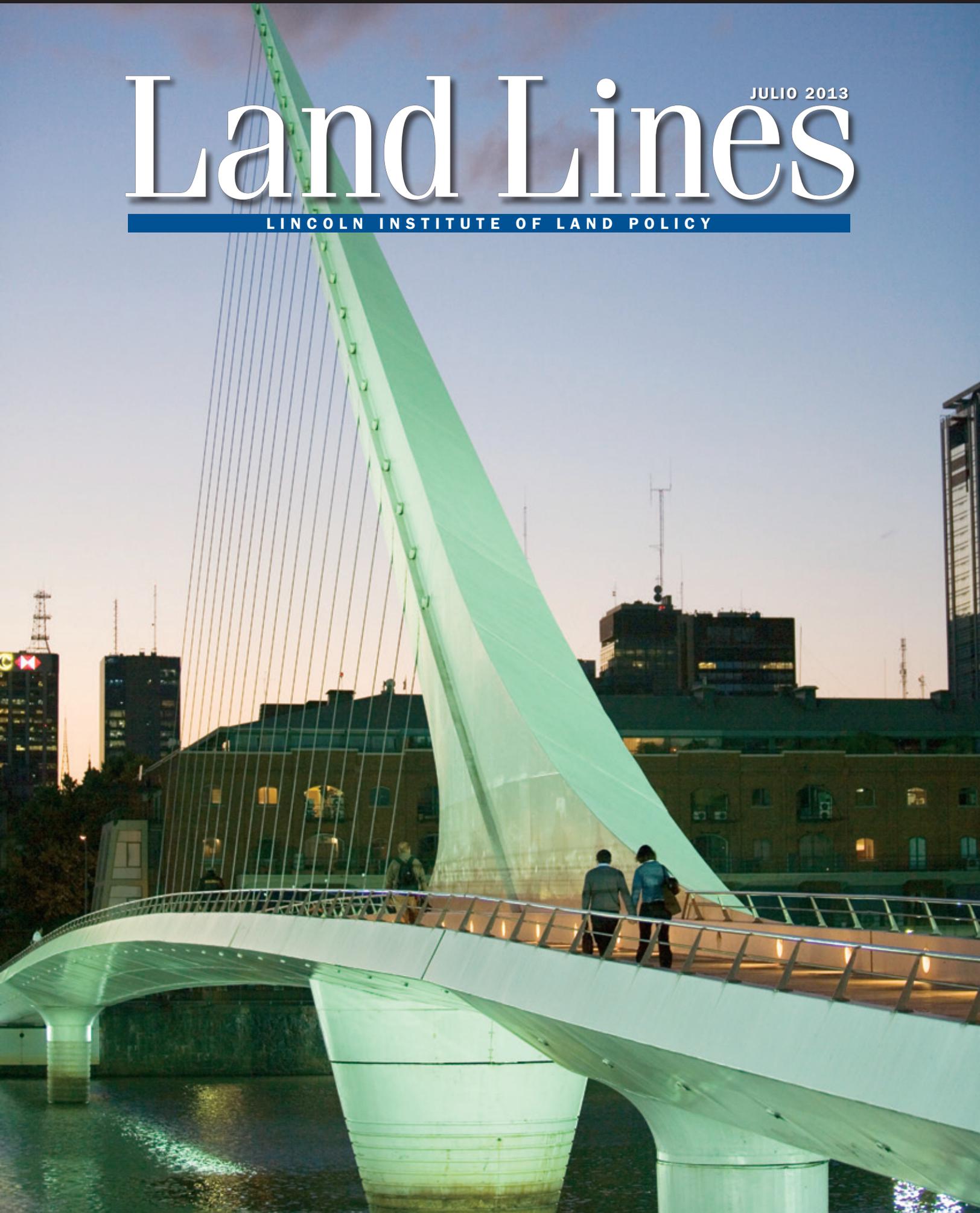


# Land Lines

JULIO 2013

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY



# Land Lines

JULIO 2013 • VOLUMEN 25, NÚMERO 3

**EDITORA**  
Maureen Clarke

**PRESIDENTE Y  
GERENTE GENERAL**  
Gregory K. Ingram

**PRESIDENTE DEL  
DIRECTORIO 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 políticas de suelo 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 disseminación 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](http://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](http://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 © 2013. Todos los derechos reservados.

**Lincoln Institute of Land Policy**  
113 Brattle Street  
Cambridge, MA 02138-3400 USA

Tel: 1-617-661-3016 or 1-800-526-3873  
Fax: 1-617-661-7235 or 1-800-526-3944

E-mail: [mclarke@lincolnst.edu](mailto:mclarke@lincolnst.edu) (editorial content)  
[help@lincolnst.edu](mailto:help@lincolnst.edu) (information services)

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

Cover: ©iStockphoto/Dan Barnes

**LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY**

## ÍNDICE



## ARTÍCULOS DESTACADOS

### 2 Ciudad y universidad unidas por la conservación DOUGLAS L. GIVENS

*Los estudiantes, el cuerpo docente y los agricultores formaron una coalición comunitaria para proteger el entorno natural que distingue la experiencia de aprendizaje en la Universidad de Kenyon. El éxito logrado representa un modelo replicable para otras actividades de conservación a nivel local.*

### 10 Puerto Madero: Análisis de un proyecto

ALFREDO GARAY, CON LAURA WAINER, HAYLEY HENDERSON Y DEMIAN ROTBART

*Habiendo sido anteriormente un centro de decadencia que fomentaba el deterioro del centro adyacente, el antiguo distrito portuario de Buenos Aires es, hoy en día, un ícono del turismo y un centro del progreso. Un veterano de 20 años del redesarrollo analiza el valor social y el costo de este megaproyecto.*

### 17 El camino a la recuperación: Cómo gobernar la reconstrucción después de una catástrofe

LAURIE A. JOHNSON Y ROBERT B. OLSHANSKY

*Los gobiernos enfrentan una serie extraordinaria de desafíos de gestión después de un terremoto o maremoto. Luego de haber investigado los esfuerzos de recuperación posteriores a catástrofes en todo el mundo durante 20 años, los autores resaltan algunas lecciones y ejemplos de buenas prácticas.*

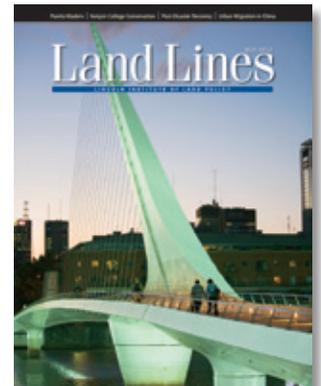
## DEPARTAMENTOS

- 1 Informe del presidente
- 26 Perfil académico: Tao Ran
- 29 Nuevas publicaciones del Instituto Lincoln

*Prevención de las burbujas de precios inmobiliarios: Lecciones de la explosión de 2006–2012.*

*Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: Políticas y herramientas para el desarrollo urbano.*

- 31 Becas para estudiantes de posgrado
- 32 Calendario de programas
- 33 Foco sobre el sitio web



Puente de la Mujer en Puerto Madero, Buenos Aires, Argentina.

© Michael Lewis/Corbis

## Regeneración de las ciudades industriales tradicionales de los Estados Unidos

Durante las últimas décadas, la estructura de la economía de los EE.UU. ha cambiado, a medida que experimenta una continua reducción en el empleo fabril en general y un continuo crecimiento en el sector de los servicios, especialmente aquellos relacionados con los trabajadores capacitados. La distribución geográfica de la actividad también ha cambiado debido a que la población continúa moviéndose de las zonas noreste y medio oeste, en donde las estaciones son más marcadas, hacia las zonas sur y oeste, que son más cálidas. Finalmente, en las áreas metropolitanas, las poblaciones y el empleo se movieron de las ciudades a los suburbios, ya que los viajes en autobús y automóvil se han generalizado. Estas tres tendencias han provocado que muchas ciudades del noreste y oeste medio tengan ahora poblaciones mucho menores, economías más débiles, menos empleos fabriles y una incapacidad para compensar las oportunidades de empleo perdidas con las ganancias de sectores que se están expandiendo a nivel nacional. Estas son, hoy en día, las ciudades industriales históricas, que, con frecuencia, poseen una capacidad excesiva de infraestructura, una oferta de viviendas sin utilizar y una tensión fiscal relacionada con obligaciones asumidas en el pasado por sectores públicos que actualmente se encuentran muy disminuidos. En un reciente informe sobre enfoque en políticas de suelo del Instituto Lincoln, *Regeneración de las ciudades tradicionales industriales de los Estados Unidos*, sus autores, Alan Mallach y Lavea Brachman, analizan el desempeño de una muestra de estas áreas urbanas e identifican las medidas que han tomado las ciudades con más éxito para producir resultados más sólidos.

Aunque la decadencia de las ciudades industriales tradicionales posee causas comunes, el rendimiento económico de las mismas ha sido muy distinto en las últimas décadas, ya que muchas de estas ciudades han logrado resultados económicos, institucionales y fiscales más sólidos que otras. Todas las ciudades industriales antiguas poseen una serie de activos, tales como infraestructura, barrios, instituciones, poblaciones y actividades económicas en desarrollo. Las diferencias en su rendimiento, en forma comparativa, están relacionadas con la manera en que las políticas y el liderazgo municipal han sacado partido de los inventarios existentes de estos activos. En particular, las ciudades históricas tradicionales en vías de recuperación han construido y basado su expansión sobre instituciones preexistentes dedicadas a la investigación, la medicina, la salud y la educación. También han explotado el creciente interés por los barrios urbanos, donde resulta fácil ir caminando a las tiendas y a los restaurantes y donde las densidades residenciales son mayores que las de la mayoría de las comunidades suburbanas. Las ciudades en recuperación también, en general, han mantenido o atraído más residentes con mayores niveles de educación y han experimentado un crecimiento en las actividades relacionadas con el conocimiento.

Las ciudades industriales tradicionales que han visto cómo sus economías comienzan a transformarse y a crecer de nuevo



Gregory K. Ingram

no necesariamente experimentaron aumentos en sus poblaciones. La población de la mayoría de las ciudades tradicionales tuvo su pico de crecimiento a mediados del siglo XX y posteriormente descendió. Por ejemplo, Buffalo y St. Louis presentaron poblaciones más reducidas en el año 2000 que en 1900. A veces, la disminución de la población en estas ciudades se ve compensada por un crecimiento suburbano, por lo que las poblaciones metropolitanas no se reducen. Sin embargo, algunas ciudades tradicionales exitosas, tales como Pittsburgh, han experimentado leves reducciones de población incluso a nivel metropolitano. Cambiar la composición de las poblaciones de las ciudades y de su actividad económica es más importante para lograr el éxito que el crecimiento de la población por sí solo.

La exitosa recuperación de las ciudades industriales tradicionales normalmente no ha sido el resultado de megaproyectos enfocados en el redesarrollo, sino en el aumento de muchas medidas pequeñas que generan un gran impacto por acumulación, un enfoque que Mallach y Brachman han dado en llamar "crecimiento gradual estratégico". En su investigación, los autores demuestran que las ciudades industriales tradicionales exitosas se han centrado en dicho enfoque de forma continua e incesante. Los elementos clave del crecimiento gradual estratégico requieren de la evolución de nuevas formas de organización física de la ciudad, de componentes económicos, de formas de gobierno y de relacionarse con las regiones circundantes. Desde un punto de vista físico, la práctica implica centrarse en el núcleo de la ciudad, en sus barrios más importantes y en la gestión del suelo vacante. Desde el punto de vista económico, supone restaurar el rol económico de la ciudad según sus ventajas comparativas y sus bienes existentes, compartir los beneficios del crecimiento con la población y reforzar las conexiones con la región en la que se encuentra la ciudad. Las ciudades también deben fortalecer sus formas de gobierno y ocuparse de que la provisión de servicios y de recursos fiscales entre la ciudad y los municipios del área metropolitana sea fluida.

Las ciudades industriales tradicionales han experimentado un deterioro en las últimas décadas, por lo que su recuperación llevará tiempo e implicará una buena dosis de paciencia. Aunque el funcionamiento de algunas de estas ciudades, tales como Camden, Nueva Jersey, continúa disminuyendo, otras ciudades están mostrando signos de progreso. En Pittsburgh, Filadelfia, Milwaukee y otras ciudades industriales tradicionales que se están recuperando, el rendimiento económico ha mejorado y las tasas de desempleo, delincuencia y pobreza se han reducido por debajo de los promedios nacionales, a pesar del hecho de que las poblaciones permanecen bastante por debajo del pico al que habían llegado unos 60 años atrás.

Para obtener información adicional sobre los factores determinantes del éxito de las ciudades tradicionales, ver: [http://www.lincolnst.edu/pubs/2215\\_Regenerating-America-s-Legacy-Cities](http://www.lincolnst.edu/pubs/2215_Regenerating-America-s-Legacy-Cities). 

# Ciudad y universidad unidas por la conservación

*Douglas L. Givens*

**Las agujas de Old Kenyon datan de la fundación de la universidad en 1824.**

No es casualidad que la Universidad de Kenyon, en Gambier, Ohio, aparezca en gran cantidad de listas de los más hermosos campus universitarios de los Estados Unidos. Cuando el obispo Philander Chase fundó esta universidad en la cumbre de una colina arbolada en el año 1824, su visión era lograr un entorno rural sereno que promoviera el pensamiento serio y la buena conducta. Durante 189 años, la universidad y todos aquellos que han pasado por ella han valorado este entorno. Los

ritmos atemporales que presenta el paisaje permiten obtener vistas agradables que alimentan el espíritu en cada estación, y tanto los estudiantes como el cuerpo docente utilizan las hectáreas rurales adyacentes al campus para realizar trabajos de campo relacionados con diferentes disciplinas, desde la sociología hasta la química, pasando por la biología. Aun mucho después de graduarse, los exalumnos de la universidad recuerdan el campus, los campos y bosques circundantes y el curso serpenteante del río Kokosing, un pintoresco río del estado de Ohio. Como parte integrante de la experiencia en Kenyon, es precisamente este entorno el que atrae el interés de los posibles estudiantes y sus padres, ya que implica mucho más que un conjun-



© Jeff Cowlin

---

**A medida que aumentaba la cantidad de subastas de granjas, ventas de terrenos, subdivisiones realizadas de manera atropellada y desarrollos comerciales, quedó claro que debían tomarse medidas al respecto.**

---

to de hermosos bienes naturales: representa el pasado, el presente y el futuro para Kenyon.

En la década de 1820, Chase adquirió originalmente unas 1.600 hectáreas para la universidad y el pueblo de Gambier, además de otras 1.600 hectáreas adicionales, lo que representó una inversión total de US\$18.000. No obstante, en los cinco años siguientes a su fundación, Kenyon comenzó a vender las hectáreas en las que había invertido debido a las dificultades económicas que estaba atravesando. Para principios de la década de 1970, los terrenos de la universidad se habían reducido a menos de 300 hectáreas.

Hacia la última década del siglo XX, era evidente que la universidad no podía dar por hecho su encantador entorno natural. En primer lugar, el

propietario de un inmueble ubicado sobre el río Kokosing directamente enfrente de la entrada a Kenyon anunció sus planes para establecer un parque para vehículos recreativos. La universidad compró la propiedad por una prima significativa y, posteriormente, compró unas 90 hectáreas adicionales con el fin de detener las propuestas de desarrollar un distrito de negocios a lo largo de la autopista estatal que conduce a Gambier. Al mismo tiempo, el crecimiento y el desarrollo estaban modificando el paisaje en amplios sectores de la zona rural del condado de Knox. A medida que aumentaba la cantidad de subastas de granjas, ventas de terrenos, subdivisiones realizadas de manera atropellada y desarrollos comerciales, quedó claro que debían tomarse medidas al respecto.

### La Philander Chase Corporation al rescate

En 1995, la universidad se encontraba en la primera etapa de una campaña de 5 años para recaudar fondos que comprendía una meta de 1 millón de dólares para la “adquisición de terrenos con el fin de preservar el entorno que [la universidad] tanto aprecia”. La primera donación para la preservación provino de un exalumno que, en 1997, visitó el predio un soleado fin de semana de primavera. Después de caminar hasta la cumbre de una colina que daba al valle del río Kokosing para ver el entorno que Kenyon deseaba proteger, este exalumno transfirió 1 millón de dólares a la universidad. Hacia fines de la campaña, en el año 2000, la universidad había recaudado más de 3 millones de dólares, es decir, había triplicado la meta establecida para preservar el espacio abierto.

Esta campaña demostró que los exalumnos y otros donantes consideraban el tema de la conservación del suelo muy importante en sus listas de donaciones benéficas y que la protección de los terrenos alrededor de la universidad continuaría atrayendo la lealtad y las donaciones de los exalumnos de Kenyon. Al mismo tiempo, los programas estatales y federales estaban comenzando a brindar un financiamiento significativo para la conservación del suelo. Debido a que la universidad no reunía los requisitos para recibir dicha asistencia, resultó crucial establecer una entidad especial.

En el año 2000, la universidad creó la Philander Chase Corporation (PCC), una entidad sin fines de lucro independiente, con una misión simple: “Preservar y mantener los terrenos agrícolas, los espacios abiertos, los lugares pintorescos y los paisajes

característicos que rodean a Universidad de Kenyon y a Gambier, en Ohio”. La estructura de organización de la PCC, consistente en un directorio formado por 15 miembros, es única entre los fideicomisos de suelo. La PCC es una organización de categoría 501(c)3 y Kenyon College es el único miembro, según las disposiciones establecidas en la ley de entidades sin fines de lucro de Ohio. Aunque la organización es una entidad que funciona por separado a instancias de su directorio, Kenyon College es la organización de control y ratifica la

#### RECUADRO 1

#### Catalizadores de la conservación

La historia de la Universidad de Kenyon en cuanto a la protección de las granjas y campos circundantes al campus universitario representa un caso ejemplar de una institución académica que cataliza medidas de conservación de paisajes a gran escala. Como tal, esta historia es sólo una entre más de una docena de casos compilados por el Instituto Lincoln en un libro que se publicará próximamente, “Catalizadores de la Conservación”, editado por James Levitt, *fellow* del Instituto Lincoln. Levitt comenta que “este libro nos dará una idea de las prácticas llevadas a cabo por universidades, facultades y organizaciones de investigación independientes en todo el mundo, que van más allá de su misión de enseñanza e investigación para aplicar su reconocida experiencia en la conservación del suelo, que, en muchos casos, se realiza literalmente ‘in situ’”.

Lo que resulta extraordinario en estos casos no es sólo su impacto sino también la amplitud el alcance de la diversidad organizacional y geográfica que representan. Las organizaciones académicas y de investigación están catalizando estas iniciativas mucho más allá de la base de operaciones de Kenyon en Gambier, Ohio, hacia lugares tan remotos como Australia, las islas caribeñas de Trinidad y Tobago y el bosque boreal canadiense. Las iniciativas, por lo general, abarcan una amplia gama de intereses que representan a los sectores público, privado, sin fines de lucro, y académico y de investigación, e involucran una gran variedad de disciplinas de las ciencias naturales, las ciencias sociales, los estudios profesionales y las humanidades. El estudio y la divulgación de las buenas prácticas en cuanto a la conservación del suelo a gran escala son el tema central de dos proyectos actuales del Instituto Lincoln y sus contrapartes en la iniciativa conjunta formada a tal fin con la Red Profesional para la Conservación de Paisajes a Gran Escala ([www.largelandscapenetwork.org](http://www.largelandscapenetwork.org)) y la Red de Catalizadores de Conservación ([www.conservationcatalysts.net](http://www.conservationcatalysts.net)).

En el año 2003, la familia Briggs donó sus terrenos agrícolas para ser utilizados como espacio abierto, mediante el Programa de Donación de Derechos de Servidumbre Agrícola de Ohio.



© Douglas L. Givens

elección de los directores de la PCC. Tanto el presidente de Kenyon como el presidente del directorio de la PCC son, *ex officio*, miembros respectivos del directorio de la otra organización.

---

**Desde sus inicios, la PCC determinó que, para lograr el éxito, sería fundamental crear buenas asociaciones de trabajo.**

---

Uno de los objetivos de la PCC consiste además en evitar que los futuros directorios vendan hectáreas y en mejorar las relaciones entre la universidad y la ciudad. Aunque las interacciones entre Kenyon y la comunidad en la que está emplazada no presentaban mayores problemas, existía cierto grado de fricción, ya que, aun cuando la PCC funcionaba bajo los auspicios de la universidad,

los residentes de la ciudad en general percibían a la PCC como una entidad por separado que comenzaba desde cero.

#### **Asistencia de los socios locales**

Tal como se sugirió anteriormente, la PCC tuvo la suerte de recibir el financiamiento en un momento especialmente oportuno, ya que sus intereses coincidían y se superponían con iniciativas similares que se estaban gestando en el estado de Ohio y en

el condado de Knox, lo que brindó el marco y las estrategias que, posteriormente, ayudarían a la PCC a llevar a cabo sus tareas.

En 1996, el gobernador de ese entonces, George Voinovich, estableció una comisión bipartidaria denominada Unidad Especial para la Preservación de Terrenos Agrícolas de Ohio, formada por representantes del gobierno, del sector empresarial, del sector académico y del sector agrícola. En junio de 1997, esta unidad especial informó que, en los 45 años anteriores, se habían perdido más de 2,8 millones de hectáreas (el 33 por ciento de los terrenos agrícolas de Ohio) para su utilización en actividades no relacionadas con la agricultura. Dos recomendaciones específicas prepararon el camino hacia medidas de conservación más amplias: la creación de la Oficina para la Preservación de Terrenos Agrícolas, perteneciente al Departamento de Agricultura de Ohio, y una declaración de principios en la que se establecía el compromiso del estado de proteger sus terrenos agrícolas productivos de una recalificación para usos no agrícolas que sería irreversible.

El estado anunció, además, la creación de un programa de Subsidio en Bloque para el Desarrollo Comunitario de 10.000 dólares con el fin de apoyar



© Douglas L. Givens

**La propiedad McPhail en el condado de Knox se encuentra protegida a perpetuidad en su carácter de Granja Centenaria de Ohio.**

los planes municipales de “preservación de terrenos agrícolas”, lo que desembocó en la creación de la Unidad Especial para la Preservación de Terrenos Agrícolas del Condado de Knox en el año 1988. Me desempeñé en la unidad especial de este condado, donde me encomendaron “evaluar el estado de la producción agrícola en el condado, analizar alternativas para el desarrollo sin planificación y presentar recomendaciones para la preservación de los terrenos agrícolas del condado de Knox”.

En el año 2000, el electorado estatal aprobó la creación del Fondo Limpio de Ohio, un programa de bonos de 400 millones de dólares destinado a preservar las áreas naturales y los terrenos agrícolas, proteger los arroyos, generar oportunidades de recreación al aire libre y revitalizar áreas urbanas mediante la recuperación de terrenos contaminados abandonados para un uso productivo. Este fondo (que el electorado renovó en el año 2008) dedicó 25 millones de dólares al Programa de Compra de Derechos de Servidumbre Agrícola de Ohio, administrado por el Departamento de Agricultura de Ohio, para ser utilizados durante un período de cuatro años.

Otro desarrollo clave a nivel del condado que se dio en esos momentos fue la creación del

Fideicomiso Conservacionista de Owl Creek, un fideicomiso de suelo privado sin fines de lucro que trabaja junto con los propietarios para conservar los terrenos agrícolas, los corredores fluviales, las áreas protegidas de acuíferos y cuencas, los hábitats de vida silvestre, los bosques y otras áreas particularmente sensibles desde el punto de vista ecológico de la región central de Ohio, entre la que se cuenta el condado de Knox.

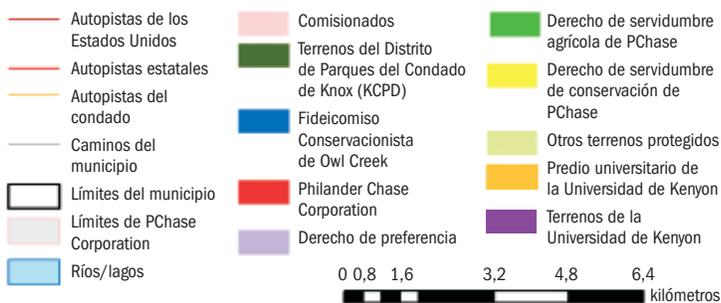
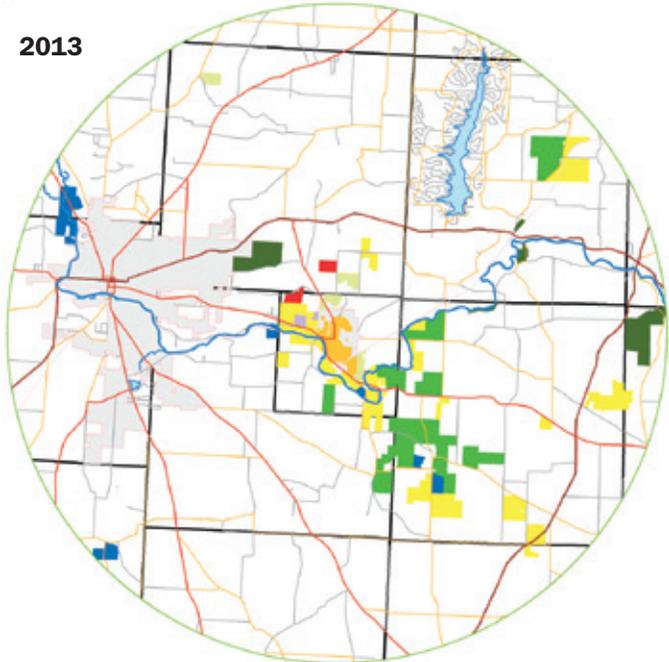
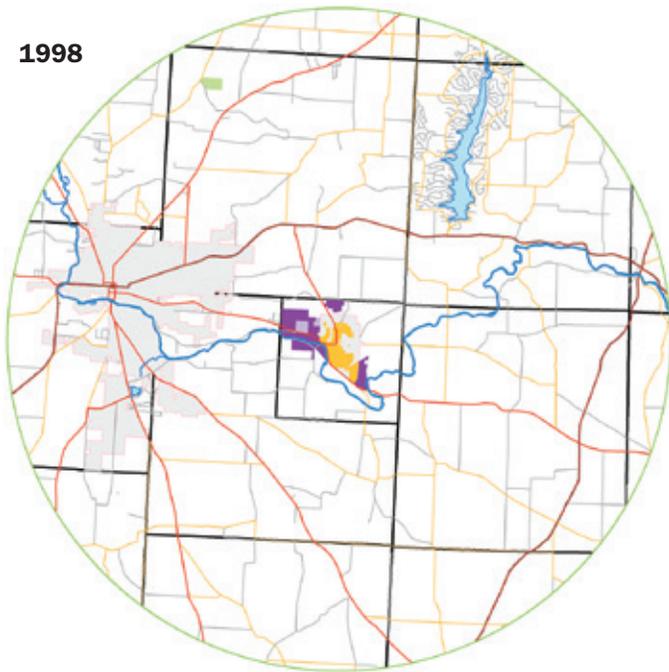
Desde sus inicios, la PCC determinó que, para lograr el éxito, sería fundamental crear buenas asociaciones de trabajo, por lo que entabló relaciones con los encargados de elaborar políticas a nivel del pueblo, la ciudad, el condado y el estado. Desde los Comisionados del Condado de Knox hasta el Distrito de Conservación del Suelo y el Agua, pasando por la Comisión de Planificación Regional, la PCC estableció y ha mantenido relaciones productivas. También resultó de vital importancia que, en mi carácter de director

---

**Los estudiantes se reunieron con los agricultores, los entrevistaron y los ayudaron a elaborar exposiciones persuasivas. En los años siguientes, las exposiciones de los agricultores obtuvieron los puntajes más altos.**

---

**FIGURA 1**  
**Expansión de los terrenos en conservación, condado de Knox, Ohio**



Fuente: Justin Smith, Oficina de Cartografía del Condado de Knox.

gerente de la PCC, fuera también un participante activo en varias de estas organizaciones.

**Estrategias de preservación de la PCC**

En medio de este entorno dinámico, la PCC comenzó a funcionar. Antes de la creación de la PCC existían varios informes y numerosas recomendaciones a nivel municipal, pero la PCC actuó como uno de los primeros catalizadores para tomar medidas en todo el condado. Al estar en consonancia con la filosofía de la PPC de ayudar a los demás, el Programa de Compra de Derechos de Servidumbre Agrícola de Ohio recientemente

**A la vez que ayudaba a los agricultores locales a proteger sus propiedades, la PCC también se dedicó a crear un parque del condado.**

establecido brindó la oportunidad perfecta para que la PCC se relacionara con la comunidad agrícola local con el fin de ayudarlos a proteger sus tierras de los proyectos de desarrollo perjudiciales.

Según el Programa de Compra de Derechos de Servidumbre Agrícola de Ohio, los propietarios de terrenos no podían solicitar derechos de servidumbre directamente, sino que un condado, pueblo, municipio o fideicomiso de suelo debía solicitar dichos derechos en nombre de los propietarios. Poco tiempo después de publicarse las pautas en el año 2001, dos agricultores locales solicitaron a la PCC que actuara en calidad de auspiciante local. El estado recompensaba a los solicitantes que constituían terrenos más grandes al unir propiedades adyacentes, por lo que los agricultores reclutaron a sus vecinos y se organizaron para asistir a talleres auspiciados por la PCC con la ayuda de la Oficina para la Preservación de Terrenos Agrícolas. Durante el primer año del programa, la PCC ocupó el tercer lugar entre las fuentes más grandes de solicitudes en todo el estado. Sólo se financiaron 24 solicitudes, y la PCC recibió uno de los derechos de servidumbre tan codiciados.

Al año siguiente, la PCC se las ingenió para ayudar a aumentar los puntajes de los agricultores en la parte expositiva de las solicitudes. Los solicitantes auspiciados por la PCC obtenían puntajes altos en las preguntas objetivas, pero la mayoría

obtenía puntajes más bajos que otros solicitantes del estado en las cinco exposiciones. Por lo tanto, le pedí al presidente del departamento de Lengua inglesa de Kenyon (reconocido como uno de los mejores del país) que reclutara a unos 20 estudiantes para que ayudaran a los agricultores a escribir sus exposiciones. Los estudiantes se reunieron con los agricultores en sus hogares, los entrevistaron y los ayudaron a elaborar exposiciones persuasivas. Este trabajo conjunto tuvo un éxito rotundo. Los agricultores disfrutaron de poder conocer a los estudiantes de Kenyon, a los estudiantes les encantó visitar las granjas y conversar con los agricultores y, en los años siguientes, las solicitudes de los agricultores obtuvieron los puntajes más altos en las exposiciones.

Las propiedades bajo protección permanente cercanas a la granja de un solicitante obtenían puntos adicionales, por lo que la PCC obtuvo de la universidad un derecho de servidumbre de conservación en el Centro Medioambiental de la Familia Brown, de 153 hectáreas. En forma similar, la PCC pidió al Fideicomiso Conservacionista de Owl Creek que solicitara un financiamiento a los Fondos Limpios de Ohio con el fin de adquirir un derecho de servidumbre sobre terrenos de propiedad de la PCC. El resultado fue positivo para las tres partes involucradas: la PCC obtuvo dinero en efectivo por la venta de los derechos de servidumbre y conservó la propiedad de los terrenos; el Fideicomiso Conservacionista de Owl Creek recibió el derecho de servidumbre; y los solicitantes de derechos de servidumbre agrícola obtuvieron puntos adicionales.

La PCC impulsó los puntajes de los solicitantes locales aumentando también los aportes que igualaran a la cantidad de subsidios estatales. Ohio financia solamente el 75 por ciento del valor total de los derechos de servidumbre y el 25 por ciento restante debe provenir del propietario o de alguna otra fuente. Si los solicitantes deciden voluntariamente pagar más del 25 por ciento (lo que reduciría la obligación del estado) el estado otorga entonces puntos adicionales a dichos solicitantes. Así, mediante el uso de su propio dinero y persuadiendo a los Comisionados del Condado de Knox de que aportaran unos 300.000 dólares para apoyar el programa, la PCC logró que muchas más solicitudes se tramitaran con éxito.

Con el correr de los años, la PCC también aumentó los puntajes de los solicitantes cuyas

propiedades reunían los requisitos para lograr la designación de “Granjas Centenarias” por parte del Departamento de Agricultura de Ohio, mediante la cual se honra a las familias que demuestran haber sido propietarias de sus tierras en forma continua por al menos 100 años. Las Granjas Centenarias recibieron puntos adicionales y, gracias al impulso y la guía de la PCC, 5 de las 18 Granjas Centenarias del condado de Knox solicitaron con éxito derechos de servidumbre y lograron conservar sus tierras.



© Douglas L. Givens

**El río Kokosing, que fluye por medio de terrenos de conservación de la PCC, se designó el primer sendero de agua de Ohio en 2005.**

A la vez que ayudaba a los agricultores locales a proteger sus propiedades, la PCC también se dedicó a crear un parque del condado. Con dinero generado por la campaña de recaudación de fondos de la universidad y otras donaciones posteriores se adquirieron tres propiedades por un total de 82 hectáreas, que luego se revendieron, sujetas a las restricciones contenidas en las escrituras respectivas. Una de estas propiedades, la granja Prescott de 68 hectáreas, ubicada entre Gambier y Mount Vernon, resultó ser muy importante para Kenyon, ya que allí se origina el arroyo Wolf Run, que desemboca en el río Kokosing y pasa por el Centro Medioambiental de la Familia Brown. Una empresa de Pensilvania dedicada a los desarrollos ya había comprado terrenos justo enfrente de la granja Prescott, en donde tenía la intención de construir 225 viviendas. Antes de que esta empresa desarro-

**La granja Jegla en el condado de Knox obtuvo la protección permanente en el año 2007 mediante un derecho de servidumbre.**



© Douglas L. Givens

lladora pudiera adquirir también la granja, la PCC la compró a 626.000 dólares.

Un año más tarde, la PCC aceptó revender la granja al Distrito del Parque del Condado de Knox con la condición de que dicho distrito obtuviera subsidios estatales para adquirir la propiedad

y establecer el primer parque del condado de Knox. Dado que los fondos otorgados por el estado requerían que el distrito también aportara sus propios fondos (una suma de dinero que el distrito no poseía), la PCC ayudó a convencer a la Fundación Comunitaria de Mount Vernon y a los Comisionados del Condado de Knox para que donaran los terrenos de su propiedad que eran adyacentes a la granja, a fin de satisfacer el requisito de fondos aportados por el distrito. El plan funcionó. El distrito del parque obtuvo el financiamiento y adquirió la propiedad de la PCC, el condado de Knox logró crear el nuevo Parque Regional Wolf Run de 116 hectáreas, y la zona de nacimiento del arroyo Wolf Run quedó protegida de los proyectos de desarrollo.

Aunque ciertos casos de éxito ocurrieron sin financiamiento alguno, muchos de los logros fueron el resultado directo de la disponibilidad de dinero. Además de las donaciones de exalumnos y amigos durante dos campañas impulsadas por la universidad, la PCC se aseguró de recibir fondos adicionales provenientes de fuentes estatales, federales y del condado, que superaron los 2,1 millones de dólares. La noción original de que los exalumnos y otros donantes podrían estar interesados en “pre-

---

**Para el año 2013, la PCC había comprado un total de 93 hectáreas que administra y alquila a los agricultores; había facilitado la creación de 35 derechos de servidumbre que abarcan 1.700 hectáreas; y, junto con el Fideicomiso Conservacionista de Owl Creek, había protegido un total de 2.730 hectáreas en el condado de Knox.**

---

servar la naturaleza en la experiencia de Kenyon” demostró una vez más ser correcto.

### Universidades y facultades como catalizadores de la conservación

La PCC, tal como se ha desarrollado, es un modelo que presenta la estructura legal y las herramientas necesarias para actuar como un catalizador efectivo de medidas de conservación. Para el año 2013, la PCC había comprado un total de 93 hectáreas que administra y alquila a los agricultores; había facilitado la creación de 35 derechos de servidumbre que abarcan 1.700 hectáreas; y, junto con el Fideicomiso Conservacionista de Owl Creek, había protegido un total de 2.730 hectáreas en el condado de Knox. Del total de 137.190 hectáreas del condado, la cantidad restante de 66.640 hectáreas sin proteger supone una enorme oportunidad para la comunidad conservacionista del suelo local.

Aunque se están llevando a cabo medidas conservacionistas de grandes proporciones tanto a nivel nacional como internacional, las actividades de conservación locales cumplen una función invaluable y tienen mucho que aportar a las actividades a mayor escala. Según el Censo de la Alianza de Fideicomisos de Suelo de 2010, los 1.723 fideicomisos de suelo activos que funcionan en los Estados Unidos han logrado conservar, en conjunto, un total de 19 millones de hectáreas. Existen 7.500 instituciones educativas terciarias en los Estados Unidos. Si solamente el 10 por ciento de dichas instituciones se involucrara en la conservación del suelo utilizando un modelo similar al de la PCC, esto representaría un gran paso adelante del movimiento conservacionista.

Cada institución que adoptara el modelo de la PCC tendría su propio entorno de características únicas. No obstante, el modelo puede aplicarse en forma amplia, ya que cada elemento que formó parte de la creación de la PCC es absolutamente replicable en cualquier institución educativa del país.

La Philander Chase Corporation comenzó a funcionar en un tiempo en que existía una creciente preocupación en torno a la erosión del paisaje rural que se fue dando con cada operación realizada. El objetivo era local, ya que estaba relacionado con Kenyon College y sus alrededores. Sin embargo, la experiencia y los objetivos de la PCC pronto fueron compartidos por agencias aliadas y con intereses

## La PCC es absolutamente replicable en cualquier institución educativa del país.

coincidentes del condado de Knox y otros lugares, lo que posibilitó la existencia de oportunidades de mayor envergadura. Esta experiencia demuestra que lo que ocurrió aquí puede darse en cualquier otro lugar. **I**

### SOBRE EL AUTOR

**DOUG GIVENS** fue el director gerente fundador de la Philander Chase Corporation. Givens también se desempeñó como presidente del Comité de Preservación de Terrenos Agrícolas, perteneciente a la Comisión de Planificación Regional del Condado de Knox, y fue miembro de la Junta Asesora para la Preservación de Terrenos Agrícolas de Ohio. Además, Givens fue fideicomisario fundador del Fideicomiso Conservacionista de Owl Creek y presidente del Fondo Brown. Actualmente, Givens se desempeña como vicepresidente, director y miembro del comité ejecutivo de Scranton-Averell Company (una holding de bienes raíces), como director de Bradford & Carter Company (una empresa dedicada al desarrollo inmobiliario) y como director de la Fundación George B. Storer. Trabajó en la oficina de desarrollo de Kenyon College durante 28 años y se jubiló en calidad de vicepresidente en el año 2000. Givens obtuvo su título de grado y su maestría por la Universidad de Indiana, y se doctoró en Derecho por el Kenyon College. Contacto: [givens@kenyon.edu](mailto:givens@kenyon.edu).

### RECURSOS

A Place with a View for the Future. [www.kenyon.edu/x44947.xml](http://www.kenyon.edu/x44947.xml).

Knox County, Ohio. 1998. Knox County Comprehensive Plan: Focus 2100 Advanced.

———. 1999. Knox County Farmland Preservation Taskforce Report.

———. 2003. Cost of Community Services Study.

Land Lords. <https://orgsync.com/35905/chapter>.

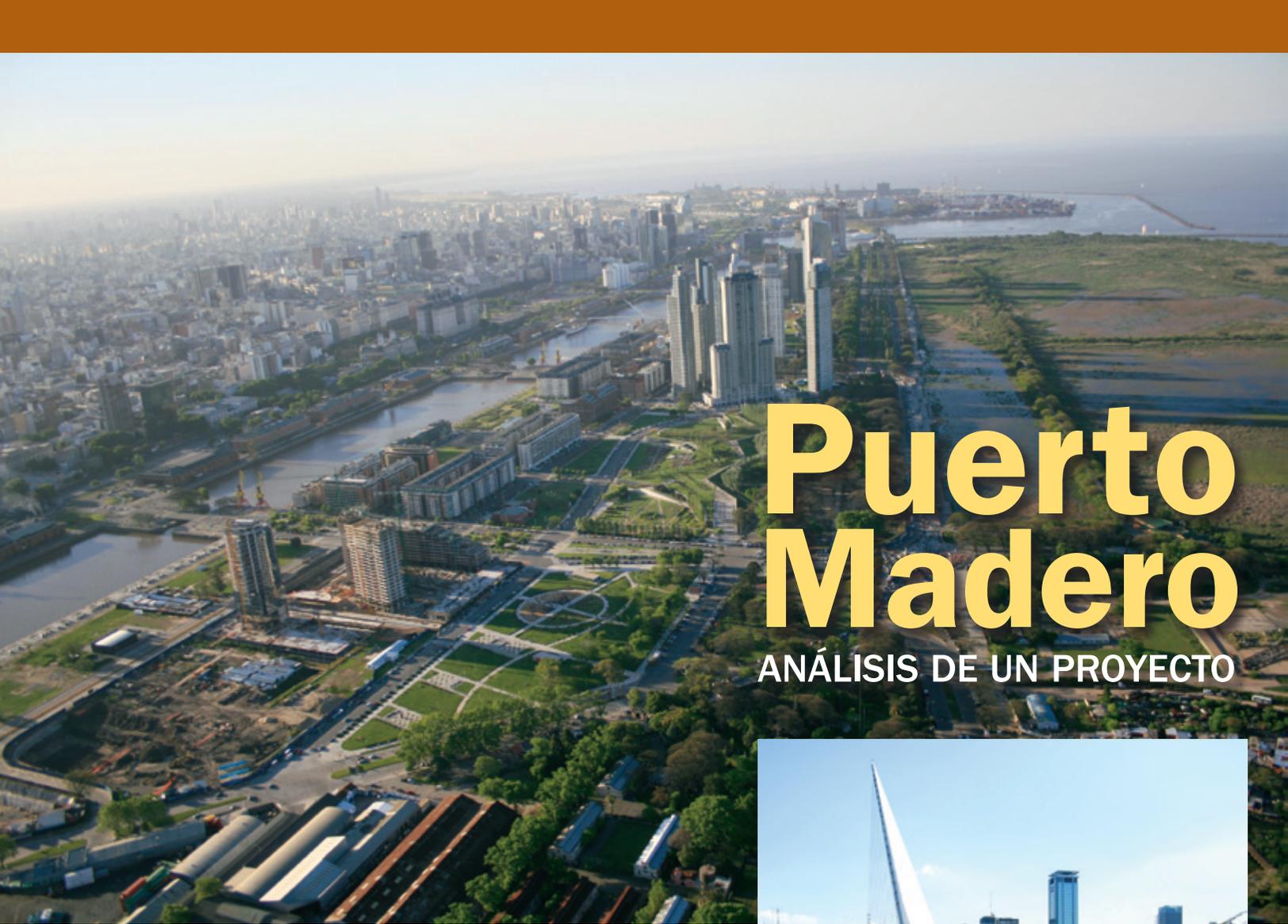
Ohio Farmland Preservation Task Force. 1997. Ohio Farmland Preservation Task Force Findings and Recommendation: Report to Governor George V. Voinovich. Ohio Issue 1. Environmental Bond Act. 2000.

Owl Creek Conservancy. [www.owlcreekconservancy.org](http://www.owlcreekconservancy.org).

Philander Chase Corporation. [www.kenyon.edu/philanderchase.xml](http://www.kenyon.edu/philanderchase.xml).

Philander Chase Corporation Articles of Incorporation. [www2.sos.state.oh.us/reports/rwservlet?imgc&Din=200013300715](http://www2.sos.state.oh.us/reports/rwservlet?imgc&Din=200013300715).

Rural Life Center, Kenyon College. <http://rurallife.kenyon.edu>.



# Puerto Madero

## ANÁLISIS DE UN PROYECTO

© Alvaro Uribe

**El antiguo distrito portuario de Buenos Aires (arriba) nuevamente está en su esplendor. El Puente de la Mujer, un puente peatonal diseñado por Santiago Calatrava (detalle), cruza el río a la altura del dique 3.**

*Alfredo Garay, junto con Laura Wainer, Hayley Henderson y Demian Rotbart*

**H**an transcurrido más de 20 años desde que un megaproyecto impulsado por el gobierno comenzó a transformar a Puerto Madero, el sector más antiguo del distrito portuario que se encuentra en la desembocadura del Río de la Plata en Buenos Aires, Argentina. Habiendo sido anteriormente un centro de decadencia que fomentaba el deterioro del centro adyacente, Puerto Madero es, hoy en día, un ícono turístico y un centro de progreso, ya que atrae tanto a la población local como a los visitantes hacia sus parques y actividades culturales. En Puerto Madero viven aproximadamente 5.000 habitantes nuevos y ha generado 45.000 puestos de trabajo en el área de servicios. Alberga numerosos referentes arquitectónicos nuevos, incluyendo el Puente de la Mujer, de Santiago Calatrava, y la casa matriz de YPF, obra de César Pelli. Además, el



© iStockphoto.com

redesarrollo al que se sometió el puerto ha contribuido a la reactivación del centro de la ciudad, influyendo en las tendencias de desarrollo en toda la capital argentina.

Puerto Madero abarca 170 hectáreas en la zona cercana a la casa de gobierno (la Casa Rosada) en el centro y fue uno de los primeros proyectos urbanos de reacondicionamiento en América Latina a esta escala y nivel de complejidad. Fue

un proyecto concebido como parte de una estrategia de desarrollo más amplia en todo el centro de la ciudad, que también incluía cambios en las normas sobre el uso del suelo, el reacondicionamiento de edificios y la construcción de viviendas de interés social en áreas tradicionales. En el presente artículo se analizan dos décadas de evidencias y experiencias respecto de este proyecto a fin de examinar hasta qué punto Puerto Madero ha logrado sus objetivos principales: contribuir a la reducción de patrones de desarrollo no deseados en la ciudad, afirmar a esta zona como el principal centro de la ciudad de Buenos Aires, estimular la economía de la ciudad y mejorar las condiciones de vida de todos los porteños.

### El puerto en crisis

Puerto Madero fue abandonado como puerto a principios del siglo XX cuando todas las operaciones se transfirieron al Puerto Nuevo. Hacia fines de la década de 1980, Puerto Madero había sufrido varias décadas de abandono y desuso. Los terrenos eran propiedad de la Administración General de Puertos federal, pero tanto el gobierno de la ciudad como el gobierno nacional tenían jurisdicción sobre la planificación de esta zona. De manera similar, el Gran Buenos Aires, que aloja al 35 por ciento de la población argentina y produce el 46 por ciento del PIB, se encuentra gobernado por una superposición de instituciones que, con frecuencia, enfrentan problemas para trabajar en forma coordinada. Con el fin de simplificar este gobierno interjurisdiccional, se constituyó una empresa pública para gestionar el proyecto, cuyas acciones se dividen equitativamente entre el gobierno nacional y el gobierno de la ciudad. En 1989, el gobierno federal transfirió la propiedad de este sector del puerto a la nueva sociedad, la Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPM).

Una vez recibida la transferencia de los terrenos del gobierno federal, el rol de la CAPM consistió en desarrollar el plan para este sector, definir un modelo financiero autofinanciado, encargarse de las mejoras por realizar en el sector asociadas con el proyecto, comercializar los terrenos y supervisar el proceso de desarrollo de acuerdo con los plazos y las pautas establecidas en el plan maestro. A diferencia de lo que ocurre con otras empresas similares en otras partes del mundo, que generalmente cuentan con un sustancial financiamiento público o acceso al crédito, la CAPM, por decreto,

no recibiría recurso público alguno aparte de la transferencia de los terrenos y generaría sus propios ingresos para cubrir los costos operativos. El redesarrollo del puerto no podría haberse llevado a cabo de otra manera, ya que el gobierno federal estaba abocado a la recuperación fiscal y la creación de puestos de trabajo en medio de una crisis económica nacional.

### Contexto y cronología del megaproyecto

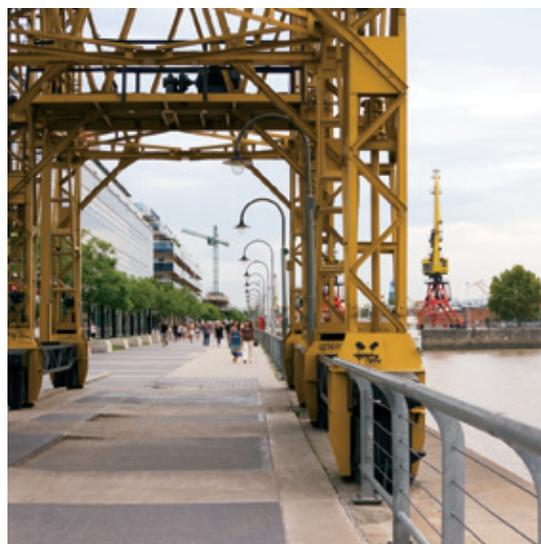
Tal como ocurre en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, el desplazamiento de actividades del centro tradicional de la ciudad de Buenos Aires había reducido el uso del sistema de transporte público y había dado como resultado un lento deterioro de los edificios del patrimonio histórico, muchos de los cuales se habían convertido en edificios de viviendas subestándar. La propuesta de redesarrollo de Puerto Madero fue parte de una estrategia más amplia concebida por la ciudad para proteger el patrimonio, promover el desarrollo en el centro, estimular la economía de la zona y contribuir a la reducción de estos patrones de asentamiento no deseados.

El desarrollo tuvo lugar en cuatro etapas. Durante la primera etapa (1989–1992), la CAPM vendió las antiguas propiedades que se encontraban en el extremo oeste del puerto, con lo que se inició

---

**Habiendo sido anteriormente un centro de decadencia que fomentaba el debilitamiento del centro adyacente, Puerto Madero es, hoy en día, un ícono del turismo y un centro de progreso.**

---



**Las grúas portuarias continúan siendo una parte integrante del paisaje urbano.**

© iStockphoto.com/Magdalena

**Las nuevas torres se erigen detrás de los antiguos diques.**



© Stockphoto.com/Ralf Hettler

así el proceso de redesarrollo y se cubrieron los costos iniciales del proyecto. En 1991, el gobierno de la ciudad y la Sociedad de Arquitectos firmaron un convenio para facilitar el Concurso Nacional de Ideas para Puerto Madero.

En el año 1992, los tres equipos ganadores trabajaron en colaboración para desarrollar el Proyecto Urbano Preliminar de Puerto Madero. El redesarrollo requirió una nueva geometría de subdivisión que permitiera llevar a cabo la construcción sin la necesidad de demoler las valiosas estructuras históricas. Muchos de los edificios históricos del puerto, tales como los depósitos, se restaurarían para darles nuevas funciones, con lo que se combinaría el valioso patrimonio histórico con el nuevo desarrollo.

Durante la segunda etapa (1993–1995), se otorgó el contrato del plan maestro a los ganadores del Concurso de Ideas. La propuesta original consistía en el desarrollo de 1,5 millones de metros cuadrados de superficie construida, concentrados en una ubicación central, con el fin de reactivar el centro de la ciudad. El plan, que contemplaba un horizonte de 20 años, comprendía actividades comerciales, establecimientos culturales y recreativos, cafés, restaurantes, servicios, estudios profesionales y actividades comerciales de mediana envergadura (tales como imprentas y empresas dedicadas a

embalaje y depósito), que podrían ubicarse adecuadamente en los 16 antiguos depósitos portuarios renovados. A fin de compensar una evidente falta de espacios verdes en los alrededores del centro de la ciudad, se propusieron espacios verdes, tales como un parque central metropolitano, una reserva ecológica y la rehabilitación de la Costanera Sur. Dado el supuesto original de que predominarían los edificios de oficinas, la cantidad de unidades habitacionales prevista fue de menos de 3.000 (sin embargo, el uso residencial experimentó una mayor demanda, por lo que, en la actualidad, existen aproximadamente 11.000 unidades habitacionales).

Durante la tercera etapa (1996–2000), se realizó la mayor parte de las obras públicas y los gastos del proyecto aumentaron en gran manera junto con las ventas de terrenos. A lo largo de esta etapa, el costo por metro cuadrado de construcción no varió en forma significativa, ya que osciló entre 150 y 300 dólares por metro cuadrado hasta finales de la década (todos los precios mencionados se refieren a dólares estadounidenses). En esta tercera etapa, el perfil de los inversores había evolucionado de un grupo pionero inicial formado por pequeñas y medianas empresas que enfrentaban altos niveles de riesgo (1989–1993) a grandes firmas que invertían en productos de eficacia comprobada. Para el

año 2001, quedaban pocos terrenos públicos para vender y la empresa pública poseía suficientes activos líquidos para finalizar las obras públicas necesarias para el proyecto.

La cuarta etapa del desarrollo incluye dos fases: de 2001 a 2003, y de 2004 a la actualidad. Al principio, el proyecto sufrió las turbulencias económicas, financieras y políticas asociadas con la crisis fiscal de 2001, impulsada por la falta de pago del gobierno respecto de su deuda externa. Durante todo este período, la CAPM enfrentó altos niveles de incertidumbre gubernamental, por lo que las ventas de terrenos se detuvieron. No obstante, con posterioridad a las elecciones presidenciales del año 2003, el país retomó las negociaciones internacionales, reestructuró su deuda externa y mejoró significativamente sus condiciones económicas.

Al mismo tiempo, la CAPM pudo resolver ciertos litigios que existían sobre algunos terrenos, que posteriormente vendió y con cuyos ingresos pudo completar las obras públicas necesarias en el lugar.

A medida que los terrenos disponibles en Puerto Madero se volvían escasos, los desarrolladores recurrieron a las áreas que rodeaban el centro de la ciudad a modo de sitios alternativos para la inversión. La escala y complejidad del redesarrollo del puerto atrajo inversores que poseían conexiones más estrechas con los mercados financieros, tanto nacionales como internacionales. Muchos desarrolladores decidieron invertir en el centro en lugar de los suburbios. De esta manera, el proyecto tuvo éxito al redireccionar las tendencias del mercado para alinearlas con las prioridades de las políticas urbanas, un cambio que no hubiera existido sin la intervención del estado.

### Logros del proyecto

En la actualidad, el proyecto se encuentra casi completo, con aproximadamente 1,5 millones de metros cuadrados de superficie construida, según lo planificado. Desde el comienzo hasta su finalización, los fondos para el proyecto provinieron completamente de la venta de terrenos y concesiones.

Para el año 2011, la CAPM había vendido aproximadamente 257,7 millones de dólares en propiedades, invertido 113 millones de dólares en obras públicas, e incurrido en unos gastos generales de cerca de 92 millones de dólares, entre honorarios de gestión y otros gastos operativos. Los precios inmobiliarios aumentaron de 150

dólares el metro cuadrado a principios de la década de 1990 a 1.200 dólares el metro cuadrado en la actualidad. El proyecto atrajo una cantidad considerable de inversiones del sector privado, además de la transferencia de terrenos del estado.

El proyecto agregó cuatro masas de agua de grandes dimensiones (por un total de 39 hectáreas) y 28 hectáreas de espacios verdes al sistema de parques de la ciudad.

También se facilitó la apertura de la reserva ecológica y se renovó el acceso a la explanada sur, conocida como la

Costanera Sur, diseñada a principios del siglo XX por Jean-Claude Nicolas Forestier, quien también diseñó el Paseo del Prado en La Habana, Cuba. El centro adyacente representa nuevamente el punto de referencia indiscutido de la actividad pública, administrativa, financiera y comercial de alto nivel.

Puerto Madero fomentó además el crecimiento económico de la zona que, en última instancia, se tradujo en una mayor recaudación impositiva. Como iniciativa estatal, desencadenó más de 2,5 mil millones de dólares en inversiones privadas, con un valor actual de más de 6 mil millones de dólares. Aunque no tenemos a disposición datos contables completos, los ingresos derivados del impuesto a las ganancias societario se estiman en 158 millones de dólares, y los impuestos pagados

---

**Desde el comienzo hasta su finalización, los fondos para el proyecto provinieron completamente de la venta de terrenos y concesiones.**

---

**La reserva ecológica permite tener vistas del horizonte urbano.**



© Luis Sandoval Mandujano



**Los bares y clubes en los diques reacondicionados iluminan el puerto por las noches.**

por la empresa pública ascienden a 19,86 millones de dólares. Los nuevos propietarios de los inmuebles pagan aproximadamente 12,4 millones de dólares al año en concepto de impuestos inmobiliarios al gobierno de la ciudad. Una vez que haya finalizado la construcción, se calcula que los ingresos por impuestos inmobiliarios alcanzarán 24,3 millones de dólares al año.

El proyecto también estimuló el crecimiento del mercado laboral. Al día de hoy, las construcciones privadas en Puerto Madero comprendieron cerca de 450 millones de dólares en costos laborales, es decir, el equivalente a 900.000 meses de trabajo o 3.750 empleos por año, distribuidos en 20 años. Las inversiones del proyecto en obras públicas generaron 313 empleos por año durante 20 años, además de 26.777 empleos administrativos para el año 2006 y 45.281 empleos en el área de servicios para el año 2010. Estas cifras demuestran el papel vital que este proyecto ha representado en la estimulación de la economía de la ciudad.

#### **Reducción de la rentabilidad**

A pesar del éxito general de Puerto Madero, para muchos observadores, los resultados sociales no fueron satisfactorios. La causa principal fue la rápida venta de grandes parcelas de terreno durante el período de venta más dinámico, es decir, de 1996 a 1999. Algunas de estas parcelas tenían el tamaño

de una cuadra completa del centro y, en la actualidad, se encuentran ocupadas por torres que funcionan, de alguna manera, como comunidades verticales cerradas. Además, resultó necesario que las empresas de mayor envergadura y mejor equipadas se encargaran de los enormes volúmenes de construcción, lo que excluyó a las pequeñas y medianas empresas. Así, la morfología de las grandes parcelas de terreno definió esencialmente los tipos de empresa y los tipos de producto que se ofrecerían y el perfil social de los posibles compradores.

Además, la estrategia de comercialización de los desarrolladores privados influyó en el discurso general del proyecto,

diluyendo así los objetivos de inclusión social de la gestión pública con el fin de favorecer la creación de un barrio de características exclusivas. Los ciudadanos con alto poder adquisitivo y los empresarios de alta gama codician los espacios residenciales y comerciales de Puerto Madero. A la CAPM le resulta difícil proteger el carácter público aun de los nuevos espacios abiertos del distrito, como por ejemplo la reserva ecológica, debido a que los residentes del distrito portuario con alto poder adquisitivo desalientan en gran manera la realización de actividades recreativas y deportivas que pudieran atraer a los porteños provenientes de toda la ciudad. En este sentido, la CAPM se limitó a articular los intereses de los empresarios privados y los residentes existentes, ignorando las políticas diseñadas para el beneficio de muchos habitantes de la ciudad. Las viviendas económicas y otros elementos que hubieran garantizado la diversidad en la demografía residencial de la zona no formaban parte de la tarea encomendada a la CAPM. Se planificaron varios programas sociales con este objetivo como parte de la estrategia más amplia para el centro de la ciudad, pero estos programas nunca se materializaron, lo que generó el aislamiento de Puerto Madero como un área de desarrollo para una elite.

La escala del proyecto de Puerto Madero, que hubiera sido imposible de gestionar y demasiado

riesgosa para los inversores privados en ese momento, demuestra que el sector público es capaz de asumir un papel de liderazgo en el desarrollo de la ciudad. Sin embargo, también demuestra que los estándares socialmente progresivos son difíciles de mantener una vez que el proyecto se vuelve prestigioso y los crecientes valores inmobiliarios aumentan la presión impuesta por los desarrolladores privados. La capacidad de Puerto Madero de autofinanciarse representó una espada de doble filo. Por un lado, permitió que se llevara a cabo un proceso de desarrollo dirigido por el estado sin incurrir en costos del gobierno. Debido a que la empresa pública podía diferir el pago de dividendos a sus accionistas, fue capaz de capitalizar las ganancias obtenidas por las ventas de los terrenos y reinvertirlas en obras y servicios públicos destinados a la zona. El barrio abierto y accesible, dotado de obras de infraestructura pública y espacios abiertos, protegía en gran medida el interés público. Asimismo, el proyecto estimuló la actividad económica y contribuyó a un patrón de desarrollo general más eficiente en toda la ciudad, los cuales representan dos objetivos importantes de la gestión pública.

Sin embargo, los resultados habrían sido mejores si hubiera existido un apoyo financiero proveniente de préstamos de agencias multilaterales a fin de coordinar en forma óptima el ritmo de las ventas y tomar mejores decisiones a largo plazo que impulsaran el beneficio público del proyecto. La flexibilización de los requisitos de licitación sobre lotes de grandes dimensiones durante la segunda mitad de la década de 1990 aumentó las ventas, aunque provocó que la mayor parte de la plusvalía de los terrenos derivada del último aumento de precios inmobiliarios se devengara a favor de los grandes inversores que se habían comprometido en primera instancia.

En el año 2011, la CAPM transfirió el mantenimiento de todas las áreas desarrolladas a la ciudad y se comprometió a finalizar las restantes obras públicas para el año 2013. En la actualidad, los ingresos y los gastos de la CAPM están equilibrados. Los ingresos se ven limitados al alquiler de los diques y los lugares de estacionamiento. Los bienes de la CAPM consisten en varias propiedades (oficinas, lotes), cuyo producto constituye las ganancias de la empresa y cuyo valor de mercado se calcula en aproximadamente 50 millones de dólares. Estas ganancias podrían servir para iniciar nuevos emprendimientos de capital, o podrían transferirse

a los accionistas cuando decidan disolver la CAPM. La solidez de los estados contables de la CAPM es una realidad, aunque la crítica de las que fue objeto durante el desarrollo de Puerto Madero podría constituir un obstáculo al acceso del gobierno a nuevos emprendimientos.

La inversión pública inicial en Puerto Madero fue de 120 millones de dólares, conformada por el terreno (tasado originalmente en 60 millones de dólares) y un conjunto de servicios intangibles, tales como el diseño del proyecto, la reconocida experiencia y la consultoría. Las ventas totales de terrenos ascendieron a 257,7 millones de dólares, con un costo general (administración, impuestos) de cerca de 92 millones de dólares (sin contar los costos de puesta en marcha, que no implicaron operaciones monetarias), lo que deja una modesta tasa de retorno. Aunque los precios deberían haber sido promocionales durante la etapa inicial del desarrollo, los valores de venta podrían haberse aumentado al transcurrir el tiempo si dichas ventas se hubieran programado con el fin de aprovechar el aumento de los precios de mercado. Para obtener tasas de retorno más altas, hubiera sido necesario un valor de venta promedio más alto, una mejor programación de la venta de los terrenos y un compromiso más modesto en cuanto a las obras públicas, tales como la infraestructura, el espacio público y los parques. La CAPM podría haber ahorrado una cantidad considerable si la construcción de puentes y pasarelas no se hubieran extendido más allá del perímetro del proyecto, bajo la jurisdicción municipal.

Los resultados del proyecto hubieran sido muy diferentes si los terrenos se hubieran vendido sin mejoras o si el proyecto hubiera estado en manos de desarrolladores privados. En este sentido, resulta importante destacar que, al momento de esbozar el proyecto, el riesgo se consideraba, en general, alto, y la escala de inversión superaba la capacidad de los inversores privados locales. De manera similar, los inversores internacionales no hubieran estado dispuestos a asumir este nivel tan alto de riesgo sin mayores concesiones de parte del gobierno. Además, los desarrolladores privados estaban interesados en promover proyectos de gran envergadura con acceso restringido casi exclusivamente a los propietarios. Mediante el control ejercido por el gobierno a través de la empresa pública se garantizaron ciertos atributos finales del proyecto, tales como el aporte de espacios públicos y el carácter

holístico del desarrollo, con el fin de asegurar los beneficios para la comunidad.

### Conclusión

Podría decirse que los objetivos originales del proyecto (estimular la actividad económica, afirmar el rol del centro de la ciudad, contribuir a la reducción de patrones de desarrollo no deseados y mejorar las condiciones de vida) se han cumplido. El proyecto de Puerto Madero generó empleos, estimuló la economía de la ciudad, atrajo grandes niveles de inversiones y sumó complejidad al centro de la ciudad, lo que contribuyó a su preeminencia y dio como resultado mejoras en las áreas

circundantes. Creó además espacios abiertos de alta calidad, renovó el sistema metropolitano de parques y mejoró el patrón general de desarrollo en Buenos Aires.

No obstante, la relajación de los controles de calidad, el amplio alcance de los proyectos y la rapidez con que se han vendido los terrenos en ciertos momentos provocaron una reducción de los posibles ingresos que el proyecto hubiera podido

devengar en beneficio del sector público y redundaron en una disminución de la capacidad de redistribución de esta iniciativa. El acceso al crédito hubiera fortalecido la posición de la CAPM y permitido una programación cuidadosa de las ventas de los terrenos y de las mejoras en la zona. Resulta alentador que la ocupación residencial haya excedido en gran medida las proyecciones originales, con lo que se consolidó una tendencia de repoblar el centro de la ciudad, aunque el proyecto debería haber incluido un porcentaje de viviendas económicas.

Estos resultados revelan la complejidad de llevar a cabo múltiples iniciativas con el fin de obtener un resultado social equilibrado. Puerto Madero no logró incorporar una mayor combinación social, debido a que no se llevaron a cabo otras estrategias para el centro de la ciudad, como por ejemplo la recuperación de edificios del patrimonio histórico. Las futuras iniciativas de gestión de proyectos urbanos deberían contemplar factores que aseguraran la continuidad de las políticas. Dentro de este marco, resulta importante impulsar la participación entre los beneficiarios de intervenciones específicas, tales

como las viviendas económicas, ya que su participación y compromiso representan la garantía más sólida para la continuidad de las políticas.

Finalmente, el proyecto de Puerto Madero señala la capacidad que el estado ha demostrado tener al tomar la iniciativa de dirigir el proceso de desarrollo urbano. En este caso, el estado dejó a un lado su rol normativo y se hizo cargo de una iniciativa de redesarrollo importantísima. La CAPM demostró su capacidad de sustentar un complejo proyecto de regeneración urbana durante un tiempo prolongado y de mantenerse a flote en medio de un clima político turbulento y una grave crisis económica. La constitución de la empresa pública representa una innovación creativa en cuanto a la gestión urbana, ya que ofrece un claro ejemplo de cómo lograr el autofinanciamiento de un proyecto y la cooperación interjurisdiccional respecto del gobierno urbano. En este sentido, la experiencia de Puerto Madero sirve como un modelo convincente para la gestión urbana interjurisdiccional y reafirma el rol positivo que puede representar el estado en las iniciativas de planificación de la ciudad. 

Algunas de estas parcelas, en la actualidad, se encuentran ocupadas por torres que funcionan, de alguna manera, como comunidades verticales cerradas.

### SOBRE LOS AUTORES

**ALFREDO GARAY** fue secretario de planificación en Buenos Aires cuando comenzó el megaproyecto Puerto Madero, y todavía se desempeña en el directorio de la CAPM. Arquitecto y catedrático en la Universidad de Buenos Aires, Garay ha recibido numerosos premios nacionales e internacionales en los campos de gestión urbana y organización de intervenciones de gran envergadura. Contacto: garayhansen@gmail.com.

**LAURA WAINER** es arquitecta y planificadora urbana en Buenos Aires. En el año 2012, recibió la beca Fulbright, la beca internacional de investigación Delta Kappa Gamma y la beca del presidente de la New School de Nueva York. Contacto: wainer.laura@gmail.com.

**HAYLEY HENDERSON** se ha desempeñado como planificadora urbana en Buenos Aires y en Brisbane, Australia. En la actualidad, es candidata a un doctorado en planificación urbana en la Universidad de Melbourne, Australia. Contacto: hayleyhen@gmail.com.

**DEMIAN ROTBART** es arquitecto, planificador urbano y profesor adjunto de planificación urbana en la Universidad de Buenos Aires. Contacto: demian.rotbart@gmail.com.

# El camino a la recuperación

## CÓMO GOBERNAR LA RECONSTRUCCIÓN DESPUÉS DE UNA CATÁSTROFE



© iStockphoto.com

*Laurie A. Johnson y Robert B. Olshansky*

Imagínese por un instante que usted es un líder político –un primer ministro, presidente o gobernador– y que se despierta con la noticia de que se produjo un desastre natural. Hubo víctimas, se derrumbaron edificios, la infraestructura está colapsando y los líderes locales necesitan desesperadamente recursos adicionales y soporte.

Usted responde inmediatamente, enviando personal y equipos a la zona del desastre y prometiendo ayuda adicional a los líderes locales. Su país, como muchos en el mundo, ha institucionalizado un sistema de respuesta escalonado, que va incorporando por niveles a los gobiernos regional, estatal y nacional a medida que las demandas de la catástrofe exceden la capacidad de respuesta local. Pero a los pocos días, o incluso horas –incluso antes de haber tratado a todas las víctimas y de haber hecho un recuento de todos los ciudadanos, antes

de haber quitado los escombros de las calles y de haber restaurado los servicios básicos– otros líderes y los medios de comunicación ya están exigiendo respuestas a cuestiones que usted no ha tenido siquiera tiempo para considerar. ¿Cuánto dinero se destinará a la reconstrucción? ¿Qué criterios se usarán para guiarla? ¿Se permitirá a todos los propietarios que reconstruyan sus propiedades? ¿Quién dirigirá el proceso? ¿Es necesaria una nueva institución o estructura de gobierno para reducir las trabas burocráticas y acelerar la reconstrucción?

Este artículo reseña las investigaciones en curso sobre el papel de los diversos niveles de gobierno en la recuperación y reconstrucción exitosa después de una catástrofe (tabla 1). Representa la síntesis de dos décadas de investigaciones y prácticas de planificación sobre recuperación después de algunos de los desastres más grandes de nuestra era en los Estados Unidos, Japón, China, Taiwán, Indonesia,

**El terremoto de 2011 en Nueva Zelanda cercenó esta calle en Christchurch.**

India, Nueva Zelanda, Australia, Chile y otros lugares. Su propósito es extraer lecciones comunes en estos ambientes tan diversos y ayudar a facilitar la recuperación de comunidades afectadas por desastres en el futuro.

**La gestión de recuperación en el mundo**

Los gobiernos responsables de la reconstrucción después de catástrofes enfrentan una serie extraordinaria de desafíos de gestión. El primer desafío es la compresión de las actividades en el tiempo y concentradas en el espacio, ya que ciudades construidas en el curso de décadas, si no siglos, se destruyen o dañan de improviso, y se deben reconstruir en una fracción del tiempo que se tardó en edificarlas. Esta tensión genera un segundo desafío: una aguda tensión entre velocidad y reflexión, ya que los diversos actores del proceso de recuperación en las comunidades afectadas tratan de tomar con urgencia decisiones bien pensadas y meditadas que aseguren recuperación óptima a largo plazo. Estos dos fenómenos generan un tercer desafío: la necesidad de acceder inmediatamente a una gran cantidad de dinero e información, las dos monedas más valiosas en la recuperación posterior a una catástrofe.

Para satisfacer estas demandas, los gobiernos de todos los países crean nuevas agencias de ayuda o reorganizan de manera significativa sus organizaciones existentes después de cada catástrofe importante. La causa más común de estas transformaciones en el gobierno después de una catástrofe es la falta de capacidad. Los gobiernos siguen teniendo que atender sus actividades diarias normales, y al mismo tiempo coordinar la reconstrucción o reinención de las comunidades afectadas, de manera que crean o designan una entidad que pueda centrarse diariamente en la reconstrucción y coordinar las actividades pertinentes de las múltiples agencias gubernamentales. Estas agencias de recuperación, designadas generalmente para una variedad de propósitos e instancias gubernamentales, se hacen cargo de una gama de funciones esenciales, a medida que se reconstruyen la infraestructura, las viviendas y la actividad económica. Difieren en el tipo y escala de coordinación que brindan; el alcance de su autoridad, especialmente con respecto al flujo de dinero e información; y el nivel de gobierno en el que actúan, ya sea nacional, estatal o intergubernamental.

Los gobiernos nacionales gestionan las catástrofes de gran envergadura al nivel político más alto,

<b>TABLA 1</b> <b>Experiencias de gestión de recuperación alrededor del mundo</b>	
<b>Australia</b>	
Autoridad de Reconstrucción y Recuperación de Incendios Forestales de Victoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituida después de los incendios forestales de febrero de 2009, desmantelada en junio de 2011; sus operaciones se transfirieron a departamentos gubernamentales, concejos locales y grupos sin fines de lucro.</li> <li>• Departamento a nivel estatal formado mediante un acuerdo nacional-estatal.</li> <li>• Tenía amplios poderes y responsabilidad de liderar y coordinar la recuperación y reconstrucción, incluyendo la planificación y reconstrucción concreta a nivel estatal y de comunidad.</li> </ul>
Autoridad de Reconstrucción de Queensland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecida en febrero de 2011 tras las inundaciones de 2010–2011 en Queensland; todavía existe.</li> <li>• Autoridad legal a nivel estatal, establecida por el parlamento estatal.</li> <li>• Tiene amplios poderes para decidir las prioridades de recuperación, trabajar de cerca con las comunidades, recabar información sobre propiedades e infraestructura, compartir datos con todos los niveles del gobierno, coordinar y distribuir ayuda económica, implementar las prioridades estratégicas de la junta y facilitar la mitigación de inundaciones.</li> </ul>
<b>Chile</b>	
Ministerio de Vivienda y Urbanismo —MINVU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principal agencia nacional encargada de la reconstrucción y el desarrollo del plan de reconstrucción nacional después del terremoto y maremoto de 2010 en Chile.</li> <li>• Comité interministerial establecido por el presidente de Chile. Incluye a representantes del MINVU y todos los demás ministerios nacionales involucrados en la recuperación y reconstrucción; coordina el presupuesto nacional y las finanzas, integra el trabajo de ministerios involucrados en la reconstrucción, y coordina y supervisa la implementación de proyectos complejos a lo largo del tiempo.</li> </ul>
<b>China</b>	
Cuartel General de Ayuda para Terremotos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituido después del terremoto de 2008 en Wenchuan.</li> <li>• Establecido dentro del Consejo Estatal de China (el gabinete de China); su director nominal es el primer ministro.</li> </ul>

**TABLA 1**  
**Experiencias de gestión de recuperación en el mundo (CONTINUACIÓN)**

<b>India</b>	
Autoridad para la Gestión de Catástrofes del Estado de Gujarat (GSDMA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituida después del terremoto de 2001; todavía existe.</li> <li>• Formada administrativamente como agencia de implementación del estado; formalizada más adelante por medio de legislación en 2003.</li> <li>• Agencia a nivel de gabinete; su presidente es el jefe de gobierno.</li> <li>• Cuenta con amplios poderes para gestionar los fondos públicos de recuperación (provistos por el gobierno de India, Gujarat y donantes internacionales), fijar políticas, publicar pautas de recuperación, y planificar, coordinar y supervisar la recuperación.</li> </ul>
Abhiyan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecida después del terremoto de 2001 en Gujarat; todavía existe.</li> <li>• Una red de 30 ONG que facilita las actividades entre las ONG, comunidades y el gobierno.</li> <li>• Avalada y respaldada formalmente por el gobierno.</li> </ul>
Unidad de Gestión de Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creada después del terremoto de 1993 en el estado de Maharashtra.</li> <li>• Implementó las políticas establecidas por un subcomité de políticas de recuperación a nivel de gabinete.</li> <li>• Enfocada en la implementación de proyectos de reconstrucción comunitaria, con autoridad para supervisar otras agencias estatales y contratar a consultores.</li> </ul>
<b>Indonesia</b>	
Agencia de Reconstrucción y Rehabilitación—BRR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituida después del maremoto de 2004 en el Océano Índico, con una duración de 4 años.</li> <li>• Operó bajo la autoridad del presidente.</li> <li>• Tenía un margen considerable para coordinar, supervisar e implementar las actividades de recuperación; se hizo cargo de la reconstrucción de viviendas cuando otras agencias fracasaron en su intento.</li> <li>• Construyó capacidad para el gobierno de Aceh después de 30 años de conflicto armado.</li> </ul>
Equipo de Coordinación para la Rehabilitación y Reconstrucción—TTN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecido por decreto presidencial después del terremoto de 2006 en las provincias de Yogyakarta y Java Central.</li> <li>• Equipo de coordinación de representantes nacionales y provinciales.</li> <li>• Mejoró la coordinación y comunicación entre el gobierno central y los gobiernos locales.</li> </ul>
<b>Japón</b>	
Agencia de Reconstrucción Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituida después del terremoto y maremoto del 11 de marzo de 2011; sigue existiendo.</li> <li>• Agencia nacional responsable en forma directa ante el primer ministro.</li> <li>• Fija pautas de planificación local, aprueba planes locales de recuperación y coordina el trabajo de ministerios nacionales a medida que implementan la reconstrucción.</li> </ul>
<b>Nueva Zelanda</b>	
Autoridad de Recuperación del Terremoto de Canterbury	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituida después del terremoto de 2011 en Christchurch; su mandato vence en abril de 2016.</li> <li>• Agencia nacional, que reporta a un ministro especial a nivel de gabinete nombrado para la recuperación del terremoto de Canterbury.</li> <li>• Amplios poderes para liderar la política y planificación de recuperación, y para manejar las funciones críticas de recuperación y reconstrucción para el gobierno nacional y los gobiernos locales.</li> </ul>
<b>Taiwán</b>	
Comisión de Recuperación Post-Terremoto del 921	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituida después del terremoto de 1999 en la zona central de Taiwán.</li> <li>• Organización nacional temporal formalizada por decreto presidencial; disuelta en 2006.</li> <li>• Agencia del gobierno central liderada por tres ministros de estado; incluyó a representantes de varios departamentos nacionales.</li> <li>• Responsable de todas las actividades de recuperación después del terremoto.</li> </ul>
Consejo de Reconstrucción Post-Desastre de Morakot	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituido después del tifón de 2009 en el sur de Taiwán.</li> <li>• Agencia del gobierno central siguiendo el modelo de la Comisión de Recuperación Post-Terremoto del 921.</li> <li>• Responsable de todas las actividades de ayuda y reconstrucción.</li> </ul>
<b>Estados Unidos</b>	
Corporación de Desarrollo del Bajo Manhattan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituida después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001; sigue en funcionamiento.</li> <li>• Corporación conjunta de la ciudad y el estado, gobernada por una junta directiva de 16 miembros (la mitad nombrada por el gobernador de Nueva York y la otra mitad por el alcalde de Nueva York).</li> <li>• Agencia líder en la planificación de reconstrucción del bajo Manhattan; responsable de la distribución de fondos federales de reconstrucción.</li> </ul>
Autoridad de Recuperación de Luisiana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituida después del huracán Katrina en 2005; expandió su alcance después del huracán Rita en 2005; desmantelada en 2010.</li> <li>• Agencia estatal que estableció las políticas de recuperación, realizó recomendaciones sobre políticas de recuperación al gobernador y la asamblea legislativa, y supervisó las actividades de recuperación de las agencias estatales.</li> </ul>

movilizando los recursos financieros de las reservas nacionales o de ayuda internacional, y proporcionando el nivel de respaldo necesario a los niveles menores de gobierno en la localidad afectada por el desastre. Cuando se producen grandes catástrofes que trascienden los límites estatales o provinciales, los gobiernos nacionales también adoptan un papel activo en el desarrollo de las políticas de recuperación, y crean organizaciones para asistirlos. Algunos ejemplos son la Agencia de Reconstrucción Nacional de Japón, establecida después del terremoto y maremoto de 2011; la

---

**Algunas de estas parcelas, en la actualidad, se encuentran ocupadas por torres que funcionan, de alguna manera, como comunidades verticales cerradas.**

---

Autoridad de Recuperación del Terremoto de Canterbury en Nueva Zelanda, creada después de la secuencia de terremotos de 2010 y 2011 en Christchurch; y el Cuartel General de Ayuda para Terremotos en China, después del desastre de 2008 en Wenchuan. Cada uno de estos organismos internacionales se atenía a la dirección de la administración nacional, su autoridad derivaba

de los niveles más altos de gobierno y articulaban sus políticas con la aprobación de la administración vigente.

De forma similar, las agencias de recuperación a nivel estatal en general se crean como respuesta directa a catástrofes que afectan una región u otra jurisdicción subnacional. La autoridad y legalidad de estas entidades están más limitadas por la posición secundaria y subnacional de la entidad que les otorga autoridad en el gobierno. Ejemplos de estas entidades son la Autoridad de Gestión de Catástrofes del Estado de Gujarat (GSDMA), creada después del terremoto de 2001 en India Occidental; la Autoridad de Recuperación de Luisiana, fundada después del huracán Katrina en 2005; la Autoridad de Recuperación y Reconstrucción de Incendios Forestales (VBRRA) del estado de Victoria, establecida después de los incendios forestales de 2009 en Australia; y la Autoridad de Reconstrucción del estado de Queensland, establecida después de las inundaciones en Australia en el verano de 2010-2011.

Existe una tercera clase de organizaciones diseñadas para operar entre distintos niveles de gobierno, como la Corporación de Desarrollo del Bajo Manhattan, creada como una asociación entre el

estado y la ciudad para planificar y financiar las actividades de recuperación después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en la Ciudad de Nueva York. Otro ejemplo, la Agencia de Rehabilitación y Reconstrucción (BRR), creada en Aceh, Indonesia, después del maremoto de 2004, consistía en tres agencias independientes cuya composición provenía de una amplia gama de actores locales y nacionales. En forma similar, el Equipo de Coordinación para Rehabilitación y Reconstrucción (TTN) del gobierno indonesio después del terremoto de 2006 en Yogyakarta y Java Central fue diseñado como puente entre agencias nacionales y locales, y también supervisó e investigó los problemas de implementación a nivel local.

En algunos casos, los gobiernos deciden modificar o adaptar instituciones y procedimientos existentes para ayudar a gestionar la recuperación. Por ejemplo, Chile estableció un comité interministerial a nivel nacional después del terremoto y maremoto de 2010, pero el Ministerio de Vivienda y Urbanismo existente amplió sus funciones y responsabilidades, y coordinó los esfuerzos de planificación e implementación a nivel nacional.

### **El control del dinero, la información, la colaboración y el tiempo**

Considerando estos factores comunes a todos los entornos de recuperación posteriores a catástrofes, nuestra investigación demuestra que la clave para gobernar efectivamente estas crisis de gran envergadura es el control del dinero, la información, la colaboración y el tiempo. Ofrecemos en este artículo algunos ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas en nuestros diversos estudios de organizaciones a nivel de país.

#### ***1. La gestión del dinero: obtención y distribución de fondos en forma eficiente, efectiva y equitativa para la recuperación***

Cuando se tiene que movilizar una gran cantidad de fondos públicos en la reconstrucción después de desastres, el verdadero poder reside en el nivel de gobierno que controla el flujo de dinero y cómo lo adquiere, asigna, desembolsa y audita. A veces, la organización encargada de la recuperación asume algunos o todos estos poderes, y otras veces toda la autoridad de financiamiento reside en el mismo lugar que antes de la catástrofe: las ramas legislativa y administrativa. Algunas funciones importantes en el entorno posterior al desastre son la fijación de

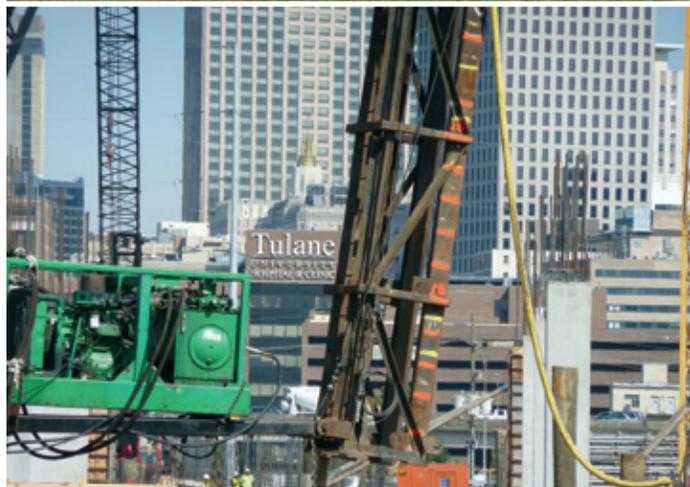
políticas y prioridades para asignar grandes sumas de dinero, y el establecimiento de sistemas de contabilidad que permitan el desembolso oportuno de fondos críticos, proporcionando al mismo tiempo transparencia y minimizando la corrupción.

Algunas organizaciones, como la entidad a nivel estatal GSDMA de India, se establecen específicamente para reunir todos los fondos de recuperación en un solo lugar, para poder asignarlos y desembolsarlos más adelante. Algunas entidades, como una de las tres ramas de la agencia intergubernamental BRR de Indonesia, se crean para auditar y controlar en forma independiente los gastos de las organizaciones a cargo de implementar la recuperación. En contraste, la Autoridad de Recuperación de Luisiana, una agencia a nivel estatal, recomendaba las prioridades de financiamiento al estado y proporcionaba supervisión en la medida de lo necesario, pero no tenía control directo sobre los fondos. La Agencia de Reconstrucción Nacional de Japón recibió fondos nacionales y asignó el dinero a los ministerios nacionales y gobiernos locales pertinentes.

**2. El aumento del flujo de información: recopilación, integración y diseminación efectivas de información para mejorar la toma de decisiones y las acciones de todos aquellos involucrados en la recuperación.**

Una demanda crítica es acelerar y ampliar el flujo de información entre aquellos involucrados en la recuperación sobre la dinámica de las medidas de reconstrucción y las oportunidades emergentes. Este desafío comprende los procesos de planificación y participación pública que proporcionan información a los ciudadanos y las instituciones involucradas en la recuperación, facilitan la comunicación y las innovaciones entre los encargados de la recuperación, y comunican las inquietudes de los ciudadanos a agencias gubernamentales y ONG de manera oportuna. También exige intercambiar información entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y establecer foros para facilitar la coordinación.

En Victoria, Australia, después de los incendios forestales de 2009, los líderes nacionales y estatales colaboraron con las comunidades afectadas para formar más de 30 comités locales de recuperación, que tuvieron la responsabilidad de desarrollar un plan de recuperación comunitario e identificar



**Destrucción y reconstrucción en Nueva Orleans después del huracán Katrina en 2005.**

© Robert B. Oshansky

prioridades y proyectos locales. Estos comités fueron utilizados por los gobiernos estatales y el gobierno nacional como puntos focales para la distribución de financiamiento local, y por las comunidades locales para recaudar fondos adicionales y establecer pautas normativas locales de reconstrucción. En Yogyakarta, Java, después del terremoto de 2006, TTN mantuvo mutuamente informadas a agencias locales y nacionales sobre las actividades realizadas por las demás, lo cual, a su vez, ayudó a alertar a los funcionarios sobre problemas potenciales.

Una función crítica, apropiadamente provista por una agencia con respaldo gubernamental, es la adquisición, síntesis y distribución de información básica sobre el daño causado, las actividades de reconstrucción, problemas sociales y económicos con la población, y varios indicadores de recuperación. Dichas agencias publican informes periódicos del progreso realizado y controlan los indicadores de recuperación, como lo han hecho tanto la Agencia de Reconstrucción Nacional en Japón y la Autoridad de Recuperación del Terremoto de Canterbury en Nueva Zelanda, usando una variedad de mecanismos de comunicación, como publicaciones en sitios web, comunicados de prensa, boletines y foros. La información frecuente de fuentes confiables puede ayudar a que todos los

actores comprendan el entorno de recuperación actual, y también a reducir los rumores y la información falsa.

---

**Algunas de estas parcelas, en la actualidad, se encuentran ocupadas por torres que funcionan, de alguna manera, como comunidades verticales cerradas.**

---

***3. El fomento de la colaboración: construcción de capacidad y competencia sustentable para una recuperación a largo plazo mediante la colaboración y coordinación genuinas, tanto horizontalmente entre grupos locales como***

***verticalmente entre los distintos niveles de gobierno.***

Las agencias jerárquicas organizadas verticalmente, con organigramas claros y canales de comunicación bien definidos, en general no se adaptan bien a la gestión de recuperación después de catástrofes, porque la falta de “conexión” a través de las jerarquías verticales limita la colaboración y el flujo de información nueva y actualizada entre las organizaciones. Las agencias nacionales de los Estados

Unidos involucradas en la recuperación, por ejemplo, son más capaces de administrar programas individuales que de resolver problemas complejos que traspasan las fronteras institucionales gubernamentales.

En contraste, las agencias organizadas horizontalmente pueden promover la coordinación entre agencias y compartir información, permitiendo que grupos individuales se adapten a nuevos contextos e información sin perder su dependencia de la organización madre. Si hay múltiples estados o jurisdicciones locales involucradas, es esencial la cooperación entre ellas. La asistencia técnica y la construcción de capacidad en los organismos claves a cargo de la recuperación también son elementos importantes para que las organizaciones locales puedan adquirir la capacidad necesaria para una recuperación a largo plazo.

Después del huracán Katrina en 2005, la gobernadora Kathleen Blanco nombró a los miembros de la Autoridad de Recuperación de Luisiana, de manera que, desde el punto de vista técnico, se trataba de una extensión de la administración estatal. Pero, finalmente, la asamblea legislativa la formalizó. Como entidad bipartidaria por diseño, operaba en forma independiente en su interacción con funcionarios nacionales de los EE.UU. y gobiernos locales, realizaba recomendaciones de política y supervisaba las actividades de recuperación de las agencias estatales. Si bien su poder se limitaba a realizar recomendaciones de políticas, pudo ejercer una influencia considerable a múltiples niveles en una atmósfera políticamente muy contenciosa. También colaboró con las agencias nacionales para establecer normas de planificación para la recuperación a largo plazo de la comunidad, y ayudó a distribuir asistencia técnica y brindar otros recursos de planificación a escala regional, local y de barrio.

Dado que su poder emanaba de los líderes estatales, la GSMDA en India y la autoridad de reconstrucción de Queensland Australia pudieron coordinar exitosamente las actividades de otras agencias estatales. De forma parecida, el MINVU de Chile y las agencias de recuperación nacional de Taiwán contaban con una autoridad centralizada para poder coordinar las actividades de otras agencias nacionales. Abhiyan, una ONG avalada oficialmente por el gobierno de Gujarat en India, pero sin una autoridad gubernamental definida, también desempeñó un papel crucial en la coordi-

nación del trabajo de cientos de ONG y el establecimiento de una red de subcentros locales para proporcionar información y respaldo técnico.

El proceso de recuperación jerárquico después del terremoto de 2008 en Wenchuan, China, pudo reconstruir edificios rápidamente, pero dejó poco espacio para la innovación local, ya que carecía de una auténtica construcción de capacidad local ni participación en la toma de decisiones. Debido a que no siempre se tuvieron en cuenta las condiciones locales, la recuperación económica parece haber sido dispareja.

De igual manera, en muchas comunidades afectadas por el terremoto en la región de Tohoku de Japón, la recuperación se ha frenado porque el sistema jerárquico establecido bajo el gobierno nacional y la Agencia de Recuperación Nacional no deja espacio suficiente para la innovación local. Más aún, dentro del complejo y poderoso sistema ministerial japonés, la Agencia de Reconstrucción Nacional no tiene poder suficiente para forzar a otros ministerios a tomar determinadas medidas.

Cada vez más, las investigaciones demuestran que si los residentes participan en la planificación de reconstrucción, toleran más las demoras y están más satisfechos con los resultados. Sin embargo, aun el mejor ejemplo de proceso descentralizado necesita de una agencia que la encabece para establecer el marco de referencia y las reglas. Esta tendencia sugiere que los gobiernos deberían resistir el impulso de gestionar los detalles de la reconstrucción, y actuar menos como administradores y más como coordinadores y facilitadores del proceso.

#### ***4. El equilibrio en las limitaciones de tiempo: gestión efectiva de las necesidades locales inmediatas y urgentes de la recuperación, sin dejar de aprovechar satisfactoriamente las oportunidades de mejora a largo plazo.***

Los gobiernos deben equilibrar las tensiones entre velocidad y reflexión, y entre restauración y mejora a largo plazo. La manera fundamental para resolver estos desafíos es aumentar el flujo de información, tal como se describió anteriormente. Pero las agencias encargadas del proceso de recuperación han encontrado varias otras maneras específicas de ser veloces y al mismo tiempo generar mejoras.

Para acelerar la reconstrucción, frecuentemente hay oportunidades para agilizar los procesos buro-



**Edificios derrumbados y reconstruidos después del terremoto de 2008 en Wenchuan, China.**

© Robert B. Oshansky



Devastación y reparación después de los desastres recientes en Indonesia.

© Robert B. Oshansky

cráticos normales de toma de decisiones, sobre todo con respecto a permisos de edificación, sin comprometer la calidad. Como estos procesos frecuentemente involucran a múltiples agencias, una agencia de recuperación puede ser útil para facilitar u obligar a las agencias implicadas a cooperar de manera más efectiva.

El parlamento de Nueva Zelanda otorgó a la Autoridad de Recuperación del Terremoto de Canterbury (CERA) y a su ministro, una amplia gama de poderes unilaterales que permitiera una recuperación oportuna y coordinada del área de Christchurch. El Parlamento extendió los poderes de emergencia otorgados bajo la legislación anterior y postergó la fecha de vencimiento de dichos poderes a cuando se considerara adecuado, permitiendo que el ministro adquiriera suelo de forma obligatoria, y consintiendo la suspensión de todos los planes o políticas de uso del suelo nacionales, de los gobiernos locales, y de administración de transporte adoptadas bajo diferentes leyes. Ordenó a CERA que preparara un borrador de estrategia de recuperación en un plazo de nueve meses después de haberle conferido dichos poderes. Similarmente, le fijó un plazo de vencimiento de nueve meses al concejo municipal de Christchurch para crear un borrador de plan de recuperación para el distrito comercial del centro de la ciudad, que se había dañado.

La mayoría de las agencias de recuperación adopta medidas de reducción del riesgo de catástrofes en sus normas de recuperación. Un lema de recuperación común es “reconstruir mejor que antes”. El lema de la Autoridad de Recuperación de Luisiana fue: “Más seguro, más fuerte, más inteligente”. La forma más fácil de mejora después de una catástrofe es la adopción de normas de edificación resistentes a desastres. La incorporación de nuevas normas estructurales no tiene por qué retrasar el proceso de reconstrucción, pero las mejoras en el uso del suelo, como la reubicación de barrios o de comunidades enteras, puede requerir un tiempo considerable para la planificación y adquisición del suelo. Estos proyectos exigen un compromiso difícil entre rapidez, calidad de diseño y participación pública. Nueva Zelanda ha iniciado un importante proceso de compra de barrios que sufrieron graves daños en los terremotos de 2010–2011, y que siguen siendo vulnerables a futuros temblores. Japón está alentando la reubicación de comunidades costeras de zonas sensibles a

maremotos, y algunos de estos proyectos tardarán hasta diez años en completarse.

Una manera de gestionar estos objetivos de forma simultánea es respaldar procesos de planificación participativa para crear mejoras a largo plazo mientras se trata al mismo tiempo de satisfacer necesidades inmediatas. En muchos casos, los planificadores profesionales trabajaron con los barrios –como en Japón, Chile, Nueva Orleans y Bhuj, India–, pero cada proyecto también exigió compromisos difíciles para poder cumplir con los plazos. La creación de comités locales para planificar la recuperación en Victoria y Queensland, no obstante, es un buen ejemplo de sistemas estatales y nacionales de respaldo que ayudaron a construir capacidad local para llevar adelante los procesos de reconstrucción a lo largo del tiempo.

### Próximos pasos en nuestra investigación

Los gobiernos saben que tienen el deber de gestionar la información y el flujo de dinero entre los múltiples actores en un período de tiempo comprimido. Hasta aquí hemos identificado muchos ejemplos de cómo lograrlo. Pero, mejor aún, quisiéramos estar en condiciones de crear menús de opciones organizativas y de proceso, según lo dicte la combinación de magnitud del desastre y el alcance y los contextos económico, político, medioambiental y gubernamental.

También quedan varias preguntas: ¿Por qué siguen apareciendo los mismos problemas institucionales de una catástrofe a otra? ¿Hay alguna manera de evitar repetir algunos de ellos? ¿Cuáles son los resultados –tanto negativos como positivos– de estas disposiciones institucionales de las que pueden informar a futuros líderes que se enfrentan con desafíos de reconstrucción similares? ¿En qué tipo específico de asistencia técnica y construcción de capacidad de los gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales se deberían concentrar los donantes internacionales y los gobiernos nacionales para que puedan mejorar su tarea durante el proceso de recuperación? En catástrofes de gran escala, ¿cómo se escalonan los objetivos entrelazados de una recuperación (reconstrucción de hogares, barrios, ciudades, regiones, naciones) en términos de consistencia, eficiencia y eficacia? Y, ¿qué pasa cuando estas organizaciones creadas para gestionar la recuperación dejan de existir? ¿Queda suficiente capacidad en el lugar para sustentar a la comunidad a largo plazo? Al estudiar

las diversas experiencias nacionales y organizativas, podemos comprender mejor cómo el fenómeno de compresión del tiempo en la recuperación después de catástrofes afecta otras teorías de políticas públicas y la gestión municipal; la planificación, el desarrollo y la gestión del crecimiento del suelo; y la administración fiscal y de inversión de capital. 

---

**Algunas de estas parcelas, en la actualidad, se encuentran ocupadas por torres que funcionan, de alguna manera, como comunidades verticales cerradas.**

---

### ► SOBRE LOS AUTORES

---

*Los coautores de Clear As Mud: Planning for the Rebuilding of New Orleans [Claro como el fango: la planificación de reconstrucción en Nueva Orleans] (2010, APA Planners Press), LAURIE A. JOHNSON y ROBERT B. OLSHANSKY están colaborando actualmente en un libro e informe sobre enfoque en políticas de suelo sobre la gestión de recuperación después de catástrofes. Han estado investigando y practicando la planificación de recuperación después de catástrofes urbanas por todo el mundo durante las últimas dos décadas. Johnson es una planificadora urbana radicada en San Francisco, especializada en recuperación de desastres y gestión de riesgo de catástrofes. Olshansky es profesor de Planificación urbana y regional en la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Contacto: laurie@lauriejohnsonconsulting.com o robo@illinois.edu.*

### ► REFERENCIAS

---

- Alesch, Daniel J., Lucy A. Arendt, y James N. Holly. 2009. *Managing for Long-term Community Recovery in the Aftermath of Disaster*. Fairfax, VA: Public Entity Risk Institute.
- Chandrasekhar, Divya y Robert B. Olshansky. 2007. *Managing Development After Catastrophic Disaster: A Study of Organizations That Coordinated Post-Disaster Recovery in Aceh and Louisiana*. Milwaukee, Wisconsin.
- Olshansky, Robert B., Lewis D. Hopkins, y Laurie A. Johnson. 2012. *Disaster and recovery: Processes compressed in time*. *Natural Hazards Review*. 13(3): 173–178.
- Olshansky, Robert B., Laurie A. Johnson, y Kenneth C. Topping. 2006. *Rebuilding communities following disaster: Lessons from Kobe and Los Angeles*. *Built Environment*. 32(4): 354–374.
- Smith, G., y Dennis Wenger. 2007. *Sustainable disaster recovery: Operationalizing an existing agenda*. In *Handbook of disaster research (Handbooks of Sociology and Social Research)*. Ed. Havidan Rodriguez, 234–257. New York, NY: Springer.



*Tao Ran es profesor en la Escuela de Economía de la Universidad de Renmin en China, y director del Centro Chino de Economía y Gobierno Público de dicha universidad. También es senior fellow no residente del Instituto Brookings. Su campo de especialización se centra en la urbanización de China y en la economía política de la transición económica, la reforma del sistema de registro de suelo y hogares, y los gobiernos locales y las finanzas públicas en la zona rural de China. Sus varias investigaciones han aparecido en las revistas académicas Journal of Comparative Economics, Journal of Development Studies, Land Economics, Urban Studies, Political Studies, China Quarterly y Land Use Policy.*

*El Dr. Tao recibió su PhD en economía en la Universidad de Chicago en 2002. Desde hace tiempo es fellow de investigación en el Centro de Desarrollo Urbano y Política del Suelo de la Universidad de Pekín (PKU)-Instituto Lincoln, y fue previamente un fellow Shaw de investigación en economía china del Instituto de Estudios Chinos de la Universidad de Oxford. Con fondos de PKU-Instituto Lincoln y de otras agencias, como la Fundación Nacional de Ciencias de China, lideró un equipo de investigación y comenzó una encuesta amplia sobre los migrantes urbanos y agricultores desposeídos en 12 ciudades de cuatro áreas urbanizadas principales de China: el delta del río Yangtzé (provincias de Jiangsu y Zhejiang), del delta del río Perla (provincia de Guangdong), la región de Chengdu-Chongqing (provincia de Sichuan y municipalidad de Chongqing) y el área de la bahía de Bohai (provincias de Hebei y Shandong). También está trabajando en un proyecto piloto de modelos de revitalización de pueblos urbanos en la municipalidad de Shenzhen y el delta del río Perla. Contacto: rantao72@gmail.com*

# Tao Ran

**LAND LINES:** *¿Por qué es tan importante el estudio de economía política en China y su transición para el futuro del país?*

**TAO RAN:** Como consecuencia de un crecimiento de casi el diez por ciento en las últimas tres décadas, China se ha convertido en la estrella brillante de la economía global del siglo XXI. La gente se maravilla de la transformación exitosa de un país del tercer mundo en la base manufacturera más grande del mundo y la segunda economía global, una evolución que sacó de la pobreza a 450 millones de personas. Sin embargo, a medida que China crece, enfrenta una brecha cada vez mayor de desigualdad de ingresos, corrupción y contaminación graves, e injusticia social que ha dejado a cientos de millones de migrantes temporales sin acceso a servicios públicos aceptables, y decenas de millones de agricultores desposeídos y mal pagados en transición a una economía urbana industrializada.

Mi investigación explora las fuentes institucionales del crecimiento rápido de China en las últimas décadas, así como las implicaciones, tanto negativas como positivas, de China —una autocracia efectiva y orientada al crecimiento, con grandes inversiones en infraestructura e industrias, exportaciones masivas de bienes manufacturados y políticas selectivas de intervención gubernamental e industrial— como un modelo alternativo para el mundo en vías de desarrollo. Creo que es esencial poder predecir lo que va a ocurrir en China en un futuro cercano, porque tendrá consecuencias importantes para el mundo en vías de desarrollo.

**LAND LINES:** *¿Por qué cree que es importante estudiar el registro de suelo y hogares? ¿Qué nos dicen estos estudios sobre el estado actual de la estructura socioeconómica de China?*

**TAO RAN:** China se encuentra inmersa en una revolución urbana, con un volumen masivo de migración del campo a la ciudad cada año de las últimas tres décadas. Alrededor de 200 millones de migrantes rurales están trabajando y viviendo en ciudades chinas. No obstante, bajo el persistente sistema *hukou* (registro de hogares), una mayoría de migrantes que están registrados en su lugar de origen se consideran “foráneos” o “población temporal” en sus nuevas ciudades de residencia. No tienen acceso a beneficios de asistencia social, viviendas públicas subsidiadas o escuelas públicas urbanas.

Sus dificultades se agravan por los patrones altamente distorsionados del uso del suelo. Normalmente, cuando los países se urbanizan, menos del 20 por ciento de los suelos de utilización nueva se usan para manufactura, dejando la mayoría del territorio para viviendas de la población migrante. Bajo el sistema actual de requisita y arriendo de suelo en China, los gobiernos locales arriendan todos los años alrededor del 40 por ciento de los suelos de utilización nueva para construir parques industriales, dejando sólo entre el 30 y 40 por ciento del área para fines residenciales.

Los sistemas vigentes del uso del suelo y del registro de hogares en China contribuyen asimismo a generar varias estructuras socioeconómicas duales. Además de la dicotomía sobradamente conocida ciudad-campo, también hay una estructura dual de residentes urbanos permanentes versus migrantes. Otra dualidad separa a los propietarios de los inquilinos urbanos, que han acumulado mucha menos riqueza. Como un 90 por ciento de los propietarios son residentes permanentes, y el 95 por ciento de los inquilinos son migrantes, estas estructuras duales crean una sociedad muy dividida.

**LAND LINES:** *¿Qué problemas del uso del suelo enfrentará China en las próximas décadas?*

**TAO RAN:** Muchas ciudades han construido parques industriales, o “fábricas estilo jardín”, que hacen un uso muy ineficiente del suelo. Las empresas industriales arriendan suelo a un precio extremadamente bajo y usan sólo una parte del mismo, dejando otras áreas sin desarrollar o asignadas para proyectos



**Los dormitorios para trabajadores migrantes como estos son comunes en Shanghái y otras ciudades chinas que reciben un flujo masivo de trabajadores rurales.**

verdes a gran escala. Los gobiernos locales ofrecen poco suelo residencial y comercial, para poder maximizar sus ganancias, lo que produce mercados de suelo comercial/residencial con poca oferta, generando burbujas de precios en el sector inmobiliario. El rápido aumento de los precios de las viviendas urbanas y la formación de burbujas inmobiliarias a lo largo de la última década ha hecho imposible para la vasta mayoría de las poblaciones rurales migrantes poder acceder al inventario de viviendas en las ciudades. De hecho, incluso las personas que ingresan en la fuerza laboral con títulos universitarios descubren que actualmente los precios de las viviendas están fuera de su alcance. Claramente, el acceso económico a la vivienda se ha convertido en el principal desafío que hoy día enfrenta China.

Las consecuencias de la crisis financiera mundial de 2008 tuvieron un enorme impacto en China. El paquete de estímulo fiscal y financiero implementado por el gobierno central benefició principalmente a los gobiernos locales, que continuaron invirtiendo en todavía más parques industriales. Por lo tanto, la economía china ha experimentado un exceso de capacidad en infraestructura industrial y bienes de manufactura, como también burbujas más grandes en los precios de las viviendas en todos los niveles urbanos. Esta trayectoria

es menos sustentable aún si se considera que China ya tiene un exceso de capacidad manufacturera y ha sufrido burbujas inmobiliarias antes de 2008. Dada la práctica éticamente dudosa de pedir dinero prestado a bancos del estado, y la ilusión fiscal de que la burbuja inmobiliaria continuará para siempre, las deudas de los gobiernos locales han llegado al nivel sin precedentes de 10 billones de RMB, la mitad de los cuales se acumuló después de 2009. Si no se reforman los sistemas de gobierno del suelo, el registro *hukou* y el financiamiento público local, la economía china se desacelerará de forma muy significativa. En el peor de los casos, la burbu-

---

**Incluso las personas que ingresan en la fuerza laboral con títulos universitarios descubren que los precios actuales están fuera de su alcance.**

---

ja inmobiliaria explotará, lo que causará una crisis financiera y económica a gran escala.

**LAND LINES:** *¿Cuáles son algunas de las consecuencias políticas de su investigación sobre gobiernos locales y finanzas públicas en las zonas rurales de China?*

**TAO RAN:** China tiene que reformar sus sistemas de registro de suelo y hogares, para que los migrantes puedan acceder a viviendas económicas y servicios aceptables de educación pública en las ciudades. El suelo ha jugado un papel preponderante en el modelo de crecimiento de China en los últimos 15 años, pero también es responsable de los problemas económicos actuales. Desde mi punto de vista, un paquete de reformas centrado en el suelo y la urbanización es la mejor opción para crear un equilibrio entre las tasas de importación y exportación del país, para generar una enorme demanda interna y aliviar al mismo tiempo el problema de exceso de capacidad que aflige a muchas industrias chinas.

Yo propongo una estrategia gradual, que apunte a construir un sistema dual más equitativo. Bajo el sistema de regula-

ción del suelo actual, la propiedad del suelo se divide entre urbana y rural; y mientras que los gobiernos urbanos tienen la autoridad para asignar áreas rurales para desarrollo urbano, los gobiernos rurales no tienen los derechos recíprocos. Esta discriminación ha privado a los residentes rurales de sus derechos de desarrollo inmobiliario, y ha llevado a la economía china por una trayectoria destructiva.

Una liberalización total, sin embargo, puede hacer explotar las burbujas inmobiliarias existentes, al ofrecer al mercado un gran volumen de suelo rural. Para reducir esta preocupación por parte de los gobiernos locales y de los propietarios de viviendas urbanas, es posible que China tenga que crear un mercado de propiedades en alquiler para los 200 millones de migrantes rurales que ya viven y trabajan en las ciudades. La mitad de ellos vive actualmente en dormitorios provistos por sus empleadores, y la otra mitad reside en viviendas construidas ilegalmente en pueblos urbanos sin buena infraestructura o acceso a servicios públicos, como educación para los hijos de los migrantes. Propongo una reforma que permitiría a las comunidades rurales en pueblos suburbanos de las ciudades que reciben a los migrantes que conviertan su suelo no agrícola en un mercado de vivienda urbano, bajo una condición: En los primeros 10 a 15 años, sólo podrían construir propiedades para ofrecer en régimen de alquiler. Después del período de transición, estas viviendas obtendrían derechos plenos y se podrían vender directamente en el mercado inmobiliario.

**LAND LINES:** *¿Cuáles son las ventajas de este diseño?*

**TAO RAN:** Al confinar inicialmente el suelo rural desarrollable al mercado de alquiler, se crea un colchón para el mercado inmobiliario existente y se evitan los pánicos bursátiles y que explote la burbuja inmobiliaria. La fusión posterior de estos dos mercados, sin embargo, enviaría a los especuladores una señal confiable de que los precios de las viviendas residenciales no crecerán más, y el gobierno central podría ir eliminando las regulaciones estrictas sobre el mercado inmobiliario impuestas desde 2010 para controlar la burbuja inmobiliaria. Este paquete de reformas contribuiría a un crecimiento saludable del mercado de vivienda. Más

aún, el otorgamiento de derechos de desarrollo inmobiliario a las comunidades rurales –si bien restringidos durante el período de transición– abriría un canal legal para solicitar préstamos para el desarrollo inmobiliario.

Esta oportunidad generaría un auge en la construcción de viviendas en pueblos urbanos y áreas suburbanas, y estimularía la industria de la construcción, que tiene

---

**El suelo ha jugado un papel preponderante en el modelo de crecimiento de China en los últimos 15 años, pero también es responsable de los problemas económicos actuales.**

---

un exceso importante de capacidad. A diferencia de la burbuja de vivienda actual, este tipo de desarrollo inmobiliario es más beneficioso socialmente y económicamente sustentable. Los residentes rurales, particularmente aquellos que viven cerca de los centros urbanos, se beneficiarían directamente. Este crecimiento en el mercado de propiedades de alquiler también proporcionará viviendas asequibles para cientos de millones de trabajadores migrantes, lo que les permitiría que se asentaran en las ciudades de forma permanente. La urbanización tiene el potencial de distanciar la economía china del modelo impulsado por inversión.

**LAND LINES:** *¿Cuál es la clave para el éxito de esta reforma?*

**TAO RAN:** La actitud de los gobiernos locales es fundamental. Su preocupación sobre cómo generar ingresos es perfectamente legítima, y el paquete de reformas tiene que resolverla. Bajo el sistema actual, los gobiernos locales tienen demasiados gastos, y no cuentan con ingresos adecuados. Después de la reforma, tendrían un poder limitado de requisa de suelo, y se desharían de la gran cantidad de aranceles por arriendo de suelo y préstamos bancarios asociados con dicho poder. A largo plazo, las municipalidades deberían

recaudar impuestos sobre la propiedad para generar una fuente estable de ingresos para el financiamiento público local. Dada la fuerte resistencia de los residentes adinerados y políticamente poderosos de las ciudades que han introducido programas piloto de impuestos sobre la propiedad, no es práctico esperar que este nuevo impuesto entre en vigor en poco tiempo.

Creo que otra fuente no explotada por los gobiernos locales es el suelo industrial subutilizado. De acuerdo con varios informes, el coeficiente de edificabilidad en los parques industriales es sólo de 0,3 a 0,4, aun en áreas desarrolladas de China. Si se negocia una reorganización, es posible duplicar el desarrollo del suelo y convertir parte del suelo industrial para uso residencial y comercial. Nuestras estimaciones muestran que los gobiernos locales saldrían beneficiados al renunciar a la potestad de requisa del suelo, y podrían usar estos ingresos para pagar deudas y evitar una crisis financiera.

En la etapa actual de desarrollo, ninguna reforma de la economía china será fácil. Nadie se debería hacer ilusiones sobre una solución rápida. Pero el paquete de reformas de mercado dual propuesto brinda una esperanza de alentar el consumo interno y aliviar el problema de exceso de capacidad en muchos sectores. Un factor particularmente favorable para esta reforma es el énfasis que ha puesto el nuevo gobierno en la urbanización. El primer ministro Li Keniana ha invertido muchos años en este tema y parece tener un interés genuino en lograr soluciones. Esta propuesta puede proporcionar una hoja de ruta realista para dichas reformas.

**LAND LINES:** *¿Qué lecciones puede darnos China?*

**TAO RAN:** El modelo chino genera crecimiento de forma efectiva. También produce varias consecuencias negativas, como el endeudamiento excesivo por el uso del suelo, los conflictos sociales debido a la requisa de suelo, daños medioambientales y burbujas inmobiliarias que suponen una carga para la población urbana. La lección china es que el gobierno es esencial para que un país crezca, pero ese mismo gobierno puede exagerar las cosas y, a largo plazo, generar distorsiones que dañan en última instancia la sostenibilidad de la economía y la sociedad. **L**

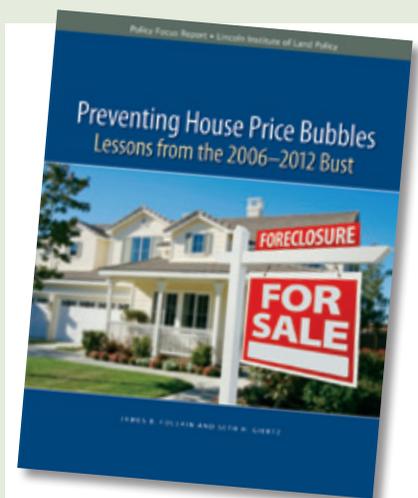
## Cómo prevenir las burbujas inmobiliarias: Lecciones de la explosión de 2006–2012

El reciente aumento y desplome de los precios de la vivienda ha tenido muchas consecuencias que han afectado a las áreas metropolitanas de todo el país. Sin embargo, la extensión del daño varió ampliamente, lo que sugiere que las condiciones del mercado local también jugaron un papel importante en determinar cómo actuó la crisis. En consecuencia, los datos nacionales agregados resultaron ser una guía poco confiable para medir el funcionamiento del mercado de la vivienda y para diseñar políticas para mitigar la crisis.

Según investigaciones recientes realizadas para el Lincoln Institute of Land Policy, James R. Follain y Seth H. Giertz documentan de qué manera se pueden usar modelos econométricos para resolver algunos de los asuntos complejos que han aparecido desde el desplome de los precios de la vivienda. En particular, estos modelos ofrecen un panorama valioso de las interrelaciones entre los patrones de los precios de la vivienda y los factores que los rigen, incluyendo algunos factores que cambiaron la dinámica fundamental de los mercados de vivienda más afectados, como el tamaño del inventario de viviendas en mercados inmobiliarios deprimidos, el ritmo de la apreciación y la cantidad de préstamos de alto riesgo.

Estos cambios hicieron que la implementación de políticas en medio de la crisis resultara todo un desafío. Para ilustrar este punto, los autores analizan uno de los principales programas implementados para frenar el aumento de las ejecuciones hipotecarias. El Programa de Modificación para el Acceso a la Vivienda (Home Affordable Modification Program, o HAMP) fue desarrollado en 2007, justo cuando se comenzaron a vislumbrar los efectos perniciosos de la crisis. Las herramientas tradicionales para medir y gestionar la crisis fueron insuficientes. El diseño de HAMP se apoyó entonces en una serie de juicios críticos sobre el comportamiento del prestatario y el prestamista, sin el beneficio de datos empíricos sólidos. Aun cuando reconocen la dificultad de responder a un desplome de los precios una vez que este ha iniciado, los autores sugieren que los intentos para enfrentar crisis de este tipo en el futuro podrían beneficiarse de ciertas decisiones de diseño distintas:

- una atención inicial a los mercados más afectados, para calibrar los parámetros del programa;



**Preventing House Price Bubbles:  
Lessons from the 2006–2012 Bust  
(Cómo prevenir las burbujas en los  
precios de las viviendas: Lecciones  
de la explosión de 2006-2012)**

James R. Follain y Seth H. Giertz  
2013 / 40 páginas / Tapa blanda /  
\$15.00 / ISBN 978-1-55844-285-6 /  
Código PF036

**Para encargar ejemplares**  
[www.lincolninst.edu/pubs](http://www.lincolninst.edu/pubs)

- el desarrollo de pronósticos de los precios de las viviendas en mercados locales a más largo plazo;
- un mayor esfuerzo para promover la cooperación en todos los niveles de gobierno; y
- el reconocimiento pleno de las debilidades inherentes en la conversión bursátil de hipotecas.

El informe también describe cómo se pueden usar resultados econométricos para identificar y prevenir o, por lo menos, limitar en el futuro la formación de burbujas en los precios de la vivienda. Los analistas mencionan frecuentemente dos opciones específicas para combatir los aumentos descontrolados de los precios de las viviendas: políticas monetarias y políticas económicas anticíclicas. Follain y Giertz argumentan que la política monetaria tiene un uso limitado en este campo, dado que la apreciación de valores varía tanto entre los distintos mercados locales. Los fondos de capital anticíclico –que aumentarían los requisitos de capital de las instituciones financieras durante las etapas iniciales de

la burbuja, y los reducirían durante períodos de disminución de precios– son una dirección política más prometedor, porque se pueden diseñar para aplicar el freno sólo en aquellos mercados donde se están desarrollando burbujas.

Por supuesto, la imposición de requisitos a medida dependiendo de los mercados locales no es sencilla. En efecto, no es fácil identificar burbujas de precios o un aumento del riesgo de una caída estrepitosa de precios, y es poco probable que se llegue a un consenso sobre el nivel de riesgo. La proyección de cambios en los precios nunca estará exenta de errores, y se deben sopesar los costos de dichos errores frente a los beneficios obtenidos por este tipo de políticas. Más aún, el grado de éxito de una política económica anticíclica dependería de la capacidad para realizar pronósticos acertados.

De todas maneras, un mayor reconocimiento de la importancia de las condiciones de los mercados locales sería un paso en la buena dirección, además de que la creciente disponibilidad de datos granulares a nivel geográfico hace que esta estrategia para la prevención de burbujas sea mucho más viable que en el pasado. Estamos inmersos en una revolución de datos, la cual nos permitirá en última instancia realizar mediciones muy detalladas de las tendencias de los precios inmobiliarios. Tanto las entidades privadas como públicas están tomando medidas para aprovechar este desarrollo tan positivo para el mercado hipotecario. Con estas nuevas fuentes de información, la nación tiene la oportunidad de prepararse mejor para la próxima burbuja en el mercado de la vivienda.

### SOBRE LOS AUTORES

**James R. Follain** es el socio principal de James R. Follain LLC, *senior fellow* en el Instituto Rockefeller de Gobierno, consultor de Collateral Analytics y asesor de FI Consulting. Contacto: [jfollain@nycap.rr.com](mailto:jfollain@nycap.rr.com)

**Seth H. Giertz** es profesor asistente de Economía en la Universidad de Nebraska–Lincoln. Trabajó varios años en la división tributaria de la Oficina de Presupuesto del Congreso y fue economista de planta del Panel Asesor del Presidente para la Reforma del Impuesto Federal. Contacto: [giertz@unl.edu](mailto:giertz@unl.edu)

## Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: Políticas y herramientas de desarrollo urbano

La urbanización en América Latina está asociada a una fuerte presión por la oferta de suelo con servicios, lo que da como resultado importantes cambios en los valores del suelo que se distribuyen en forma desigual entre los propietarios y otras partes interesadas. Las políticas e instrumentos fiscales convencionales, en su mayoría, no tienen en cuenta de qué manera se socializan los costos de brindar infraestructura y servicios urbanos y cómo se privatizan sus beneficios.

La noción de la recuperación de plusvalías tiene por objeto movilizar, para el beneficio de la comunidad en general, algunos o la totalidad de los incrementos en el valor del suelo (ingresos no ganados o plusvalías) generados por las acciones de otras personas que no sean los propietarios, como, por ejemplo, las inversiones públicas en infraestructura o los cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo. Muchos países en América Latina, en especial Brasil y Colombia, han promulgado leyes que apoyan los principios de la recuperación de plusvalías, y algunas jurisdicciones han aplicado este mecanismo de financiamiento potencialmente poderoso mediante el uso de varios tipos de herramientas e instrumentos adaptados a nivel municipal.

En este análisis del concepto de la recuperación de plusvalías se explica su justificación y creciente popularidad, se brinda un breve panorama general sobre sus antecedentes en América Latina y en otros lugares del mundo, y se ilustran sus variadas formas y su presencia desde hace ya tiempo en la agenda de la planificación urbana. Las razones de su creciente popularidad son varias: estabilización económica regional y descentralización fiscal; más estrategias progresivas para la planificación y la gestión urbanas; redemocratización, mayor conciencia social y demandas para que las políticas públicas proporcionen respuestas equitativas; cambio de actitudes en cuanto a la privatización y la asociación de entidades públicas y privadas; la influencia de agencias multilaterales; y consideraciones pragmáticas para recuperar



### Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: Políticas y herramientas de desarrollo urbano

Martim O. Smolka  
2013 / 68 páginas / Rústica / \$15,00  
ISBN: 978-1-55844-284-9 / Código:  
PF035

Para encargar ejemplares:  
[www.lincolninst.edu/pubs](http://www.lincolninst.edu/pubs)

los incrementos en los valores del suelo con el fin de recaudar fondos para las necesidades comunitarias municipales.

En este informe se analizan varios instrumentos específicos y sus aplicaciones en municipios en toda la región, divididos en tres categorías: tributación de la propiedad y contribuciones de valorización; exacciones y otras negociaciones directas de los cargos por derechos de construcción o la transferencia de derechos de desarrollo; y enfoques a gran escala, tales como el desarrollo de suelo público a través de la privatización o la adquisición, el reajuste del suelo y las subastas públicas de bonos para la compra de derechos de construcción. El documento concluye con un resumen de las lecciones aprendidas y con recomendaciones referentes a las medidas que pueden tomarse en los siguientes tres ámbitos:

**Aprender de las experiencias de implementación:** Aunque, en teoría, los cargos por recuperación de plusvalías son

neutrales en cuanto al uso del suelo y deberían ser soportados completamente por los propietarios, en la práctica su implementación exitosa requiere habilidades de gestión para tratar con muchos factores complejos y diferentes partes interesadas. Además, requiere una comprensión correcta de las condiciones del mercado inmobiliario, sistemas de monitoreo de propiedades integrales, un diálogo fluido entre las entidades fiscales, judiciales y de planificación, y la voluntad política de los líderes de los gobiernos municipales.

**Aumentar los conocimientos de la teoría y la práctica:** Llevar a cabo investigaciones, documentar y diseminar las experiencias de implementación, y proporcionar pruebas sobre la forma en que las políticas de recuperación de plusvalías funcionan en cada lugar resulta esencial para superar la desconexión entre la retórica y la práctica y para modificar el comportamiento y las actitudes de los funcionarios públicos, los propietarios y la comunidad en general.

**Promover un mayor entendimiento y participación pública:** La recuperación de plusvalías del suelo se logra de manera más exitosa cuando los propietarios y otras partes interesadas perciben que están recibiendo mayores beneficios de una intervención pública que los que se derivan normalmente de los negocios. Además, las herramientas de recuperación de plusvalías probablemente son más útiles cuando se usan para solucionar un problema reconocido a nivel municipal.

### SOBRE EL AUTOR

**Martim O. Smolka** es *senior fellow* y director del Programa para América Latina y el Caribe y codirector del Departamento de Estudios Internacionales del Lincoln Institute of Land Policy. Contacto: [msmolka@lincolninst.edu](mailto:msmolka@lincolninst.edu).

## Becarios David C. Lincoln, 2012–2013

Las becas David C. Lincoln de tributación del valor del suelo fueron establecidas en 1999 para incentivar el interés académico y profesional en este tópico, por medio del respaldo a proyectos de investigación importantes. Este programa para becarios honra a David C. Lincoln, presidente fundador del Instituto Lincoln, y su interés durante tanto tiempo en la tributación del valor del suelo. El programa alienta a académicos y profesionales a crear nuevos trabajos en este campo, ya sea de teoría básica o sus aplicaciones. Estos proyectos de investigación aumentan nuestro conocimiento sobre la tributación del valor del suelo como un componente de los sistemas fiscales contemporáneos en países de todo el mundo. La fecha de vencimiento para el próximo proceso de solicitud es el 16 de septiembre de 2013. Para obtener más información, visite el sitio web del Instituto: [www.lincolninstitute.edu/education/dcl\\_fellowships.asp](http://www.lincolninstitute.edu/education/dcl_fellowships.asp).

### David Albouy

Profesor asistente, Departamento de Economía, Universidad de Michigan

#### Valor del suelo urbano: Medición y teoría

Este proyecto estima las diferencias en el valor del suelo en áreas metropolitanas de los EE.UU., utilizando una nueva base de datos de valores de mercado. Las variaciones se explican por las características locales del sitio, o sus "alicientes", y se usan para estimar parámetros de producción para viviendas residenciales, incluyendo la participación del suelo en el ingreso. El proyecto también estimará los costos y beneficios de "impuestos reguladores" sobre el suelo, para determinar si reducen el valor del suelo. Finalmente, la investigación considerará la teoría de valores de suelo urbano en un sistema urbano de ciudades heterogéneas.

### Michael Bell

MEB Associates

### David Brunori

Profesor investigador, Instituto George Washington de Políticas Públicas

#### Un mejor impuesto: Ideas e investigación sobre la sustitución del impuesto optativo local sobre las ventas por un impuesto sobre el valor del suelo

Este estudio examinará temas administrativos y de política relacionados con la sustitución de los impuestos optativos locales sobre las ventas por un sistema tributario sobre el valor del suelo o de tasa dual. La investigación incluirá un estudio de caso sobre un sistema de impuesto local en una ciudad de demostración, seleccionada en colaboración con el Instituto Lincoln, y evaluará las consecuencias de sustituir allí el impuesto optativo local sobre las ventas por un impuesto sobre el valor del suelo o de tasa dual.

### Aleksandar Bučić

Asistente administrativo del Secretario General de Finanzas de la Conferencia Permanente de Pueblos y Municipalidades de Serbia

### Dušan Vasiljević

Líder del equipo de regulación comercial y gobierno económico, Cardno Emerging Markets, Proyecto de fomento comercial de USAID

#### Continuación de la reforma del impuesto sobre la propiedad en Serbia: Recuperación de plusvalías de suelo por medio de la integración de las cargas por uso del suelo en el impuesto sobre la propiedad, y la tributación de propiedades comerciales

Serbia es uno de los países del sudeste europeo que ha hecho un mayor esfuerzo para aprovechar el potencial del impuesto sobre la propiedad para mejorar las finanzas públicas y fiscalizar mejor a los gobiernos locales. Hay muchos temas que permanecen abiertos, sin embargo, en particular la tributación de suelo y propiedades de personas legales (empresas). La abolición en 2014 del cargo sobre el desarrollo del suelo en Serbia, una especie de cuasi-impuesto sobre la propiedad, es una oportunidad para rediseñar el sistema de impuestos sobre la propiedad. El propósito de esta investigación es modular las distintas opciones de tributación del suelo en el contexto de una reforma del impuesto sobre propiedades comerciales.

### Jeffrey P. Cohen

Profesor asociado de Economía, Universidad de Hartford

#### La sustitución del impuesto sobre las ventas por un impuesto sobre el suelo: Dónde, qué bienes y por qué

Una opción para alentar la actividad económica urbana es reducir los impuestos distorsionantes, como los impuestos locales sobre las ventas, y aumentar los impuestos no distorsionantes, como los impuestos sobre el suelo. Henry George y otros economistas han argumentado que un impuesto sobre el suelo, en combinación con reducciones de impuestos en otras áreas, alentaría el desarrollo económico y extraería rentas del suelo de los propietarios sin distorsionar sus decisiones. Un impuesto sobre el suelo tiene el potencial de fomentar una mayor eficiencia en los mercados y desalentar el crecimiento urbano desordenado. Algunas ciudades en ciertos estados de los EE. UU., como Arizona y Pensilvania, actualmente tributan un impuesto sobre las ventas a nivel local, además de los impuestos estatales sobre las ventas. Este proyecto estimará la elasticidad de oferta y demanda de diferentes bienes en diversos estados, y evaluará dónde se podría reemplazar el impuesto sobre las ventas por un impuesto sobre el valor del suelo. Un objetivo de este estudio es guiar la política estatal y local en Arizona, Pensilvania y otros estados que puedan estar considerando un sistema de tributación del valor del suelo.

### Paavo Monkkonen

Profesor asistente, Departamento de Planificación Urbana, Escuela Luskin de Asuntos Públicos de UCLA

#### El impacto de la tributación del valor del suelo sobre el desarrollo urbano: la experiencia de Mexicali

Se supone que los impuestos sobre el valor del suelo benefician la forma urbana más que los impuestos normales sobre la propiedad, al promover una mayor eficiencia y uso intensivo del suelo, limitar la especulación con el mismo y facilitar un desarrollo más compacto. La municipalidad de Mexicali en Baja California, México, comenzó a usar un sistema de tributación del valor del suelo en 1989. Este proyecto describirá y ensayará hipótesis sobre cómo el cambio de política tributaria en Mexicali afectó su desarrollo urbano, entrevistando a funcionarios públicos, emprendedores inmobiliarios y propietarios, y analizando datos SIG de censos entre 1990 y 2010.

### Zhou Yang

Profesor asistente, Departamento de Economía y Estudios Legales, Universidad Robert Morris

#### Los efectos de un impuesto sobre la propiedad de tasa dual: ¿Qué podemos aprender de la experiencia de Pensilvania?

Este proyecto investiga empíricamente los efectos de un sistema de impuesto sobre la propiedad de tasa dual sobre la intensidad del capital de desarrollo del suelo en Pensilvania. Después de desarrollar e implementar una estrategia efectiva de recolección de datos para subsanar las limitaciones de datos en la literatura existente, el proyecto ofrecerá una mejor perspectiva de los efectos de un impuesto de tasa dual y brindará sugerencias de política sobre el uso de impuestos sobre el valor del suelo para combatir el crecimiento urbano desordenado.

## Otras becas

Cada año, el Instituto Lincoln patrocina una amplia variedad de proyectos de investigación como parte de nuestro compromiso con explorar políticas tributarias y del suelo avanzadas. Ofrecemos tres tipos de programas para becarios: becarios visitantes, becas de investigación y becas para estudiantes de posgrado. Estas becas brindan respaldo a académicos, profesionales y estudiantes de posgrado cuyos trabajos contribuyen a nuestro conocimiento sobre políticas tributarias y del suelo, y desarrollan ideas para guiar a dirigentes en todo el mundo. Para obtener una lista de los proyectos de investigación en curso en el Instituto, visite [www.lincolninstitute.edu/education/research.asp?search=Submit](http://www.lincolninstitute.edu/education/research.asp?search=Submit)

# CALENDARIO *de programas*

Los programas de educación listados aquí se ofrecen como cursos de inscripción abierta para audiencias diversas de funcionarios electos y nombrados, asesores y analistas políticos, funcionarios tributarios y de tasación, profesionales de planificación y desarrollo, líderes empresariales y comunitarios, académicos y estudiantes graduados, y ciudadanos interesados. Para obtener más información sobre estos y otros programas, visite el sitio web del Instituto Lincoln en [www.lincolninstitute.edu/education/courses.asp](http://www.lincolninstitute.edu/education/courses.asp). Además, este sitio web contiene muchos cursos en línea sobre políticas del uso del suelo y de tributación, que se ofrecen tanto en inglés como en español.

## 79ª Conferencia Internacional Anual sobre Administración de Valuaciones

LUNES, 26 DE AGOSTO DE 2013

Grand Rapids, Michigan

**Perspectivas sobre el financiamiento de las escuelas y el impuesto sobre la propiedad**

Daphne Kenyon, Lincoln Institute of Land Policy, D. A. Kenyon & Associates; Alan Dornfest, Comisión Tributaria del Estado de Idaho; Laura Dawson Ullrich, Universidad Winthrop, Rock Hill, Carolina del Sur; Sally Powers, Lincoln Institute of Land Policy; Ronald C. Fisher, Universidad Estatal de Michigan; Andrew Reschovsky, Lincoln Institute of Land Policy, Universidad de Wisconsin-Madison.

El seminario de este año se enfocará en el impuesto actual sobre la propiedad y temas de financiamiento de las escuelas, y explorará las posibilidades futuras para financiar la educación. El programa describe tres estudios de casos en estados que han sustituido su impuesto sobre las ventas por una porción de los impuestos sobre la propiedad escolar. Examina el impacto de estos “intercambios de impuestos” en la carga tributaria sobre la propiedad, la estabilidad del financiamiento de las escuelas, las disparidades fiscales y los resultados educativos. Las presentaciones incluyen las siguientes: Reforma del financiamiento de las escuelas en Idaho: reducción del impuesto sobre la propiedad en favor del financiamiento estatal; Ley 388: sus impactos sobre las escuelas y las comunidades de Carolina del Sur; *Uso de Características significativas del impuesto sobre la propiedad* del Instituto Lincoln; Sustitución del impuesto sobre las ventas por el impuesto sobre la propiedad en Michigan: qué pasó; Perspectivas sobre la obtención de ingresos del impuesto sobre la propiedad para financiar las escuelas. Oportunidad de 3 horas de crédito de Educación Continua del IAAO. Para obtener información sobre la inscripción en la conferencia, comuníquese con Lauren Harlan,

IAAO (correo electrónico: [Harlan@iaao.org](mailto:Harlan@iaao.org), teléfono: 816-701-8109), o visite [www.iaao.org](http://www.iaao.org)

## Programas en América Latina

LUNES-MARTES, 16–17 DE SEPTIEMBRE

Belo Horizonte, Brasil

**Ciudades, impuestos y finanzas municipales**

Martim Smolka, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, EE. UU.; Marciano Seabra de Godoi, Instituto de Estudos Fiscales—IEFI, Belo Horizonte, Brasil

En este seminario, los participantes debatirán temas nacionales e internacionales relacionados con impuestos y finanzas municipales, poniendo énfasis en los vínculos con la política urbana y en el análisis de experiencias concretas en las municipalidades de Brasil y otros países latinoamericanos. El propósito principal del seminario es sensibilizar a las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno municipal sobre la importancia de desarrollar una política tributaria municipal eficiente y justa que esté completamente integrada a las políticas urbanas y del suelo ya establecidas en la constitución brasileña de 1988.

VIERNES-SÁBADO, 4–5 DE OCTUBRE

Buenos Aires, Argentina

**Instrumentos de política urbana: Tendencias actuales y nuevas visiones para las ciudades argentinas**

Martim Smolka, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, EE. UU.; Cynthia Goytia, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina

Este curso tiene dos objetivos principales. Primero, se propone mejorar nuestro entendimiento de las tendencias de crecimiento urbano en las ciudades argentinas y describir los instrumentos disponibles para regular el uso del suelo urbano. Segundo, presenta información y describe experiencias de varios instrumentos judiciales, fiscales y de gestión que afectan la agenda de políticas urbanas y del suelo, y que han sido validadas por medio de implementaciones en distintas ciudades de América Latina en las últimas décadas. Los instrumentos que se describirán incluyen la regularización y escrituras de propiedad del suelo, derechos de desarrollo, zonas de interés social, uso de sistemas de información geográfica y adquisición de suelo por el sector público.

SÁBADO-MARTES, 12–15 DE OCTUBRE

Río de Janeiro, Brasil

**VIII Congreso Internacional sobre Periodismo Investigativo**

Martim Smolka, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, EE.UU.; Paulo Sandroni, Fundación Getulio Vargas, Sao Paulo, Brasil

El octavo Congreso Anual Internacional sobre Periodismo Investigativo es la reunión más importante de periodistas en Brasil. El evento contará con aproximadamente 100 oradores, agrupados en 70 paneles temáticos, y se espera contar con aproximadamente 1.000 participantes. El Instituto Lincoln ofrecerá dos talleres de tres horas de duración y un panel de discusión sobre temas de desarrollo urbano, con énfasis en los instrumentos de intervención urbana utilizados en proyectos relacionados con el Torneo Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016, que se llevarán a cabo en Brasil.

DOMINGO-VIERNES, 27 DE OCTUBRE A 1 DE NOVIEMBRE

Curitiba, Brasil

**Gestión del suelo en proyectos urbanos de gran escala**

Martim Smolka, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, EE. UU.; Eduardo Reese, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina

Este curso analiza proyectos diseñados para promover la revitalización o regeneración de áreas urbanas deterioradas o abandonadas, la extensión del perímetro urbano, el fortalecimiento de los centros de crecimiento y/o la creación o rehabilitación de las áreas del centro de la ciudad, incluyendo los centros históricos. El curso también describe una amplia gama de instrumentos de gestión para proyectos urbanos de gran escala, alternativas de financiamiento, mecanismos para la redistribución equitativa de costos y beneficios, y el análisis crítico de una amplia variedad de estudios de casos.

DOMINGO-VIERNES, 1–6 DE DICIEMBRE

Cochabamba, Bolivia

**Mercados de suelo informales y regularización en América Latina**

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

Este curso está diseñado para cumplir con las necesidades de los profesionales involucrados en la planificación, administración e implementación de la regularización del suelo y programas de mejora de asentamientos informales urbanos en América Latina. Aquellos que se dedican a la planificación urbana, viviendas y políticas del suelo encontrarán este curso particularmente útil. Los participantes examinarán la informalidad y el proceso de regularización de la tenencia del suelo por medio de análisis de casos en América Latina y otras regiones.

## NUEVOS DOCUMENTOS DE TRABAJO

Desde enero de 2013 se encuentran disponibles, de forma gratuita, 24 documentos de trabajo nuevos en el sitio web [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu). Los documentos de trabajo, la principal actividad de investigación avanzada del Instituto Lincoln, con frecuencia representan el semillero para los nuevos libros, los informes sobre enfoques en políticas, los artículos de la revista *Land Lines* y otras publicaciones. Las últimas investigaciones abarcan temas relacionados con el suelo en todo el mundo, desde innumerables aspectos derivados de la tributación del suelo en China hasta los efectos que el sistema de tránsito rápido por autobús tiene sobre el valor de las propiedades en la Ciudad de México. A continuación mencionamos algunos de los nuevos documentos:

### ***El transporte en las favelas de Río de Janeiro***

*Jacob Koch, Luís Antonio Lindau y Carlos David Nassi*

En este documento se analizan los patrones de transporte en las favelas de Río de Janeiro según una encuesta realizada a 2.000 residentes de tres favelas de diversa tipología y ubicación geográfica. (Mayo 2013)

### ***Más allá de la vivienda: La agricultura urbana y el desarrollo comercial por parte de fideicomisos de suelo comunitarios***

*Greg Rosenberg y Jeffrey Yuen*

Este documento, basado en casos de estudio de 13 fideicomisos de suelo comunitarios en los que se analiza el desarrollo no residencial en los EE.UU., se enfoca en los sectores de la agricultura urbana y el desarrollo comercial. (Abril 2013)

### ***Posibles casos de ascenso del nivel del mar y la costa de Mar del Plata, Argentina: Evaluación de los impactos socio-económicos y medidas de recuperación***

*Juan Pablo Celemín y María Laura Zulaica*

En este informe se anticipa dónde ocurrirá el daño costero, los alcances de la variación espacial de los efectos provocados por el ascenso del nivel del mar y el contexto socioeconómico actual de las áreas que se verán expuestas en mayor medida. (Junio 2013)

© iStockphoto/luoman



Los residentes de la favela "Complejo del Alemán" en Río de Janeiro reciben un viaje ida y vuelta gratis por día en este teleférico.

## Land Lines

JULIO 2013

### Programa 2013–2014

El programa anual del Instituto Lincoln para 2013–2014 contiene un panorama general sobre la misión del Instituto y sus diversos programas para el nuevo año académico. El programa incluye información relacionada con lo siguiente: descripción de los diferentes departamentos; cursos, seminarios, conferencias y programas educativos por Internet; proyectos de investigación, demostración y evaluación; publicaciones y productos multimedia; recursos y herramientas en Internet; y listados de los *fellows* y del cuerpo académico.

El catálogo completo del programa se publicará en el sitio web del Instituto Lincoln a finales de agosto para su descarga gratuita. Para encargar ejemplares impresos, comuníquese con [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu).

