

Land Lines

OCTUBRE 2012

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY



Land Lines

OCTUBRE 2012 • VOLUMEN 24, NÚMERO 4

EDITORIA

Ann LeRoyer

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.lincolnst.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.lincolnst.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@lincolnst.edu (contenido editorial)
help@lincolnst.edu (servicios informativos)

Web: www.lincolnst.edu

L LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

ÍNDICE



PÁGINA 2



PÁGINA 12

ARTÍCULOS DESTACADOS

- 2 Los costos de pensión heredados y las finanzas del gobierno municipal
RICHARD F. DYE Y TRACY M. GORDON

Las pensiones del gobierno municipal poseen un bajo nivel de financiamiento debido a que muchos de estos gobiernos no han reservado cada año los fondos suficientes para cubrir los pasivos generados. En efecto, actualmente los gobiernos solicitan préstamos para pagar servicios en curso de los trabajadores y transfieren la carga a los futuros contribuyentes.

- 12 Conservación creativa: Reflexiones sobre un camino hacia el futuro
BOB BENDICK

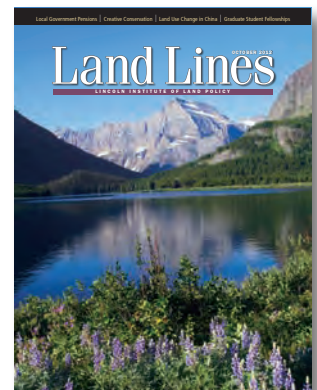
El desafío de conservación que tenemos por delante, contra todas las probabilidades y nos guste o no, es crear un futuro para el beneficio de las personas, basado en el respeto y la comprensión de los diferentes valores de la naturaleza en muchos más lugares de los Estados Unidos.

- 17 Cambios en el uso del suelo y crecimiento económico en China
CANFEI HE, ZHIJI HUANG Y WEIKAI WANG

A partir de la implementación de su reforma económica, China ha seguido un modelo de crecimiento basado en recursos intensivos, en el que el suelo representa un papel decisivo a la hora de sostener el rápido crecimiento económico. En China, el suelo no es sólo el resultado del crecimiento económico, sino también su factor impulsor.

DEPARTAMENTOS

- 1 Informe del presidente
24 Perfil académico: Karl E. "Chip" Case
26 Nuevo libro del Instituto Lincoln:
Hecho para caminar: densidad y forma del barrio
27 Becas para estudiantes de posgrado
28 Calendario del programa
29 Novedades en nuestro sitio web:
Documentos de trabajo, ponencias y sitio web móvil



Lago Sherburne, Parque Nacional
Glaciar, Montana.

© iStockphoto/Jonathan Eden

Impulso de redes sobre conservación y viviendas asequibles

Las políticas que afectan la utilización, la regulación y la tributación del suelo en los Estados Unidos son promulgadas y aplicadas en primer lugar por los estados y los gobiernos municipales, y los mercados inmobiliarios, en su mayoría, son de alcance local más que nacional. Sin embargo, las políticas nacionales que versan sobre impuestos, derechos de propiedad y financiamiento hipotecario ejercen un impacto significativo sobre las políticas de suelo y vivienda a nivel municipal y sus resultados. Así, con mucha frecuencia resulta lógico para los legisladores municipales y activistas combinar esfuerzos para aprender de las experiencias de unos y otros y garantizar que sus puntos de vista estén presentes en los debates acerca de políticas de suelo a nivel nacional. El Instituto Lincoln ha representado –y lo sigue haciendo– un papel importante al patrocinar la investigación y fomentar la capacitación, la comunicación y las actividades organizacionales que promueven políticas de suelo en consonancia con la misión del Instituto.

A modo de ejemplo, podemos mencionar el papel que cumplió el Instituto Lincoln a la hora de establecer la Alianza de Fideicomisos de Suelo (*Land Trust Alliance* o LTA), una red nacional de organizaciones conservacionistas sin fines de lucro cuyo objeto es proteger los recursos naturales tales como tierras de cultivo, bosques y áreas de vida silvestre. En el año 1981, el Instituto Lincoln otorgó una beca a Kingsbury Browne, abogado y conservacionista de Boston, para que visitara a los líderes de fideicomisos de suelo en todo el país. Browne descubrió que estos líderes no tenían una forma organizada para comunicarse entre ellos y aprender de las experiencias de cada uno. A través de su trabajo y asesoramiento, el Instituto Lincoln llevó a cabo una encuesta nacional de las 400 organizaciones conocidas de conservación del suelo, tanto municipales como nacionales, y patrocinó una reunión nacional para 40 representantes en octubre de 1981. Como resultado de dicha reunión, se constituyó el *Land Trust Exchange*, que comenzó sus actividades en julio de 1982. Este año, ahora bajo el nombre de *Land Trust Alliance*, la organización celebra su 30º aniversario.

La presencia de LTA se ha hecho notar de forma importante dentro de la comunidad conservacionista, y el Instituto Lincoln continúa apoyando sus metas de intercambio y contacto. Por ejemplo, el Instituto Lincoln patrocina todos los años la Beca Kingsbury Browne, con el fin de apoyar la investigación, elaboración de artículos y orientación de aquellas personas cuya visión y creatividad hayan representado un aporte a la conservación del suelo y a la comunidad de fideicomisos de suelo. El Instituto Lincoln participa, además, en la conferencia anual de LTA y ha apoyado algunos proyectos seleccionados,



Gregory K. Ingram

como el Informe del Censo Nacional sobre Fideicomisos de Suelo de 2010, que resume las actividades sobre conservación del suelo y organizacionales de los 1.760 fideicomisos de suelo conocidos al momento de realizarse la encuesta.

El Instituto Lincoln también ha representado un papel clave en los últimos años al desarrollar una red de profesionales en el área de la conservación de grandes paisajes, reuniendo a aquellos que trabajan en proyectos a escala regional, como la Corona del Continente, un

área de 7,2 millones de hectáreas a lo largo de la frontera entre los Estados Unidos y Canadá y que abarca parte de Montana, Alberta y la Columbia Británica. Esta red internacional, que aún se encuentra en su fase de formación, organiza un foro semestral a fin de intercambiar información y buenas prácticas, analizar las iniciativas de políticas emergentes y avanzar en la teoría y práctica de la conservación de grandes paisajes.

El Instituto Lincoln también apoya otra iniciativa similar, la Red Nacional de Fideicomisos de Suelo Comunitarios, constituida formalmente en 2006. Los Fideicomisos de Suelo Comunitarios (*Community Land Trusts* o CLT) son organizaciones locales sin fines de lucro que poseen tierras y ofrecen viviendas asequibles cuyo precio se mantiene de forma permanente. Aunque los CLT han existido por más de 30 años, la coordinación y comunicación entre ellos fue muy limitada hasta que se estableció la red nacional. Esta red, que en 2012 contaba con cerca de 200 CLT, brinda capacitación, apoya la investigación y difunde pautas y buena práctica aceptadas entre sus miembros.

El Instituto Lincoln cumple un importante papel en el programa de capacitación de esta red, denominado Academia de Fideicomisos de Suelo Comunitarios, que ofrece cursos, conferencias y otras actividades que van desde introducciones generales para nuevos residentes y miembros del personal hasta sesiones sobre documentos legales estándar, financiamiento y asociaciones entre la ciudad y las CLT. El Instituto Lincoln publicó *The Community Land Trust Reader* (2010), un compendio de artículos sobre los antecedentes históricos y las prácticas actuales relacionadas con el movimiento internacional de CLT, editado por John Emmeus Davis, exdecano de la Academia. Además, el Instituto Lincoln patrocina diferentes investigaciones, que quedan plasmadas en documentos de trabajo y artículos de análisis, tales como la encuesta realizada en 2007 sobre CLT en los Estados Unidos.

La información sobre estas redes de conservación y fideicomisos de suelo comunitarios, así como sus programas y publicaciones, se encuentra disponible en el sitio web del Instituto Lincoln en www.lincolninst.edu. 



© Thinkstock

En Detroit, Michigan, la pérdida de empleo y una base imponible cada vez más reducida son los componentes del problema de las deudas derivadas de las pensiones en la ciudad.

Richard F. Dye y Tracy M. Gordon

¿De qué manera se verán afectadas las finanzas del gobierno municipal por la enorme y creciente carga de pagar los costos de pensión contraídos previamente? En particular, ¿de qué manera estos costos de pensión heredados cambiarán la percepción de los residentes respecto al impuesto municipal sobre la propiedad y su intención de pagarlo? Como primer paso de un programa de investigación del Lincoln Institute of Land Policy mucho más amplio sobre estas cuestiones, cabe preguntarse: ¿Qué sabemos —e igualmente importante, qué no sabemos— acerca de la magnitud de las deudas por pensiones sin fondos del gobierno municipal en los Estados Unidos? (ver Gordon, Rose y Fischer 2012).

Es un principio fundamental de las finanzas públicas que los servicios del presente deberían pagarse con ingresos del presente, y que el financiamiento de deudas debería reservarse para proyectos de capital que brinden servicios a los futuros

contribuyentes. Este principio se viola cuando las deudas por pensiones relacionadas con los servicios de los trabajadores en el presente no son financiadas con compras de activos financieros en el presente y, en su lugar, deben pagarlas los futuros contribuyentes.

Desafortunadamente, no siempre se observan los principios de la prudencia en las finanzas públicas, y los gobiernos municipales en los Estados Unidos han acumulado una importante cantidad de deudas por pensiones sin fondos en los últimos años. Esta situación genera un quiebre en la importante relación entre los contribuyentes y los servicios que reciben: la correspondencia desigual entre el valor total de los servicios públicos y los recursos tomados del sector privado. Existe un importante debate sobre la solidez de dicha correspondencia y cuánta es la similitud de la relación de precios entre el valor pagado y el valor recibido para los contribuyentes particulares; casi no quedan dudas de que utilizar los ingresos corrientes para pagar servicios prestados en el pasado debilita esta relación.

Una conciencia pública creciente

La cuestión de las pensiones para empleados del gobierno estatal y municipal aparece en los titulares casi a diario (recuadro 1). Hasta hace sólo unos pocos años, estas pensiones eran competencia casi exclusiva de unos pocos funcionarios elegidos, juntas designadas, asesores en inversiones,

actuarios y agencias calificadoras de crédito. ¿Qué cambió? La respuesta más inmediata es la gran recesión, que condicionó no solamente los ingresos fiscales del estado sino también el valor de los activos de los planes de pensión. En particular, la tenencia de capital proveniente de fondos de pensión estatales y municipales perdió casi la mitad

RECUADRO 1

¿En dónde se encuentran en peligro las pensiones municipales?

A fin de comprender cuáles son los lugares donde las pensiones municipales estaban experimentando dificultades en particular, Gordon, Rose y Fischer (2012) utilizaron un software de monitoreo de medios de comunicación para realizar una investigación de todas las agencias de noticias nacionales de los EE.UU. durante los tres primeros meses de 2012. La búsqueda se centró en artículos que incluían la palabra “pensión” junto con otros términos que identificaban a los gobiernos municipales, como “municipalidad”, “ciudad” o “condado”, y descripciones de problemas de financiamiento, como, por ejemplo, “pasivo”, “déficit”, “sin fondos”, “recorte”, “mora”, “reforma” y “problema”. Los resultados de la búsqueda produjeron más de 2.000 artículos separados de diferentes lugares en todo el país.

Según este análisis, varios tipos de lugares están experimentando problemas con la cuestión de las pensiones. Un grupo lo forman las jurisdicciones que han estado perdiendo gente y empleos con el transcurso de los años. Uno de los ejemplos más notorios es Detroit, Michigan, en donde la cantidad de jubilados es el doble de los trabajadores activos. En esta categoría también entra la ciudad de Prichard, Alabama, que perdió más del 45 por ciento de su población desde 1970 y, el año 2010 tenía menos de 23.000 residentes. En septiembre de 2009, este municipio sencillamente dejó de enviar los cheques de pensión a sus exempleados y, un mes más tarde, se declaró en quiebra. Para dichas comunidades, los conflictos relacionados con las pensiones también pueden ser un síntoma de mayores problemas fiscales o de disfunciones políticas.

Otro grupo de jurisdicciones pasó del auge inmobiliario a el posterior derrumbe del mercado de la vivienda. Algunos ejemplos son las ciudades de rápido crecimiento en California, como Stockton, que este año se declaró en quiebra, siendo la ciudad más grande que se haya declarado en quiebra en la historia. Mucho más desconcertante es la situación de jurisdicciones relativamente acaudaladas, como los condados de Suffolk o Nassau, en Nueva York, que parecen no ser capaces de aplicar recortes estrictos en los gastos o aumentar los impuestos debido a la paralización política. En lugar de ello, muchas de estas jurisdicciones han recurrido al préstamo para cumplir con sus obligaciones de pago de pensiones.

Solamente dos de las recientes bancarrotas municipales (Vallejo, California, y Central Falls, Rhode Island) fueron resultado de presiones de las pensiones públicas y la compensación de empleados junto con una reducción de la recaudación. Otras jurisdicciones, como Harrisburg, Pensilvania, y el condado de Jefferson, Alabama, están en apuros debido a malas decisiones en las inversiones. Además, algunas ciudades importantes, como Atlanta, San Francisco y Nueva York, han tomado medidas para limitar el crecimiento de las pensiones, con frecuencia gracias a la cooperación de los sindicatos de empleados públicos municipales. Central Falls logró obtener concesiones de oficiales de policía y bomberos en activo, así como de jubilados, pero aun esta medida resultó insuficiente para detener la caída hacia la quiebra.



Muchos funcionarios estatales y locales, tales como bomberos, no cuentan con cobertura de seguro social.

de su valor, ya que cayó del pico de US\$2,3 billones alcanzado en septiembre de 2007 a sólo US\$1,2 billones en marzo de 2009 (Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal 2012).

Aunque el mercado de valores se ha recuperado en gran medida y las tenencias de capital derivadas de planes estatales y municipales se han incrementado nuevamente a más de US\$2 billones, las pensiones públicas siguen estando bajo estrecha vigilancia. Las agencias calificadoras de crédito están tomando cada vez más en cuenta las deudas por pensiones sin fondos a la hora de llevar a cabo sus evaluaciones de riesgo crediticio de los gobiernos estatal y municipal. Además, los analistas están haciendo oír cada vez más sus críticas sobre los

métodos que comúnmente se utilizan para evaluar los niveles de financiamiento de las pensiones.

El gobierno federal también está prestando atención a este tema. El congreso, alarmado por la posibilidad de que los gobiernos entren en mora, celebró una serie de audiencias sobre las finanzas de los gobiernos estatal y municipal a principios de 2011. Hace poco, los miembros republicanos del Comité Conjunto Económico (JEC, por sus siglas en inglés) emitieron informes en los que se vislumbraba el espectro de una crisis similar a la de la eurozona debido a las deudas por pensiones estatales sin fondos (JEC 2011; JEC 2012).

A la luz de estas críticas y de los motivos de preocupación en torno a los crecientes costos derivados de las pensiones, 43 estados promulgaron reformas importantes en sus sistemas de pensión entre 2009 y 2011 (Snell 2012). Las modificaciones más comunes fueron las siguientes: aumento de los requisitos en la aportación por parte de los empleados (30 estados), aumento de la edad y años de servicio para la elegibilidad (32), ajuste de fórmulas para calcular los beneficios (17), y reducción en los aumentos del costo de la vida (21). En algunos estados, las modificaciones se aplicaron solamente a los nuevos empleados, aunque en otros estados, estos cambios afectaron a los trabajadores activos y a los ya jubilados. Estas medidas han generado una gran controversia y han dado como resultado el inicio de juicios en Colorado, Minnesota, Nueva Jersey y Dakota del Sur.

La mayor parte de esta creciente atención hacia las pensiones de empleados del gobierno se ha concentrado en los planes del gobierno estatal, mientras que las pensiones de empleados públicos municipales relativamente no han sido sometidas a análisis. Aunque los planes municipales representan un porcentaje modesto del total de afiliados a las pensiones públicas (10 por ciento) y del total de activos de pensiones públicas (18 por ciento), su quiebra puede ser devastadora. Los residentes y las empresas con posibilidades de mudarse podrían abandonar aquellas comunidades en las que se aplican impuestos altos para reconstruir los activos derivados de pensiones en lugar de brindar servicios básicos. Una base imponible reducida podría empeorar aún más el fondo, con menos posibilidades de pagar los beneficios prometidos. El resultado podría ser el surgimiento de más ciudades como Prichard, Alabama.

© Thinkstockphoto

Una mirada conjunta a los planes de pensión estatales y municipales

Las pensiones estatales y municipales son una parte importante del sistema de jubilación de la nación. La figura 1 muestra la distribución del total de US\$15,3 billones en activos para la jubilación a finales de 2011 por tipo de plan. Los fondos de jubilación de empleados públicos estatales y municipales poseían, en conjunto, US\$2,8 billones en activos, o casi un quinto del total.

Todos los estados tienen al menos un plan de pensión para empleados públicos y, en algunos estados, varios planes. Existen más de 220 planes estatales (algunos de los cuales son planes gestionados por el estado que ofrecen cobertura a trabajadores del gobierno municipal) y cerca de 3.200 planes municipales (tabla 1). En total, estos planes dan cobertura a 14,7 millones de trabajadores, 8,2 millones de beneficiarios actuales y 4,8 millones de personas elegibles para obtener beneficios en el futuro pero que aún no los reciben.

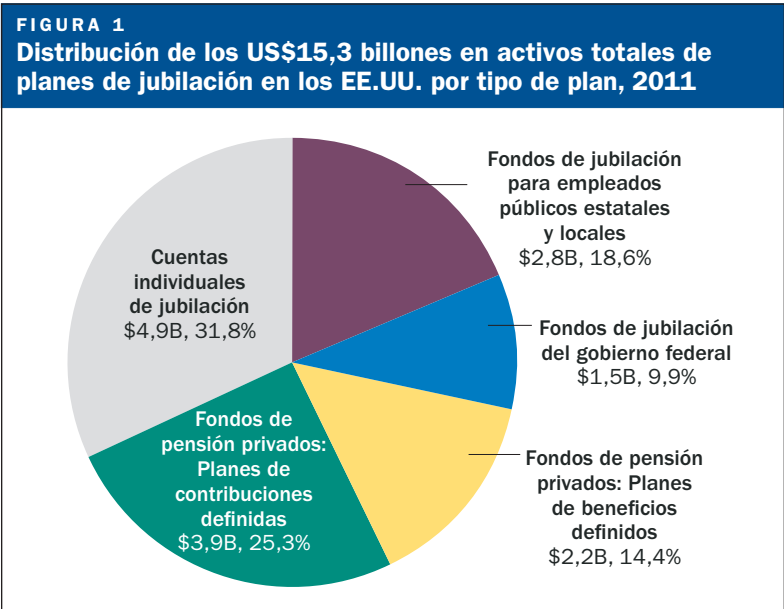
Las pensiones estatales y municipales son importantes, además, porque el 27,5 por ciento de los empleados de gobierno no está integrado en el seguro social (Nuschler, Shelton y Topoleski 2011). Estos empleados públicos sin cobertura se encuentran concentrados en unos pocos estados. La figura 2 ofrece una clasificación de los 16 estados que presentan las mayores concentraciones de trabajadores gubernamentales *sin* cobertura del seguro social. Casi todos los empleados de gobierno, tanto estatal como municipal, de Ohio y Massachusetts y más de la mitad de los empleados públicos estatales y municipales de Nevada, Louisiana, Colorado, California y Texas no están cubiertos por el seguro social.

Otra característica fundamental de las pensiones estatales y municipales reside en que, en su mayoría, consisten en planes de beneficios definidos (DB, por sus siglas en inglés). Los beneficios se calculan utilizando una fórmula que, por lo general, sigue este patrón:

$$\begin{aligned} & (\text{Salario promedio de los 3 últimos años}) \times \\ & (\text{Años de servicio}) \times \\ & (2 \text{ por ciento por cada año de servicio}) = \\ & \text{Beneficios} \end{aligned}$$

La mayoría de las pensiones de gobierno estatal y municipal también incluyen un ajuste según el costo de la vida. Una minoría de trabajadores del sector público se encuentra inscrita en planes de

aportes definidos (DC, por sus siglas en inglés), según los cuales se coloca un monto específico en un fondo de jubilación por cada año de trabajo. Si se las compara con los planes DC, las pensiones DB protegen a los empleados de los riesgos derivados de inversiones, inflación y longevidad. Hasta el año 2009, cerca del 80 por ciento de los trabajadores estatales y municipales se encontraba inscrito en planes DB, y sólo poco más del 20 por ciento de los empleados estatales y municipales estaba en planes DC. Los trabajadores del sector privado presentaban la composición opuesta: el 20 por ciento estaba inscrito en planes DB y el 80 por ciento, en planes DC (Oficina de Estadísticas Laborales de los EE.UU. 2011).



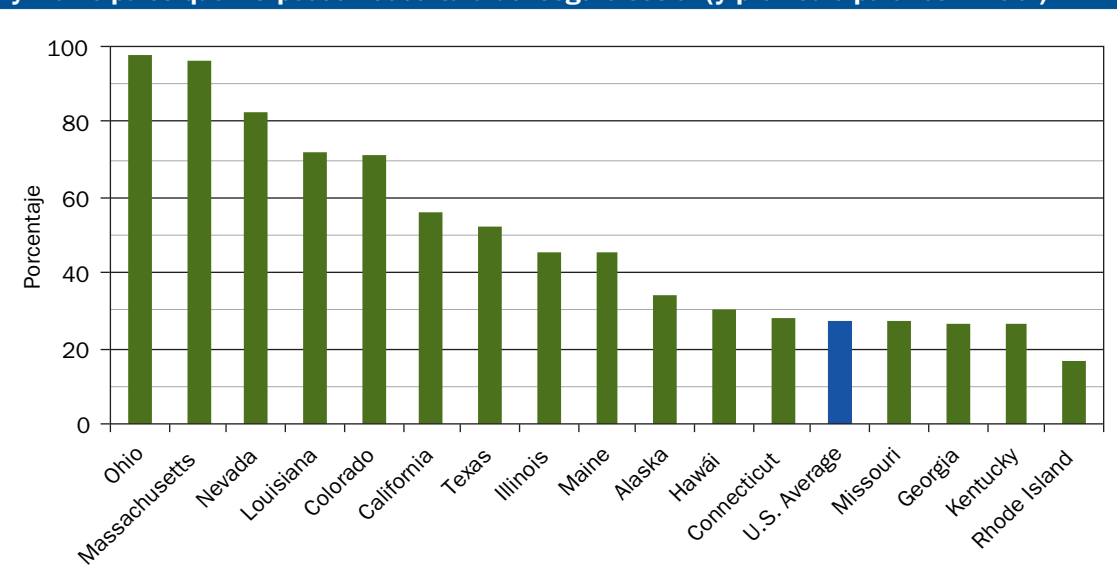
Fuente: Oficina del Censo de los EE.UU. (2012)

TABLA 1 Cantidad de planes de pensión y afiliados a los planes de los gobiernos estatal y municipal: totales en los EE.UU., 2010			
Concepto	Estatal y municipal	Estatal	Municipal
Cantidad de planes	3.418	222	3.196
Total de afiliados	19.413.445	17.400.791	2.012.654
Afiliados activos	14.657.193	12.933.268	1.723.925
Afiliados pasivos con derechos	4.756.252	4.467.523	288.729
Beneficiarios que reciben pagos	8.246.396	6.993.890	1.252.506
Afiliados activos por beneficiario	1,8	1,8	1,4

Fuente: Oficina del Censo de los EE.UU. (2012)

FIGURA 2

Estados con más del 15 por ciento de todos los trabajadores gubernamentales estatales y municipales que NO poseen cobertura del seguro social (y promedio para los EE.UU.)



Fuente: Nuschler, Shelton y Topoleski (2011).

Los planes DB predominaban en el sector privado, pero han ido desapareciendo, en parte debido a que la Ley de Seguridad de Ingresos de Jubilación para Empleados de 1974 (ERISA, por sus siglas en inglés) impuso normas mínimas de financiamiento y estableció el requisito de realizar aportaciones para seguros y otras cargas administrativas en relación con estos planes.

La menor cantidad de requisitos de financiamiento y de presentación de reportes que se aplican a las pensiones públicas permite a los gobiernos trasladar los costos de los trabajadores al futuro. Esta es una forma implícita de pedir préstamos, ya que se pueden evadir las normas presupuestarias calculadas y evitar la aprobación del electorado que generalmente se requiere para emitir bonos.

Requisitos de financiamiento y de presentación de reportes para las pensiones estatales y municipales

Históricamente, la mayoría de las pensiones estatales y municipales se financiaron con recaudaciones generales a plazo. La práctica actual de prefinanciar los planes de pensión estatales y municipales comenzó en las décadas de 1970 y 1980. Aunque los planes del sector público no se encontraban sujetos a la ERISA, esta ley sí requería

emitir informes sobre sus prácticas. El informe de 1978 indicaba un “alto nivel de ceguera sobre el costo de las pensiones (...) debido a la falta de valuaciones actuariales, la utilización de suposiciones actuariales irreales y la ausencia general de normas actuariales” (Munnell y otros 2008, 2).

Esta señal de alarma llevó a varios planes a incrementar voluntariamente los niveles de financiamiento y prestar más atención a las normas actuariales y contables. En 1984 se creó la Junta de Normas Contables del Gobierno (GASB, por sus siglas en inglés), que emitió las primeras normas para planes de pensión en 1986 y realizó una profunda revisión de sus normas de valuación actuarial en 1994. El cumplimiento de dichas normas es de carácter voluntario, pero tiene el reconocimiento de las agencias calificadoras de crédito, los auditores y otros profesionales encargados de recopilar datos. A diferencia de las normas de la ERISA, que requieren métodos de valuación específicos para todos los planes privados, la GASB establece criterios que permiten cierta flexibilidad en la utilización de métodos específicos por parte de los planes públicos. En consecuencia, existen serios motivos de preocupación en lo referente a la transparencia y la comparabilidad de los datos sobre los que informan los propios planes de pensión estatales y municipales en relación con sus deudas.



Esta planta de Packard abandonada en Detroit, Michigan, refleja los tiempos difíciles por los que está pasando la ciudad.

© iStockphoto/Hillary Fox

Aportaciones de los empleadores

El cálculo del Pasivo Actuarial Devengado (AAL, por sus siglas en inglés) de un plan requiere la siguiente información: edad e historial salarial de los afiliados; proyecciones de incremento salarial, edades de jubilación, ganancias por activos e inflación; tablas de probabilidad de longevidad; y una tasa de descuento para convertir valores futuros estimados en valores en curso. El Pasivo Actuarial Devengado Sin Fondos (UAAL, por sus siglas en inglés) es equivalente al AAL menos los activos del plan.

El “costo normal” de un plan de pensión es el aumento del AAL debido al año de servicio en curso de los empleados existentes. La ERISA requiere que el costo normal se salde con las aportaciones de los empleados y empleadores. La GASB especifica una “Aportación Anual Obligatoria” (ARC, por sus siglas en inglés) de costo normal más una amortización a 30 años del UAAL. El problema reside en que, contrariamente a lo que su nombre indica, en la mayoría de las jurisdicciones no es obligatorio el pago del ARC.

Elección de la tasa de descuento

La cuestión que recientemente ha recibido más atención es la elección de la tasa de descuento. Las normas actualmente aplicables de la GASB

permiten el descuento de las deudas futuras en base al rendimiento por inversiones proyectado, lo que dio un promedio del 8 por ciento anual antes de la recesión. No obstante, la mayoría de los economistas y especialistas en teoría financiera estarían de acuerdo con Brown y Wilcox (2009, 538) cuando afirman que “la tasa de descuento utilizada para valorar las futuras deudas derivadas de las pensiones debería reflejar el grado de riesgo de dichas deudas”, no de los activos. Las garantías constitucionales y legales consideran a las pensiones gubernamentales de bajo riesgo, mientras que el rendimiento histórico por inversiones incluye una prima de riesgo.

Los gobiernos estatales y municipales no pueden evitar los riesgos a largo plazo, como son una prolongada caída en la productividad o una caída de la bolsa durante una década. Por lo tanto, la tasa histórica de rendimiento a largo plazo en una cartera con gran composición patrimonial (antes de aplicar ajustes por riesgos) resulta una tasa de descuento demasiado alta. Las tasas de descuento más altas pueden hacer que las pensiones parezcan tener mayores fondos que los que verdaderamente poseen. Esto reduce los requisitos de aportaciones e impone obligaciones sin garantía a los futuros contribuyentes si no se logran las altas tasas de rentabilidad. Lo que resulta aún peor es que los admi-

nistradores de los planes tienen de esta manera un incentivo para buscar carteras de alto riesgo con el fin de obtener una mayor tasa de descuento y un menor ARC.

Existen sólidos argumentos a favor de que la tasa de descuento del 8 por ciento que utilizan muchos de los planes de pensión pública es demasiado alta, aunque existe un consenso menor en lo que respecta a cuánto debería reducirse dicha tasa para ser apropiada. En lugar de analizar estos puntos de vista, obtuvimos una estimación del impacto que podría tener una tasa más baja. Munnell y otros (2012) calculan los posibles cambios que se producirían en las deudas reportadas si en todos los planes se utilizara una tasa de descuento del 5 por ciento, en lugar del 8 por ciento. Dichos autores estiman que las deudas estatales y municipales aumentarían de US\$3,6 billones a US\$5,4 billones, y que las proporciones de financiamiento totales (activos/AAL) disminuirían de 75 por ciento a sólo 50 por ciento. Este es un cambio enorme, ya que representa el doble de las deudas sin fondos (UAAL = AAL – activos).

Últimas modificaciones en las normas de la GASB

La GASB (2012) emitió nuevas normas contables que entrarán en vigencia en 2013 y 2014. Según la modificación principal, los gobiernos estatales y municipales deberán aplicar diferentes tasas de descuento sobre las partes de las deudas que tienen fondos y las que no los tienen. Se seguirá aplicando una tasa basada en los ingresos en la parte del pasivo que posea financiamiento, mientras que se utilizará una tasa más baja y sin riesgos respecto del UAAL. El impacto de este cambio sobre el pasivo reportado depende de cuántos fondos tenga un plan: los planes totalmente financiados no sufrirán modificación alguna, los planes con fondos suficientes experimentarán unos pocos cambios, y los planes con escasos fondos estarán sujetos a grandes aumentos en las deudas reportadas y reducciones en el financiamiento. Según las nuevas normas, los estados contables del gobierno deberán incluir el UAAL, lo que incrementará la visibilidad del pasivo sin fondos para el electorado.



El deterioro económico en Stockton, California, ha terminado en expedientes de quiebra.

© iStockphoto/GVI NSEA

TABLA 2
Fuentes de ingresos, pagos y activos totales de los planes de pensión de los gobiernos estatal y municipal: totales para los EE.UU. en millones de dólares, 2010

Concepto	Estatal y municipal	Estatal	Municipal
Aportación total	US\$125.540	US\$97.748	US\$27.791
Aportación del empleado	39.107	32.976	6.131
Aportación del gobierno estatal	36.099	35.575	524
Aportación del gobierno municipal	50.334	29.197	21.137
Rendimiento sobre las inversiones	346.108	289.471	56.637
Pagos totales	213.787	173.466	40.321
Beneficios	200.986	163.508	37.478
Retiros	4.152	3.499	653
Otros pagos	8.648	6.459	2.189
Total de efectivo e inversiones	US\$2.674.753	US\$2.221.293	US\$453.460

Fuente: Oficina del Censo de los EE.UU. (2012)

¿Qué sabemos sobre las pensiones municipales?

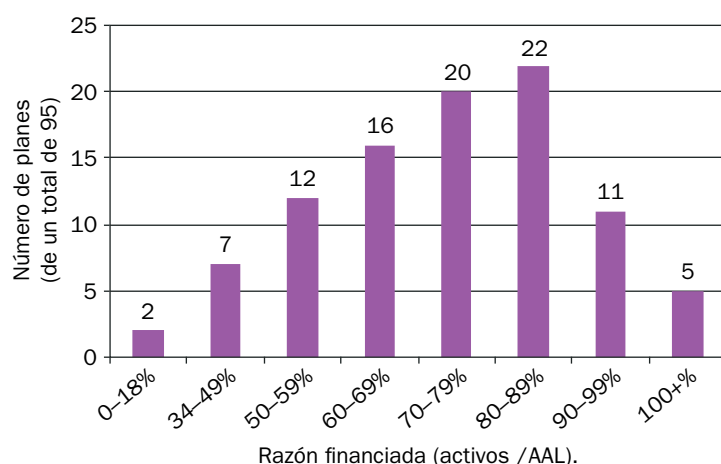
A pesar de los crecientes motivos de preocupación respecto a la salud fiscal de los planes de pensión municipales, no se tiene un conocimiento sistemático de los mismos. La mejor información disponible proviene de la Encuesta Anual de Sistemas de Jubilación para Empleados Públicos Estatales y Municipales, llevada a cabo por la Oficina del Censo de los EE.UU. (2012). Cada cinco años se ofrece información detallada sobre cada organismo de gobierno. Cada año se da información de datos a nivel de planes para una muestra que incluye casi la mitad de los 3.200 planes municipales, y estos datos se utilizan para generar estimaciones de totales para cada estado por tipo de gobierno. Las tablas 1 y 2 muestran ejemplos de los tipos de información que presenta la encuesta.

Las principales virtudes de la encuesta sobre jubilaciones de empleados de la Oficina del Censo son la calidad de los datos y el hecho de que son exhaustivos. Una desventaja importante es la falta de relevancia temporal, ya que los últimos datos municipales disponibles son los correspondientes al ejercicio de 2010. Otro problema reside en que hace muy poco que la Oficina comenzó a informar acerca de las deudas de los planes, y sólo incluye estos datos respecto de los planes estatales. Al igual que otras fuentes de datos sobre pensiones, la Oficina del Censo no recaba información sobre los planes DC u otros beneficios posteriores al empleo (OPEB, por sus siglas en inglés).

No obstante, la encuesta sobre jubilación de empleados arroja cierta luz sobre las pensiones municipales. Por ejemplo, la cantidad de planes municipales por estado varía significativamente: 7 estados no poseen planes municipales, 20 estados tienen menos de 10, Florida e Illinois tienen más de 300 cada uno, y Pensilvania posee más de 1.400. La cantidad de afiliados activos por beneficiario es una medida rudimentaria para saber de qué manera los aportes de los empleados sirven para financiar el plan. La tabla 1 muestra que el promedio nacional en los planes municipales es de 1,4 trabajadores por jubilado, aunque la variación entre estados es considerable. Esta proporción de respaldo es menor que 1 en 12 estados; de entre 1 y 2 en 31 estados; y de más de 2 en 7 estados (Utah posee la proporción más alta: 6,8).

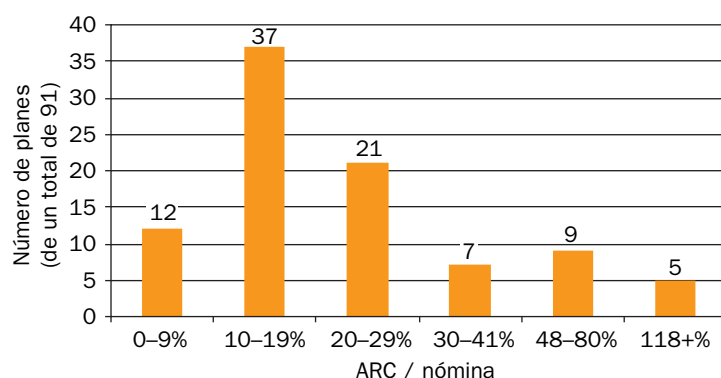
Ninguno de estos datos nos dice cuán suficientemente financiadas se encuentran las pensiones municipales. Para obtener esta información, debemos recurrir a encuestas independientes. La mayoría de estas encuestas ofrecen una buena cobertura sobre los planes estatales, aunque, por lo general, incluyen sólo información sobre algunos de los planes municipales más grandes, como, por ejemplo, la encuesta anual de planes de afiliados de la Asociación Nacional de Administradores de Jubilación Estatal (NASRA, por sus siglas en inglés). Unas pocas investigaciones nacionales se han centrado en las deudas por pensiones municipales, en lugar de estatales. Por ejemplo, Novy-Marx y Rauh (2011) analizan las finanzas de las pensiones muni-

FIGURA 3
Frecuencia de los planes de pensión municipal según el porcentaje de su financiamiento, 2010



Fuente: Munnell y otros (2011).

FIGURA 4
Frecuencia de los planes de pensión municipal según la Aportación Anual "Obligatoria" (ARC) de pensión como porcentaje de la nómina vigente, 2010



Nota: La relación ARC/nómina puede resultar anormalmente alta para algunos "planes cerrados" con pocos empleados activos restantes y nóminas muy pequeñas.

Fuente: Munnell y otros (2011).

cipales utilizando datos de los Informes Financieros Anuales Consolidados (CAFR, por sus siglas en inglés) respecto de los planes de ciudades y condados que poseen más de US\$1.000 millones en activos a partir de 2006.

El Centro de Investigaciones sobre Jubilación (CRR, por sus siglas en inglés) de la universidad Boston College mantiene una Base de Datos de Planes Públicos (PPD) para los mayores planes estatales y municipales, con datos provenientes de informes actuariales individuales sobre los planes y CAFR del gobierno municipal. Mediante el uso

de la PPD más otros tipos de información sobre planes municipales adicionales, el CRR recientemente emitió un informe con datos para 2010 en base a una muestra de 97 planes en 40 estados (Munnell y otros 2011). Esta es una muestra modesta en relación con el total de 3.200 planes municipales; no obstante, debido a que se concentra en los planes grandes, cubre el 59 por ciento de los activos de pensiones municipales y el 55 por ciento de los afiliados.

Un resultado importante de esta investigación es la amplia dispersión que existe en la relación promedio de financiamiento del 77 por ciento en 2010 (figura 3). De los 95 planes grandes de la muestra del CRR con información utilizable, sólo 16 poseían activos para cubrir más del 90 por ciento del pasivo. En el extremo opuesto, hay 9 planes con un financiamiento menor al 50 por ciento (Munnell y otros 2011). Además, este estudio muestra al ARC como un porcentaje de la nómina gubernamental municipal. El promedio general para 2010 es del 22 por ciento, y en este caso también existe una amplia dispersión (figura 4). De los 91 planes grandes en la muestra del CRR con información utilizable, más de la mitad (49) tienen un ACR por debajo del 20 por ciento de la nómina, aunque 16 planes poseen participaciones en el rango menos manejable de entre 30 por ciento y 80 por ciento. Cinco planes poseen un pasivo por pensiones de tal magnitud que, de pagarse por completo, costaría más que el 100 por ciento de la nómina.

Debe tenerse en cuenta que los gobiernos municipales en la mayoría de los estados no están obligados a pagar la cantidad total de ARC. No poseemos datos a nivel municipal; sin embargo, según un informe a nivel estatal, existe una amplia variación en el porcentaje de los ARC efectivamente pagados en todos los planes, todos los años y en todos los estados (Equipo de Trabajo para la Crisis Presupuestaria Estatal 2012). Munnell y otros (2011) calculan los pagos de pensión efectivamente realizados como un porcentaje de los presupuestos municipales, y en este caso también obtienen como resultado una variación considerable: el 14 por ciento de los gobiernos de la muestra destinan más del 12 por ciento de sus presupuestos al pago de las pensiones.

Conclusiones

Las pensiones del gobierno municipal se encuen-

tran, en promedio, significativamente escasas de fondos. La razón fundamental reside en que, ante la falta de una obligación legal, muchos gobiernos no han reservado los suficientes fondos cada año para cubrir las deudas por pensión adicionales contraídas en ese año, y mucho menos para amortizar el pasivo sin fondos de años anteriores. En efecto, estos gobiernos piden préstamos para pagar los servicios de los trabajadores en el presente y trasladar la carga a futuros contribuyentes.

Tenemos muchos menos datos acerca de los 3.200 planes administrados a nivel municipal que los que tenemos sobre los 220 planes estatales. La mejor información respecto de los planes municipales proviene de investigadores que analizan los informes financieros detallados de los planes y los gobiernos municipales. Forzosamente, estos estudios se concentran en los planes más grandes. Lo que sí sabemos es que existe una amplia variación entre los diferentes planes respecto de ciertas medidas clave: el porcentaje del pasivo que se encuentra cubierto por los activos; la aportación completa que debería cubrir tanto los costos de pensión del año en curso como la amortización del pasivo sin fondos (ARC) relativo a la nómina o a la recaudación anual; el porcentaje del ARC que se paga efectivamente; y el porcentaje del presupuesto en curso que se destina a los costos de pensión. Una importante cantidad de gobiernos municipales está en dificultades por una o más de estas medidas.

Lo que empeora aun más la situación es que lo que sabemos acerca del pasivo proviene de los datos reportados por los propios municipios y la tasa de descuento que estos gobiernos eligen. En casi todos los casos, la tasa de descuento es inadecuadamente alta, y la utilización de una tasa de descuento menor podría aumentar el pasivo sin fondos a más del doble. El resultado es un grave problema con respecto a las deudas por pensiones municipales que amenaza las finanzas del gobierno municipal, aunque no conocemos su magnitud ni el nivel de desigualdad de su distribución. **L**

► **S O B R E L O S A U T O R E S**

RICHARD F. DYE es visiting fellow del Lincoln Institute of Land Policy. Asimismo es profesor en el Instituto de Gobierno y Relaciones Públicas de la Universidad de Illinois en Chicago, y profesor emérito de Economía en el Lake Forest College. Contacto: dye@lfc.edu.

TRACY GORDON es fellow en Estudios Económicos en el Instituto Brookings, Washington, DC. Su campo de investigación se centra en las finanzas públicas estatales y municipales, la economía política y la economía urbana. Contacto: tgordon@brookings.edu.

► **R E F E R E N C I A S**

Brown, Jeffrey R. y David W. Wilcox. 2009. Discounting state and local pension liabilities. *American Economic Review* 99(2): 538–542.

Comité Económico Conjunto (Joint Economic Committee o JEC). 2011. States of bankruptcy, part I: The coming state pensions crisis. *Republican Staff Commentary*, Washington, DC, 8 de diciembre.

Comité Económico Conjunto (Joint Economic Committee o JEC). 2012. States of bankruptcy, part II: Eurozone, USA?. *Republican Staff Commentary*, Washington, DC, 15 de mayo.

Equipo de Trabajo para la Crisis Presupuestaria Estatal. 2012. Informe del Equipo de Trabajo para la Crisis Presupuestaria Estatal. <http://www.statebudgetcrisis.org/wpcms/wp-content/images/Report-of-the-State-Budget-Crisis-Task-Force-Full.pdf>.

Gordon, Tracy M., Heather M. Rose e Ilana Fischer. 2012. The state of local government pensions: A preliminary inquiry. Documento de trabajo. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal. 2012. Flow of funds accounts of the United States, 7 de junio. <http://www.federalreserve.gov/releases/z1/current/data.htm>.

Junta de Normas Contables del Gobierno (Governmental Accounting Standards Board o GASB). 2012. GASB Improves Pension Accounting and Reporting Standards. Comunicado de prensa. 25 de junio. http://www.gasb.org/cs/ContentServer?c=GASBContent_C&pagename=GASB/GASBContent_C/GASBNewsPage&cid=1176160126951.

Munnell, Alicia H., Jean-Pierre Aubry, Josh Hurwitz y Laura Quimby. 2011. An update on locally administered pension plans. Resumen de políticas del Centro de Investigaciones sobre Jubilaciones de Boston College, julio.

Munnell, Alicia H., Jean-Pierre Aubry, Josh Hurwitz y Laura Quimby. 2012. The funding of state and local pensions: 2011–2015. Resumen de políticas del Centro de Investigaciones sobre Jubilaciones de Boston College, mayo.

Munnell, Alicia H., Kelly Haverstick, Steven A. Sass y Jean-Pierre Aubry. 2008. The miracle of funding by state and local pension plans. Resumen de políticas del Centro de Investigaciones sobre Jubilaciones de Boston College, abril.

Novy-Marx, Robert y Joshua Rauh. 2011. The crisis in local government pensions in the United States. En *Growing old: Paying for retirement and institutional money management after the financial crisis*. Editado por Robert Litan y Richard Herring, 47–74. Washington, DC: Instituto Brookings.

Nuschler, Dawn, Alison M. Shelton y John J. Topoleski. 2011. Social Security: Mandatory coverage of new state and local government employees. Servicio de Investigaciones del Congreso, julio. <http://www.nasra.org/resources/CRS%202011%20Report.pdf>.

Oficina de Estadísticas Laborales de los EE.UU. 2011. Employee benefits survey, retirement benefits: access, participation, and take-up rates. Marzo.

Oficina del Censo de los EE.UU. 2012. 2010 annual survey of state and local public employee retirement Systems. <http://www.census.gov/govs/retire>.

Snell, Ronald K. 2012. State pension reform, 2009–2011. Washington, DC: Consejo Nacional de Legislaturas Estatales, marzo.



© iStockphoto/David Sucsy

Conservación creativa: Reflexiones sobre un camino hacia el futuro

El arroyo Nez Perce serpentea a través del Parque Nacional Yellowstone en Wyoming.

Bob Bendick

El Parque Nacional Yellowstone parece tan silvestre hoy en día porque en 1872 se convirtió en el primer parque nacional del mundo, y porque los incendios de 1988 y la exitosa reintroducción de lobos en la década de 1990 restauraron el carácter dinámico del paisaje original. En su última serie de televisión en PBS, el cineasta Ken Burns llamó a nuestros parques nacionales “la mejor idea de los Estados Unidos”; sin embargo, cada vez más personas dentro del movimiento conservacionista creen actualmente que, en el mejor de los casos, las áreas totalmente protegidas como Yellowstone son sólo una parte de la solución conservacionista. Este grupo sostiene que deberíamos salvar a la naturaleza para las personas en lugar de salvar a la naturaleza del impacto ocasionado por las personas y que nuestros esfuerzos deberían incluir otras muchas áreas diferentes con menor énfasis en la “preservación” de los terrenos.

Esta es una variación del debate mantenido hace cien años entre el conservacionista John Muir y el administrador forestal Gifford Pinchot: ¿Deberíamos proteger a la naturaleza por su valor

intrínseco o nuestro enfoque debería ser mucho más utilitarista? Este último punto de vista tenía como objetivo maximizar la producción a largo plazo de agua, vida silvestre aprovechable y madera, y que en la actualidad incluiría los yacimientos de carbón, los biocombustibles, la eliminación de nutrientes y la protección contra peligros naturales... en suma, todas las cosas que brinda el mundo natural.

El debate contemporáneo plantea además otra cuestión acerca de la omnipresencia del impacto humano sobre las áreas naturales. Yellowstone, como cualquier otro lugar del planeta, se encuentra profundamente influenciado por las decisiones del ser humano. Aldo Leopold (1966, 254) percibió este dilema hace más de 60 años cuando escribió: “La invención de herramientas por parte del ser humano le ha permitido realizar cambios de una violencia, rapidez y alcance sin precedentes”. En la actualidad, estas herramientas son todavía mucho más poderosas. En su último libro, *Rambunctious Garden*, la escritora científica Emma Marris (2011) propone el argumento según el cual tendremos que aprender a aceptar una naturaleza alterada por las actividades del ser humano. No resulta suficiente pensar en la preservación de las áreas

naturales para permitir un funcionamiento sin obstáculos de sus sistemas naturales. Cada lugar requiere algún tipo de gestión, aun cuando fuere sólo con el fin de proteger lo que resta de su condición “natural”.

Los alcances de la responsabilidad del ser humano en relación con la naturaleza me quedaron claros en una reciente conversación con Phil Kramer, director para el Caribe de la organización The Nature Conservancy, quien describió la disminución regresiva de los arrecifes de coral en esa región y los esfuerzos llevados a cabo por su equipo para restaurar dichos arrecifes, seleccionando los genotipos de coral que parecían más resistentes al agua más caliente, cultivándolos en viveros y utilizándolos posteriormente para reconstruir los arrecifes en diferentes lugares.

Durante miles de años, de manera consciente e inconsciente, el ser humano ha modelado su entorno según sus necesidades; sin embargo, este tipo de intervención intencional a fin de responder a las cada vez mayores amenazas contra la naturaleza representa un nuevo enfoque que resulta diferente del punto de vista de preservación de Muir y de la perspectiva de administración científica de Pinchot. Hoy en día estamos intentando *crear* nuestro futuro de conservación a escalas cada vez mayores. Este proceso de conservación creativa se basa en los enfoques analíticos acerca de la conservación que se tenían en el pasado, pero ello no depende únicamente del análisis de referencia de ecosistemas históricos para establecer metas para el futuro. Por el contrario, requiere que nuestras metas provengan de una síntesis de necesidades y beneficios tanto del ser humano como de la naturaleza, según lo que Aldo Leopold (1966, 239) denominó “ética del suelo”, es decir, una responsabilidad personal e informada con respecto a la salud y el futuro de nuestro suelo y del agua.

Desafíos a la hora de proteger a la naturaleza

Esta perspectiva sobre la conservación se ve envuelta en un encendido debate dentro de la comunidad conservacionista. Muchos sostienen la idea de restaurar las áreas afectadas para que vuelvan a su estado silvestre y, finalmente, al poder de la naturaleza, mientras que otros reconocen que estos enfoques sólo pueden ser una parte de nuestro futuro. Desde mi punto de vista, la energía de la comunidad conservacionista debería dirigirse no tanto hacia el debate interno sino a resolver los

verdaderos desafíos que enfrentamos a la hora de sustentar el marco y las funciones principales de los sistemas naturales para beneficio de las personas y de la naturaleza misma. Y ¿cuáles son estos desafíos?

- Una menor preocupación y comprensión de la ciencia, incluyendo el tipo de ciencia de conservación y administración de la vida silvestre de la que los estadounidenses han sido pioneros durante más de 100 años.
- Los impactos cada vez más evidentes del cambio climático, independientemente de sus causas, sobre la estabilidad de los procesos naturales y su relación con la salud y la seguridad de las personas.
- Un horizonte a corto plazo para tomar decisiones sobre la administración, las políticas y el uso del suelo y del agua, que entran en conflicto con los extensos períodos que son necesarios para desarrollar e implementar políticas y proyectos de conservación a gran escala.
- La utilización cada vez más hábil y efectiva de campañas con grandes financiamientos para lograr objetivos económicos o políticos especializados, independientemente de las consecuencias de mayor envergadura para la sociedad de hoy en día y para las futuras generaciones.
- Una renuencia cada vez mayor a regular los impactos de las actividades que afectan la salud del suelo, el aire y el agua, aunque ya hace mucho quedó claro, en una época en que Estados Unidos tenía mucho menos gobierno, que las fuerzas de mercado por sí solas no pueden garantizar la producción y protección de bienes públicos tales como los beneficios para el ser humano y la ecología que pueden tener los sistemas naturales.
- La concepción de la protección de nuestro aire, nuestro suelo y nuestra agua como una cuestión política partidista, sin tener en cuenta el liderazgo pasado y los muchos aportes realizados por los dos principales partidos políticos a la conservación en este país.
- El creciente distanciamiento de muchos estadounidenses de experiencias reales al aire libre que podrían ayudar a fomentar una mayor apreciación y comprensión de las cuestiones conservacionistas y brindar un equilibrio contra los argumentos antiambientales.

Estrategias para la conservación creativa

Al llegar a este punto fundamental en la historia conservacionista de los Estados Unidos, ¿qué debería hacer el movimiento conservacionista para resolver los conflictos entre los partidos políticos actuales, la presión que ejerce el ser humano a nivel mundial sobre nuestros sistemas naturales y la necesidad de crear un futuro ambiental, tanto en nuestro país como en todo el mundo, que sea ético, sustentable y alcanzable? Las respuestas, creo yo, no vendrán de Washington sino de un movimiento en todo el país formado por propietarios, agencias del gobierno, organizaciones sin fines de lucro y grupos comunitarios que trabajen juntos para proteger los lugares que valoran, como el valle Blackfoot en Montana, las colinas Flint en Kansas y los valles de los ríos Connecticut y Hudson en el este del país. Para encarar proyectos populares como los mencionados, surgen ciertas propuestas que podrían contribuir a un éxito duradero y a gran escala del conservacionismo.

Trabajar a escala del paisaje

En un mundo donde la naturaleza está sometida a muchos factores de estrés y amenazas, entendemos que es improbable que porciones desconectadas de sistemas naturales puedan sobrevivir. La mayoría de las agencias federales está comenzando a pensar en estos términos, aunque todavía deben superarse numerosos obstáculos institucionales para lograr que lo que The Nature Conservancy denomina “sistemas integrales” se convierta en la forma normal de encarar esta tarea.

Utilizar varias herramientas de conservación simultáneamente

Resulta de esencial importancia integrar la preservación, la gestión tradicional del suelo tanto pública como privada y la restauración en lugares que se definan tanto por sus atributos naturales como humanos. La combinación del trabajo a gran escala y la utilización de varios enfoques sugieren que el gobierno deberá lograr un nivel de coordinación sin precedentes en cuanto a la forma en que utilizan su influencia y sus recursos.

Reconocer, respetar y cuantificar los beneficios a corto y largo plazo que la conservación puede brindar a la humanidad

Las organizaciones conservacionistas deben volverse expertas en comprender y explicar el

valor de la naturaleza para dar forma al mundo del futuro. A medida que los diferentes intereses intentan encajar dentro del diseño del futuro, también deben ser capaces de representar de forma exacta la importancia que tendrán los componentes naturales de ese futuro.

No rechazar la idea de las condiciones de referencia

No siempre resulta posible mantener la naturaleza tal y como se encontraba en el pasado, pero podemos dar la más alta prioridad a la protección de aquellos lugares donde pueden continuar los procesos ecológicos, donde puede gestionarse el cambio y donde podemos, según las palabras de Mark Anderson, científico de The Nature Conservancy, “salvar el escenario, si no podemos salvar a todos los actores”.

Aprender a equilibrar la gestión de adaptación con las metas a largo plazo

Esto requiere combinar la intención de admitir los errores y adaptarnos a ellos con una coherencia de propósito y acción que resultan necesarios para influir en el futuro de grandes sistemas. Lleva tiempo llegar al tipo de consenso a largo plazo sobre la deseada condición futura que las comunidades intentan lograr. Los proyectos de conservación exitosos y creativos se prolongan durante varias décadas, no años.

Mantener leyes ambientales justas y coherentes

Los procesos normativos del medio ambiente y el uso del suelo, así como los incentivos económicos (y la falta de ellos), pueden y deberían reestructurarse de tal manera que se establezca un marco más coherente y flexible para configurar el futuro y lograr que el funcionamiento de los mercados tenga una influencia ambiental positiva. No obstante, las normas regulatorias deben mantenerse con el fin de garantizar un campo de acción equilibrado y proteger el medio ambiente y la salud del ser humano, a la vez que permita el crecimiento económico a largo plazo. Una utilización amplia de la jerarquía de mitigación (evitar, minimizar, compensar) podría ser muy útil en este caso. Este enfoque sobre la ubicación de la infraestructura y el desarrollo puede permitir las inversiones y el crecimiento económico al tiempo que brinda beneficios netos a la naturaleza.



Tomar más medidas para garantizar la participación de los ciudadanos y las distintas partes interesadas en la planificación del futuro

Si nuestra sociedad no sólo protege a la naturaleza sino que está creando un mundo futuro, entonces todos tenemos un derecho, y yo diría, una responsabilidad, aún mayor para involucrarnos en el establecimiento de dichas metas. Ya no vivimos en una sociedad basada en un centro que toma las decisiones. La mayoría de las decisiones es el resultado de acciones individuales interconectadas, y los ciudadanos necesitan un renovado sentido de poder de decisión a la hora de determinar el carácter de los lugares donde viven, trabajan y se esparcen. El conservacionismo también se convertirá en un proceso más descentralizado, con una orientación de abajo hacia arriba. La participación de la juventud es de particular importancia y las cuestiones ambientales deben darse a conocer entre los residentes de las áreas metropolitanas del país donde vive la gran mayoría de los estadounidenses.

Identificar, capacitar y guiar a una nueva generación de líderes conservacionistas locales

Una nueva generación de conservacionistas con aptitudes para trabajar en diferentes áreas de interés permitirá crear un futuro en el que se combinen las necesidades del medio ambiente y de la economía a largo plazo.

Solución compartida de problemas

De más está decir que todo lo anteriormente mencionado podría poner a la conservación creativa en el fuego cruzado entre aquellos que no le dan importancia a la naturaleza y los que temen que cambiar algo en las normas ambientales o en la protección de los terrenos públicos daría lugar a un cambio cataclísmico. Sin embargo, estos pasos podrían llevarnos a soluciones prácticas respecto del *impasse* político cada vez mayor que experimenta el país respecto a la conservación y el medio ambiente. Y la razón central de este *impasse* es la creencia compartida de que hemos perdido el control del futuro de nuestras familias y comunidades

Diversos grupos trabajan juntos para proteger los usos de suelo mixtos en el valle del río Connecticut.



© iStockphoto/Rafael Dubel

El arco conmemorativo del Parque Nacional Yellowstone da la bienvenida a los visitantes.

y que nos hemos convertido en víctimas de acciones de fuerzas lejanas.

La conservación creativa llevada a cabo de manera correcta puede darnos a todos un rol significativo a la hora de dar forma al futuro de los lugares que nos son más caros, es decir, donde se encuentran nuestros hogares. Además, ofrece dos beneficios que pueden conllevar una tracción política poderosa: la oportunidad de tener mejores lugares para vivir, trabajar y visitar que proporcionen beneficios tangibles a nuestras vidas, y el sentido de respeto y dignidad implícito en nuestra tarea de ayudar a determinar el futuro de los lugares que amamos.

Un enfoque de este estilo podría poner en marcha la política ambiental tanto de conservadores como de liberales hacia una forma compartida de resolver los problemas. En cuanto a los conservadores: ¿Se oponen a la planificación del futuro o solamente a la planificación realizada por sus oponentes? ¿Estarían dispuestos a incluir las esperanzas de los ciudadanos en cuanto a sus propias comunidades como una parte legítima de un futuro menos gubernamental y más regido por el mercado que les gustaría ver? Con respecto a los liberales: ¿Estarían dispuestos a confiar en que las personas que trabajan la tierra tomen más decisiones acerca del destino de nuestro suelo y nuestra agua, o también están en realidad más interesados en un control centralizado para lograr su propia visión de lo que debería hacerse? La oportunidad de trabajar

juntos para crear buenos futuros para los lugares reales que rodean nuestras vidas ¿puede convertirse en el terreno común, literal y simbólico, que pueda sanar algunas de las divisiones de nuestra sociedad?

El arco de piedra en la entrada norte de Yellowstone se erigió en conmemoración de la creación del parque y posee una inscripción que reza: “Para el beneficio y goce de las personas”. Theodore Roosevelt colocó la piedra angular del arco cuando visitó Yellowstone en 1904, en un momento en que los estadounidenses veían al gobierno como un protector del bien común. Yellowstone era un ejemplo de ese espíritu.

No obstante hoy, en pleno siglo XXI, me parece que el arco de la entrada también tiene un importante mensaje: el de mirar fuera del parque, pasando por el valle Paradise donde el río Yellowstone se dirige hacia el río Missouri, el Mississippi y el golfo de México. El desafío de conservación que tenemos por delante, contra todas las probabilidades y nos guste o no, es crear un futuro para el beneficio de las personas, basado en el respeto y la comprensión de los diferentes valores de la naturaleza, en muchos más lugares de los Estados Unidos.

Si el enfoque se hiciera de esta manera en cada lugar del país, los estadounidenses con diferentes puntos de vista podrían unir esfuerzos para la causa del conservacionismo, no sólo como algo en lo que pensar en las vacaciones ni como un lujo sino como un fundamento duradero para una vida más saludable, segura, próspera y espiritualmente gratificante para nuestros hijos y nietos. **L**

► SOBRE EL AUTOR

BOB BENDICK es director de Relaciones del Gobierno de los EE.UU. en The Nature Conservancy, Washington, DC. Contacto: rbendick@tnc.org

► REFERENCIAS

Leopold, Aldo. 1966 [1949]. *A Sand County almanac: With essays on conservation from Round River*. Nueva York: Oxford University Press.

Marris, Emma. 2011. *Rambunctious garden: Saving nature in a post-wild world*. Nueva York: Bloomsbury Press.

Cambios en el uso del suelo y crecimiento económico en China

Canfei He, Zhiji Huang y Weikai Wang

La conversión del suelo de producción agrícola a desarrollo urbano e industrial es uno de los procesos de cambio críticos en las economías en vías de desarrollo que experimentan la industrialización, urbanización y globalización. Los cambios en el uso del suelo urbano que están ocurriendo en China han atraído la atención de muchos académicos, especialmente en vista de las grandes reformas económicas, el significativo crecimiento económico y los profundos cambios estructurales que han tenido lugar en las últimas tres décadas. La transición de una economía planificada a una economía de mercado, y de un gobierno provincial y municipal autoritario a un tipo de gobierno más descentralizado ha generado un nuevo marco institucional para los cambios del uso del suelo (Lin y Ho 2005).

La opinión general es la de calificar el cambio del uso del suelo como resultado del crecimiento económico y de los cambios estructurales. Este punto de vista está alineado con el modelo de crecimiento neoclásico en el que el suelo cumple un papel cada vez menor en el crecimiento económico. No obstante, estos cambios en el uso del suelo pueden ser tanto la consecuencia del crecimiento económico como los factores impulsores de dicho crecimiento (Bai, Chen y Shi 2011; Ding y Lichtenberg 2011).

Pero la realidad resulta mucho más compleja. En lugar de estar impulsada por una población en crecimiento, la expansión del suelo urbano en China está motivada por el financiamiento de suelo, en virtud del cual los gobiernos municipales recaudan ingresos y atraen inversiones mediante el arrendamiento y desarrollo de terrenos. Como resultado, la política urbana centrada en el suelo se ha identificado con una de las fuerzas impulsoras más

importantes de la espectacular expansión de las ciudades desde mediados de la década de 1990 (Lin 2007). La oferta de suelos agrícolas para fines no relacionados con la agricultura permite de hecho al gobierno municipal “matar varios pájaros de un tiro” (Ping 2011). En consecuencia, el desarrollo del suelo fomenta el crecimiento económico, especialmente en áreas urbanizadas.

Los cambios en el uso del suelo en China también se ven afectados en gran manera por las políticas de oferta de terrenos, que se han visto ajustadas en forma regular a fin de suplir la demanda del desarrollo económico. La oferta ilegal de terrenos es una de las causas principales de una inversión excesiva y descontrolada, que se produce cuando el gobierno municipal no ofrece terrenos a las personas que utilizan el suelo de acuerdo con los planes de uso del suelo en curso o después del permiso definitivo del gobierno central. Como resultado, el gobierno central comenzó a utilizar las políticas de suelo como herramienta fundamental del control macroeconómico nacional a fines del año 2003.

Entre otras medidas, la transferencia de terrenos se ha llevado a cabo mediante subastas o licitaciones desde 2004, y la política sobre oferta de terrenos dio un giro desde el control de la cantidad al control estructural desde 2006. Los índices sobre el uso del suelo distribuidos por el gobierno central a los gobiernos municipales sólo hacían hincapié en la cantidad de terrenos antes de 2006; sin embargo, en la actualidad, la distribución de los usos del suelo en categorías la realiza el gobierno central, que define, incluso, hasta la intensidad del uso del suelo.

Este legado puede observarse en la decisión del Consejo de Estado de establecer el sistema altamente centralizado de Supervisión Estatal del Suelo (SES) en 2006. Se crearon nueve oficinas regionales nuevas, encargadas de investigar la oferta ilegal

TABLA 1
Cambios en el uso del suelo en China, 2004–2008

Principales categorías de uso del suelo	Composición del uso del suelo (%)		Cambios en el uso del suelo (2004–2008)	
	2004	2008	Tasa de cambios (%)	Cambios en la superficie (millones de mu)
Suelo agrícola	69,11	69,10	– 0,01	– 0,72
Suelo cultivado	12,88	12,80	– 0,61	– 11,27
Huertas	1,19	1,24	4,72	7,99
Bosques	24,72	24,84	0,45	15,87
Suelo de pastoreo	27,63	27,54	– 0,32	– 12,69
Otros suelos cultivados	2,69	2,68	– 0,16	– 0,63
Suelo para construcción	3,32	3,45	3,98	18,83
Asentamientos y emplazamientos industriales y mineros	2,71	2,81	3,87	14,92
Ciudades	0,18	0,22	19,61	5,12
Pueblos designados	0,17	0,20	13,33	3,32
Asentamientos rurales	1,74	1,74	– 0,09	– 0,22
Emplazamientos industriales y mineros autónomos	0,38	0,43	12,42	6,70
Suelo para transporte	0,23	0,26	9,89	3,31
Ferrocarriles	0,04	0,04	7,01	0,39
Autopistas	0,19	0,21	10,35	2,79
Suelo para instalaciones de conservación de agua	0,38	0,38	1,11	0,60
Suelo sin utilizar	27,57	27,44	– 0,46	– 17,91
Suelo sin utilizar (con posibilidades de desarrollo)	24,47	24,35	– 0,48	– 16,70
Otros suelos sin utilizar	3,10	3,09	– 0,27	– 1,22

Nota: 1 hectárea (ha) = 15 mu; 1 millón de mu = 66.666 hectáreas.

Fuente: Ministerio de Suelo y Recursos (2008).

de terrenos en todo el país (Tao y otros 2010). La nueva política de suelo ha representado un papel activo en la mejora del uso del suelo, mediante la prohibición de arrendamiento de suelo para proyectos que no se encuentren en línea con la política industrial nacional, los planes de desarrollo y las normas de ingreso. Con posterioridad a la introducción de estas reformas y gracias a un estricto control, se ha reducido significativamente la cantidad de suelo ofrecido de manera ilegal, mientras que el PIB generado por unidad de suelo desarrollable ha aumentado sustancialmente (Centro de Derecho sobre Recursos de Suelo y Mineros de China 2007). Se espera que esta estricta política de suelo tenga un impacto significativo en el patrón espacial del uso del suelo y tenga efectos sobre la relación existente entre los cambios en el uso del suelo y el crecimiento económico en China.

Cambios en los patrones de uso del suelo en China

La política de suelo en China ha sufrido cambios drásticos desde 2004, por lo que podría también esperarse un patrón diferente del uso del suelo desde entonces. En base a los datos oficiales a nivel de condado de 2004 a 2008, examinamos los cambios en el uso del suelo de las ciudades a nivel de prefectura y analizamos la relación espacial entre los cambios en el uso del suelo y el crecimiento económico. Los datos oficiales sobre cambios en el uso del suelo se dividen en varias categorías de uso del suelo dentro de tres niveles todos los años. El primer nivel incluye el suelo agrícola, el suelo para construcción y el suelo sin utilizar. El segundo nivel incluye diez categorías de utilización del suelo. El tercer nivel incluye 52 subcategorías.

La tabla 1 muestra los cambios en el uso del

suelo a nivel nacional de 2004 a 2008, período durante el cual se reconvirtió una mayor cantidad de suelo para usos de construcción, mientras que la cantidad de suelo agrícola y suelo sin utilizar disminuyó. Entre las categorías de suelo agrícola, el suelo para pastoreo y el suelo cultivado se redujeron en 12,69 millones de mu (0,85 millones de hectáreas) y 11,27 millones de mu (0,75 millones de hectáreas), respectivamente. El suelo sin utilizar se redujo en 17,91 millones de mu (1,19 millones de hectáreas).

Debido a las recientes y rápidas industrialización y urbanización, no es de sorprender que las reconversiones de suelo que se llevaron a cabo a mayor velocidad en China hayan sido las destinadas para uso de construcción, que sumaron 18,83 millones de mu (1,26 millones de hectáreas). En la categoría de asentamientos y emplazamientos industriales y mineros, las ciudades, las ciudades designadas y los emplazamientos industriales y mineros fueron los que experimentaron una expansión del suelo más rápida, llegando a tasas de crecimiento del 19,61 por ciento, 13,33 por ciento y 12,42 por ciento, respectivamente, mientras que la superficie de suelo destinada a asentamientos rurales disminuyó. Asimismo, grandes cantidades de suelo se reconvirtieron para su utilización en el transporte, particularmente para la construcción de autopistas.

El presente análisis a nivel nacional oculta diferentes variaciones espaciales en los cambios en el uso del suelo en provincias y regiones concretas (figura 1). Así, analizamos los cambios en el uso del suelo a nivel provincial, centrándonos en los cambios acaecidos en el suelo cultivado, el suelo urbano (que incluye ciudades y pueblos designados), los emplazamientos industriales y mineros autónomos, los asentamientos rurales y el suelo para transporte destinado a autopistas.

La figura 2 muestra que la pérdida de suelo cultivado se dio principalmente en la región este y central de China. El crecimiento económico, la urbanización y la industrialización se han acelerado en las provincias de Hebei, Jiangsu, Zhejiang, Guangdong y Guangxi, donde la mayor parte del suelo cultivado se reconvirtió con fines urbanos, industriales y de transporte. Las provincias de Shanxi, Shaanxi, Chongqing y Sichuan también experimentaron una rápida reconversión de su suelo cultivado para fines de actividades no relacionadas con la agricultura. Dichas provincias se encuentran en el cinturón geográfico de transición en China,

FIGURA 1
Ubicación de las provincias chinas

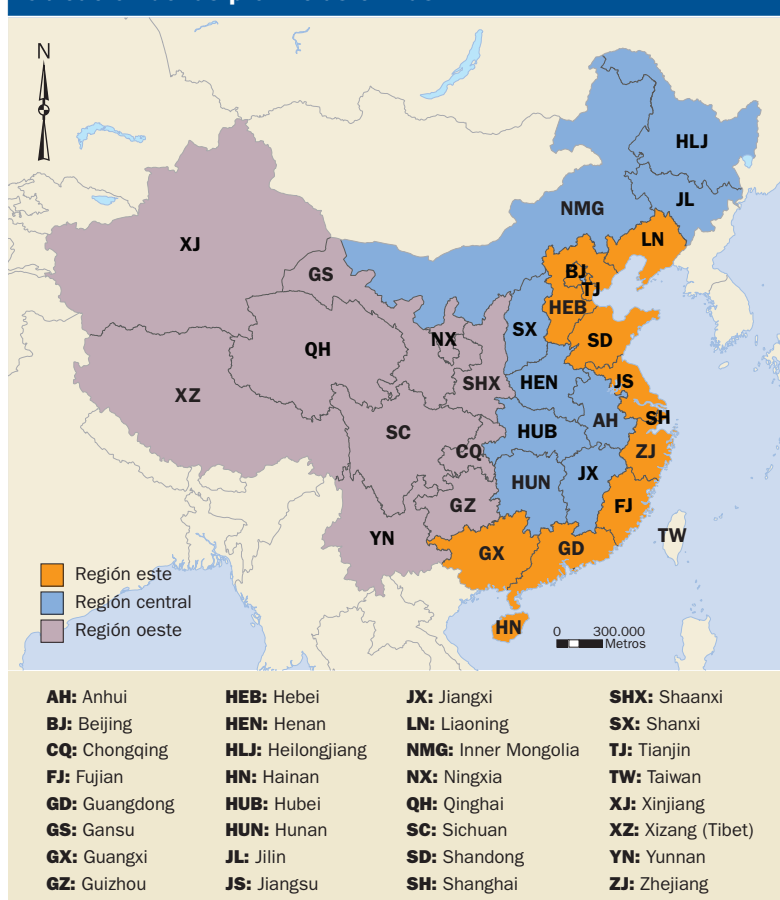
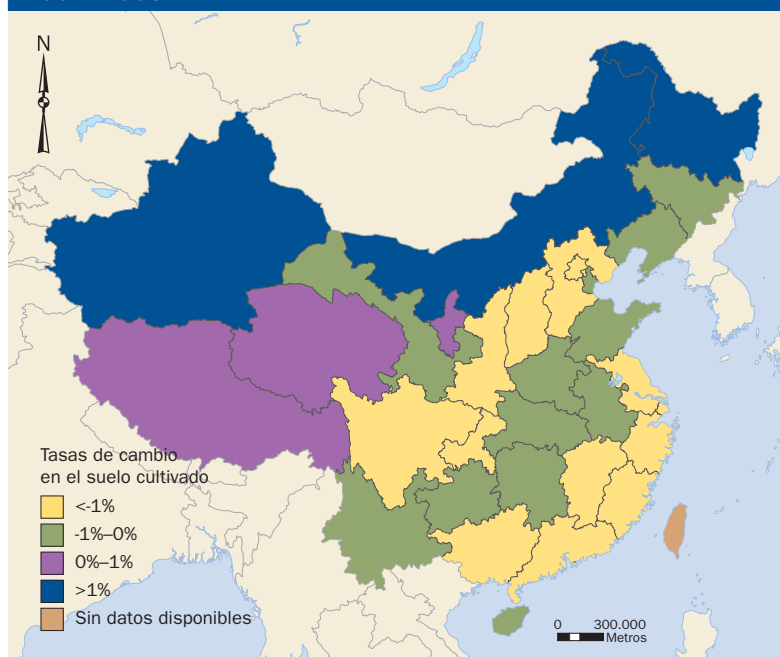
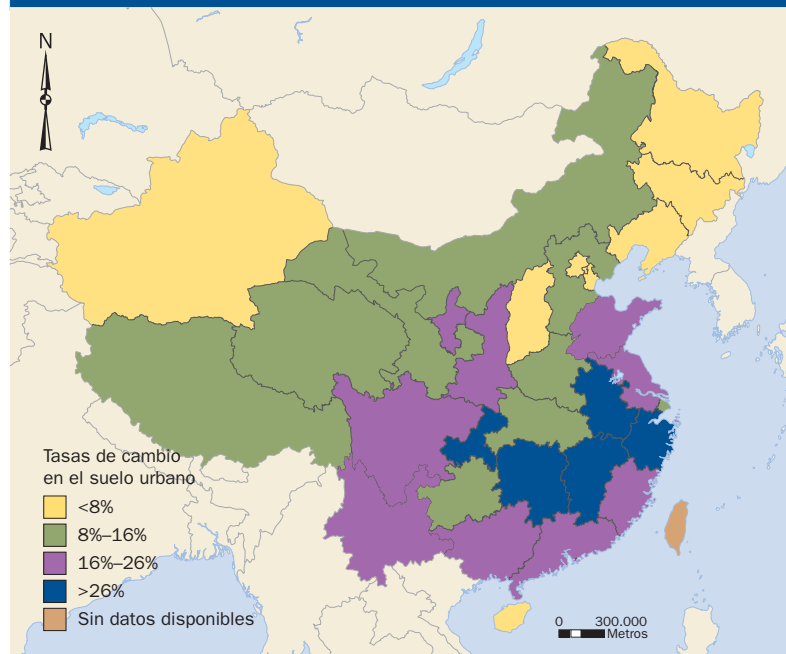


FIGURA 2
Cambios en el suelo cultivado en las provincias de China, 2004–2008



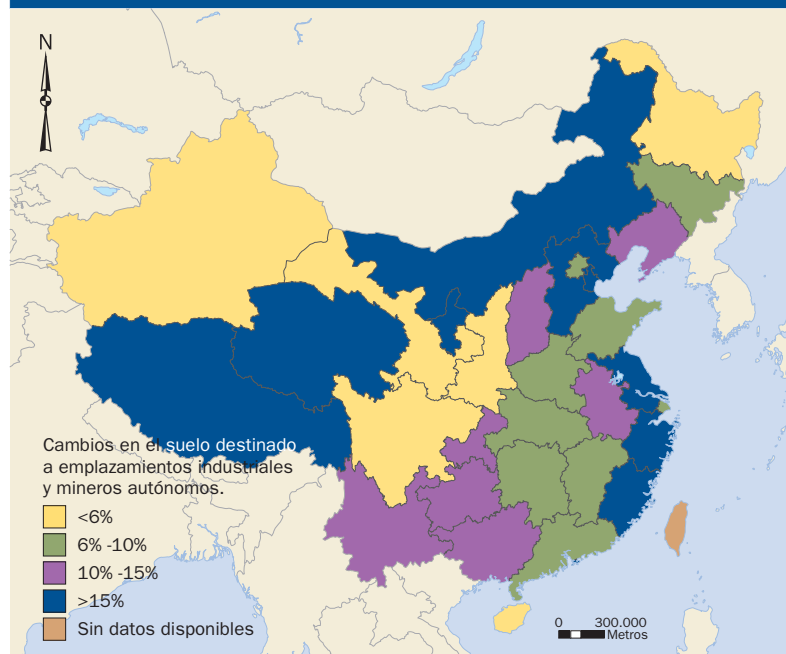
Fuente: Ministerio de Suelo y Recursos (2008).

FIGURA 3
Cambios en el suelo urbano (ciudades y pueblos designados) a nivel provincial, 2004–2008



Fuente: Ministerio de Suelo y Recursos (2008).

FIGURA 4
Cambios en emplazamientos industriales y mineros autónomos a nivel provincial, 2004–2008



Fuente: Ministerio de Suelo y Recursos (2008).

donde el suelo cultivado es la mejor opción a la hora de realizar proyectos de construcción y desarrollo. Por el contrario, las provincias del interior, tales como Tibet, Qinghai, Xinjiang, Mongolia interior y Heilongjiang, experimentaron ciertos incrementos en el suelo cultivado.

El suelo destinado a asentamientos rurales se ve influenciado tanto por las nuevas políticas sobre el campo y el crecimiento de los ingresos rurales. El aumento en los ingresos ha tenido un impacto sobre la reconversión del suelo para asentamientos rurales en las provincias del este, como Guangdong, Fujian, Zhejiang, Guangxi, Hebei y Tianjin, y en ciertas provincias del interior, como Heilongjiang, Mongolia interior, Xinjiang, Qinghai, Tibet, Yunnan, Guizhou, Hubei y Shanxi. Sin embargo, algunas provincias experimentaron descensos significativos en la cantidad de terrenos utilizados para asentamientos rurales, particularmente en Jiangsu, Jiangxi y Anhui. Este descenso puede tener relación con las nuevas políticas sobre el campo, que literalmente han obligado a los campesinos a mudarse a las ciudades.

La urbanización y la industrialización son los principales motores de la expansión del suelo no destinado a usos agrícolas en China. La tasa de urbanización creció del 40,50 por ciento al 45,68 por ciento entre 2004 y 2008, período en el que todas las provincias experimentaron una expansión del suelo urbano e industrial (figura 3). No obstante, la mayor parte de la expansión del suelo urbano se dio al sur del río Yangtze. En el norte, sólo Shandong, Anhui y Jiangsu experimentaron cambios importantes en el suelo urbano e industrial.

El rápido crecimiento de la cantidad de suelo utilizado para emplazamientos industriales y mineros se observa principalmente en las provincias del este, tanto en términos de cambios absolutos como relativos, en concreto en Fujian, Jiangsu, Zhejiang y Hebei (figura 4). Con tasas de crecimiento relativamente menores, Guangdong, Shandong y Liaoning experimentaron también la reconversión de una gran cantidad de suelo para emplazamientos industriales y mineros. Las provincias de Mongolia interior, Qinghai y Tibet en el oeste del país experimentaron un rápido crecimiento de terrenos para emplazamientos industriales y mineros, aunque se observó un bajo crecimiento absoluto.

De 2004 a 2008, China dio un gran impulso al desarrollo de redes de transporte mediante la

construcción de nuevos ferrocarriles y autopistas para sostener el crecimiento económico. A nivel nacional, el suelo destinado al transporte creció cerca de 10 por ciento durante dicho período. En muchas provincias se observó un crecimiento más rápido en la cantidad de suelo utilizado para el transporte que en el país en su conjunto, incluyendo Mongolia interior, Hebei, Qinghai, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Chongqing, Hubei, Anhui, Jiangxi y Guangxi. La confiscación de terrenos para construir autopistas se concentró principalmente en las provincias del este, y los mayores aumentos absolutos se dieron en las provincias de Zhejiang, Jiangsu y Hebei.

En general, China ha experimentado cambios muy importantes en el uso del suelo, en concreto en las provincias del este y en algunas de la región central. El patrón espacial de cambios en el uso del suelo es coherente con el cambio espacial del crecimiento económico, ya que las provincias del este gozan de ventajas institucionales y de ubicación y economías de aglomeración. Estas provincias han atraído la mayor parte de las inversiones extranjeras, particularmente aquellas relacionadas con las industrias que utilizan el capital y la tecnología de forma intensiva, y son las exportadoras líderes de los productos chinos.

La aceptación dentro de la Organización Mundial de Comercio ha redundado en aún mayores beneficios para las industrias ubicadas en la región este de China, ya que tienen mayor acceso a los mercados internacionales. Por otro lado, a medida que las industrias continúan aglomerándose, la región este ha experimentado un aumento en los costos del suelo, de la mano de obra y del medio ambiente, obligando a algunas industrias tradicionales a mudarse a las provincias centrales. Algunas de estas áreas recientemente han atraído inversiones y han experimentado un crecimiento económico más rápido, lo que elevó su nivel de importancia entre las economías regionales de China.

Correlaciones entre los cambios en el uso del suelo y el crecimiento económico

A fin de investigar la relación existente entre los cambios en el uso del suelo y el crecimiento económico de forma sistemática en todas las ciudades y provincias, calculamos los coeficientes de correlación entre la tasa de crecimiento del PIB de 2005 a 2009 y la tasa de cambios en diferentes categorías de suelo. La extensión de dicha correlación puede

depender de diferentes factores económicos, de ubicación e institucionales. Analizamos el impacto que tiene el tamaño de la ciudad, la ubicación, la estructura industrial, la cantidad de inversiones extranjeras directas (IED) y las limitaciones en la oferta de terrenos sobre la relación existente entre los cambios en el uso del suelo y el crecimiento económico. Los coeficientes de correlación se calculan además utilizando submuestras de las ciudades clasificadas según dichos factores.

Los resultados inesperados muestran que sólo existen unos pocos, y pequeños, coeficientes de correlación significativos entre la tasa de cambios en el uso del suelo y la tasa de crecimiento económico (He, Huang y Wang 2012). Los cambios en el suelo destinado a otros tipos de transporte (tales como aeropuertos, puertos y ductos) poseen un coeficiente significativamente positivo. Los coeficientes de correlación para suelo urbano, emplazamientos industriales y mineros, ferrocarriles y autopistas resultaron apenas significativos.

Algunas evidencias muestran que el tamaño de la ciudad, la ubicación geográfica, la situación fiscal, la oferta de terrenos y las IED realizadas pueden moderar la correlación existente entre los cambios en el uso del suelo y el crecimiento económico. Por ejemplo, la expansión del suelo urbano se relaciona con el crecimiento económico de manera positiva en la región central de China, pero de manera negativa en las regiones del este y el oeste. Los emplazamientos industriales y mineros autónomos aumentan significativamente junto con el crecimiento económico en el oeste de la China. Sin embargo, en general, la correlación entre la tasa de cambios en el uso del suelo y el crecimiento económico es algo débil.

Dado que el suelo puede tomarse como un factor en la función productora, la cantidad de suelo puede contribuir en forma directa al crecimiento del PIB. Calculamos los coeficientes de correlación entre el crecimiento absoluto del PIB de 2005 a 2009 y los cambios absolutos en el uso del suelo de 2004 a 2008 a fin de analizar esta relación y descubrir si presentan una estrecha correlación. A nivel nacional, la reconversión de una mayor cantidad de suelo cultivado para fines no relacionados con la agricultura contribuye significativamente al crecimiento absoluto del PIB, con un coeficiente de correlación de -0,26. Una mayor cantidad de suelo para uso urbano y para fines industriales y mineros se relaciona en forma signi-

ficativa y positiva con los aumentos en el PIB.

La existencia de coeficientes de correlación significativos entre los cambios en el uso del suelo y el crecimiento económico sugiere que el suelo ha sido un importante factor impulsor del crecimiento económico, aunque dicho aporte positivo se ve moderado por diferentes factores, tales como el tamaño de la ciudad, la ubicación, la estructura industrial, la situación fiscal y la utilización de IED. Se observa que la reconversión de suelo cultivado para fines no relacionados con la agricultura contribuye al crecimiento económico, especialmente en ciudades de más de 5 millones de habitantes, que realizaron IED por más de US\$200 millones, y que poseen mayores limitaciones en el suelo para fines agrícolas, un dominio de la industria secundaria y una ubicación en la región central de China.

Claramente, el suelo no agrícola es más productivo que el suelo cultivado en las ciudades grandes e industriales. En los últimos años, a medida que la implementación de políticas del gobierno central se centró en el desarrollo de la región central de China, las provincias del interior han atraído mayores inversiones, tanto nacionales como extranjeras, y han experimentado un rápido crecimiento económico a medida que el suelo cultivado se ha ido reconvirtiendo para usos urbano e industrial.

En términos comparativos, la expansión del suelo urbano posee una mayor correlación con el crecimiento del PIB en las ciudades más pequeñas y en aquellas ubicadas en el interior. Estos tipos de ciudades tienen más probabilidades de depender del arrendamiento de suelos a fin de generar ingresos municipales, ya que enfrentan mayores limitaciones fiscales. En dichas áreas, la acumulación de capital derivada del arrendamiento de suelos es una típica estrategia de desarrollo municipal. Además, la expansión del suelo urbano cumple una importante función para estimular el crecimiento económico cuando las limitaciones fiscales son mayores, la oferta de terrenos se encuentra estrictamente controlada, dominan las industrias terciarias y se utilizan más inversiones extranjeras. La expansión del suelo industrial también contribuye de manera significativa al crecimiento económico, especialmente en las ciudades que tienen más limitaciones fiscales y más actividades industriales.

La reciente explosión experimentada en el desarrollo de infraestructura del transporte también ha contribuido al crecimiento económico. El aumento

del suelo para construir autopistas ha estimulado el crecimiento económico sin ningún tipo de límites. Las ciudades ubicadas en las regiones del oeste y aquellas que presenten un bajo nivel de recaudación fiscal son las que más se benefician de las nuevas autopistas, mientras que la expansión del ferrocarril se relaciona en menor medida con el crecimiento económico. La construcción de otros tipos de infraestructura de transporte (aeropuertos, puentes, ductos) ha representado un papel fundamental para facilitar el crecimiento económico en ciudades más pequeñas y ubicadas hacia el este, así como también en aquellas ciudades cuyas economías se encuentran dominadas por las industrias de servicios.

El análisis de correlación ofrece pruebas claras que demuestran que el aumento de suelo urbano, industrial y para fines de transporte se relaciona de forma significativa y positiva con el crecimiento económico. La reconversión de suelo cultivado ha contribuido a la expansión económica en varias regiones de China; no obstante, la importancia de la ampliación del suelo no destinado a actividades agrícolas en función del crecimiento económico se encuentra moderada por condiciones sociales, económicas y geográficas.

Conclusión y debate

Desde la implementación de su reforma económica, China ha perseguido un modelo de crecimiento basado en el uso intensivo de recursos que ha obligado al suelo a cumplir un papel fundamental en el sostenimiento de su rápido crecimiento económico. Esto ha dado como resultado una gran oferta de suelo desarrollable y una rápida reconversión de suelos agrícolas en suelos no relacionados con la agricultura. En China, el suelo no es sólo el resultado del crecimiento económico sino también su motor.

La conversión del suelo cultivado para fines no agrícolas se ha concentrado en las regiones del este y del centro del país. Con la implementación de nuevas estrategias de desarrollo del campo y la imposición de limitaciones más estrictas en cuanto a la oferta de terrenos, China ha experimentado una reducción de los asentamientos rurales en la mayor parte de la región central y noreste. La expansión del suelo urbano e industrial ha dominado los cambios del uso del suelo en todo el país. El desarrollo del transporte, incluyendo nuevas autopistas, ferrocarriles, aeropuertos, puentes y

ductos, también ha sido una de las principales causas de consumo de terrenos en los últimos años, particularmente en las regiones este y central.

El análisis de componentes principales en base a los datos sobre cambios en el uso del suelo de las ciudades a nivel de prefectura indicó una significativa variación espacial en los cambios en el uso del suelo entre las ciudades chinas y demuestra que tienen una autocorrelación espacial. El análisis de correlación también demostró una débil relación entre la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de cambios en el uso del suelo. Sin embargo, en términos absolutos los cambios en el uso del suelo y el crecimiento del PIB presentan una fuerte correlación, lo que indica que la cantidad de terrenos constituye un factor fundamental en el crecimiento económico.

Por lo general, las teorías occidentales sobre crecimiento económico consideran que el suelo cumple una función marginal en el crecimiento económico. Nuestro análisis exploratorio sugiere que, en China, se da la situación contraria. A medida que China se urbaniza, se industrializa y se globaliza, va experimentando cambios significativos en el uso del suelo que presentan una correlación con el crecimiento económico. Esta relación significativa se asocia a los particulares sistemas de propiedad estatal del suelo y de derechos de uso del suelo en China. Como tal, el suelo puede utilizarse como una poderosa herramienta de intervención macroeconómica. El arrendamiento a largo plazo de derechos de utilización del suelo incentiva a los gobiernos locales a vender terrenos para generar ingresos totales que posteriormente se utilizan para financiar el desarrollo urbano e industrial y la provisión de infraestructura.

En consecuencia, el suelo ha cumplido una función fundamental en el rápido crecimiento económico de China. Sin embargo, este tipo de urbanización e industrialización basada en el suelo ya ha causado graves tensiones sociales, una degradación del medioambiente y fluctuaciones económicas. Los ingresos totales generados por el arrendamiento de suelo no son sustentables, si se tiene en cuenta que, aún siendo tan extensa, China posee una limitada oferta de suelo. Puede esperarse que el papel del suelo como factor impulsor del crecimiento económico se reduzca a medida que China experimente gradualmente un avance industrial. 

► SOBRE LOS AUTORES

CANFEI HE es profesor asociado en la Facultad de Ciencias Urbanas y Ambientales de la Universidad de Pekín, además de director asociado del Centro de Desarrollo Urbano y Políticas de Suelo de la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln en Beijing. Contacto: hecanfei@urban.pku.edu.cn.

ZHIJI HUANG es estudiante de doctorado en la Facultad de Ciencias Urbanas y Ambientales de la Universidad de Pekín y del Centro de Desarrollo Urbano y Políticas de Suelo de la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln en Beijing. Contacto: zjhuang@pku.edu.cn.

WEIKAI WANG es estudiante de posgrado en la Facultad de Ciencias Urbanas y Ambientales de la Universidad de Pekín y del Centro de Desarrollo Urbano y Políticas de Suelo de la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln en Beijing. Contacto: wangweikai03@gmail.com.

► REFERENCIAS

- Bai, X., J. Chen y P. Shi. 2011. Landscape urbanization and economic growth in China: Positive feedbacks and sustainability dilemmas. *Environmental Science and Technology* 46: 132–139.
- Centro de Derecho sobre Recursos de Suelo y Mineros de China. 2007. The evolution of land policy's involvement in macro-control policies of China. *China Land* 6, 53–56 (en chino).
- Ding, C. y E. Lichtenberg. 2011. Land and urban economic growth in China. *Journal of Regional Science* 51(2): 299–317.
- He, Canfei, Zhiyi Huang y Weikai Wang. 2012. Land use changes and urban economic growth in China: An exploratory analysis. Documento de trabajo. Beijing: Centro de Desarrollo Urbano y Políticas de Suelo de la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln.
- Lin, G. C. S. 2007. Reproducing spaces of Chinese urbanization: New city-based and land-centered urban transformation. *Urban Studies* 44 (9): 1827–1855.
- Lin, G. C. S. y S. P. S. Ho. 2005. The state, land system, and land development processes in contemporary China. *Annals of the Association of American Geographers* 95(2): 411–436.
- Ministerio de Suelo y Recursos. 2008. Land use change survey data. República Popular China.
- Ping, Y. C. 2011. Explaining land use change in a Guangdong county: the supply side of the story. *The China Quarterly* 2107: 626–648.
- Tao, R., F. Su, M. Liu y G. Cao. 2010. Land leasing and local public finance in China's regional development: Evidence from prefecture level cities. *Urban Studies* 47(10): 2217–2236.



Karl E. Case es profesor emérito de Economía en la universidad Wellesley College, donde ocupó la cátedra en economía Katherine Coman y A. Barton Hepburn y enseñó durante 34 años. Actualmente, es senior fellow en el Centro Conjunto de Estudios sobre Vivienda de la Universidad de Harvard.

El profesor Case es, además, socio fundador de Fiseru Case Shiller Weiss, Inc., empresa de investigaciones inmobiliarias, y miembro del directorio del Depositors Insurance Fund de Massachusetts. Es miembro del Comité Asesor del Índice Standard & Poors, de la Junta Asesora Académica del Banco de la Reserva Federal de Boston y de la Junta Asesora del Instituto Rappaport para el Gran Boston de la Universidad de Harvard. Se ha desempeñado como miembro de los directorios de Mortgage Guaranty Insurance Corporation (MGIC), del Banco Century, del Lincoln Institute of Land Policy y de la Asociación Estadounidense de Economía Urbana e Inmobiliaria. Asimismo, fue editor asociado de las revistas Journal of Economic Perspectives y Journal of Economics Education.

Después de recibir su título de grado de la Universidad de Miami en Ohio en 1968, el profesor Case se desempeñó durante tres años en el servicio activo del ejército y luego recibió su título de doctor en Economía por la Universidad de Harvard en 1976. Sus trabajos de investigación están relacionados con el área inmobiliaria, de vivienda y de finanzas públicas. Es autor o coautor de cinco libros, tales como Principles of Economics, Economics and Tax Policy y Property Taxation: The Need for Reform, y ha publicado numerosos artículos en revistas profesionales. Principles of Economics, un texto básico con la coautoría de Ray C. Fair y Sharon Oster, se encuentra ya en su décima edición. Contacto: kcase@wellesley.edu.

Karl E. “Chip” Case

LAND LINES: ¿Cómo se involucró usted con el Lincoln Institute of Land Policy?

CHIP CASE: Supe del Instituto Lincoln en la década de 1970, cuando este patrocinaba conferencias para el Comité de Recursos Tributarios y Desarrollo Económico (TRED, por sus siglas en inglés). Yo había escrito mi tesis de doctorado sobre impuestos a la propiedad y me habían invitado a asistir a una de estas conferencias. En el otoño de 1980, comencé mi primer año sabático en el Wellesley College y necesitaba encontrar alguna forma de financiar mis investigaciones. Organicé una reunión con Arlo Woolery, quien, en ese entonces, era director ejecutivo del Instituto, y él estuvo de acuerdo con apoyar mi trabajo.

Desde entonces, mi relación con el Instituto Lincoln ha continuado durante estas cuatro décadas. Fui miembro del directorio a mediados de la década de 1990 y me desempeñé en los comités de búsqueda ejecutiva para H. James Brown, ex presidente del Instituto Lincoln, y Gregory K. Ingram, actual presidente y gerente general. Dicté clases en varios programas patrocinados por el Instituto Lincoln en el Instituto de Capacitación sobre Reforma del Suelo (actualmente denominado Centro Internacional de Estudios y Capacitación sobre Políticas de Suelo) en Taiwán durante 15 años, y además participé en una gran cantidad de programas en Cuba y China.

La mayor parte de mis investigaciones se encuentra en línea con el espíritu del Instituto, por lo que continué realizando presentaciones en forma regular en diferentes conferencias y seminarios. Una conferencia especial en la que tuve el agrado de participar fue “La vivienda y el entorno construido: Acceso, finanzas y políticas”, que se llevó a cabo en Cambridge en diciembre de 2007. Posteriormente, el Instituto publicó los artículos y comentarios respectivos bajo el título “Ensayos en honor a Karl E. Case” en un volumen titulado *Housing Markets and the Economy: Risk, Regulation, and Policy*, editado por Edward L. Glaeser y John M. Quigley.

LAND LINES: ¿Qué tipo de trabajo ha realizado usted recientemente para el Instituto Lincoln?

CHIP CASE: A principios de este año intervine como panelista en la conferencia “Economía Urbana y Finanzas Públicas”, organizada por Daniel McMillen, *visiting fellow* del Instituto Lincoln, junto con el Departamento de Valuación y Tributación. Este programa anual reúne a académicos líderes en los ámbitos de economía urbana y finanzas públicas con el fin de presentar y debatir sus investigaciones. Es un gran foro y una muy buena oportunidad para exponer nuevos trabajos de corte empírico.

Asimismo, hace poco regresé de un programa del Instituto Lincoln en Beijing, en donde dicté una serie de conferencias dirigidas a planificadores y economistas en el Centro de Desarrollo Urbano y Política de Suelo de la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln. Mi función allí fue ayudar a descifrar lo que ha estado ocurriendo en el mercado de la vivienda de los Estados Unidos y brindar una perspectiva acerca de la relación existente entre el colapso del mercado de la vivienda y la crisis financiera actual.

Los funcionarios chinos se encuentran muy interesados en aprender de la experiencia de mercado de los Estados Unidos. Decir que el mercado de la vivienda en China está pasando por un período fructífero sería quedarse cortos. En la mayoría de las ciudades, el mercado se encuentra en tensión debido a la cantidad limitada de suelo disponible y a una infraestructura insuficiente. El gobierno ha reconocido que el rápido crecimiento supone un desafío para las autoridades que controlan el mercado y, a la vez, es consciente de que este crecimiento puede aprovecharse como una fuente de posibles ingresos para las ciudades de este país.

LAND LINES: ¿Qué aprendió usted acerca del problema de las finanzas del gobierno municipal en China?

CHIP CASE: Los gobiernos municipales en China poseen todo el suelo dentro de sus respectivas jurisdicciones y, tradicionalmente, han recaudado fondos mediante la celebración de contratos de usufructo a largo plazo sobre dichos terrenos con asociaciones de empresas y otras compañías de negocios que, posteriormente, desarrollan el suelo. Los ingresos provenientes de estos contratos de usufructo han permitido a las jurisdicciones municipales proveer de la infraestructura y bienes públicos necesarios sin haber recaudado nunca ningún tipo de impuesto.

Últimamente, algunas jurisdicciones se están quedando sin terrenos nuevos y sin desarrollar para ceder en usufructo y, por lo tanto, están perdiendo la fuente de ingresos que necesitan para financiar las escuelas, la infraestructura y los servicios de salud en sus jurisdicciones. China nunca aplicó impuestos a la propiedad, aunque la solución recomendada

para la actual reducción de los ingresos municipales es, justamente, un sistema de impuestos a la propiedad. No obstante, la tarea de convencer a los funcionarios municipales para que implementen un impuesto a la propiedad ha resultado un desafío político por varias razones.

LAND LINES: *¿De qué manera se relaciona su investigación con el trabajo realizado por el Instituto Lincoln?*

CHIP CASE: Me he dedicado al estudio de las cuestiones relacionadas con el impuesto sobre el suelo y la propiedad durante mucho tiempo. Publiqué mi tesis doctoral bajo el título de “Tributación a la propiedad: Necesidad de una reforma”. Mi interés en el impuesto a la propiedad desde mis primeros años de investigación me llevó a pensar acerca del mercado de la vivienda y sus ineficiencias y fallas. He escrito sobre la eficacia del impuesto a la propiedad y de los efectos distributivos de los precios del suelo y sus aumentos.

Una parte importante de mi investigación trata sobre la forma de medir el valor del suelo y evaluar de qué manera el valor del suelo afecta a la ubicación de los mercados laborales y a la distribución de los recursos y bienes públicos. Al comprar una casa, la persona está comprando el acceso a un paquete de derechos que se encuentran enlazados a la porción de terreno donde se encuentra su casa. El valor de este paquete de derechos se capitaliza en el costo de la casa y se somete a tributación como un componente del valor tasado de la propiedad. Dicho paquete de derechos (lo que incluye y de qué manera varía según su ubicación) es, hoy en día, un tema candente, debido en gran parte a la situación actual del mercado de la vivienda y su impacto sobre la estabilidad financiera de la economía del país.

LAND LINES: *Cuéntenos un poco más acerca de su interés en el impuesto a la propiedad.*

CHIP CASE: Soy un acérrimo defensor del impuesto a la propiedad. Este tributo tiene el potencial de ser un medio claro y transparente para recaudar ingresos. El valor justo de mercado de una propiedad no es un mal índice para medir la capacidad de pago de los contribuyentes, si lo comparamos con el impuesto a las ganancias federal, el cual se ha vuelto tan complejo que se ha convertido en una forma extraña de distribuir el costo del gobierno y que demuestra una conexión muy poco intuitiva con la capacidad de pago de impuestos.

Los impuestos deberían ser neutrales e, idealmente, no deberían afectar al comportamiento económico. Cuando los contribuyentes modifican su conducta para evitar impuestos, en realidad empeoran su situación y, al mismo tiempo, el gobierno pierde ingresos. Los costos ocultos derivados de estos cambios son, por ejemplo, precios más altos y salarios más bajos. La porción del impuesto a la propiedad correspondiente al terreno es uno de los pocos tributos que no distorsionan la actividad económica y, por lo tanto, es una herramienta extremadamente valiosa para las finanzas públicas.

El impuesto a la propiedad constituye un apoyo a las jurisdicciones municipales, al gobierno autónomo y a la democracia directa. Los gobiernos municipales experimentan muchos obstáculos al imponer tributos independientes a las ventas o a las ganancias si los contribuyentes pueden encontrar una tasa menor en una ciudad o pueblo cercano. Los bienes raíces se definen como inmuebles, lo que representa una buena base para aplicar un impuesto municipal.

El impuesto a la propiedad siempre se encuentra en la mira de sus detractores debido a su alta visibilidad. Casi nadie sabe cuánto paga en términos de impuesto a las ventas en un año y, en el caso de muchos contribuyentes, el impuesto a las ganancias se deduce de sus salarios. No obstante, extender un cheque por un abultado monto en concepto de impuesto a la propiedad llama la atención del contribuyente. Esto da como resultado cierto nivel de controversia, aunque también significa tener la responsabilidad de rendir cuentas y permite al electorado municipal decidir si los impuestos que paga tienen una correlación con los servicios públicos que recibe. Y esto resulta casi imposible de juzgar a nivel estatal o federal.

El impuesto a la propiedad siempre puede mejorarse, lo que representa una parte de la importante misión que tiene el Instituto Lincoln. Sin embargo, se necesitan personas que defiendan este impuesto mostrando sus puntos fuertes, por lo que siempre estaré encantado de cumplir esa función.

LAND LINES: *¿Cuál es el tema de su actual investigación?*

CHIP CASE: Estoy trabajando en un artículo junto con Robert Shiller sobre el efecto de las expectativas de la gente en cuanto al mercado de la vivienda en 1988 y durante el período que va de 2003 a 2012. Shiller y

yo realizamos cuestionarios a personas que habían comprado o vendido una casa en algún momento de esos años calendario. Recabamos más de cinco mil cuestionarios para generar una base de datos que nos permitiera comprender mejor la naturaleza de la reciente burbuja inmobiliaria e identificar cuándo comienzan los cambios en las expectativas de la gente. Esta base de datos nos brinda una manera de cuantificar y analizar las diferentes expectativas en cuanto al mercado de la vivienda y determinar de qué forma dichas expectativas influyen en la toma de decisiones.

Por ejemplo, podemos observar que, en el año 2005, la meta de ser propietarios fue desapareciendo del sueño americano. Este tipo de cambio es significativo desde el punto de vista cultural y económico. Cuando, junto con este cambio, se da una inercia en las expectativas de la gente, comenzamos a observar una volatilidad en el mercado de la vivienda. Y si el cambio es lo suficientemente fuerte, observaremos también que la volatilidad puede llegar a afectar la economía nacional.

Debido a que el precio de una casa incluye todos los derechos y recursos relacionados con dicha porción de suelo, las expectativas acerca del mercado y al acceso a futuros derechos y recursos cumplen una función a la hora de determinar el valor de mercado de la casa. El valor de mercado, a su vez, afecta al monto de impuesto que se gravará sobre la propiedad. La relación entre las expectativas del mercado y el impuesto a la propiedad es compleja; no obstante, la investigación que Shiller y yo estamos llevando a cabo arrojará un poco de luz sobre este tema.

LAND LINES: *¿Qué piensa usted que ocurrirá en el mercado de la vivienda de los Estados Unidos en el futuro?*

CHIP CASE: Soy moderadamente optimista en cuanto al futuro del mercado de la vivienda. Las cifras parecen indicar que el sector de la vivienda se está estabilizando y está mostrando signos de un crecimiento lento pero positivo. El sector de la vivienda representa solamente cerca del 6 por ciento del PIB del país, pero ha tenido una gran importancia en el pasado. La reactivación de este sector seguramente contribuiría a que la economía se recuperara de los efectos devastadores de la recesión. **L**

Hecho para caminar: Densidad y forma del barrio

En esta época de altos precios energéticos, incertidumbre económica y cambios demográficos, una cantidad cada vez mayor de estadounidenses está mostrando un interés en la vida urbana como alternativa a la vida suburbana tradicional dependiente del automóvil. Muchas personas también están preocupadas por limitar su kilometraje vehicular (VMT, por sus siglas en inglés) como forma de reducir las emisiones de gases de invernadero que afectan el cambio climático. No obstante, la dotación de opciones de transporte resulta compleja y demanda un cambio en los patrones de uso del suelo y en la forma en que situamos y configuramos el futuro desarrollo.

Por lo general, la densidad se define en términos de población por kilómetro cuadrado; sin embargo, mediante esta medida tan rudimentaria, resulta difícil comprender las relaciones entre la densidad y la vida de la ciudad. Cuando hablamos de densidad urbana, debemos también incluir la densidad de empleos, escuelas y servicios, tales como tiendas minoristas, tráfico y centros recreativos. Instalar una mayor cantidad de servicios en un barrio dentro de un patrón espacial que invite a caminar generará el tipo de entorno de construcción que ofrece opciones de transporte reales.

La arquitecta paisajista y diseñadora urbana Julie Campoli desafía nuestras nociones actuales acerca del espacio y la distancia y nos ayuda a aprender a apreciar y cultivar la proximidad. En este libro, ideado como una continuación de *Visualizing Density* (2007, en coautoría con el fotógrafo aéreo Alex S. MacLean), Campoli ilustra barrios urbanos a través de Norteamérica con cientos de fotografías al nivel de la calle.

Los investigadores que ahondan en la cuestión sobre de qué manera la forma urbana afecta al comportamiento de viaje identifican ciertas características específicas de los lugares que estimulan a caminar y usar el transporte público, a la vez que reducen el VTM. En la década de los '90, algunos investigadores señalaron a la diversidad (de usos del suelo), la densidad y el diseño como los elementos clave en el entorno construido que, en patrones espaciales específicos, posibilitan transportes alternativos. Después de una década de sucesivos estudios sobre este tema, a estas "tres Des" se les sumaron otras dos igualmente importantes: distancia al transporte público y accesibilidad al destino, que, juntas, se conocen en la actualidad como las "cinco Des". Y a esta



Hecho para caminar: Densidad y forma del barrio

Julie Campoli
2012 / 208 páginas / Rústica / \$50,00
ISBN: 978-1-55844-244-3

Información para encargar copias
www.lincolnst.edu/pubs

lista se le agrega otra pieza clave: el estacionamiento.

Las Des han evolucionado hasta convertirse en un elemento útil para definir y medir formas compactas y para predecir de qué manera estas formas afectarán los viajes y reducirán el VMT. Comparten las características de desarrollo compacto que, con frecuencia, se describen como un "crecimiento inteligente". Reducir el VMT mediante alguna medida significativa requerirá integrar los atributos de las Des a gran escala.

Aunque es muy importante pensar en grande, en este libro se visualiza un entorno de bajo contenido de carbono con pequeños incrementos, al enfocarse en 12 barrios urbanos de aproximadamente 50 hectáreas cada uno, es decir, una zona de fácil tránsito peatonal. Algunos de estos barrios se encuentran en ciudades conocidas con patrones de uso del suelo históricamente densos, usos combinados y sistemas de tráfico integrales; otros barrios han emergido en lugares inesperados, donde las semillas del diseño urbano sustentable están echando raíces a microneveles.

LoDo y Central Platte Valley, Denver, Colorado.

Short North, Columbus, Ohio.

Kitsilano, Vancouver, Columbia Británica.

Flamingo Park, Miami Beach, Florida.

Little Portugal, Toronto, Ontario.

Eisenhower East, Alexandria, Virginia.

The Pearl District, Portland, Oregón.

Downtown y Raynolds Addition, Albuquerque, Nuevo México.
Greenpoint, Brooklyn, Nueva York.
Little Italy, San Diego, California.
Central/Technology Square, Cambridge, Massachusetts.
Old Pasadena, Pasadena, California.

Estos lugares fueron seleccionados porque cada uno ofrece diferentes opciones: distintas formas de transporte, tipos de vivienda y una gran variedad de cosas que hacer y lugares donde hacer compras. Las calles son cómodas, atractivas y seguras para andar en bicicleta y caminar. Estos barrios también muestran cómo el desarrollo compacto puede tomar forma en diferentes regiones y climas. Existen seis cualidades específicas que hacen de estos barrios lugares aptos para caminar: conexiones, tejido, densidad de población y viviendas, servicios, paisajes urbanos y redes verdes.

Aunque algunos de estos barrios son el resultado de desarrollos recientes, la mayoría de ellos comparten una trayectoria similar: actividad industrial y crecimiento efervescentes, seguidos de una decadencia y una reducción en la población, al tiempo que el transporte sobre rieles fue reemplazado por autopistas, por lo que la energía económica se dispersó en patrones mucho más difusos hacia los límites de las ciudades. En muchos de estos barrios, los años difíciles pasaron su factura, minando el tejido urbano tan intrínsecamente conectado. Sin embargo, hacia finales del siglo XX, la historia había cambiado. La frustración derivada de los efectos colaterales negativos del crecimiento de baja densidad generó el convencimiento de que estos barrios urbanos antiguos tenían mucho que ofrecer.

Una corriente de inversiones, que comenzó tímidamente y luego se afianzó, comenzó a fluir nuevamente hacia las ciudades y los barrios del centro. Las "buenas estructuras" (edificios a escala humana y redes ya establecidas de pequeñas manzanas y calles conectadas que acortan las distancias y hacen de las caminatas algo fácil) están atrayendo a la gente de nuevo hacia estos barrios.

SOBRE EL AUTOR

Julie Campoli es directora de Terra Firma Urban Design, con sedes en Burlington, Vermont, y Boston, Massachusetts. Contacto: juliecampoli@gmail.com.

BECAS para estudiantes de posgrado

El Lincoln Institute of Land Policy ofrece becas para estudiantes de posgrado en sus programas para Estados Unidos, América Latina y China. A continuación, mencionamos las becas otorgadas para el ciclo académico 2012–2013. Para más información e instrucciones para solicitar las becas, dirijase a: <http://www.lincolnst.edu/education/fellowships.asp>.

Becas para tesis C. Lowell Harriss

El programa de becas para tesis C. Lowell Harriss del Instituto Lincoln ayuda a los candidatos a doctorado (principalmente de universidades de los Estados Unidos) cuyas investigaciones representen un complemento de los intereses del Instituto en cuanto a las políticas de suelo y tributarias. Este programa se creó en honor al profesor Harriss (1912–2009), quien dictó clases de Economía en la Universidad de Columbia y formó parte durante muchos años del directorio del Lincoln Institute of Land Policy.

Este programa, gestionado por el Departamento de Valuación y Tributación y el Departamento de Planificación y Forma Urbana, proporciona un enlace entre la misión educativa del Instituto y sus objetivos de investigación, mediante el apoyo que se brinda a los becarios al comienzo de sus carreras. Todos los años, el Instituto organiza un seminario para que los becarios puedan presentar sus investigaciones y compartir sus ideas con otros *fellows* y con miembros del personal académico del Instituto. El plazo para solicitar las becas para el próximo ciclo vence el 1 de febrero de 2013.

Timothy R. Hodge

Departamento de Economía de la Agricultura, los Alimentos y los Recursos, Universidad Estatal de Michigan

No todos los impuestos a la propiedad se crean de la misma manera: Erosión de la base imponible y desigualdades derivadas de las prácticas de valuación, los límites al crecimiento de la valuación y las deducciones fiscales

Kirsten L. Kinzer

Departamento de Planificación Urbana y Regional, Universidad de Pensilvania
El rol de la participación pública en la implementación de la sustentabilidad del gobierno municipal

Nicholas J. Marantz

Departamento de Estudios y Planificación Urbana, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT)
Acuerdos de desarrollo por ley: La causa y las consecuencias de una innovación normativa

David J. Munroe

Departamento de Economía, Universidad de Columbia

Ensayos sobre política tributaria en mercados inmobiliarios

Michael P. Paparesta

Departamento de Administración Pública, Universidad Internacional de Florida
Cómo comprender el impacto del proceso de apelación del impuesto a la propiedad en la uniformidad de la valuación: Procedimientos, estructuras y resultados

Timothy J. Schwuchow

Departamento de Economía, Universidad de Duke
Ensayos sobre las microfundaciones de precios en los mercados de la vivienda

Danielle L. Spurlock

Departamento de Planificación Urbana y Regional, Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill
Planificación para la calidad del agua: La implementación de políticas de protección de cuencas hidrográficas

James Z. Wang

Departamento de Economía, Universidad de Michigan
Servicios y tasas impositivas en los condados: Factores determinantes a la hora de decidir dónde instalar una industria

Becas para estudiantes internacionales/América Latina

El programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln ofrece becas a candidatos a maestrías y doctorados en dicha región.

Paulo Alas Rossi

Candidato a maestría, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo, Brasil
La lógica de la “ciudad condominio”

Luiz Felype Gomes de Almeida

Candidato a maestría en Arquitectura y Urbanismo, Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil
Limitaciones al acceso del suelo urbanizado y a la recuperación de plusvalías de suelo en Brasil: Un abordaje integral

Mariana Loera Espinoza

Candidata a doctorado en Estudios Urbanos, Departamento de Arquitectura, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México
Segregación residencial, políticas de suelo y vivienda y prácticas del mercado de suelo y vivienda en Ciudad Juárez, Chihuahua, 1995–2010

Bernardo Luz Antunes

Candidato a maestría, Instituto de Planificación e Investigación Urbana y Regional (IPPUR), Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

La ley y los obstáculos a la efectividad de la regularización del suelo urbano con interés social en Brasil

Daniela Miglierina Ocampos

Candidata a maestría, Facultad de Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina
Movilidades e inmovilidades: Patrones de movilidad cotidiana en los sectores de bajos recursos según las distintas coronas del partido de La Matanza

Sandra Rua

Candidata a maestría, Facultad de Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina
Estrategias de marketing urbano y su impacto en la revitalización económica de un área: El caso de Puerto Madero

Rubens Valério Franco Soffiatti

Candidato a maestría en Gestión Urbana, Centro de Ciencias Exactas y Tecnología, Universidad Católica de Paraná, Brasil
La contribución de valorización como instrumento de recuperación de plusvalías urbanas: El caso de la vía arterial urbana “Linha Verde” en Curitiba

Daniel Yuhasz

Candidato a maestría, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Federal Fluminense, Río de Janeiro, Brasil
Propuestas para la integración de *favelas* en la ciudad formal y el saldo de la deuda social: Un mapeo de perspectivas sobre leyes, tributos y valores generados

Becas para estudiantes internacionales/China

A través del Centro de Desarrollo Urbano y Políticas de Suelo de la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln, el programa para China otorga becas a candidatos a maestrías y doctorados que estudien sobre políticas de suelo y tributarias y vivan en la República Popular China. Para más información, ver el sitio web del Centro Pekín-Lincoln (<http://plc.pku.edu.cn>).

Chuan Ding

Instituto de Tecnología de Harbin, Harbin
Desarrollo sustentable de estaciones de transporte ferroviario urbano y planificación del desarrollo orientado al tránsito (TOD): El ejemplo de Shenzhen

Jin Guo

Universidad de Renmin, Beijing
Crecimiento económico regional de China en el “maleficio de los recursos”: Análisis de los datos basado en el panel de la ciudad a nivel de prefectura

Guangdong Li

Instituto de Geografía, Beijing

Patrón de convergencia del crecimiento económico de los condados, desbordamiento espacial y mecanismo de convergencia

Chong Liu

Universidad de Pekín, Beijing

La red de autopistas de alta calidad y la desigualdad de ingresos entre los ámbitos urbano y rural en China

Tao Liu

Universidad de Hong Kong, Hong Kong

Financiamiento del suelo, eficiencia en el uso del suelo y desarrollo normativo

Liping Lu

Facultad de Tecnología y Negocios de Zhejiang, Hangzhou

Estratificación social y diferencias en el consumo de vivienda: Análisis empírico basado en datos censales

Xin Sun

Universidad del Noroeste, Evanston, Illinois

Incentivos políticos, gobiernos municipales, transferencia de terrenos y desarrollo del comportamiento: Análisis de los datos de panel a nivel de prefectura

Qingyuen Tang

Universidad Normal del Este de China, Shanghai

Desarrollo del suelo, modernización de la industria y actualización urbana para mejorar la relación con la investigación: El caso de Shanghai

Xin-Rui Wang

Universidad de Zhejiang, Hangzhou

La tasa de las ganancias por ventas en proyectos inmobiliarios y sus factores de influencia: Análisis empírico de los datos del proyecto Vanke

Zhanyong Wang

Universidad de Shanghai Jiaotong, Shanghai

Tiempo y espacio asociados a los datos de CO₂ de las ciudades medidos legalmente y los parámetros de tráfico y clima

Aizhi Wu

Universidad de Pekín, Beijing

Disparidades económicas regionales en China desde la perspectiva de la transferencia industrial

Xiaoyong Xu

Universidad de Yunnan, Kunming

Los efectos del desbordamiento de los servicios ecológicos interprovinciales y los impactos en el desarrollo regional sustentable

Li-Li Yang

Universidad de Finanzas y Economía de Shanghai, Shanghai

Efectos de correlación de la dependencia en la energía y el crecimiento económico regional: El modelo teórico y la experiencia

Yingjie Zhang

Universidad de Tsinghua, Beijing

Verificación microscópica de los pueblos urbanos y su gobernanza sobre los precios inmobiliarios de sus áreas circundantes

CALENDARIO *del programa*

Los programas educativos que se indican a continuación se ofrecen como cursos con matrícula abierta para diferentes tipos de audiencias: funcionarios elegidos o designados, asesores y analistas de políticas, funcionarios fiscales y de valuación, profesionales de la planificación y el desarrollo, líderes empresariales y comunitarios, académicos y estudiantes avanzados y ciudadanos interesados. Para más información sobre estos programas u otros cursos, visite el sitio web del Instituto Lincoln en www.lincolninstitute.edu/education/courses.asp. Además, este sitio web patrocina varios cursos en Internet sobre políticas del uso del suelo y tributarias, tanto en inglés como en español.

Programas en América Latina

DOMINGO – VIERNES, 4–9 DE NOVIEMBRE

Caracas, Venezuela

Proyectos de (re)desarrollo urbano a gran escala

Martim Smolka, Lincoln Institute of Land Policy; Eduardo Reese, Instituto Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina; Zulma Bolívar, Instituto Metropolitano de Urbanismo, Distrito Metropolitano de Caracas, Venezuela.

Este curso de desarrollo profesional analiza proyectos a gran escala diseñados para redefinir la utilización de grandes porciones de suelo en ciudades de América Latina, tales como proyectos que promueven el redesarrollo, la regeneración o la conversión de áreas urbanas deterioradas o abandonadas y la rehabilitación de centros históricos y edificios disponibles en los centros de las ciudades. El curso se centra en las herramientas e instrumentos disponibles para los regímenes normativos alternativos sobre el uso del suelo, así como en las metodologías para evaluar el impacto de dichos proyectos.

DOMINGO–VIERNES, 2–7 DE DICIEMBRE

Managua, Nicaragua

Mercados inmobiliarios informales y regularización en América Latina

Martim Smolka, Lincoln Institute of Land Policy; Claudio Acioly, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, Nairobi, Kenia.

Este curso está diseñado para profesionales involucrados en la implementación de programas de regularización del suelo y mejoramiento de asentamientos informales en las ciudades de América Latina. Además, este curso resulta muy útil para todos aquellos que se dedican a las políticas de vivienda y suelo. Los participantes examinarán la informalidad y los procesos de regularización de posesión del suelo mediante el análisis de casos en América Latina y otros países.

Entre los temas a tratar se encuentran los siguientes: el nexo entre lo formal y lo informal en relación con el mercado inmobiliario urbano; la regularización del suelo dentro del marco de las políticas de vivienda; las cuestiones económicas relacionadas con la posesión del suelo y los mercados inmobiliarios; derechos de propiedad y de vivienda; instrumentos alternativos para generar políticas y estrategias de prevención de asentamientos informales; mejora de los asentamientos informales en toda la ciudad y prevención de los asentamientos informales; y nuevos marcos institucionales para la gestión de programas a gran escala.

Serie de conferencias del Instituto Lincoln

En la serie anual de conferencias se destaca la labor de académicos y profesionales involucrados en programas de investigación y educación patrocinados por el Instituto Lincoln. Las conferencias se dictan en el Lincoln House, 113 Brattle Street, Cambridge, Massachusetts, desde las 12 p.m. (incluye el almuerzo).

Consulte el sitio web del Instituto Lincoln para más información acerca de otras fechas, oradores y temas de disertación. Estos programas son gratuitos, pero se requiere una preinscripción de los participantes en Internet, en la siguiente dirección: www.lincolninstitute.edu/news/lectures.asp.

MIÉRCOLES 17 DE OCTUBRE

Alex Marshall

Senior fellow, Asociación de Planes Regionales, Ciudad de Nueva York

El diseño de las economías de mercado

JUEVES 1 DE NOVIEMBRE

Antonio Azuela

Visiting fellow, Lincoln Institute of Land Policy, Profesor, Instituto de Investigación Social, Universidad Nacional Autónoma de México

Activismo judicial y conflicto urbano en América Latina

MIÉRCOLES 5 DE DICIEMBRE

Benito Arruñada

Catedrático de Organización de Empresas, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España

Principios para desarrollar registros catastrales efectivos

Novedades en nuestro sitio web

DOCUMENTOS DE TRABAJO

En la actualidad, más de 760 documentos de trabajo se encuentran disponibles en el sitio web del Instituto Lincoln para su descarga en forma gratuita. Algunos de estos documentos son los resultados de investigaciones patrocinadas por el Instituto, materiales correspondientes a cursos y algunos informes o artículos patrocinados por el Instituto junto con otras organizaciones. Algunos documentos elaborados por socios afiliados a los programas para América Latina y China del Instituto también se encuentran disponibles en español, portugués o chino. A continuación, indicamos los documentos publicados recientemente en www.lincolninst.edu/pubs.

Gregory S. Burge

Los efectos de capitalización de las tarifas que afectan el desarrollo: Valores del suelo comercial y residencial

Jeffrey P. Cohen y Michael J. Fedele

¿Cuál es el mejor lugar para aplicar un impuesto fraccionado en Connecticut? Análisis de la equidad en el avalúo del suelo en varias ciudades

Brenda Faber, Breece Robertson y Ellie Knecht
Conservación de grandes paisajes: Recomendaciones para datos y herramientas en Internet

Karl Flessa

Redes de investigación y conservación y restauración de grandes paisajes: El caso del delta del río Colorado

James R. Follain y Seth H. Giertz

La utilización de modelos econométricos para predecir burbujas de precios inmobiliarios y su posterior explosión

Tracy M. Gordon, Heather M. Rose e Ilana Fischer

La situación de las pensiones del gobierno municipal: Una investigación preliminar

Jim Holway y Alexandra Arboleda

Impulso de la participación pública en las decisiones sobre el agua: Lecciones de un taller sobre la región del Corredor del Sol

Robert J. Lilieholm, Christopher S. Cronan, Michelle L. Johnson, Spencer R. Meyer y Dave Owen

Modelos de futuros alternativos en la cuenca del río Penobscot de Maine: Cómo forjar una identidad regional para la restauración del río

Rachel Meltzer y Ron Cheung

Cómo se capitalizan las asociaciones de propietarios de viviendas en valores inmobiliarios

Mark Skidmore y Gary Sands

Opciones para reestructurar el impuesto sobre la propiedad de Detroit: Análisis preliminar

Hilary M. Swain y Patricia A. Martin

Cómo salvar el ecosistema de matorrales de Florida: Ciencia y casualidad

Gary M. Tabor, Matthew McKinney y Perry Brown

La Universidad de Montana-Missoula: Un campus con un ecosistema

Mary Tyrrell, Matthew Fried, Mark Ashton y Richard Campbell

La iniciativa del rincón tranquilo en la Facultad de Estudios Forestales y Medioambientales de Yale

Paul Waldhart y Andrew Reschovsky

Mora en el impuesto sobre la propiedad y la cantidad de cuotas de pago

PONENCIAS

Esta nueva categoría de publicaciones que ponemos a disposición en el sitio web contiene más de 70 artículos de investigación que fueron presentados en conferencias y seminarios seleccionados del Instituto Lincoln. En este grupo de documentos se incluyen ponencias de cada una de las conferencias anuales sobre políticas de suelo llevadas a cabo de 2006 a 2011 sobre los siguientes temas: recuperación de plusvalías, cambio climático, recaudación municipal, derechos de propiedad, descentralización fiscal y resultados de las políticas de suelo. En el transcurso del año se publicarán en forma regular las ponencias de otras conferencias.

PRÓXIMAMENTE

Sitio web móvil del Instituto Lincoln

El Instituto Lincoln está preparando un sitio web móvil para dispositivos como *smart phones* y *tablets*. El lanzamiento está previsto para este otoño. Este sitio, con nuevo diseño y fácil navegación, aparecerá cuando el usuario busque www.lincolninst.edu en su dispositivo móvil. Algunas de las características son un fácil acceso a las noticias, al blog "At Lincoln House", a la sección de videos, y a diferentes personas y expertos del Instituto Lincoln, además de la posibilidad de acceder con un solo clic al mapa y la información de contacto. Mediante enlaces directos, el usuario podrá ir al sitio web principal cada vez que necesite información adicional.



Land Lines

OCTUBRE 2012

Programa para 2012–2013

El programa anual (Program) 2012–2013 del Instituto Lincoln presenta un completo panorama general acerca de la misión del Instituto y sus diversos programas para el nuevo año académico. El programa incluye descripciones de los departamentos; cursos, seminarios, conferencias y programas de educación por Internet; proyectos de investigación, demostración y evaluación; publicaciones y productos multimedia; recursos y herramientas en Internet; y listas de *fellows* y del personal académico.

El catálogo completo del programa se publica en el sitio web del Instituto Lincoln para su descarga gratuita. Para solicitar una copia impresa, envíe su dirección postal completa a: help@lincolninst.edu.

