick, Adam H. Langley  
y Andrew Reschovsky*

La Gran Recesión de 2007-2009 y la lenta recuperación posterior han producido grandes vacíos presupuestarios estatales. A pesar de que la situación fiscal de la mayoría de los gobiernos estatales está experimentando una lenta mejoría, muchas ciudades centrales han comenzado a sentir el impacto total de la recesión económica y de los desajustes en el mercado de la vivienda sólo recientemente.

Cierto número de indicadores han venido lanzando luces de alarma de que los gobiernos municipales están experimentando dificultades fiscales. Desde su pico en el año 2008 hasta mayo de 2012, los puestos de trabajo en el gobierno municipal se redujeron en 528.000, es decir, un 3,6 por ciento (Oficina de Estadísticas Laborales de los EE.UU. 2012). Los medios de comunicación también han estado informando acerca de grandes recortes en los servicios públicos de algunas ciudades. La

ciudad de Newark, en Nueva Jersey, se vio obligada a realizar importantes recortes en los puestos de trabajo municipal, así como también a aplicar sustanciales aumentos en impuestos y tasas. Según se informa, la ciudad de Stockton, en California, se encuentra al borde de la suspensión de pagos. Algunos condados del estado de Nueva York se han declarado ya en bancarrota, o se encuentran próximos a estarlo, y el distrito escolar de Providence, en Rhode Island, que comprende la mitad del presupuesto total de la ciudad, está enfrentando un déficit de cerca de US\$40 millones para el próximo ciclo escolar.

Los últimos datos completos con los que contamos respecto a las finanzas de las ciudades centrales provienen de la Oficina del Censo de los Estados Unidos para el año 2009. A falta de datos más recientes, hemos desarrollado un modelo de pronóstico de los ingresos de las ciudades centrales más grandes del país, según una base de datos de varios años constituida especialmente a estos fines. Nos hemos centrado en las grandes ciudades no sólo

por su tamaño en sí sino también porque dichas ciudades son cruciales para el éxito económico de las regiones circundantes.

La prosperidad de las ciudades depende de los servicios públicos efectivos que se brinden a unas tasas impositivas competitivas. La profunda recesión, sumada a la disminución del precio de la vivienda y la gran cantidad de ejecuciones hipotecarias, ha ejercido una presión sobre los ingresos derivados de los impuestos municipales y los servicios públicos municipales. Los importantes recortes en la ayuda estatal a muchos gobiernos municipales han agravado todavía más la difícil situación fiscal. Debido a la actual lentitud que experimenta la economía de los EE.UU., las perspectivas de que el país logre una sólida recuperación de ingresos en los próximos años son bastante inciertas.

### **La dificultad de comparar ingresos**

La Oficina del Censo de los Estados Unidos brinda la única fuente integral de datos fiscales de las ciudades. La información se recaba por separado para cada tipo de unidad gubernamental: gobiernos municipales con fines generales (que incluyen ciudades y pueblos), distritos escolares independientes, gobiernos de los condados y distritos especiales. Debido a que la prestación de servicios públicos se encuentra organizada de maneras muy diferentes en las distintas ciudades, realizar una comparación directa de los ingresos entre las diferentes ciudades por fuente puede dar resultados bastante engañosos.

Aunque algunos gobiernos municipales son responsables de financiar una amplia variedad de servicios públicos para sus residentes, otros comparten dicha responsabilidad con otros tipos de gobiernos que se superponen. Por ejemplo, Boston, Baltimore y Nashville no tienen distritos escolares independientes ni gobiernos de condados que presten servicios a los residentes municipales. Cada uno de estos gobiernos municipales es responsable de prestar los servicios municipales básicos, además de los servicios de educación, salud pública y otros servicios sociales. Por contraste, los gobiernos municipales en El Paso, Las Vegas, Miami y Wichita recaudan solamente cerca de un cuarto de los ingresos que sirven para financiar la prestación de servicios públicos dentro de sus límites. Las tres cuartas partes restantes son responsabilidad de uno o más gobiernos independientes que prestan servicios a los residentes de la ciudad y, en algunos

casos, también a la gente que vive fuera de los límites de la ciudad.

A fin de ilustrar la dificultad que existe a la hora de realizar una comparación entre los ingresos, los datos censales indican que, en el año 2009, la ciudad de Tucson, en Arizona, que depende en gran medida del impuesto municipal sobre las ventas, recaudó solamente el 14 por ciento de sus ingresos impositivos totales del impuesto sobre la propiedad, mientras que la ciudad de Buffalo, en Nueva York, recaudó el 88 por ciento de sus ingresos impositivos del impuesto sobre la propiedad. No obstante, si tenemos en cuenta los ingresos pagados por los residentes de las ciudades a los distritos escolares y gobiernos de los condados superpuestos, la situación es la contraria. Los impuestos sobre la propiedad representaron el 68 por ciento de los ingresos totales por impuestos municipales que pagaron los residentes de Tucson, comparado con sólo el 50 por ciento de los ingresos impositivos pagados por los residentes de Buffalo. En este último caso, el gobierno del condado depende en gran medida de los ingresos derivados del impuesto sobre las ventas.

Nuestro enfoque al tratar las variaciones en la estructura organizativa de los gobiernos municipales en todo el país consiste en tomar en cuenta la totalidad de los ingresos de los gobiernos municipales que recibieron las entidades gubernamentales que prestan servicios a los residentes y a los comercios de la ciudad. La idea básica consiste en incluir la totalidad de los ingresos recaudados por un gobierno municipal de una ciudad central y por el sector de los distritos escolares independientes y gobiernos de condados que se solapa con los límites municipales. Al resultado de este cálculo lo denominamos gestión de “ciudad generada”.

Para crear estas ciudades generadas, hemos dado los siguientes pasos: en el caso de las ciudades con distritos escolares independientes que son colindantes con los límites de la ciudad, combinamos los valores del distrito escolar y los valores del municipio para todas las variables de ingresos. Para los distritos escolares que abarcan un área geográfica mayor que la ciudad y para las ciudades en las que actúan varios distritos escolares, utilizamos datos sobre la distribución espacial de la matriculación a fin de asignar un porcentaje prorrateado de los ingresos escolares totales respecto de la ciudad generada. Para cada distrito escolar que da servicio a una parte de la ciudad central, recurrimos a los

sistemas de información geográfica (SIG) para realizar un análisis de los datos censales a nivel de grupos de manzanas derivados de los censos decenales desde 1980 hasta 2000, con el objeto de determinar la cantidad de alumnos de cada distrito escolar que viven en la ciudad central.

En el caso de los condados, asignamos la porción de los ingresos asociada con los residentes de la ciudad en base al porcentaje que tiene la ciudad respecto de la población del condado. Debido a que los límites geográficos no están disponibles realmente y a que los datos fiscales son intermitentes, en nuestros cálculos no tenemos en cuenta los distritos especiales. En cuanto al país como un todo, los distritos especiales son relativamente importantes, por lo que no incluirlos no distorsionaría mucho las comparaciones fiscales entre las diferentes ciudades centrales.

Los ingresos de las ciudades generadas se calculan en base a las ciudades centrales más grandes del país para los años 1988 a 2009. Las fuentes de estos datos son el Censo de Gobiernos que se realiza en forma quinquenal y la Encuesta Anual sobre Finanzas de los Gobiernos Estatales y Municipales, para los años en los que no hubo censo. La muestra incluye a todas las ciudades con una población que, en el año 2007, superaba los 200.000 habitantes, con excepción de aquellas ciudades cuya población, en el año 1980, era menor de 100.000

habitantes, así como también todas las ciudades con una población que, en el año 1980, superaba los 150.000 habitantes, aunque su población en 2007 hubiera estado por debajo de los 200.000 habitantes. En el año 2009, la población de las 109 ciudades centrales de nuestra muestra era de 58,9 millones de habitantes, lo que representaba el 60,3 por ciento de la población de la totalidad de las principales ciudades dentro de las áreas metropolitanas estadísticas de los Estados Unidos.

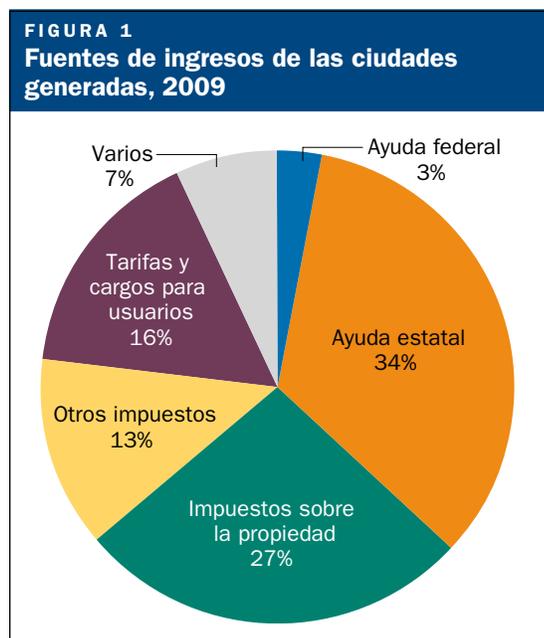
Aún cuando en estudios anteriores se ha reconocido la importancia de la superposición de jurisdicciones, dichos estudios han resultado menos sistemáticos a la hora de tomar en cuenta las variaciones en la estructura de gobierno. Carroll (2009) no toma en cuenta las jurisdicciones superpuestas, mientras que Inman (1979) y Sjoquist, Walker y Wallace (2005) utilizan variables binarias a modo de ajuste parcial. Ladd y Yinger (1989) enfocan su trabajo en la capacidad de generar ingresos de los gobiernos municipales, realizando ajustes respecto de la capacidad “utilizada” por parte de los gobiernos superpuestos.

### Los ingresos en las ciudades generadas

La figura 1 muestra el porcentaje promedio de los ingresos generales totales derivados de cada fuente de ingresos en las 109 ciudades generadas en el año 2009. Las fuentes más importantes son la ayuda estatal (34 por ciento) y los impuestos sobre la propiedad (27 por ciento). Las tarifas y cargos para usuarios representaron el 16 por ciento, mientras que otros impuestos fuera del impuesto sobre la propiedad aportaron un 13 por ciento.

Las fuentes de ingresos varían en gran manera entre las diferentes ciudades generadas. Por ejemplo, el 60 por ciento o más de los ingresos generales provinieron de la ayuda estatal y federal en Springfield (Massachusetts), Fresno y Rochester, mientras que este tipo de ayuda representó menos del 20 por ciento en Atlanta, Dallas y Seattle. El nivel de dependencia en el impuesto sobre la propiedad también varía según las ciudades: más del 90 por ciento de los ingresos tributarios proviene del impuesto sobre la propiedad en Providence, Boston y Milwaukee, aunque menos del 30 por ciento en Filadelfia, Birmingham y Mobile.

Debido a que la importancia de los condados y los distritos escolares independientes es muy variable, las comparaciones de ingresos que sólo toman en cuenta datos derivados de los gobiernos municipa-



Fuente: Tabulación realizada por los autores de los datos provenientes de la Encuesta Anual sobre Finanzas de los Gobiernos Estatales y Municipales 2009 de la Oficina del Censo de los EE.UU.

les resultan muy engañosas. A modo de ejemplo, en el año 2009, los ingresos generales per cápita del gobierno de la ciudad de Pittsburgh fueron de US\$1.958, mientras que los ingresos per cápita para Baltimore fueron de US\$5.306. Sin embargo, los ingresos per cápita en ambas ciudades generadas resultaron casi idénticos. Dicho patrón no es atípico entre las diferentes ciudades.

La comparación de ingresos per cápita entre los gobiernos municipales de diferentes ciudades centrales exagera las diferencias existentes entre las ciudades, ya que nos obliga a comparar gobiernos municipales que poseen responsabilidades muy distintas en cuanto al servicio público. Al utilizar el concepto de “ciudades generadas” podemos lograr comparaciones más exactas entre las ciudades, lo que nos permite realizar pronósticos de ingresos integrales para las ciudades que forman parte de nuestra muestra.

### **Pronóstico de los ingresos para las ciudades generadas**

Con el fin de realizar un pronóstico de los ingresos generales de las 109 ciudades generadas para los cuatro años comprendidos entre 2010 y 2013, sumamos las proyecciones correspondientes a cinco fuentes de ingresos diferentes: impuestos sobre la propiedad, ingresos derivados de impuestos no relacionados con la propiedad, ingresos de fuente propia no derivados de impuestos, ayuda estatal y ayuda federal (Chernick, Langley y Reschovsky 2012). Utilizamos modelos econométricos equipados con datos (tanto reales como proyectados) a nivel del área metropolitana a fin de pronosticar las tres fuentes de ingresos de recaudación propia. Luego obtuvimos una gama de proyecciones sobre los ingresos intergubernamentales en base a información derivada de encuestas y publicaciones relacionadas con las estimaciones de ingresos.

### ***Ingresos derivados del impuesto sobre la propiedad***

Predecir la relación exacta existente entre los cambios en los ingresos derivados de los impuestos y los cambios en el tamaño de la base impositiva resulta particularmente difícil en el caso del impuesto sobre la propiedad. Las tasas del impuesto sobre la propiedad se ajustan con mucha mayor frecuencia que las tasas del impuesto sobre las ventas o el impuesto a las ganancias, a fin de reflejar los cambios ocurridos en los valores tasados y las ne-



**Menos del 20 por ciento de los ingresos de Atlanta provienen de la ayuda estatal y federal.**

cesidades de obtener ingresos. Predecir el impacto de los ingresos es aún más complicado debido a la existencia, en algunos estados, de límites impuestos por ley o por la constitución sobre las tasas sobre la base imponible, los cambios en los gravámenes o los cambios en los valores tasados. Los cambios de mayor envergadura que se dan en las relaciones fiscales entre el gobierno estatal y el gobierno municipal, tales como las reformas del financiamiento de escuelas, están motivados con frecuencia por el objetivo de reducir el nivel de dependencia del impuesto sobre la propiedad.

Aun cuando los impuestos sobre la propiedad generalmente se aplican sobre todo tipo de inmuebles, no existen datos completos acerca de los valores inmobiliarios que comprendan todos los estados a lo largo del tiempo. Por esta razón, los investigadores se han visto obligados a enfocarse en los cambios habidos en los precios de las viviendas. Los datos recabados en el sitio web del Instituto Lincoln, “Características destacadas del impuesto sobre la propiedad” (2012) indican que, en la gran mayoría de los estados donde hay disponibilidad de datos, los inmuebles residenciales representan mucho más de la mitad de los valores inmobiliarios totales.

La figura 2 demuestra la relación existente desde el año 1988 entre los precios de las viviendas en los Estados Unidos y los ingresos per cápita del impuesto sobre la propiedad en los gobiernos municipales. Los precios de las viviendas ajustados por

inflación aumentaron de forma ininterrumpida desde 1998 hasta 2006, aunque para el año 2011 ya habían caído un 25 por ciento. Los ingresos per cápita del impuesto sobre la propiedad siguieron un patrón similar, ya que presentaron un crecimiento brusco a partir del año 2001 hasta el año 2009, tres años después del pico que experimentaron los precios de las viviendas.

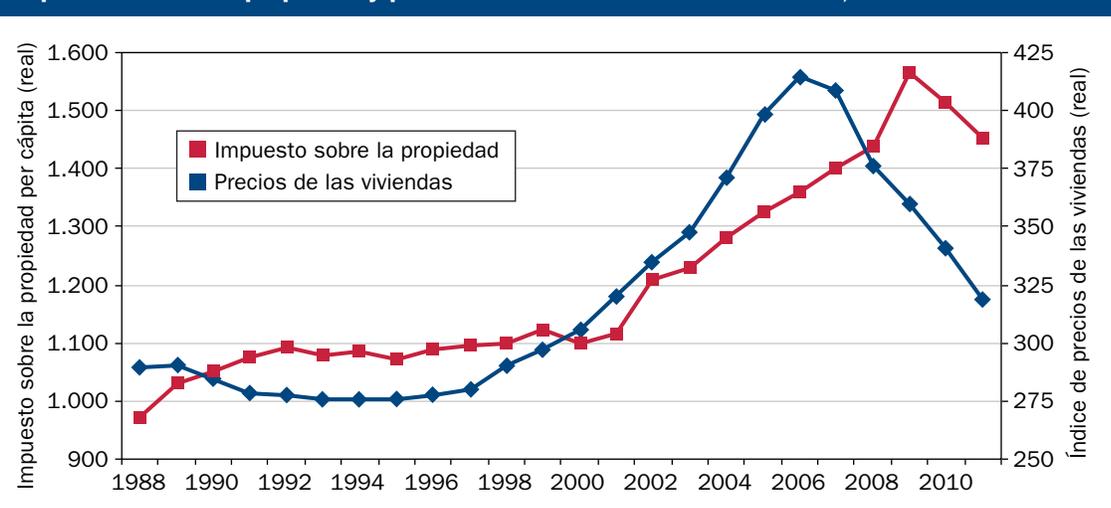
El desfase entre los cambios habidos en los precios de las viviendas y los cambios en los ingresos derivados del impuesto sobre la propiedad se debe a que los cambios en los valores tasados, sobre los que se gravan los impuestos sobre la propiedad, por lo general se encuentran rezagados respecto de los cambios en los valores de mercado. Este desfase puede darse en un período tan corto como un año en aquellas ciudades que realizan actualizaciones de los valores anuales, o en períodos más largos, en aquellas ciudades que los actualizan sin tanta frecuencia o que poseen políticas expresas que establecen la introducción progresiva de cambios en los valores de mercado.

Los índices de precios de las viviendas para nuestras 109 ciudades generadas muestran patrones muy diferentes de auge y caída en distintas partes del país. La disposición por parte de los residentes de una ciudad a apoyar aumentos en el impuesto sobre la propiedad puede reflejar cambios tanto en el valor de sus hogares como en sus ingresos. Además, a raíz de que las tasas del im-

puesto sobre la propiedad por lo general se ajustan en respuesta a los cambios ocurridos en otras fuentes de ingresos, es probable que los cambios en la ayuda estatal afecten a los cambios en las tasas del impuesto sobre la propiedad e ingresos derivados del mismo. A fin de capturar estos diferentes factores, estimamos una relación estadística entre los cambios anuales en los ingresos per cápita del impuesto sobre la propiedad y los cambios desfasados en los precios de las viviendas, los ingresos personales en el área metropolitana y la ayuda estatal per cápita. Los datos relativos a los ingresos derivados del impuesto sobre la propiedad corresponden a los años 1988 a 2009. En nuestro modelo estadístico también tenemos en cuenta los factores específicos de cada ciudad que permanecen constantes a través del tiempo.

Según los resultados de nuestro análisis, existe una relación estadísticamente significativa entre los cambios habidos en los ingresos derivados del impuesto sobre la propiedad y los cambios en los precios de las viviendas, con un desfase de tres años. Nuestros resultados indican, además, que los cambios en los ingresos personales hace dos años condujeron a los cambios en los ingresos derivados del impuesto sobre la propiedad de este año. Todo esto sugiere que el impacto de la reducción en los precios de las viviendas de 2006 a 2012 y de la reducción en los ingresos personales durante la recesión ejercerá una presión negativa sobre los

**FIGURA 2**  
**Impuestos sobre la propiedad y precios de las viviendas en los EE.UU., 1988–2011**



Nota: Los valores correspondientes a los impuestos sobre la propiedad y el índice de precios de las viviendas son promedios para cada año calendario en los EE.UU.

Fuentes: Agencia Federal de Financiamiento de la Vivienda de los EE.UU., Índice de todas las operaciones; Oficina del Censo de los EE.UU., Resumen trimestral de impuestos estatales y municipales; Índice de precios al consumidor, Todos los consumidores urbanos.



**Tanto Los Ángeles como otras ciudades generadas de California experimentarán las mayores reducciones de ingresos pronosticadas.**

ingresos derivados del impuesto sobre la propiedad desde 2009 hasta al menos el año 2015. Los resultados respecto a los cambios en la ayuda estatal no fueron significativos a los fines estadísticos.

Estimamos que, en promedio, un cambio del 10 por ciento en los precios de las viviendas en nuestras ciudades generadas da como resultado un cambio del 2,5 por ciento en los ingresos derivados de impuestos, lo que implica que la ciudad promedio compensará cerca de tres cuartos del efecto producido en los ingresos por la caída de los valores de mercado mediante un aumento de las tasas tributarias efectivas.

A fin de pronosticar los cambios en los ingresos per cápita derivados de los impuestos sobre la propiedad, combinamos nuestras estimaciones de coeficientes con valores, tanto reales como proyectados, de los precios de viviendas metropolitanas, los ingresos personales y la ayuda estatal, que posteriormente se suman a los ingresos reales derivados del impuesto sobre la propiedad de 2009 para calcular los ingresos anuales per cápita para cada año, desde 2010 hasta 2013. Al realizar el ajuste por inflación, observamos que los ingresos per cápita derivados de los impuestos sobre la propiedad en la ciudad generada promedio se reducirán en US\$40 (3,1 por ciento) en el período 2009–2013. Los cambios previstos van desde aumentos de cerca del 14 por ciento en las ciudades de Lubbock y San Antonio, en Texas, hasta reducciones del 20 por ciento en algunas ciudades de California, Arizona y Michigan, donde la explosión de la burbuja inmobiliaria fue más grave.

### ***Otros ingresos recaudados a nivel municipal***

Tal como se observa en la figura 1, los ingresos recaudados de fuentes municipales, excepto el impuesto sobre la propiedad, en la ciudad generada promedio representan un poco más de un tercio de los ingresos totales. Dichos ingresos provienen del impuesto sobre las ventas y el impuesto sobre los ingresos personales del gobierno municipal, los cargos al usuario, tarifas, licencias y otras fuentes de índole variada. La importancia de dichas fuentes de ingresos varía mucho entre las diferentes ciudades, ya que pasa de representar el 6 por ciento de los ingresos generales recaudados en Springfield (Massachusetts) hasta el 60 por ciento en Colorado Springs.

Tal como lo hicimos al pronosticar los ingresos derivados del impuesto sobre la propiedad, en este caso comenzamos estimando la relación estadística entre los cambios anuales ocurridos en los ingresos y los cambios en los ingresos personales en el área metropolitana, con un desfase de un año. Estimamos ecuaciones separadas para los ingresos derivados de impuestos, excepto el impuesto sobre la propiedad, y para los ingresos derivados de fuentes municipales no tributarias. Utilizamos los coeficientes de nuestras ecuaciones estimadas y los datos, tanto reales como pronosticados, sobre los ingresos personales per cápita en el área metropolitana y pronosticamos un aumento per cápita de US\$20 (2,1 por ciento) en los ingresos tributarios, exceptuando el impuesto sobre la propiedad, y un aumento de US\$29 (1,2 por ciento) en los ingresos derivados

de fuentes municipales no tributarias durante el período de cuatro años que va desde 2009 hasta 2013.

**Ayuda estatal para las ciudades**

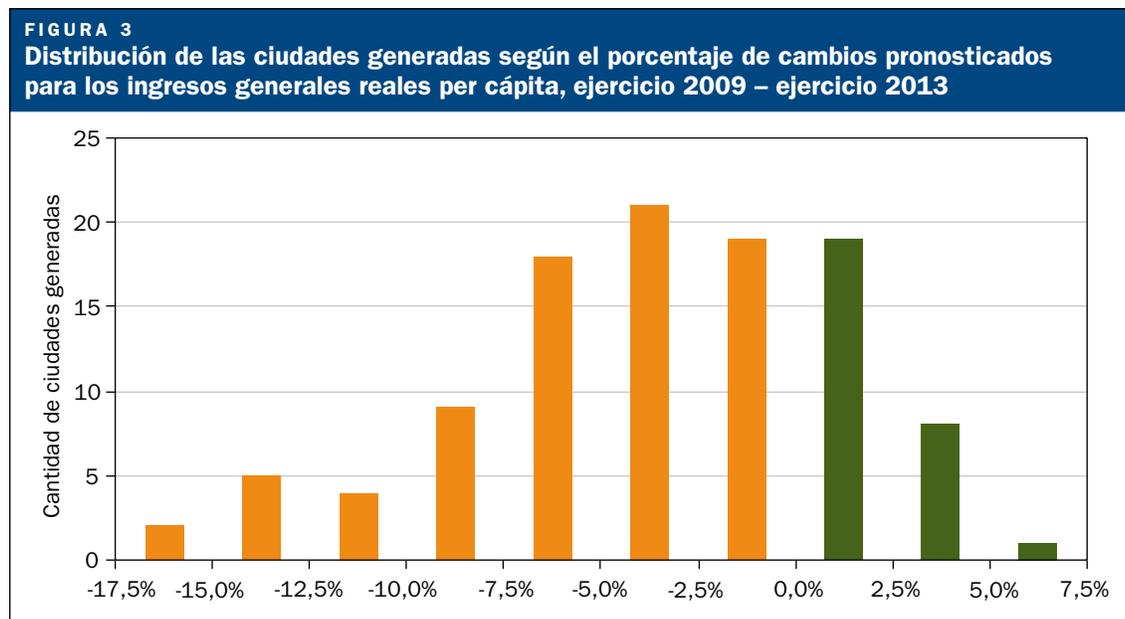
En los últimos años, la mayoría de los gobiernos estatales han enfrentado grandes déficits en sus presupuestos. Los ajustes presupuestarios se han observado principalmente respecto de los gastos, y muchos estados han aplicado grandes reducciones a la ayuda estatal que brindaban a los gobiernos municipales. A fin de pronosticar las reducciones en la ayuda estatal hasta el año 2013, recurrimos a una encuesta sobre los cambios ocurridos en la ayuda estatal para educación entre 2008 y 2012 llevada a cabo por el Centro de Prioridades Presupuestarias y de Políticas (Oloff y Leachman 2011). Nos basamos en la suposición de que el porcentaje de cambios que los que se informó respecto de cada ayuda estatal para educación se aplica a los distritos escolares en cada ciudad generada en dicho estado, y que el mismo porcentaje de cambios en la ayuda también se aplica a la ayuda no relacionada con la educación.

Debido a la incertidumbre existente en cuanto a las medidas legislativas que se tomarán en el futuro, realizamos tres pronósticos alternativos. En el caso básico, suponemos que la ayuda estatal permanece constante en términos reales desde

2012 hasta 2013. En cuanto al caso con mejores expectativas, suponemos que la ayuda estatal aumentará un 3 por ciento en cada ciudad durante dicho período. En cuanto al caso con peores expectativas, suponemos que la ayuda estatal experimentará cambios por el mismo monto en términos reales como en el período 2011-2012, es decir, una reducción promedio de cerca del 6 por ciento. En nuestro caso básico, pronosticamos que la ayuda estatal per cápita disminuirá \$153 (9,5 por ciento) entre 2009 y 2013.

**Ayuda federal para las ciudades**

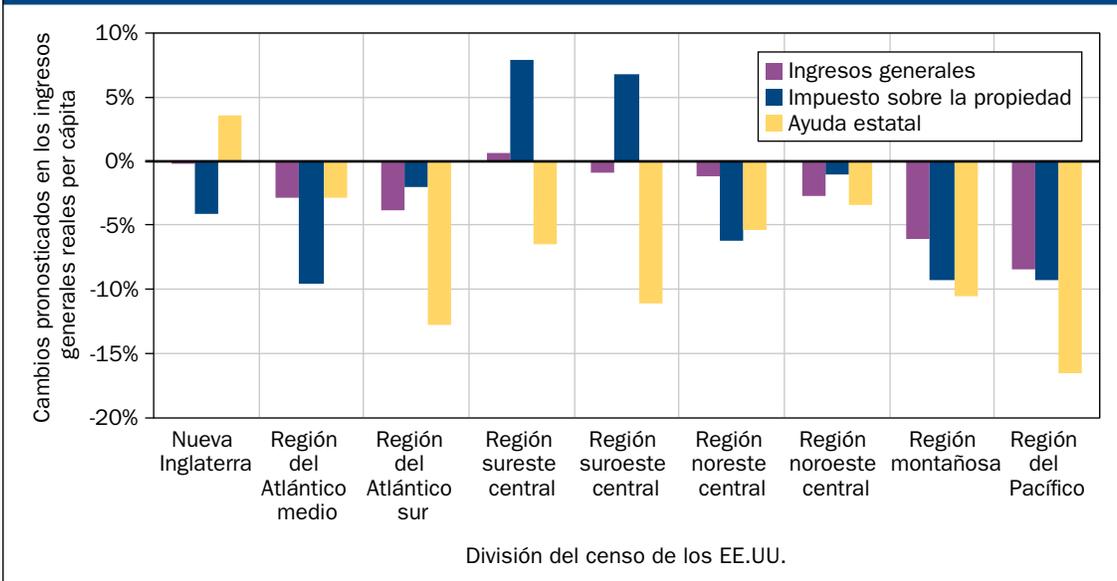
Las ciudades reciben subsidios federales a través de una gran cantidad de programas diferentes. En los últimos años, la presión fiscal a nivel federal ha dado como resultado algunas propuestas dirigidas a reducir drásticamente dicho gasto. El presupuesto para el ejercicio 2013 del presidente Obama establece severos recortes en una gran cantidad de programas que brindan recursos a las ciudades. En base a las diferentes alternativas existentes respecto de las medidas que tomará el Congreso, estimamos un caso básico en el que suponemos una reducción del 15 por ciento en la ayuda federal entre 2009 y 2013; un caso con las peores expectativas en el que suponemos una reducción del 37,7 por ciento en los subsidios federales entre 2009 y 2013 (es decir, la actual propuesta presupuestaria); y un



Nota: Para llevar a cabo este pronóstico, excluimos tres ciudades de Indiana (Indianápolis, Gary y Fort Wayne) debido a que los cambios producidos en los impuestos sobre la propiedad y la ayuda estatal en Indiana reflejaban una reforma importante que comenzó en el año 2008 y que implicó aumentos de más del 50 por ciento en ayuda estatal para la educación, combinada con grandes reducciones en los impuestos sobre la propiedad.

FIGURE 4

**Cambios pronosticados en los ingresos de las diferentes regiones de los EE.UU., 2009-2013**



Nota: Los cambios en los ingresos para la región noreste central del censo excluyen las ciudades de Indiana. Ver nota en la figura 3 para más detalles.

caso con las mejores expectativas en el que suponemos un recorte del 9,5 por ciento.

**Ingresos generales totales**

Los ingresos generales se definen como la suma de las cinco fuentes de ingresos que hemos analizado hasta aquí. Al sumar los diferentes pronósticos, podemos predecir que, en promedio, los ingresos generales per cápita ajustados a la inflación se reducirán un 3,5 por ciento (US\$169) entre 2009 y 2013. Aunque existe una variación significativa en los pronósticos de ingresos en todo el país, cerca de tres cuartos de las ciudades centrales experimentan algún nivel de reducción (ver figura 3). Las mayores reducciones proyectadas respecto a los ingresos se observan en California y Arizona, donde 11 ciudades enfrentan reducciones mayores al 10 por ciento. No existe un patrón regional en particular para las ciudades donde pronosticamos un crecimiento en los ingresos. Por ejemplo, pronosticamos un crecimiento de los ingresos per cápita de más del 3 por ciento en ciudades tan diferentes como Atlanta, Cincinnati y Lubbock.

En la figura 4 se observan las ciudades generadas agrupadas según su división censal. Se pronostican reducciones en los ingresos por encima del promedio en la región del Pacífico, la región montañosa y la región del Atlántico sur. Los ingresos se reducen en

las ciudades centrales de estas regiones debido a que están experimentando una disminución en los ingresos derivados del impuesto sobre la propiedad, combinada con una reducción drástica en la ayuda estatal. Por otro lado, en las regiones sureste central y suroeste central, los ingresos generales reales permanecen en su mayoría sin cambios, debido a que la disminución de la ayuda estatal se ve compensada por los aumentos en los impuestos sobre la propiedad. Finalmente, ocurre lo opuesto en Nueva Inglaterra, donde las reducciones del impuesto sobre la propiedad se compensan con un aumento en la ayuda estatal.

Pronosticar los niveles futuros de ayuda estatal y federal para las ciudades centrales resulta extraordinariamente difícil. Por lo tanto, decidimos escoger un rango de estimaciones relativas a los cambios en la ayuda intergubernamental para 2012-2013. Desde la perspectiva de las ciudades, el caso con peores expectativas muestra recortes profundos en la ayuda tanto estatal como federal, mientras que el caso con mejores expectativas prevé pequeños recortes en la ayuda federal y aumentos modestos en la ayuda estatal. Al combinar estos ingresos con los ingresos provenientes de las fuentes municipales propias, en el caso con peores expectativas, los ingresos generales reales disminuirán en US\$295 (6,1 por ciento) per cápita entre 2009 y

2013. Dicha disminución representa un monto per cápita de US\$126 más que en nuestro pronóstico del caso básico. Aun en el caso con mejores expectativas, pronosticamos que, en promedio, los ingresos generales se reducirán en US\$116 (2,4 por ciento) per cápita durante dicho período de cuatro años.

## ► SOBRE LOS AUTORES

**HOWARD CHERNICK** es profesor de economía en Hunter College y en el Centro de Posgrado de la Universidad de la Ciudad de Nueva York. Está especializado en finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales, tanto en los EE.UU. como en otros países. Contacto: [howard.chernick@hunter.cuny.edu](mailto:howard.chernick@hunter.cuny.edu).

**ADAM H. LANGLEY** es analista de investigaciones en el Departamento de Valuación e Impuestos del Lincoln Institute of Land Policy, para el cual se ha desempeñado como coautor de artículos que versan sobre programas de incentivos y exención del impuesto sobre la propiedad, pagos sin fines de lucro que reemplazan impuestos y relaciones fiscales entre los gobiernos estatales y municipales. Contacto: [alangley@lincolninst.edu](mailto:alangley@lincolninst.edu).

**ANDREW RESCHOVSKY** es profesor de asuntos públicos y economía aplicada en la Facultad de Asuntos Públicos Robert M. La Follette de la Universidad de Wisconsin-Madison, así como visiting fellow en el Lincoln Institute of Land Policy. Lleva a cabo investigaciones acerca de los impuestos sobre la propiedad y otros aspectos relacionados con las finanzas públicas estatales y municipales. Contacto: [reschovsky@lafollette.wisc.edu](mailto:reschovsky@lafollette.wisc.edu).

*Nota: El presente artículo es una versión condensada y actualizada del artículo publicado en Publius en el año 2012.*

## ► REFERENCIAS

Carroll, Deborah A. 2009. "Diversifying municipal government revenue structures: Fiscal illusion or instability?" *Public Budgeting & Finance* 29(1) (primavera): 27–48.

Chernick, Howard, Adam Langley y Andrew Reschovsky. 2012. "Predicting the impact of the U.S. housing crisis and "Great Recession" on central city revenues". *Publius: The Journal of Federalism* 42(3).

Inman, Robert. 1979. "Subsidies, regulation, and taxation of property in large U.S. cities". *National Tax Journal*. Junio.

Ladd, Helen F. y John Yinger. 1989. *America's ailing cities: Fiscal health and the design of urban policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Oliff, Phil y Michael Leachman. 2011. "New school year brings steep cuts in state funding for schools". Washington, DC: Centro de Prioridades Presupuestarias y de Políticas (7 de octubre).

"Significant Features of the Property Tax". 2012. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <http://www.lincolninst.edu/subcenters/significant-features-property-tax>.

Sjoquist, David L., Mary Beth Walker y Sally Wallace. 2005. "Estimating differential responses to local fiscal conditions: A mixture model analysis". *Public Finance Review* 33(1) (enero): 36–61.

Oficina de Estadísticas Laborales de EE.UU. 2012. "Current employment statistics survey. Seasonally adjusted employment". [www.bls.gov/data](http://www.bls.gov/data).

## Conclusiones

Las reducciones pronosticadas de ingresos sitúan a las ciudades centrales más grandes del país en territorio desconocido. Aunque estas disminuciones en los ingresos parezcan modestas, ejercen un marcado contraste con la capacidad de resistencia que demostraban tener los ingresos municipales después de cada una de las tres últimas recesiones. A modo de ejemplo, los ingresos reales per cápita crecieron sólidamente un 17 por ciento en nuestras 109 ciudades generadas durante los cuatro años siguientes a la recesión de 1981-1982. Dada la gravedad de dicha recesión, la actual disminución de los ingresos destaca la magnitud y duración sin precedentes de la presión fiscal que se está aplicando en las ciudades, lo cual es el resultado del colapso del mercado de la vivienda y de la Gran Recesión de 2007–2009.

Las tendencias demográficas y económicas, como el envejecimiento de la población y la persistencia de altos índices de pobreza, contribuyen al aumento de los costos relacionados con la prestación de servicios gubernamentales en las ciudades centrales. En muchas ciudades, las pensiones obligatorias por ley y los beneficios de salud para jubilados constituyen un gran componente en continuo crecimiento del total de las remuneraciones. Al tener que enfrentar a la vez un aumento de los costos y una disminución de los ingresos, muchas ciudades centrales no tienen otra opción que implementar importantes recortes en los servicios públicos municipales. No hay lugar a dudas de que dichas reducciones, al combinarse con los recortes proyectados para los programas gubernamentales federales y estatales que prestan una asistencia directa a los residentes de las ciudades —como el programa de cupones para alimentos, el programa Medicaid y el seguro de desempleo—, causarán muchos perjuicios a la economía de las ciudades centrales.

Aun cuando los gobiernos que prestan servicios a los residentes de ciudades centrales deben continuar buscando formas de reducir costos sin disminuir la calidad de los servicios y analizar nuevas fuentes posibles de ingresos, también resulta sumamente importante que el gobierno federal y los gobiernos estatales tomen la iniciativa de aunar esfuerzos a fin de mitigar el impacto negativo que la recesión ejerce sobre las ciudades centrales del país. ■



# Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina

© Alvaro Uribe

Martín O. Smolka

**M**uchos países de América Latina han aprobado legislaciones para respaldar políticas de recuperación de plusvalías como medio de recuperar parte o todo el aumento en el valor del suelo privado debido a regulaciones o inversiones públicas. Hasta ahora, sin embargo, sólo algunas jurisdicciones en ciertos países han aplicado esta herramienta financiera potencialmente poderosa de forma sistemática y exitosa.

En 2011 y 2012 el Lincoln Institute of Land Policy realizó encuestas a autoridades públicas y académicos de la región para averiguar por qué no se ha utilizado la recuperación de plusvalías con más frecuencia. El cuestionario de 2012 fue diseñado para recabar las opiniones de los encuestados sobre la perspectiva de diseñar, institucionalizar e implementar dos instrumentos emblemáticos de la recuperación de plusvalías: las contribuciones de valorización y la venta de derechos de edificabilidad (*outorga onerosa* en portugués).

Las contribuciones de valorización (conocidas como “*special assessments*” en los Estados Unidos) son cargas impuestas a los dueños de propiedades seleccionadas para subvencionar el costo de una

mejora o servicio público del que se benefician explícitamente (Borrero 2011; Borrero et al. 2011). Con la venta de derechos de edificabilidad, sin embargo, el gobierno impone cargos por la concesión de derechos especiales por él garantizados, como, por ejemplo, permitir un factor de edificabilidad más alto, un cambio de zonificación (por ejemplo, de residencial a comercial) o la conversión de suelo de uso rural a uso urbano (Sandroni 2011).

Los resultados de ambas encuestas ponen en duda gran parte de la “sabiduría convencional” sobre el uso de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina. En particular, los encuestados con experiencia real en el uso de estas herramientas consideran que las dificultades legales y técnicas presentan un obstáculo para su implementación menor que la incomprensión de las autoridades públicas con poder de decisión acerca de su rédito potencial. Más aún, la recuperación de plusvalías es considerada fundamentalmente como una herramienta para promover equidad en las ciudades, más que como una manera de mejorar la autonomía fiscal municipal.

## Distribución de la encuesta

La primera encuesta, llevada a cabo en el segundo trimestre de 2011, fue distribuida electrónicamente

**La ciudad de São Paulo ha logrado obtener ingresos de la venta de derechos de edificabilidad a lo largo de la Avenida Faria Lima.**

a 436 funcionarios públicos y académicos que habían participado en uno o más cursos o talleres ofrecidos por el Instituto Lincoln sobre temas de recuperación de plusvalías. Un segundo cuestionario, con una serie de preguntas distintas, fue enviado por correo electrónico en febrero de 2012 a 14.355 personas afiliadas al Programa para América Latina y el Caribe del Instituto. Las personas que respondieron a estas encuestas (134 y 1.066, respectivamente) incluyeron a funcionarios de gobierno de todos los niveles, urbanistas, académicos, investigadores independientes y consultores, y miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG).

Analizadas por país, las respuestas a las opciones individuales de muchas de las preguntas fueron menos de diez. Por esta razón, y para simplificar la presentación, este análisis combina las respuestas de países con características sociopolíticas similares en el área de recuperación de plusvalías en tres grupos:

1. Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Estos cinco países cuentan con alguna legislación nacional sobre recuperación de plusvalías y son gobernados en la actualidad por gobiernos que favorecen las políticas de recuperación de plusvalías. Uruguay en 2008 (Ley No. 18.308 del 18 de junio de 2008) y Ecuador en 2010 (con su nuevo código nacional, COOTAD) aprobaron legislación nacional para ampliar el alcance de las prerrogativas gubernamentales sobre la plusvalía del suelo.

2. Argentina, Chile, México y Perú. Estos países maduros y de rápido crecimiento todavía están teniendo problemas para introducir legislación nacional más explícita sobre la recuperación de

plusvalías, además de imponer contribuciones de valorización.

3. América Central y la República Dominicana. Los países de esta región comprenden un solo grupo porque son relativamente pequeños y tienen regímenes liberales de desarrollo urbano.

Brasil y Colombia se presentan por separado porque abarcan un porcentaje significativo de los encuestados y tienen la mayor cantidad de experiencia con las herramientas de recuperación de plusvalías. La cantidad de encuestados en general es proporcional al tamaño de la población del grupo de países, salvo Brasil y Colombia, que representan un porcentaje desproporcionadamente alto de encuestados (tabla 1).

### El carácter pragmático de la recuperación de plusvalías

Aun cuando sólo unos pocos países estipulan explícitamente la recuperación de plusvalías en su legislación, la encuesta más concisa de 2011 reveló información detallada sobre las jurisdicciones que habían recuperado algo de la plusvalía resultante de los cambios en el uso del suelo. De los 13 países cubiertos por esa encuesta, los encuestados citaron 22 casos de recuperación de plusvalías en 30 jurisdicciones de 8 países. En general, estos casos involucraron cierto tipo de exacción para beneficio de la comunidad, logrado por medio de una negociación directa entre los emprendedores inmobiliarios y las autoridades públicas.

En promedio, sin embargo, la plusvalía recuperada ascendió a menos de un tercio del incremento estimado en el valor del suelo. La probabilidad de

**TABLA 1**  
**Encuestados por grupo de países y población**

Grupo de países	Encuestados		Población del grupo de países (en millones)	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
<b>Brasil</b>	191	16,8	193,7	35,0
<b>Colombia</b>	286	25,2	45,7	8,3
<b>Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela</b>	130	11,5	61,5	11,1
<b>Argentina, Chile, México, Perú</b>	401	35,4	193,9	35,1
<b>América Central y la República Dominicana</b>	126	11,1	58,4	10,6
<b>Total</b>	1.134	100,0	553,2	100,0

TABLA 2

**Familiaridad de los encuestados con los instrumentos de recuperación de plusvalías, por grupo de países y experiencia**

Grupo de países	No familiarizado (porcentaje)	Familiarizado (porcentaje)				Cantidad de casos
		Con experiencia	Sin experiencia	No está interesado	Total	
<b>Brasil</b>	5,2	53,4	37,7	3,7	100,0	191
<b>Colombia</b>	6,4	50,7	41,8	1,1	100,0	282
<b>Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela</b>	12,3	46,9	39,2	1,5	100,0	130
<b>Argentina, Chile, México, Perú</b>	10,5	45,1	44,1	0,3	100,0	399
<b>América Central y la República Dominicana</b>	11,1	50,0	35,7	3,2	100,0	126
<b>Porcentajes</b>	8,9	48,7	41,0	1,5	100,0	
<b>Cantidad de casos</b>	100,0	549	462	17		1.128

que la contribución exceda un tercio de la plusvalía total fue mayor cuando la contribución fue realizada en efectivo en vez de en especie. Estos casos se produjeron en países sin legislación explícita sobre la venta de derechos de edificabilidad, como Bolivia, Costa Rica y Perú, ilustrando la política pragmática de recuperación de plusvalías de las autoridades a cargo de la gestión del suelo urbano.

En general, los encuestados se consideran familiarizados con el tema, y los resultados de la encuesta de 2012 refuerzan el argumento de que el conocimiento de los instrumentos de recuperación de plusvalías no se limita a los países que han institucionalizado su práctica. Relativamente pocos encuestados declararon no estar familiarizados con los instrumentos de recuperación de plusvalías, si bien la cantidad real de funcionarios puede ser mayor, dado el sesgo a la autoselección de los encuestados (tabla 2). El porcentaje de encuestados que no están familiarizados con los instrumentos de recuperación de plusvalías en Brasil y Colombia es alrededor de la mitad del porcentaje de encuestados en la misma situación de otros países.

**El desafío de la implementación**

Uno de los argumentos más frecuentes que se dan sobre la dificultad de aplicar políticas de recuperación de plusvalías en América Latina es la complejidad técnica de su implementación y, en particular, el problema de cómo valorar la plusvalía de la tierra resultante de las intervenciones públicas. Para investigar la importancia de este tema, la

encuesta de 2012 preguntó a los encuestados si consideraban que un margen de error del 30 por ciento en la valuación era aceptable para justificar la aplicación de la recuperación de plusvalías. La gran mayoría de los encuestados (89 por ciento) respondió que se deberían aplicar las políticas de recuperación de plusvalías fuera cual fuese el margen de error. Sólo el 11 por ciento argumentó lo contrario.

La razón principal que se citó para apoyar la recuperación de plusvalías fue nuevamente pragmática, pues se producen márgenes de error similares en otros contextos como, por ejemplo, a la hora de valorar la propiedad con fines de tributación (36,9 por ciento). La segunda respuesta, con un porcentaje cercano (31,8 por ciento) fue “la necesidad de establecer el fundamento”. El hecho de que los instrumentos de recuperación de plusvalías se contemplen en la legislación ocupó el tercer lugar (21,4 por ciento). Como era de esperar, los encuestados de Brasil y Colombia respondieron que la razón legal por imponer la recuperación de plusvalías era la más importante (27 por ciento y 31,6 por ciento, respectivamente), frente a los encuestados de otros países (15,2 por ciento en promedio).

Es de hacer notar que el 41,8 por ciento de los encuestados de Argentina, Chile, México y Perú, países que todavía están luchando por promulgar una legislación nacional sobre la recuperación de plusvalías, clasificaron la “necesidad de establecer el fundamento” más alto que otros encuestados.

En contraste, los encuestados de Colombia clasificaron esta respuesta en tercer lugar. Las razones dadas por los encuestados de otros grupos de países no son significativamente distintas al promedio de la muestra (31,8 por ciento). Del 11 por ciento de los encuestados que se opusieron a las políticas de recuperación de plusvalías, los argumentos legales y de legitimidad fueron más importantes que los pragmáticos (ilegitimidad de la política o costos administrativos y judiciales).

### Lo conocido frente a lo desconocido

En toda América Latina hay leyes que respaldan las contribuciones de valorización, y los gobiernos locales frecuentemente cuentan con esta fuente de ingresos en sus presupuestos. No obstante, estos ingresos son generalmente modestos y rara vez sobrepasan el 1 por ciento de los ingresos locales en la mayoría de los lugares, salvo en Colombia y, en menor medida, en ciertas ciudades con experiencia en el uso de este instrumento, como Cuen-

ca, Ecuador y San Pedro Sula, Honduras, y en algunas jurisdicciones del estado de Paraná. En contraste, la venta de derechos de edificabilidad, todavía se está estableciendo como herramienta de recuperación de plusvalías y sólo está legislada en unos pocos países.

También se pidió a los encuestados que expresaran su preferencia entre las contribuciones de valorización (la herramienta familiar de recuperación de plusvalía que no tiene buen rendimiento) y la venta de derechos de edificabilidad (el nuevo instrumento con mayor potencial de generar ingresos). En todos los países, los resultados muestran un mayor respaldo a las contribuciones de valorización: 59 por ciento frente al 41 por ciento.

Incluso entre los encuestados de Brasil, único país en que la venta de derechos de edificabilidad fue significativamente mayor al promedio (48,9 por ciento), las contribuciones de valorización siguen siendo la herramienta preferida de recuperación de plusvalías (51,1 por ciento). Esto es llamativo, dado el éxito de São Paulo en la generación de ingresos considerables por la venta de derechos de edificabilidad. Por ejemplo, la subasta de abril de 2012 de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en São Paulo agregó US\$420 millones a las arcas públicas, además de los 2.500 millones de dólares de las subastas anteriores (Bolsa de Valores de São Paulo 2012).

Los resultados de la encuesta sugieren que la mayoría de los encuestados no son conscientes de la diferencia en el potencial de ingresos entre estas dos herramientas de recuperación de plusvalías. De hecho, sólo el 10 por ciento de los encuestados citó el potencial de ingresos municipales como razón principal para preferir una opción sobre la otra. Los partidarios de la recuperación de plusvalías otorgan mayor prioridad a promover la equidad que a generar ingresos, otro resultado sorprendente, dado el potencial de la recuperación de plusvalías para fortalecer la autonomía municipal.

Cuando se preguntó cómo caracterizarían los argumentos a favor de la recuperación de plusvalías, los encuestados de 2011 podían elegir entre 50 términos relacionados con los atributos de la política de suelo. Los ocho términos que recibieron mayor cantidad de respuestas (el 49,7 por ciento del total) estaban relacionados con temas de equidad, tales como cargos y beneficios, redistribución, función social de la propiedad, lucha contra la especulación,

**A pesar de la falta de legislación específica sobre la recuperación de plusvalías en Córdoba, Argentina, se cobraron los cambios en los derechos de edificabilidad para este proyecto de uso mixto.**



© Catalina Molinatti



© Borrero Ochoa Asociados

**La construcción de este puente sobre la Calle 100 y su intersección con la Avenida 15, en Bogotá, con que se eliminaron las antiguas congestiones de tráfico tan molestas para el vecindario, fue financiada con contribuciones de valorización.**

equidad y justicia social. La única excepción fue un término financiero, que ocupó el cuarto lugar.

En contraste, términos como autonomía fiscal, armonía fiscal, descentralización, impuesto, autosuficiencia, financiamiento y recursos adicionales recibieron sólo el 18,7 por ciento de los votos, mientras que términos relacionados con el funcionamiento de los mercados urbanos, como eficiencia y disciplina del mercado, recibieron sólo el 11 por ciento. Los argumentos contra la recuperación de plusvalías se asociaron con términos como impuesto, carga fiscal, derechos adquiridos y doble tributación, y también con abuso, violación de derechos e ilegitimidad.

Los encuestados de ambas encuestas citaron la legitimidad ética y sociopolítica como razón principal para preferir una herramienta de recuperación de plusvalías a otra. En efecto, el 59 por ciento de los encuestados que prefieren las contribuciones de valorización sobre la venta de derechos de edificabilidad mencionaron la legitimidad ética y sociopolítica como la razón más importante. El 41 por ciento de los encuestados que prefieren la venta de derechos de edificabilidad dio las mismas razones para su preferencia. Al mismo tiempo, el 24,4 por ciento de los encuestados que prefieren los derechos de edificabilidad consideraron que la segunda razón más importante era la capacidad para generar ingresos, pero sólo el 17,6 por ciento

de los encuestados que prefieren las contribuciones de valorización compartieron la misma opinión.

En definitiva, esto sugiere que las autoridades en América Latina normalmente toleran bien una distancia amplia entre el principio de equidad-legitimidad y la generación de ingresos, basándose en la percepción de que las contribuciones de valorización son más fáciles de imponer desde el punto de vista técnico. Desde otra perspectiva, parecen preferir el camino más rápido de la superioridad moral que el que conduce a mayores ingresos locales.

### **La importancia de la experiencia**

Después de la legitimidad ética y sociopolítica, la siguiente razón más importante para preferir un instrumento de recuperación de plusvalías en particular varía según al nivel de experiencia del encuestado. Una confirmación sólida de la importancia de la experiencia de implementación proviene de los países que han aplicado las herramientas: los colombianos prefieren las contribuciones de valorización, pero los brasileños, la venta de derechos de edificabilidad.

Colombia posee gran cantidad de experiencia en las contribuciones de valorización, lo cual explica por qué el 16 por ciento de los encuestados de dicho país citan la facilidad técnica de la implementación como razón para elegir esta herramienta.

**TABLA 3**  
**Público objetivo prioritario para la construcción de capacidad entre las partes interesadas, por profesión del encuestado**

Profesión del encuestado	Partes interesadas en la recuperación de plusvalías, por profesión (porcentaje)						
	Urbanistas	Jueces, abogados y ministros públicos	Periodistas	Académicos	Legisladores	Autoridades de gobierno en ramas ejecutivas	Total
Urbanista, arquitecto, ingeniero	20,7	5,7	2,0	3,4	28,3	40,0	100,0
Científico social	15,9	3,7	4,2	5,1	28,0	43,0	100,0
Abogado	9,4	15,1	0,9	2,8	25,5	46,2	100,0
<b>Total</b>	18,6	6,2	2,4	3,7	27,9	41,2	100,0

En comparación, sólo el 7,9 por ciento de los encuestados de otros países menciona esa razón. Por su parte, el 12,6 por ciento de los encuestados de Brasil prefiere la venta de derechos de edificabilidad debido a la facilidad de implementación, en comparación con sólo el 5 por ciento de los encuestados de otros países. Estos resultados ponen de manifiesto hasta qué punto la experiencia influye en las opiniones sobre las restricciones técnicas de las herramientas de recuperación de plusvalías.

#### Obstáculos a la implementación

Los encuestados de 2012 atribuyen la renuencia de las autoridades públicas a aplicar políticas de recuperación de plusvalías fundamentalmente a la falta de información (23,2 por ciento) y al riesgo político (22,5 por ciento). Otras explicaciones son la complicidad con los intereses relacionados con los propietarios (18,4 por ciento) y las dificultades técnicas de implementación (15,4 por ciento). Muy pocos consideran que la falta de legislación sea un factor importante para que no se usen instrumentos de recuperación de plusvalías (1,5 por ciento), y los motivos ideológicos (3,2 por ciento) y los costos administrativos (3,8 por ciento) están muy poco por encima de los anteriores.

Las razones pragmáticas son importantes sólo para los encuestados de países que no tienen una experiencia significativa con estas herramientas. Mientras que el 13 por ciento de los encuestados de Brasil y Colombia citan las dificultades de implementación técnica como obstáculo principal, el 31 por ciento de los encuestados de otros países citan la misma razón en promedio. Esto refuerza la

conclusión de que la experiencia en herramientas de recuperación de plusvalías es un factor importante. Los brasileños explican por qué no se usan los instrumentos de recuperación de plusvalías en términos de intereses del suelo y riesgos políticos, que suman en conjunto un 59 por ciento de las respuestas. Entre los colombianos, el 26 por ciento no ve ninguna razón para no usar los instrumentos de recuperación de plusvalías. Esta es una proporción mucho más alta que las respuestas de otros países (7,2 por ciento en promedio), lo que indica que en Colombia existe una percepción de que las herramientas están recibiendo la atención que se merecen.

#### Identificación de las partes interesadas clave

La encuesta de 2012 pidió a los encuestados que seleccionaran qué actores involucrados en el debate deberían recibir atención prioritaria para superar la resistencia a las políticas de recuperación de plusvalías. A la cabeza de la lista están los directivos de las áreas ejecutivas de gobierno, como alcaldes y directores, seguido de los miembros de las legislaturas, incluyendo miembros del congreso y los diputados municipales (tabla 3). Los urbanistas –quienes frecuentemente se encuentran a la vanguardia de las operaciones políticas– ocuparon el tercer lugar.

Sorprendentemente, sólo el 6,2 por ciento de los encuestados citaron a los miembros del ámbito judicial (jueces, abogados y fiscales), aun cuando sean los tribunales los que frecuentemente bloquean las iniciativas de recuperación de plusvalías. Los encuestados de Brasil fueron los únicos en asignar

una importancia mayor a los miembros del ámbito judicial. En consonancia con los avances institucionales que sus países han realizado en el campo de recuperación de plusvalías, tanto los encuestados de Brasil como los de Colombia dieron menor prioridad a los legisladores (20,7 por ciento) que los encuestados de otros países (32,3 por ciento en promedio).

Los encuestados de todos los grupos profesionales clasificaron en último lugar a los académicos y periodistas. En consecuencia, la estrategia de capacitar a los capacitadores parecería ser contraproducente, en la medida en que no se considera a los académicos como actores importantes para reducir la resistencia a las políticas de recuperación de plusvalías. Este resultado respalda el enfoque del programa del Instituto Lincoln sobre la construcción de capacidad entre las autoridades públicas directamente involucradas en el debate político o la implementación de herramientas, en vez de construir capacidad en las escuelas de graduados. La baja prioridad dada a los periodistas como destinatarios de capacitación es desconcertante, pero puede ser un reflejo de que el debate sobre la recuperación de plusvalías sigue estando confinado fundamentalmente a las entidades públicas y los círculos académicos. De todas maneras, una mayor participación de los medios podría tener una influencia positiva en la ampliación del debate.

Otro resultado interesante de la encuesta es que las respuestas de los diversos grupos son relativamente homogéneas. La profesión, filiación institucional, lugar de empleo, nivel de educación e incluso el tamaño de la ciudad del encuestado suponen poca diferencia. En efecto, sólo la distinción entre encuestados de países con y sin experiencia significativa en la recuperación de plusvalías parece ser importante.

## Conclusiones

Los resultados de la encuesta apuntan a una comprensión relativamente homogénea del estado del debate y la implementación de recuperación de plusvalías en América Latina. Sin embargo, el pronóstico para implementar políticas exitosas de recuperación de plusvalías en la región, es menos claro. La retórica de justicia social parece prevalecer incluso entre sus partidarios “informados”. Además, las autoridades que se encuentran en puestos ejecutivos y con capacidad de decisión parecen estar mal informados o carecen de voluntad política.

Más aún; como demuestran las experiencias de Brasil y Colombia, el proceso de institucionalización de políticas de recuperación de plusvalías supone un proceso de ensayo y error que tarda tiempo en tener éxito.

Se pueden extraer tres lecciones del trabajo efectuado por el Instituto Lincoln sobre la recuperación de plusvalías en América Latina. Primero, los incrementos en el valor del suelo se pueden recuperar más exitosamente de los actores específicos que reciben el mayor beneficio de una intervención del sector público que de la comunidad en general (la condición de ganancias para ambos) Segundo, las herramientas de recuperación de plusvalías tienen una mayor probabilidad de éxito cuando se conciben para resolver un problema local reconocido que cuando tratan de emular unas supuestas buenas prácticas.

Tercero, es esencial reforzar la legitimidad de las políticas de recuperación de plusvalías. Esto se puede conseguir dando publicidad de proyectos exitosos, sobre todo en países en que las iniciativas de recuperación de plusvalías todavía son aisladas y esporádicas. Es importante trasladar el debate sobre la recuperación de plusvalías de la retórica ideológica y bien intencionada a un contexto más técnico y práctico, fundamentado en la comprobación de que es posible implementarlo y, más importante aún, en que se ha implementado ya de forma efectiva en muchos casos. **L**

## ► SOBRE EL AUTOR

**MARTIN O. SMOLKA** es senior fellow y director del Programa de América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy. Ha estado investigando políticas y experiencias de recuperación de plusvalías durante muchos años. Contacto: [msmolka@lincolninst.edu](mailto:msmolka@lincolninst.edu).

## ► REFERENCIAS

- Borrero Ochoa, Oscar. 2011. Betterment levy in Colombia: Relevance, procedures, and social acceptability. *Land Lines* 23(2): 14–19.
- Borrero Ochoa, Oscar, Esperanza Durán, Jorge Hernández, and Magda Montaña. 2011. Evaluating the practice of betterment levies in Colombia: The experience of Bogotá and Manizales. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sandroni, Paulo Henrique. 2011. Recent experience with land value capture in São Paulo, Brazil. *Land Lines* 23(3): 14–19.
- São Paulo Stock Exchange. 2012. <http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/mercados/download/Agua-Suplemento-27012012.pdf>



# Cómo gestionar el riesgo y la incertidumbre

## Enfoques colaborativos para el cambio climático

**El embalse Glen Canyon en el Río Colorado es uno de los componentes críticos para la gestión hídrica en el sudoeste de los Estados Unidos.**

*Elizabeth Fierman, Patrick Field  
y Stephen Aldrich*

**E**l cambio climático está presentando una variedad de riesgos, incertidumbres y opciones difíciles que las comunidades deben aprender a analizar: ¿Cómo deben considerarse el riesgo y la incertidumbre sobre el futuro en los procesos de toma de decisiones actuales sobre el uso del suelo? ¿Cómo pueden involucrarse las partes interesadas en la toma de decisiones para ayudar a clarificar las ventajas y desventajas de cada opción y construir un consenso sobre la mejor manera de proceder?

Por medio de una iniciativa conjunta entre el Consensus Building Institute (CBI) y el Lincoln Institute of Land Policy estamos ayudando a responder a estas preguntas utilizando la teoría y práctica de resolución de conflictos propia de CBI y los conocimientos de otros socios en temas tales como la gestión de riesgo y la planificación de escenarios. Hemos desarrollado una serie de talleres sobre enfoques colaborativos para manejar el riesgo y la incertidumbre en la toma de decisiones. En

este artículo describimos estas experiencias y las lecciones sobre la adaptación al cambio climático que se pueden extraer de las mismas.

Como organización neutral que ayuda a resolver conflictos sobre el uso de suelo de todo tipo, CBI ha extraído distintas lecciones y buenas prácticas para planificadores y otras personas que están en la posición de dirimir conflictos sobre el uso del suelo (Nolon, Ferguson, y Field 2013). Cada vez más, sin embargo, el cambio climático y los riesgos, incertidumbres y complejidades asociadas se consideran una parte importante de la “historia” del conflicto más amplio sobre el uso del suelo. Por ejemplo, los debates sobre la ubicación de una planta cerca de la costa generan cuestiones acerca del impacto de la misma sobre el área circundante y el medio ambiente, como también preocupación sobre la posibilidad de que el ascenso del nivel del mar pueda hacer que la planta sea inviable al cabo de varios años.

Cada parte interesada tendrá una percepción distinta de cuán certero, inminente y evitable será el cambio climático, y cuáles son los riesgos que presentará. Más aún, los problemas vinculados con

el cambio climático son increíblemente complejos. Para comprender el impacto del cambio climático en el Río Colorado, por ejemplo, hay que considerar una red de factores hidrológicos, legales, sociales, económicos, históricos, y otros.

En resumen, para afrontar el cambio climático hay que reconciliar distintas percepciones de riesgo, avanzar a pesar de un alto grado de incertidumbre y encontrar maneras de dejar lugar para adaptarse y cambiar de curso en un entorno complejo. Nuestra serie de talleres se ha centrado en reunir todas estas corrientes de pensamiento por medio de investigaciones articuladas, gestión de riesgo conjunto y toma de decisiones colaborativas.

### Talleres sobre la gestión de riesgo

En 2009, con el respaldo del Instituto Lincoln, CBI desarrolló su primer taller de dos días de duración sobre la adaptación al cambio climático, con el objetivo de reunir expertos en gestión de riesgo, planificación de escenarios y construcción de consenso. Nuestro objetivo fue compartir las mejores prácticas en estas áreas para ayudar a aquellos que toman decisiones sobre el uso del suelo a evaluar distintas maneras de considerar el clima como un elemento clave de incertidumbre en el proceso de planificación. Los capacitadores de CBI fueron Paul Kirshen, experto en gestión de riesgo, y Stephen Aldrich, presidente de Bio Economic Research Associates (bio-era), una empresa de investigación y consultoría independiente, y profesional en planificación de escenarios desde hace mucho tiempo.

Desarrollamos en conjunto un programa de estudio con presentaciones en cada área temática, junto con un ejercicio interactivo basado en las amenazas reales que el ascenso en el nivel del mar presentará a la zona de East Boston, Massachusetts. El curso fue revisado y repetido en 2010 y 2011. En paralelo, desarrollamos una versión en línea que está disponible ahora en el sitio web del Instituto Lincoln (ver la contratapa interna).

La premisa principal de esta serie de talleres es que el cambio climático se debería considerar a la luz de la gestión de riesgo, y se debería tratar por medio de un proceso que incluya la gama más amplia de opiniones de las partes interesadas sobre la probabilidad de un resultado o impacto en particular debido al cambio climático. Si las partes interesadas sienten que, durante el proceso, sus opiniones y creencias se consideran legítimas, es

mucho más probable que participen y acepten el resultado.

Además, la planificación de escenarios puede ayudar a que las partes interesadas consideren el impacto potencial del cambio climático probando acciones alternativas en función de distintos pronósticos posibles, para identificar las acciones que mejor representen una decisión “de la que no haya que lamentarse posteriormente”. En este enfoque queda implícito que no sería sensato ignorar los posibles impactos del cambio climático, como también lo sería invertir fondos de manera exagerada para prepararse frente a amenazas que quizás no se produzcan en el futuro. De esta manera, la planificación de escenarios reconoce realmente la incertidumbre.

CBI comenzó a trabajar en 2011 con el Sonoran Institute en Phoenix, Arizona, para llevar el taller al oeste de los Estados Unidos, haciendo hincapié en la planificación de escenarios colaborativos. Con Jim Holway, director del Programa de Comunidades y Suelos del Oeste del Sonoran Institute (otro socio del Instituto Lincoln) y Stephen Aldrich desarrollamos un taller de un día y medio de duración, que se llevó a cabo en Phoenix en marzo de 2012. Se centró en los métodos de planificación de escenarios como una manera de avanzar en intereses diversos y contradictorios, a pesar de la incertidumbre y los desacuerdos y hasta la polarización política, en temas como el cambio climático, la planificación de recursos hídricos y la gestión del crecimiento.

El método de planificación de escenarios desarrollado por Aldrich consiste en formar un grupo de múltiples partes interesadas para generar de forma conjunta una serie de escenarios plausibles para el futuro de un lugar o de un problema en un horizonte de tiempo dado. Las opciones políticas se miden en función de cada uno de los escenarios usando una serie de criterios que también se generan conjuntamente. Dos características distintivas de este enfoque son la participación de las partes interesadas en todo el proceso y la suposición de que todos los escenarios se consideran igualmente probables.

Este enfoque de la planificación de escenarios no es simplemente un análisis de alternativas sino un esfuerzo por imaginar futuros distintos en función de lo que sabemos hoy, de cuáles son las mayores incertidumbres y cuáles son los factores de cambio que se consideran más importantes en

el sistema analizado. El siguiente paso es considerar de qué manera se comportan las múltiples opciones políticas y otras medidas en estos distintos futuros, cuando se las mide en función de criterios clave, como costo, eficacia y adaptabilidad.

Durante el desarrollo del taller de Phoenix reforzamos estos conceptos y los pasos del proceso usando un ejercicio interactivo que considera las amenazas reales que el cambio climático podrá presentar para el suministro de agua en el sudoeste de los Estados Unidos. El ejercicio, llamado “Planificación en el condado de Robert”, presentó un condado ficticio del “Corredor del Sol” sometido a la presión del desarrollo inmobiliario aun cuando se proyecta que el suministro de agua se reducirá debido al cambio climático. Los participantes usaron este caso de estudio para identificar los factores más importantes para el condado, para después traducirlos a elementos de escenarios futuros clasificándolos como “elementos pre-determinados”, “incertidumbres principales” o “factores de desarrollo gobernantes”.

En el ejercicio final, se asignó a los participantes roles que representaban a grupos e intereses comunes

(por ejemplo, la Junta de Comisionados del condado de Robert, la Asociación Agrícola del condado de Robert, o la Organización Medioambiental del Río Andrés). También se les dio un marco de referencia de escenarios en función de dos incertidumbres principales: ¿Volvería el condado de Robert a tener un crecimiento económico rápido, y se producirían realmente las reducciones en el suministro de agua debido al cambio climático pronosticadas en el “Informe de Cambio Climático de NRL” ficticio (figura 1)? Los participantes tuvieron que evaluar una serie de políticas hídricas usando este marco de referencia de escenarios, teniendo en cuenta también los intereses y percepciones proporcionadas en la descripción de los roles asignados a cada uno ellos.

Los participantes, que provenían de entidades estatales y locales, el mundo académico, sectores privados y organizaciones no gubernamentales, reportaron que el taller fue extremadamente útil para comprender cómo funciona la planificación colaborativa de escenarios y cómo se podría aplicar esta metodología en sus contextos profesionales. La simulación paso a paso del proceso de



planificación de escenarios les ayudó a comprender con claridad cómo es el proceso y los beneficios y desafíos de trabajar con múltiples partes interesadas.

Se pidió a muchos participantes que desempeñaran un papel con intereses y percepciones del cambio climático muy distintos a los de su situación personal o profesional. Esta experiencia les brindó una oportunidad de aprender cómo otras partes interesadas podrían encarar este tipo de problema. Varios participantes solicitaron más información sobre el aspecto del proceso que tenía que ver con la construcción de consenso como, por ejemplo, ponerse de acuerdo en el proceso desde el comienzo y efectuar una evaluación para comprender a qué partes interesadas hay que involucrar y qué temas hay que resolver. Muchos participantes reconocieron que la planificación colaborativa de escenarios era una herramienta potencialmente útil para la resolución de conflictos.

### **Lecciones aprendidas**

La progresión y el desarrollo continuo de estos talleres nos han ayudado a extraer varias lecciones sobre cómo enseñar y utilizar las herramientas colaborativas para analizar el riesgo, la incertidumbre y la complejidad en la toma de decisiones.

### ***Clarificar la terminología desde el principio***

Términos como *construcción de consenso* y *planificación de escenarios* tienen distintos significados dependiendo de la persona que los escuche. Algunos interpretan la construcción de consenso como un compromiso. Escuchamos con frecuencia de las partes interesadas que si participan en un proceso de construcción de consenso se verán obligadas a renunciar a sus intereses más importantes. Cuando CBI habla de enfoques para construir consenso, sin embargo, se refiere a satisfacer los intereses clave de las partes interesadas como forma de llegar a un acuerdo que maximice los beneficios conjuntos (Susskind, McKernan y Thomas-Larmer 1999).

Para algunas personas, la planificación de escenarios sugiere una manera de trabajar para un futuro preferencial u “oficial”, mientras que para otras es un método para hacer pronósticos. En contraste, la metodología de Aldrich pone el énfasis en formular una cartera de futuros posibles que se consideran como igualmente probables y, después, ensaya distintas medidas y/o estrategias políticas en cada escenario para descubrir cuáles rinden

buenos resultados en la mayoría o todos los escenarios, y por lo tanto serían las más sólidas.

Aldrich remarca que este método es el mejor para problemas “perversos”, que se caracterizan por un alto grado tanto de incertidumbre como de complejidad. De forma similar, distingue entre el proceso de planificación experta de escenarios y los enfoques con múltiples partes interesadas. Mantenemos la hipótesis de que el hecho de hacer participar a un conjunto diverso de partes interesadas en el proceso de planificación de escenarios ayudará a aprovechar el conocimiento local, se representarán varios puntos de vista y en última instancia las decisiones que se tomen se verán como más legítimas y por lo tanto serán más fáciles de implementar.

### ***Dar tiempo a sentirse cómodo con la complejidad***

La mayoría de la gente no se pasa el día pensando en problemas muy complejos e inciertos en términos de múltiples futuros posibles. Por el contrario, nos sentimos más cómodos con la linealidad, y con decisiones racionales basadas en los hechos y en nuestras propias percepciones y preferencias. Por su naturaleza, no obstante, los métodos para abordar el complejo tema del cambio climático exigen un modo de pensar distinto y una cierta comodidad con lo desconocido. Para mucha gente, el pensar en distintos futuros igualmente plausibles, ya sea como participantes en un taller o en el proceso real de planificación de escenarios, es nuevo.

Esta dinámica se puso en evidencia en nuestro taller de Phoenix, por ejemplo, cuando se les pidió a los participantes en el ejercicio del condado de Robert que pensarán en de qué manera ciertas políticas hídricas específicas –como la transferencia de derechos de agua existentes y el aumento del precio del agua- influirían sobre un escenario esencialmente estático o sobre un escenario en que el suministro de agua se reducía significativamente mientras que el crecimiento económico seguía constante.

Los participantes encontraron dificultades para aplicar una política a distintos futuros, y para separar su propio análisis político de los intereses y prioridades del papel que se les pidió que desempeñaran. La persona cuyo papel requería que se opusiera vehementemente a la idea de pagar más por el agua, por ejemplo, tuvo problemas para reconocer que esta política podría funcionar muy



© Sonoran Institute

**Participantes de un taller simulan un proceso de planificación de escenarios con múltiples partes interesadas.**

bien en un escenario de escasez de agua y alto crecimiento económico. La dificultad de separar los intereses y percepciones de los escenarios “objetivos” también tiene su correlación en la vida real.

Para ayudar a manejar esta dinámica, es importante identificar el desplazamiento mental necesario para manejar complejidad e incertidumbre, reconociendo que este desplazamiento no es siempre fácil y por ello hay que darle a la gente tiempo suficiente para acostumbrarse. Para los propósitos del taller, fue útil considerar que el ejercicio era una manera de ayudar a los participantes a medir una cierta política basada en cuatro futuros plausibles, y que este era un objetivo legítimo e importante por sí mismo. En el contexto de una planificación de escenarios real, puede ser valioso que los expertos ayuden a las partes interesadas a trabajar con escenarios desde el comienzo mismo del proceso.

### ***Invertir tiempo en “actividades interactivas”***

En general es útil que un taller sea interactivo, tanto desde el punto de vista pedagógico como para mantener el interés de la audiencia. La interactividad es particularmente importante para enseñar en detalle enfoques conceptuales como la gestión de riesgo, incertidumbre y complejidad. Muchas personas trabajan mejor cuando los conceptos y la teoría se pueden ligar directamente con una realidad relevante. Si se le da a la gente un ejemplo o ejercicio concreto que les resulta familiar, pero que no refleja de forma directa su situación de vida, ello ayudará a dar forma concreta a los conceptos, dejando lugar al mismo tiempo para que los participantes experimenten con nuevas

ideas y puntos de vista (Plumb, Fierman, y Schenk 2011).

Otra razón para realizar “actividades interactivas”, como las llamábamos en Phoenix, es ayudar a la gente a comprender tanto los desafíos como el valor de llevar a cabo un proceso de planificación colaborativa de escenarios. Por ejemplo, la lógica de usar incertidumbres mayores para estructurar escenarios futuros puede ser clara en principio, pero llegado el momento de seleccionar dichas incertidumbres, el proceso de toma de decisiones se hace más difícil de lo que uno imagina.

Cuando les pedimos a los participantes que identificaran las incertidumbres mayores del condado de Robert, se produjo un debate intenso. ¿Debería tratarse el cambio climático como una incertidumbre mayor o como un elemento predestinado? ¿El crecimiento económico es un factor de desarrollo o una incertidumbre mayor? Los participantes comentaron después que la intensidad del debate les sorprendió, pero encontraron muy valioso ver cómo un grupo de personas podía llegar a conclusiones tan diferentes a partir del mismo modelo fáctico de tres páginas.

Es fundamental entonces dar tiempo para practicar estos conceptos, ya que ello refuerza las ideas, las vincula con problemas y temas reales, e ilustra el valor de exponer distintos intereses y percepciones. En el contexto de los talleres, recomendamos ejercicios interactivos ficticios pero realistas, como el de planificación en el condado de Robert, para proporcionar información relevante, reforzar conceptos y alentar a los participantes a adoptar perspectivas a las que pueden no estar acostumbrados.

### ***Utilizar la construcción de consenso en casos de riesgo, incertidumbre y complejidad***

El elemento común a lo largo de nuestra experiencia de desarrollo y revisión de estos talleres es la noción de que las técnicas de construcción de consenso ocupan un lugar importante en la adaptación al cambio climático y en otros procesos de toma de decisiones que involucran riesgo, incertidumbre y complejidad. La participación significativa de representantes de las partes afectadas ayuda a asegurar que se exprese todo el rango de perspectivas e intereses, se utilicen los conocimientos locales y que se genere un proceso sólido que se considere ampliamente legítimo y verosímil. Más aún; de

ser apropiado, se puede hacer participar a grupos de partes interesadas en la implementación de políticas, particularmente si se establece un enfoque de gestión colaborativa adaptativa (Islam y Susskind 2012).

Las herramientas y técnicas particulares para construir consenso en la planificación colaborativa de escenarios y otros procesos incluyen las evaluaciones y la gestión de procesos. Al comienzo de un proceso se puede realizar una evaluación para identificar las partes interesadas y los temas a debatir, observar la capacidad de las partes interesadas para trabajar con escenarios y diseñar un proceso para avanzar en función de los resultados.

Estas evaluaciones frecuentemente son efectuadas por una parte neutral, comenzando con entrevistas confidenciales con una amplia gama de partes interesadas. Las entrevistas se consolidan en un informe de evaluación que resume los puntos de vista y temas principales expresados, sin atribuir ninguna declaración en particular a la parte que la emitió. Se debe dar oportunidad a las partes interesadas para confirmar que su perspectiva fue recogida correctamente. Utilizando los resultados de la evaluación, el facilitador y el organizador pueden decidir si vale la pena avanzar en el proceso con la participación de múltiples partes interesadas y, en ese caso, cómo hacerlo.

También se puede usar al facilitador, o a un grupo de facilitadores, para manejar el proceso colaborativo, en el caso de que se decida seguir adelante. Se pueden usar administradores de proceso neutrales para que la conversación sea productiva y colaborativa y para ayudar a que el grupo llegue a un acuerdo sobre los puntos claves, como la selección de los elementos de los escenarios y los criterios para evaluar opciones políticas.

Por ejemplo, CBI, con el respaldo del Instituto Lincoln, hizo posible recientemente una reunión sobre el ascenso del nivel del mar, diseñada para reforzar las zonas urbanas costeras en la Ciudad de Nueva York. Los facilitadores reunieron a representantes de entidades estatales y locales, grupos de interés y otras partes interesadas que no podían progresar en sus discusiones, y promovieron una interacción que generó pasos concretos para reforzar la zona costera y comprometerse a seguir trabajando juntos. Los facilitadores también pueden ayudar a los grupos a planificar la implementación de políticas o acuerdos que resulten del proceso, incluyendo esfuerzos de gestión colaborativa adaptativa.

## Conclusión

Para poder tomar hoy decisiones relacionadas con el impacto del cambio climático en el futuro, el trabajo reciente de CBI ha reforzado la noción de que es necesario construir capacidad para gestionar el riesgo, la incertidumbre y la complejidad conectándola de cerca con los problemas y temáticas reales a los que se enfrentan las comunidades. Más aún, es importante participar en procesos de toma de decisiones que puedan resolver estos desafíos, en vez de tomar decisiones ignorándolos, utilizando para ello métodos como la planificación de escenarios y la gestión adaptativa. En muchas situaciones, sin embargo, no basta con que estas herramientas sean utilizadas solo por expertos, sin consultar a otras partes interesadas. Frecuentemente, las decisiones más robustas son aquellas tomadas con la participación de las partes que se verán afectadas por el cambio climático y por las decisiones tomadas para manejarlo. 

### SOBRE LOS AUTORES

**ELIZABETH FIERMAN** es integrante del personal del Consensus Building Institute en Cambridge, Massachusetts, donde trabaja en facilitación y mediación, desarrolla y brinda capacitación, y realiza investigaciones. Contacto: [efierman@cbuilding.org](mailto:efierman@cbuilding.org)

**PATRICK FIELD** es director gerente del Consensus Building Institute, subdirector del Programa de Debates Públicas de MIT-Harvard y senior fellow del Centro de Recursos Naturales y Política de la Universidad de Montana. Contacto: [pfield@cbuilding.org](mailto:pfield@cbuilding.org)

**STEVE ALDRICH** es el fundador de Bio Economic Research Associates LLC (bio-era™), una empresa independiente de investigación y consultoría con sede en Cambridge, Massachusetts, especializada en el análisis de temas complejos en la intersección de nuestra comprensión emergente de biología y economía. Contacto: [saldrich@bio-era.net](mailto:saldrich@bio-era.net)

### REFERENCIAS

Islam, Shafiqul, and Lawrence Susskind. 2012 (forthcoming). *Water diplomacy: A negotiated approach to managing complex water networks*. New York: Resources for the Future.

Nolon, Sean, Ona Ferguson, and Patrick Field. 2013 (forthcoming). *Land in conflict: Managing and resolving land use disputes*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Plumb, David, Elizabeth Fierman, and Todd Schenk. Role-play simulations and managing climate change risks. Cambridge, MA: Consensus Building Institute. <http://cbuilding.org/tools/bpcs/roleplay-simulations-and-managing-climate-change-risks>

Susskind, Lawrence, Sarah McKearnan, and Jennifer Thomas-Larmer, eds. 1999. *The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks, CA: Sage.



*Siqi Zheng es profesora asociada del Centro Hang Lung para Bienes Raíces y subdirectora del Departamento de Gestión de Construcciones de la Universidad Tsinghua en Beijing, China. Se especializa en economía urbana y mercado inmobiliario de China, en particular en estructuras espaciales urbanas, ciudades verdes, oferta y demanda de vivienda, dinámica de los precios de vivienda y políticas de vivienda de interés social.*

*Sus proyectos de investigación innovadores y diversos han sido respaldados por instituciones de investigación internacionales como el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Asiático, el Centro de Crecimiento Internacional de la Escuela de Economía de Londres y varios departamentos del gobierno chino, incluyendo la Fundación Nacional de Ciencias de China, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural y la Agencia de Estadísticas Nacionales de China.*

*La Dra. Zheng recibió su doctorado en economía urbana y economía de bienes raíces de la Universidad Tsinghua y ha realizado investigaciones posdoctorales en economía urbana en la Escuela de Graduados de Diseño de la Universidad Harvard. Es fellow de investigación tanto en el Centro de Desarrollo Urbano y Política de Suelo de la Universidad de Pekín-Instituto Lincoln como en el Centro de Desarrollo Industrial y Gobernanza Medioambiental de la Universidad Tsinghua.*

*La Dra. Zheng es también vicesecretaria general del Congreso Inmobiliario Chino Global. Ha ganado premios como el Homenaje Posdoctoral Homer Hoyt (2010) y el Premio a la Mejor Publicación de la Sociedad Norteamericana de Bienes Raíces (2005). También es miembro de las juntas editoriales de Journal of Housing Economics e International Real Estate Review. Contacto: zhengsiqi@tsinghua.edu.cn*

## Siqi Zheng

**LAND LINES:** ¿Cómo llegó a asociarse con el Lincoln Institute of Land Policy y sus programas en China?

**SIQI ZHENG:** Tomé conocimiento del Instituto Lincoln cuando realicé mi investigación posdoctoral en la Universidad Harvard en 2005-2006. Me incorporé al Centro de Desarrollo Urbano y Política de Suelo de la Universidad de Pekín-Instituto Lincoln (PLC) como *fellow* de investigación poco después de que se fundó en 2007. Desde entonces me he involucrado de lleno a las actividades de investigación del PLC, como la realización de proyectos, dirección de proyectos de investigación, revisión de propuestas de investigación y participación en conferencias. Recibí una beca de investigación internacional del Instituto Lincoln en 2008-2009, junto con mis colegas Yuming Fu y Hongyu Liu, para estudiar las oportunidades de vivienda urbana en varias ciudades de China. Ahora lidero el equipo del PLC que realiza investigaciones de relevancia política en temas como el análisis del mercado de vivienda y políticas de vivienda de interés social.

**LAND LINES:** ¿Por qué es tan importante para el futuro de China el estudio de la economía urbana y el mercado de la vivienda?

**SIQI ZHENG:** China está experimentando una rápida urbanización, a una tasa de alrededor del 50 por ciento en 2011, pero se espera que ascienda al 70 por ciento entre los próximos 10 a 20 años. Hasta 1,5 millones de inmigrantes internos se mudan a las ciudades en China todos los años. Este rápido crecimiento urbano ofrece beneficios económicos potencialmente muy grandes, ya que las ciudades ofrecen muchas mejores oportunidades para comerciar, aprender y especializarse en una ocupación que le ofrece al individuo una mayor oportunidad de alcanzar sus metas de vida.

No obstante, la rápida urbanización también impone potencialmente grandes costos sociales, tales como la contaminación y congestión, y la calidad de la vida urbana sufre de la tragedia fundamental de recursos colectivos. La investigación en economía urbana estudia estos temas y trata de encontrar una manera de maximizar las economías de aglomeración y al mismo tiempo minimizar las deseconomías de congestión. Esto es crucial para el futuro de China, porque la urbanización es el motor del crecimiento chino.

El sector de la vivienda es una clave determinante tanto para las dimensiones cuantitativas como cualitativas del crecimiento urbano. Junto con la dimensión cuantitativa, cada habitante de la ciudad necesita un lugar para vivir. La oferta de vivienda tiene influencia importante en el tamaño general de la ciudad y su costo de vida, y por lo tanto el costo de mano de obra. Junto con la dimensión cualitativa, las comunidades urbanas y barrios dinámicos crean interacciones sociales intensas. El efecto secundario de estas actividades reduce el costo de aprendizaje y contribuye a mejorar el capital humano.

Las viviendas para personas de bajos ingresos son un importante problema político en China. La desigualdad económica está creciendo y los precios de las viviendas son muy altos en las principales ciudades de China, de manera que los hogares de bajos ingresos se enfrentan a graves barreras económicas respecto a la adquisición de viviendas. Durante años, el gobierno de China ha ignorado la oferta de viviendas de interés social, pero recientemente ha comenzado a comprender que es crucial contar con políticas bien diseñadas de viviendas para personas de bajos ingresos para generar oportunidades de crecimiento urbano más inclusivas para todos los residentes.

**LAND LINES:** ¿Cómo enfoca usted el estudio de la economía urbana y el mercado de la vivienda en China?

**SIQI ZHENG:** Estoy realizando estudios entre ciudades y dentro de las ciudades sobre la intersección de la economía urbana y la economía medioambiental. A medida que la movilidad de mano de obra entre ciudades aumenta, China se está moviendo hacia un sistema de ciudades abiertas. En el marco de referencia de diferenciales compensadas, uso los precios inmobiliarios a nivel de ciudad para deducir la disposición de los propietarios a pagar por servicios urbanos, como una mejor calidad del aire, más espacios verdes y oportunidades educativas. Mi conclusión básica es que los hogares urbanos en China valoran la calidad de vida. A medida que los residentes urbanos se van enriqueciendo con el tiempo, su deseo de vivir en ciudades limpias y con bajo riesgo aumenta.

Dentro de la ciudad, examino las interacciones espaciales entre trabajo y vivienda: dónde vive la gente, dónde trabaja y cómo elige su modelo para viajar de su casa al trabajo. Uso datos de encuestas de hogares y de transacciones inmobiliarias para modelar estos comportamientos, ya que el patrón básico de la forma urbana está determinado por las elecciones individuales. Estos comportamientos individuales ("bolas de

nieve”) también tienen implicaciones importantes en las interrelaciones entre el uso del suelo, el transporte y el medio ambiente urbano, porque la cantidad de vehículos está aumentando, y el aumento de kilómetros recorridos en los vehículos se ha convertido en un factor de contaminación importante en las ciudades chinas.

También estudio la dinámica del mercado inmobiliario y las políticas de viviendas para personas de bajos ingresos. Nuestro equipo de Tsinghua construyó el primer índice de precios hedónicos con control de calidad, utilizando datos de 40 ciudades chinas. Mis coautores y yo estimamos la elasticidad de ingresos a partir de la demanda de vivienda y la elasticidad de precios a partir de la oferta de vivienda, y examinamos los determinantes de dichas elasticidades. Usando microdatos, investigamos cómo la oferta de suelo y de vivienda y las inversiones públicas afectan las dinámicas de precios y cantidades en el mercado de viviendas urbanas. Presto gran atención a las elecciones de viviendas de los hogares de bajos ingresos y los inmigrantes rurales. Basándome en mi estudio empírico de comportamientos usando microdatos, exploro los tipos de políticas urbanas y de vivienda que pueden mejorar la posición de los grupos necesitados tanto en los mercados de vivienda como de trabajo.

**LAND LINES:** ¿Qué desafíos cree que afrontará China en este campo en la próxima década?

**SIQI ZHENG:** El mayor desafío es cómo conseguir una transición exitosa hacia la sostenibilidad. El rápido crecimiento económico de China en los años recientes se basó fundamentalmente en la exportación y se benefició de los bajos costos de mano de obra, suelo y regulación. Los desastres ecológicos y fricciones sociales que han ocurrido en muchos lugares de China son una señal de que la estrategia actual no es sostenible en el largo plazo.

Los dirigentes políticos deberían reformular las políticas urbanas en una variedad de maneras. Deben levantarse las barreras institucionales que todavía permanecen a la movilidad de la mano de obra. Se deben establecer correctamente los precios de las externalidades negativas debidas a las actividades de consumo y producción urbana (como la contaminación y la congestión), para que el comportamiento de los individuos sea coherente con la solución social óptima. También se tendrán que resolver los problemas de desigualdad de ingresos y desigualdad espacial. Es necesario realizar una mayor inversión en capital humano. La vivienda desempeña un papel primordial, porque es el mayor activo de la unidad familiar y también afecta al acceso a

oportunidades urbanas y a la calidad de las interacciones sociales.

**LAND LINES:** ¿Cuáles son algunas de las implicaciones políticas potenciales de esta investigación sobre el mercado de vivienda?

**SIQI ZHENG:** La mayor parte de mi trabajo es un análisis empírico con microdatos, así que me concentro en los incentivos y las elecciones de los individuos, empresas y gobiernos. También analizo cómo estas opciones determinan la forma urbana, la calidad de vida local, el mercado laboral y el mercado de la vivienda. De esta manera podemos crear parámetros clave que den soporte al diseño de políticas por parte de los dirigentes. Por ejemplo, identifico las ciudades con distintas condiciones de oferta y demanda de viviendas, y sugiero que las autoridades deberían ofrecer opciones distintas de política de vivienda para personas de bajos ingresos. Las ciudades con un inventario de viviendas abundante podrían usar instrumentos por el lado de la demanda, como vales para vivienda, pero aquellas que no tienen viviendas suficientes deberían usar instrumentos por el lado de la oferta, como la construcción de más viviendas de interés social.

**LAND LINES:** ¿La experiencia de China en el desarrollo del mercado de la vivienda se puede compartir con otros países en vías de desarrollo?

**SIQI ZHENG:** Sí, porque muchos países también enfrentan situaciones difíciles en sus sectores de vivienda. Algunos de los desafíos comunes son cómo albergar a innumerables inmigrantes rurales en las ciudades, cómo brindar viviendas económicas a una creciente cantidad de personas de bajos ingresos; dónde y cómo proporcionar estas viviendas y, a medida que las ciudades crecen geográficamente, cuáles son las políticas adecuadas de urbanización y las estrategias de inversión en infraestructura que pueden generar un crecimiento urbano eficiente e inclusivo. Por medio de las conferencias y publicaciones de investigación producidas por el Centro de la Universidad de Pekín-Instituto Lincoln, las experiencias de China ya están proporcionando lecciones para otros países en vías de desarrollo.

**LAND LINES:** ¿Puede describir algunos ejemplos de ofertas de vivienda en el sector de la vivienda informal?

**SIQI ZHENG:** Algunos países como Brasil, India y China tienen muchos inmigrantes internos de escasos recursos que viven en asentamientos informales. Los gobiernos locales tienen muy poco incentivo para proporcionar servicios públicos en esos lugares, porque las mejoras, como agua limpia e

infraestructura de alcantarillado, simplemente estimularían una mayor inmigración.

*Chengzhongcun* (pueblo urbano) es un tipo de vivienda informal típica de las grandes ciudades chinas. Representa un equilibrio entre la demanda de los inmigrantes por viviendas de interés social y la oferta de vivienda disponible en las villas que están siendo invadidas por la expansión urbana. Las altas tasas de delitos, la infraestructura y servicios inadecuados y las pobres condiciones de vida son sólo algunos de los problemas de los pueblos urbanos que amenazan la seguridad y la administración públicas. Mi investigación en *Chengzhongcun* muestra que los gobiernos locales al principio miraron con simpatía esta vivienda informal de bajo costo porque podía reducir los costos de mano de obra y por lo tanto contribuir al alto crecimiento del PIB en sus ciudades. No obstante, la baja calidad de la interacción social y la falta de servicios públicos básicos no proporcionan una manera de vida sostenible para los inmigrantes rurales de escasos recursos.

A medida que el sector industrial va evolucionando a actividades económicas de gran destreza, los gobiernos locales deberían considerar de qué manera mejorar la calidad del capital humano, en vez de concentrarse en la cantidad de mano de obra barata. Esto puede proporcionar un incentivo para mejorar las viviendas informales y transformarlas en viviendas formales, o para ofrecer viviendas de interés social a estos inmigrantes para que puedan acceder a más oportunidades urbanas y mejorar sus destrezas. Este proceso de transición está ocurriendo en China actualmente, y se extenderá pronto a otros países en vías de desarrollo que pueden beneficiarse de la experiencia de China.

Otro ejemplo es el papel de la oferta de viviendas en el crecimiento urbano. Muchos estudios ya demuestran que la oferta de viviendas puede respaldar o restringir el crecimiento urbano, porque el tamaño y el precio del inventario de viviendas afectan a la oferta de mano de obra y al costo de vida. En los países en vías de desarrollo, la oferta de suelo y vivienda se ve afectada por las regulaciones y el comportamiento de los gobiernos en mayor medida que en los países desarrollados. El diseño de políticas de oferta de vivienda se tiene que adaptar al crecimiento urbano futuro para todos los sectores de la sociedad.

He escrito muchos documentos de trabajo sobre estos temas y contribuido al libro, *China's Housing Reform and Outcomes* del Instituto Lincoln (2011), editado por Joyce Yanyun Man, directora del Centro de la Universidad de Pekín-Instituto Lincoln. 

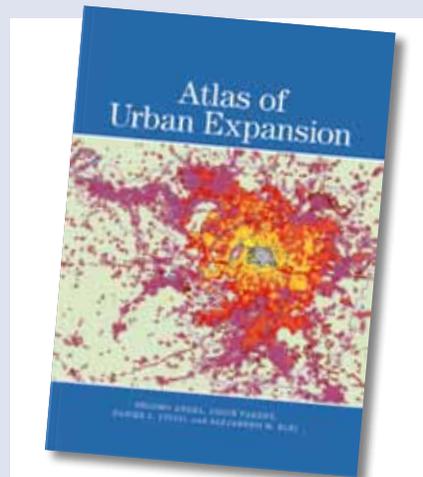
## Atlas de expansión urbana

En 2010, más de la mitad de la población mundial vivía en ciudades, y se espera que esta proporción aumente al 70 por ciento o más en el año 2050. Se espera que la población urbana del mundo aumente de 3.500 millones en 2010 a 6.200 millones en 2050, y casi todo este crecimiento ocurrirá en países menos desarrollados. Las ciudades de los países desarrollados agregarán sólo 160 millones de personas a su población durante este período, mientras que las ciudades de los países en vías de desarrollo tendrán que absorber 15 veces más, o casi 2.600 millones de personas, el doble de su población urbana en 2010, de 2.600 millones. Dada la disminución esperada en las densidades urbanas, es probable que estas ciudades más que tripliquen el área de suelo desarrollado en el año 2050.

Es necesario aumentar la conciencia mundial para comprender mejor y trazar planes para esta expansión masiva de las ciudades en los países en vías de desarrollo. Los gobiernos locales y nacionales, las instituciones cívicas, las organizaciones internacionales y los ciudadanos preocupados por el tema tendrán que promover e implementar los preparativos mínimos adecuados. Por ejemplo, es fundamental que las ciudades adquieran el derecho de paso de las vías arteriales que puedan sustentar el transporte público y la infraestructura troncal, y proteger los espacios abiertos seleccionados de una posible invasión antes de que se produzca futura expansión.

El objetivo principal de este *Atlas de expansión urbana* es aumentar la comprensión y ayudar a residentes, dirigentes políticos e investigadores de todo el mundo a aceptar la expansión urbana global que se avecina en las próximas décadas. Este llamado a la acción es oportuno, porque el proceso de urbanización se ha puesto en marcha y se habrá completado en su mayor parte al finalizar el siglo XXI.

La mayoría de la gente que desea vivir en áreas urbanas ya se habrá asentado allí en el año 2100, pero, para entonces, ya



### Atlas de expansión urbana

Shlomo Angel, Jason Parent,  
Daniel L. Civco y Alejandro M. Blei  
2012/397 páginas/Rústica/US\$ 40,00  
ISBN: 978-1-55844-243-6

Información para encargar copias  
[www.lincolnst.edu](http://www.lincolnst.edu)

será demasiado tarde para actuar. Si el suelo necesario para obras públicas o espacios abiertos públicos no se protege de invasiones antes de desarrollarlo, será casi imposible asegurar un desarrollo ordenado de las ciudades para hacerlas más eficientes, equitativas y sustentables.

Este atlas es parte de un proyecto de investigación de largo plazo que incluye una serie de publicaciones y recursos en línea sobre el tema que se pueden descargar gratuitamente en el sitio web del Instituto Lincoln ([www.lincolnst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/](http://www.lincolnst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/)): tres documentos de trabajo del Instituto Lincoln, el informe de enfoque sobre política *Dar cabida a un planeta de ciudades*; y la versión en línea del *Atlas de expansión urbana*.

Este libro introduce el proyecto y presenta dos secciones de mapas a todo color y una parte de tablas con datos numéricos. La primera sección contiene pares de mapas de cobertura de suelo urbano ca. 1990 y 2000, que representan una muestra global de 120 ciudades. La segunda sección contiene mapas compuestos de una mues-

tra representativa mundial de 30 ciudades, que marcan la expansión histórica de sus áreas urbanizadas desde 1800 a 2000. En ambas secciones, los mapas se acompañan de datos numéricos y gráficos que permiten comparar ciudades en función de sus valores métricos de atributos clave de la expansión urbana. La tercera parte contiene cuatro tablas extensas de datos urbanos, nacionales y regionales de cada una de las 120 ciudades.

### SOBRE LOS AUTORES

**Shlomo Angel** es *visiting fellow* en el Lincoln Institute of Land Policy. También es profesor adjunto de planificación urbana en la Escuela de Graduados de Servicio Público Robert F. Wagner de la Universidad de Nueva York, y profesor de asuntos públicos e internacionales en la Escuela Woodrow Wilson de la Universidad de Princeton. Contacto: [solly.angel@gmail.com](mailto:solly.angel@gmail.com)

**Jason Parent** es doctorando y especialista de GIS del Centro de Educación e Investigación sobre el Uso del Suelo (CLEAR) del Departamento de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Universidad de Connecticut. Contacto: [Jason.parent@uconn.edu](mailto:Jason.parent@uconn.edu)

**Daniel L. Civco** es profesor de geomática y director del Centro de Educación e Investigación sobre el Uso del Suelo (CLEAR) del Departamento de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Universidad de Connecticut. Contacto: [daniel.civco@uconn.edu](mailto:daniel.civco@uconn.edu)

**Alejandro M. Blei** es doctorando en el Departamento de Planificación y Política Urbana de la Universidad de Illinois en Chicago, y analista de transporte en Pace Suburban Bus, una agencia de tránsito que ofrece servicios en el área metropolitana de Chicago. Contacto: [alex.m.blei@gmail.com](mailto:alex.m.blei@gmail.com)

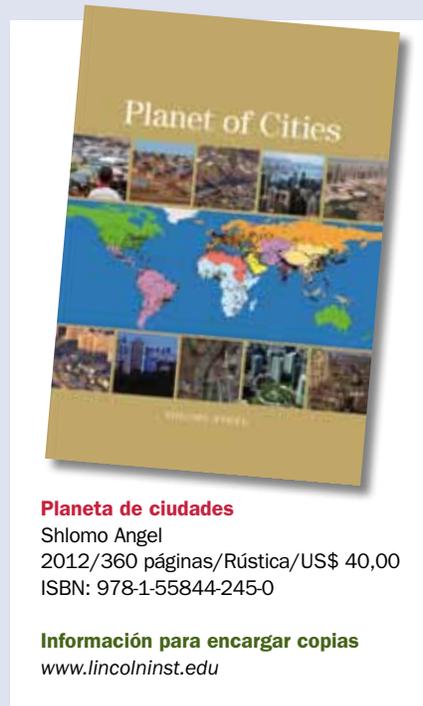
## Planeta de ciudades

Casi 4.000 ciudades en nuestro planeta tienen hoy poblaciones de 100.000 personas o más. Sabemos sus nombres, lugares y poblaciones aproximadas por mapas y otras fuentes de datos, pero hay pocos datos comparables sobre las ciudades mismas, y ninguna de las fuentes de referencia se puede describir como rigurosamente científica. Este libro, junto con su volumen asociado, el *Atlas de expansión urbana*, contribuye a desarrollar una ciencia de las ciudades basadas en un estudio conjunto de todas ellas, no en abstracto sino con el objetivo de prepararlas para su futura expansión.

Este libro cuestiona los pilares principales del tradicional paradigma de contención, también llamado crecimiento inteligente, gestión de crecimiento urbano o ciudad compacta, diseñado para contener la expansión ilimitada de las ciudades, conocido típicamente como crecimiento desordenado. Examina este paradigma desde una perspectiva mundial más amplia y demuestra que es deficiente y prácticamente inútil para responder a los desafíos principales que confrontan las ciudades en expansión fuera de los Estados Unidos y Europa.

En su lugar, Shlomo Angel propone revivir un paradigma alternativo de “dar cabida”, que intenta aceptar la expansión prevista de las ciudades, particularmente en países que se están urbanizando rápidamente en Asia y África, e implementar los preparativos mínimos necesarios para dicha expansión, en vez de tratar de contenerla. Este paradigma se basa en cuatro propuestas:

1. La expansión de las ciudades impulsada por el crecimiento de población no se puede contener. En su lugar, tenemos que hacer lugar para acomodarla.
2. Las densidades de las ciudades tienen que permanecer dentro de un rango razonable. Si la densidad es demasiado baja, hay que dejar que aumente; si es demasiado alta, se tiene que permitir que disminuya.
3. La contención estricta de la expansión urbana destruye las viviendas de los pobres y pone viviendas nuevas fuera del alcance de la mayoría de la gente.



### Planeta de ciudades

Shlomo Angel

2012/360 páginas/Rústica/US\$ 40,00

ISBN: 978-1-55844-245-0

### Información para encargar copias

[www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)

Sólo se puede proporcionar una vivienda digna para todos si hay una oferta amplia de suelo urbano.

4. A medida que las ciudades se expanden, se debe asegurar la disponibilidad de calles públicas, redes de infraestructura pública y espacios abiertos necesarios antes de que se produzca el desarrollo inmobiliario.

La primera parte de este libro explora la urbanización mundial desde el punto de vista histórico y geográfico, para así poder establecer una perspectiva también mundial para el estudio de las ciudades. Confirma que estamos en medio de un proyecto de urbanización que comenzó a acelerarse a principios del siglo XIX, ha llegado ahora a su pico con la mitad de la población mundial residiendo en áreas urbanas, y culminará posiblemente a finales de este siglo, cuando la mayoría de las personas que ahora quieren vivir en las ciudades ya se haya mudado allí. La comprensión de este proceso nos lleva a prepararnos ahora para la expansión urbana ahora, cuando el proyecto de urbanización se encuentra en pleno desarrollo, y no cuando ya sería demasiado tarde para poder cambiarlo.

La segunda parte del libro trata de profundizar nuestra comprensión de la expansión urbana, y por lo tanto, reducir nuestro temor a ella, al proporcionar respuestas cuantitativas detalladas a siete series de preguntas sobre las dimensiones y atributos de la expansión urbana.

1. ¿Cuál es la extensión de las áreas urbanas en el mundo y cuán rápido se están expandiendo a lo largo del tiempo?
2. ¿Cuán densas son estas áreas urbanas y cómo están cambiando con el tiempo?
3. ¿Cuán centralizadas están las residencias y los lugares de trabajo en las ciudades, y tienden a dispersarse a la periferia con el tiempo?
4. ¿Cuán fragmentadas están las áreas edificadas de las ciudades y cómo cambian los niveles de fragmentación con el tiempo?
5. ¿Cuán compactas son las formas de las plantas urbanas y cómo están cambiando sus niveles de compactibilidad con el tiempo?
6. ¿Qué cantidad de suelo requerirán las áreas urbanas en décadas futuras?
7. ¿Cuánto suelo cultivado consumirán las áreas urbanas en expansión?

Al responder a estas preguntas y explorar sus implicaciones, en relación con las acciones que habría que tomar, este libro brinda el marco de referencia conceptual, datos empíricos básicos y un plan de medidas necesario para gestionar mínima pero significativamente el proceso de expansión urbana, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo.

### SOBRE EL AUTOR

**Shlomo Angel** es *visiting fellow* en el Lincoln Institute of Land Policy. También es profesor adjunto de planificación urbana en la Escuela de Graduados de Servicio Público Robert F. Wagner de la Universidad de Nueva York, y profesor de asuntos públicos e internacionales en la Escuela Woodrow Wilson de la Universidad de Princeton. Contacto: [solly.angel@gmail.com](mailto:solly.angel@gmail.com)

## Reconsideración de los incentivos del impuesto sobre la propiedad para la actividad comercial

La utilización de incentivos del impuesto sobre la propiedad para la actividad comercial por parte de los gobiernos municipales en los Estados Unidos ha aumentado en los últimos 50 años. Aunque no existe mucha evidencia de que dichos incentivos fiscales sean realmente un instrumento efectivo para promover el desarrollo económico, implican un costo para los gobiernos estatales y municipales que va de 5 a 10 mil millones de dólares por año al renunciar a estos ingresos.

Existen tres obstáculos principales que pueden impedir el éxito de los incentivos del impuesto sobre la propiedad como herramienta de desarrollo económico. En primer lugar, es muy poco probable que los incentivos ejerzan un impacto significativo sobre el rendimiento de una empresa, ya que, para la mayoría de las empresas, los impuestos sobre la propiedad representan sólo una pequeña parte de los costos totales y, en promedio, implican mucho menos del 1 por ciento de los costos totales para el sector industrial de los Estados Unidos. En segundo lugar, en ocasiones se otorgan beneficios fiscales a las empresas que hubieran escogido instalarse en el mismo lugar independientemente de los incentivos. Cuando esto ocurre, los incentivos del impuesto sobre la propiedad lo único que logran es agotar la base fiscal sin promover el desarrollo económico. En tercer lugar, una amplia utilización de los incentivos dentro de un área metropolitana reduce la efectividad de los mismos, ya que, cuando las empresas pueden obtener beneficios fiscales similares en la mayoría de las jurisdicciones, resulta muy poco probable que los incentivos afecten las decisiones de las empresas en cuanto a su ubicación.

En este informe se analizan cinco tipos de incentivos del impuesto sobre la propiedad según sus características, costos y efectividad: programas de reducción del impuesto sobre la propiedad, financiamiento del aumento impositivo, zonas empresariales, incentivos del impuesto sobre la propiedad específicos para cada empresa y exenciones del impuesto sobre la propiedad en relación con la emisión de bonos de desarrollo industrial.

A pesar de que, en general, los incentivos no han logrado ser muy útiles a la hora de promover el desarrollo económico, sí pueden serlo en algunos casos. Cuando estos incentivos atraen nuevas empresas hacia una jurisdicción en particular, pueden aumentar los ingresos o el empleo, expandir la base fiscal y



### Reconsideración de los incentivos del impuesto sobre la propiedad para la actividad comercial

Daphne A. Kenyon, Adam H. Langley y Bethany P. Paquin  
2012/76 páginas/Rústica/US\$ 15,00  
ISBN: 978-1-55844-233-7  
Informe sobre enfoque en políticas de suelo/Código PF030

Información para encargar copias  
[www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)

revitalizar las áreas urbanas problemáticas. En los casos más optimistas, el hecho de atraer la instalación de una gran empresa puede aumentar la productividad de los trabajadores y acercar a otras compañías relacionadas con dicha empresa, logrando así un ciclo de retroalimentación positiva. En el informe se ofrecen recomendaciones para mejorar las probabilidades de lograr estas metas de desarrollo económico.

Los gestores de políticas que buscan enfoques más efectivos en cuanto al costo deberían considerar **alternativas a los incentivos fiscales**, tales como capacitaciones personalizadas para el empleo, intermediarios del mercado laboral y servicios de apoyo al comercio. Los gobiernos estatales y municipales también pueden aplicar una política de impuestos de base amplia con tasas bajas o adoptar un impuesto sobre la propiedad con tasas diferenciadas, donde el impuesto resulta más bajo para las edificaciones que para los terrenos.

Los **gestores de políticas estatales** se encuentran en una buena posición para au-

mentar la efectividad de los incentivos del impuesto sobre la propiedad, ya que son ellos los que controlan la forma en que los gobiernos municipales utilizan dichos incentivos. Por ejemplo, los estados pueden llevar a cabo lo siguiente: restringir el uso de incentivos a ciertas áreas geográficas o ciertos tipos de instalaciones; publicar información sobre el uso de los incentivos del impuesto sobre la propiedad; llevar a cabo estudios sobre la efectividad de estos incentivos; y reducir la destructiva competencia de los impuestos municipales, lo que se logra al no reembolsar a los gobiernos municipales los montos por los ingresos a los que renunciaron al otorgar incentivos del impuesto sobre la propiedad.

Los **funcionarios de los gobiernos municipales** pueden utilizar los incentivos del impuesto sobre la propiedad para la actividad comercial de manera más efectiva y evitar dichos incentivos cuando los costos exceden los beneficios. Los municipios deberían llevar a cabo lo siguiente: establecer criterios claros sobre los tipos de proyectos que serán aptos para recibir los incentivos; limitar las reducciones de impuestos a las instalaciones móviles que exportan bienes y servicios fuera de la región; involucrar a los administradores fiscales y otras partes interesadas en la toma de decisiones para otorgar incentivos; cooperar con otras jurisdicciones dentro del área en lo relativo a temas de desarrollo económico; y dejar en claro desde el principio que no todas las empresas que solicitan incentivos los recibirán.

### SOBRE LOS AUTORES

**Daphne A. Kenyon** es *visiting fellow* del Departamento de Valuaciones y Tributación del Instituto Lincoln, así como también presidente de D. A. Kenyon & Associates, en Windham, Nueva Hampshire. Contacto: [dkenyon@lincolninst.edu](mailto:dkenyon@lincolninst.edu)

**Adam H. Langley** es analista de investigaciones en el Departamento de Valuaciones y Tributación del Lincoln Institute of Land Policy. Contacto: [alangley@lincolninst.edu](mailto:alangley@lincolninst.edu)

**Bethany P. Paquin** es asistente de investigaciones en el Lincoln Institute of Land Policy y en D. A. Kenyon & Associates. Contacto: [bethanypaquin@gmail.com](mailto:bethanypaquin@gmail.com)

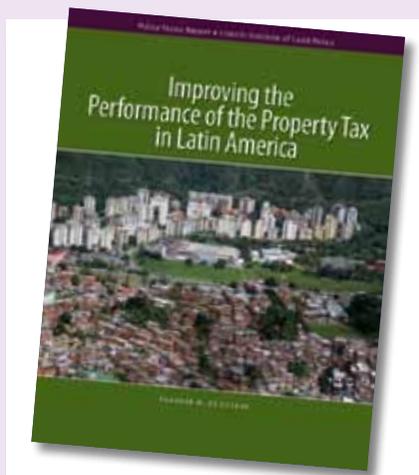
## Cómo mejorar el desempeño del impuesto sobre la propiedad en América Latina

La tributación sobre la propiedad es de gran importancia en América Latina, donde este impuesto sigue siendo la mejor manera de solventar el gasto público municipal. No obstante, existe una gran diversidad en cuanto a la administración del impuesto sobre la propiedad en los diferentes países de América Latina, y la mayoría de estos países tiene un historial deficiente en cuanto a una recaudación tributaria efectiva. A pesar de que las cifras totales de recaudación son bajas, muchas jurisdicciones han comenzado a realizar exitosas reformas en cuanto al impuesto sobre la propiedad, que han redundado en beneficios tangibles para financiar el desarrollo urbano y mejorar la sustentabilidad de los gobiernos municipales. Estos casos demuestran claramente que existe un amplio margen para realizar mejoras en toda la región.

A pesar de los desafíos que implica establecer un impuesto sobre la propiedad sustentable y efectivo, dicho impuesto es una fuente importante de ingresos, ya que los contribuyentes se encuentran familiarizados con dicho tributo, así como también debido a su progresividad en relación con los impuestos sobre el consumo y a la dificultad para evadir este impuesto. En este informe se presenta un marco integral que podría ser útil a los fines de superar muchos de los obstáculos tradicionales para una tributación de la propiedad que sea exitosa en América Latina. Se recomiendan reformas en tres áreas específicas:

**Política fiscal.** Las reformas del impuesto sobre la propiedad deberían apoyar la autonomía municipal, evitar la duplicación de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno y las agencias, mejorar la claridad de la legislación, apoyar a las ciudades y barrios con pocos recursos y garantizar la universalidad del impuesto. Dichas metas pueden lograrse mediante la adopción de políticas que cumplan los principios básicos de equidad, capacidad de pago, universalidad, legalidad y seguridad, administración efectiva y transparencia.

**Políticas tributarias.** Ciertas políticas tributarias, tales como aquellas que benefician a los evasores de impuestos y limitan la universalidad del impuesto, generan desigualdades e ineficiencia en el sistema. Existen otras políticas alternativas que pueden resultar útiles a la hora de generar sistemas del impuesto sobre la propiedad sustentables, tales como la posibilidad de que un mismo



### Cómo mejorar el desempeño del impuesto sobre la propiedad en América Latina

Claudia M. De Cesare  
2012/40 páginas/Rústica/US\$ 15,00  
ISBN: 978-1-55844-240-5  
Informe sobre enfoque en políticas de suelo/Código PFO33

Información para encargar copias  
[www.lincolnst.edu](http://www.lincolnst.edu)

nivel de gobierno sea el que tome las decisiones tanto en relación con el gasto público como con la fijación de las tasas del impuesto sobre la propiedad.

**Prácticas de valuación y procedimientos de recaudación.** Una mejor administración tributaria requiere realizar mayores esfuerzos para diseñar catastros que tiendan a la sustentabilidad y aplicar enfoques catastrales y de valuación más flexibles con el fin de mejorar la exactitud y la uniformidad de las valuaciones. La recaudación puede mejorarse promoviendo el pago de impuestos, negociando las deudas fiscales y aplicando en forma coherente las sanciones en casos de evasión impositiva. Además, la realización de campañas efectivas de información pública sobre los procedimientos tributarios y la utilización de los ingresos fiscales pueden fortalecer la cultura fiscal y promover la confianza de los contribuyentes en el sistema del impuesto sobre la propiedad.

Los municipios que implementen estas reformas pueden obtener beneficios de la recaudación tributaria para invertir en servicios públicos municipales y otras necesida-

des. La mejora de la recaudación del impuesto sobre la propiedad debería fortalecer al gobierno municipal y, a la vez, subrayar la importancia de la responsabilidad compartida que tienen los ciudadanos y las autoridades públicas a los fines del desarrollo urbano.

Este informe refleja años de intensa investigación y datos prácticos derivados de la capacitación y los proyectos de investigación realizados como parte de los programas del impuesto sobre la propiedad del Instituto Lincoln en América Latina. Una de estas iniciativas se denomina "Desarrollo de capacidades para el impuesto sobre la propiedad en Brasil", un programa diseñado para asistir a más de 5.600 municipios en cuanto a la administración del impuesto sobre la propiedad y brindar capacitación sobre temas relacionados con los catastros, la valuación de las propiedades y la determinación del impuesto.

En este informe, además, se utilizan los resultados de una encuesta en curso cuyo objetivo es comparar los diferentes sistemas del impuesto sobre la propiedad en la región. Dicha encuesta brinda datos financieros, legales y administrativos sobre una gran cantidad de jurisdicciones, así como también indicadores de rendimiento impositivo como fuente de ingresos, eficiencia en la recaudación impositiva, prácticas en cuanto a la determinación del impuesto y utilización de catastros. Toda la información se encuentra registrada sistemáticamente a los fines de permitir el análisis comparativo entre los diferentes países, y se actualiza constantemente en el sitio web del Instituto Lincoln: <http://www.lincolnst.edu/subcenters/property-tax-in-latin-america>.

### SOBRE EL AUTOR

**Claudia M. De Cesare** es una académica e investigadora de larga trayectoria en temas del impuesto sobre la propiedad, afiliada al Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln. Se desempeña en la División de Gestión Tributaria de la Oficina del Secretario Municipal del Tesoro en la Prefectura de Porto Alegre, Brasil. Es, además, profesora e investigadora, así como también miembro del Consejo Asesor del Instituto Internacional del Impuesto sobre la Propiedad. Contacto: [cdecesare@uol.com.br](mailto:cdecesare@uol.com.br)

El sitio web del Instituto Lincoln contiene en la actualidad más de 750 documentos de trabajo disponibles que se pueden descargar gratuitamente, incluyendo los resultados de investigaciones patrocinadas por el Instituto, materiales de cursos, e informes o documentos ocasionales copatrocinados junto con otras organizaciones. Algunos de los documentos relacionados con los programas del Instituto Lincoln para América Latina y China se proporcionan también en español, portugués o chino. A continuación se enumeran los documentos publicados recientemente (disponibles en inglés únicamente) en [www.lincolinst.edu/pubs](http://www.lincolinst.edu/pubs)

John Anderson

***Estimación del valor de uso agrícola para fines tributarios: ¿Cómo tasan los programas estatales el valor de uso?***

Howard Chernick, Adam Langley y Andrew Reschovsky

***Predicción del impacto de la crisis de la vivienda y de la Gran Recesión sobre los ingresos de las ciudades centrales más grandes del país***

Howard Chernick, Adam Langley y Andrew Reschovsky

***Diversificación de ingresos y el financiamiento de las grandes ciudades centrales de los Estados Unidos***

Katrina Connolly y Michael Bell

***Cómo fortalecer el impuesto local sobre la propiedad: La necesidad de un presupuesto de gastos del impuesto sobre la propiedad***

Gerald Korngold

***Servidumbres de conservación fuera de los Estados Unidos***

Gerald Korngold

***Denegación de servicios municipales a dueños de condominios y unidades de asociaciones de propietarios contribuyentes***

Nicolai Kuminoff y Jaren Pope

***El valor del suelo residencial y las estructuras durante el gran auge y caída del mercado de la vivienda***

J. Richard Kuzmyak, Jerry Walters, Hsi-hwa Hu, Jason Espie y Dohyung Kim

***Comportamiento de viaje y entorno de la edificación: Exploración de la importancia del diseño urbano en el extremo no residencial del viaje***

Stanley Longhofer

***Menos que nada: Tributación del valor del suelo cuando los valores del suelo son negativos***

Anna Trentadue y Chris Lundberg

***Subdivisión en la región intermontañas del oeste: Revisión y análisis de la autoridad estatal con capacidad de aprobación, jurisprudencia y herramientas potenciales para resolver subdivisiones fantasmas y derechos de desarrollo inmobiliario obsoletos en Arizona, Colorado, Idaho, Montana, Nuevo México, Nevada, Utah y Wyoming***

Aaron Twait

***Límites a la valuación de la propiedad: Efectos sobre la carga tributaria de bienes de familia y clasificación nacional de impuestos sobre la propiedad***

Darshana Udayanganie

***Tributación actual del uso de la propiedad en la conservación de suelos de Nueva Hampshire: Una investigación empírica que usa múltiples imputaciones***

### eBooks del Instituto Lincoln

El Instituto Lincoln está publicando títulos seleccionados nuevos y existentes en formato eBooks para ampliar la disponibilidad de nuestras publicaciones en múltiples plataformas. Los siguientes eBooks del Instituto Lincoln están ahora disponibles (en inglés únicamente) o lo estarán más adelante en el verano a través de la tienda Kindle de Amazon:

- *Historia de dos impuestos: Reforma del impuesto sobre la propiedad en Ontario*, por Richard M. Bird, Enid Slack y Almos Tassonyi (2012)
- *Regiones resistentes en zonas costeras de las ciudades: Cómo planificar para el cambio climático en los Estados Unidos y Australia* editado por Edward J. Blakely y Armando Carbonell (2012)
- *Propiedad en el suelo y otros recursos*, editado por Daniel H. Cole y Elinor Ostrom (2012)
- *Cambio climático y políticas del suelo*, editado por Gregory K. Ingram y Yu-Hung Hong (2011)
- *Planificación regional en los Estados Unidos: Prácticas y perspectivas*, editado por Ethan Seltzer y Armando Carbonell (2011)
- *Manual de fideicomisos de suelos comunitarios*, editado por John Emmeus Davis (2010)
- *Ingresos municipales y políticas del suelo*, editado por Gregory K. Ingram y Yu-Hung Hong (2010)
- *Trabajo a través de las fronteras: Personas, naturaleza y regiones*, por Matthew McKinney y Shawn Johnson (2009)
- *Derechos de propiedad y políticas del suelo*, editado por Gregory K. Ingram y Yu-Hung Hong (2009)
- *Políticas del suelo y sus resultados*, editado por Gregory K. Ingram y Yu-Hung Hong (2007)

Estas publicaciones se pueden solicitar y leer en el Kindle de Amazon y también en el iPad de Apple y otros lectores electrónicos, descargando para ello la aplicación gratis de Kindle. La pantalla del eBook muestra la portada original, el texto, ilustraciones, gráficas y tablas, y cuenta con herramientas de navegación, como marcadores y observación fácil de citas.

Todas las ediciones impresas de libros del Instituto Lincoln y de otras publicaciones siguen estando disponibles en nuestro sitio web. Se pueden descargar gratuitamente más de 30 informes sobre enfoques en políticas, 750 documentos de trabajo y una nueva colección de documentos de conferencias en [www.lincolinst.edu/pubs](http://www.lincolinst.edu/pubs).

# Novedades en nuestro sitio web



© U.S. Coast Guard



© Wikimedia



© C. Sherburne/PhotoLink

## Nuevos cursos en línea

[www.lincolinst.edu/education/online-education](http://www.lincolinst.edu/education/online-education)

LAS NUEVAS OFERTAS DE EDUCACIÓN EN LÍNEA DEL INSTITUTO LINCOLN VIENEN EN DISTINTOS FORMATOS, Y SE HAN AÑADIDO DOS NUEVOS CURSOS RECIENTEMENTE

### **Adaptación de comunidades locales al cambio climático**

Este curso es una adaptación de la clase de dos días de duración dictada por Lawrence Susskind y Patrick Field en el Consensus Building Institute, en colaboración con Steve Aldrich de Bio Economic Research Associates (bio-era™), y Paul Kirshen de Battelle. Introduce herramientas que los participantes pueden usar para planificar la adaptación al cambio climático. Por medio de videos, ejercicios interactivos y autoevaluaciones, el curso ofrece a los participantes lecciones sobre los riesgos del cambio climático, la reducción de escala debido al clima, cómo tomar decisiones colaborativas y la planificación de escenarios. Las autoridades pueden usar estas herramientas prácticas para tomar decisiones diarias sobre el uso del suelo y el desarrollo inmobiliario y de infraestructura para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia.

### **Ecología práctica**

Dan Perlman de la Universidad de Brandeis en Waltham, Massachusetts, introduce lecciones clave de la ecología y la biología de la conservación para ayudar a los planificadores de uso del suelo, emprendedores y miembros de juntas de planificación a gestionar la relación entre los seres humanos y la naturaleza para beneficio de ambas partes. La incorporación de experiencias ecológicas y de conservación en la planificación y desarrollo aumentará la salud y seguridad humana, mejorará la calidad de vida y ayudará a proteger las especies nativas y los ecosistemas.

Un total de 12 cursos de autoestudio en línea basados en clases populares patrocinadas por el Instituto están disponibles en inglés, sobre temas como Tributación y desarrollo económico, Valuación de suelos afectados por servidumbres de conservación y Planificación integral. Estos cursos incluyen un video del instructor, un cuadro sinóptico del curso, diapositivas PowerPoint, una sección de recursos de políticas y un enlace con sitios web. Usando simples botones de control, el usuario establece su propio ritmo de aprendizaje y la secuencia del curso.

El Programa para América Latina y el Caribe ofrece su propia serie de cursos en línea, moderados y dictados en español o portugués por personal académico que interactúa con los participantes durante el curso. Los participantes deben completar un formulario de postulación y ser aceptados en estos programas ([www.lincolinst.edu/education/online-education/leo-lac.asp](http://www.lincolinst.edu/education/online-education/leo-lac.asp)).

## Land Lines

JULIO 2012

### Programa para 2012–2013

El Programa anual del Instituto Lincoln para 2012–2013 presenta una reseña comprehensiva de su misión y de los diversos programas para el nuevo año académico. Incluye una descripción de los departamentos; cursos, seminarios, conferencias y programas de educación en línea; proyectos de investigación, demostración y evaluación; publicaciones y productos multimedia; recursos y herramientas en nuestro sitio web; y listas de *fellows* y del personal académico.

El catálogo completo del Programa se publicará en el sitio web del Instituto Lincoln a fines de agosto, y se podrá descargar gratuitamente. Para solicitar una copia impresa, póngase en contacto con [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu).

