

Land Lines

REVISTA TRIMESTRAL DEL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

INVIERNO 2015

Las estrategias de las instituciones "ancla"

Conservación de grandes paisajes

Comunidades de interés común

Revitalización del río Colorado

EDITORIA

Maureen Clarke

PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO

George W. McCarthy

PRESIDENTE DEL DIRECTORIO Y GERENTE DE INVERSIONES

Kathryn J. Lincoln

DISEÑO Y PRODUCCIÓN

Sarah Rainwater Design
www.srainwater.com

COORDINADORA DE PUBLICACIONES

Susan Pace

TRADUCCIÓN

Ana Franco
Language Schools International

EDICIÓN VERSIÓN EN ESPAÑOL

Laura Mullahy

EL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS POLÍTICAS DE SUELO es una fundación privada cuya misión es mejorar la calidad del debate y las decisiones públicas en las áreas de políticas de suelo y tributación relacionada con el suelo, tanto en los Estados Unidos como en el resto del mundo. Los objetivos del Instituto Lincoln son integrar la teoría y la práctica con el fin de desarrollar las políticas de suelo, así como también brindar un foro independiente de debate sobre los factores multidisciplinarios que influyen en las políticas públicas relacionadas con el uso, la regulación y la tributación del suelo.

Nuestra intención es fundamentar la toma de decisiones mediante la educación, la investigación, los proyectos de demostración y la diseminación de datos a través de publicaciones, nuestro sitio web y otros medios de comunicación. Nuestros programas reúnen a académicos, profesionales, funcionarios públicos, asesores de políticas y ciudadanos interesados en estos temas en un entorno de aprendizaje colaborativo. El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo es una institución que brinda igualdad de oportunidades.

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

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

T (617) 661-3016 or (800) 526-3873

F (617) 661-7235 or (800) 526-3944

CORREO ELECTRÓNICO PARA CONTENIDO EDITORIAL
mclarke@lincolninst.edu

CORREO ELECTRÓNICO PARA SERVICIOS INFORMÁTICOS
help@lincolninst.edu

www.lincolninst.edu

Índice

ARTÍCULOS DESTACADOS



4 Nuevas anclas para fondear

Educación y medicina con las comunidades

La participación cívica se ha convertido en la norma a seguir en algunos de los hospitales y universidades más importantes de la nación, lo que ha generado barrios llenos de vida y sectores empresariales prósperos que atraen a pacientes, estudiantes y residentes por igual. La sinergia comienza con la estrategia correcta.

Beth Dever, Omar Blaik, George Smith y George W. McCarthy

16 Regímenes privados en la esfera pública

Cómo optimizar los beneficios de las comunidades de interés común

Las comunidades de interés común son ya una tradición en los Estados Unidos, y muestran una tendencia al crecimiento, representando el 25 por ciento de la propiedad de viviendas en el país. El autor considera estrategias para minimizar los problemas comunes relativos a las viviendas gobernadas por asociaciones.

Gerald Korngold

26 Un único patio trasero

Primer taller nacional sobre conservación de grandes paisajes

En octubre de 2014, el Instituto Lincoln se reunió con agencias federales y otras ONG para debatir sobre cómo mejorar la conservación regional de la vida silvestre, la calidad y cantidad de agua en las grandes cuencas, y la producción sostenible de alimentos, fibra y energía.

Tony Hiss

DEPARTAMENTOS

2 Mensaje del presidente

Instituciones que protegen el interés común

34 Perfil académico: Summer Waters

Entrevista a Summer Waters, directora de Western Lands and Communities: Cómo definir el futuro del oeste norteamericano

38 Anuncios

Ray LaHood y Mimi Brown se suman a la junta directiva del Instituto Lincoln

39 Nueva colaboración editorial

El impuesto sobre la propiedad y el financiamiento de la educación primaria y secundaria (K-12)

NOTA DE LA EDITORA: La publicación del número de enero de 2015 de Land Lines se vio demorada con el fin de comenzar el año con un nuevo diseño que permitirá que el contenido de la revista sea más atractivo y fácil de leer. En esta ocasión, el presente número se ha denominado Invierno.



Foto de portada: El río Colorado desemboca en el mar de Cortés (ver pág. 30). © Pete McBride



Instituciones que protegen el interés común

EL DESARROLLO HUMANO SE ILUSTR, por lo general, como una guerra entre los objetivos contradictorios de la individualidad y la adecuación. Hacemos todo lo posible por distinguirnos del rebaño, pero nos aterramos ante la perspectiva del aislamiento social. Nuestras ciencias sociales, en especial la economía, presentan conflictos similares. El culto al individuo es un icono social dominante, y esta dominancia se ve exacerbada por el auge del fundamentalismo económico: la fe incuestionable en los mercados no regulados y la desconfianza concomitante hacia el gobierno y los sistemas sociales. Tomando como punto de partida el concepto de “la mano invisible” de Adam Smith, muchos economistas construyeron sus carreras en la concepción de teorías cuyo fundamento era el individualismo metodológico, la idea de que “los fenómenos sociales deben explicarse como resultado de las acciones individuales, que, a su vez, deben explicarse en referencia a los estados intencionales que motivan a los actores individuales”, según lo expresa la *Enciclopedia de Filosofía de Stanford*. Estos teóricos preconizaban, de forma unánime, que el hecho de tener individuos y mercados sin restricciones era la mejor manera de lograr los objetivos compartidos de prosperidad y justicia, a la vez que promovían (o evitaban) las políticas públicas respaldadas por este punto de vista.

Simultáneamente, otros economistas de la corriente prevaleciente han advertido de la “paradoja del aislamiento”, una categoría de casos en los que los individuos, actuando en un relativo aislamiento y guiados únicamente por sus propios intereses a corto plazo, generan resultados que, a largo plazo, son destructivos para todos. Algunos ejemplos de esta teoría incluyen las pesadillas del malthusianismo sobre hambre y pestes que detienen el crecimiento de la población, el dilema del prisionero o la tragedia de los comunes (descrita por Garrett

Hardin en su ensayo de 1968). Hardin advirtió de los peligros del crecimiento de la población utilizando una parábola sobre la explotación no administrada de tierras de pastoreo de uso común. La inevitable utilización desmedida de las tierras de pastoreo por parte de cada uno de los pastores que desean aumentar su ganado destruiría las tierras, convirtiéndolas en terrenos inútiles para todos. Según Hardin y otros pensadores, la solución radica en alguna forma de acotamiento de las tierras comunes, ya sea mediante la privatización o la propiedad pública, con el fin de establecer mecanismos de coerción que garantice que los individuos se comporten de tal manera que protejan el interés común.

Afortunadamente, la mayoría de los seres humanos no está de acuerdo con la teoría económica y, en lugar de ello, desarrollan sus propias maneras de conciliar estas contradicciones entre la individualidad y la adecuación. Ciertos intelectuales conocidos a nivel público, como Elinor Ostrom, la ganadora del Premio Nobel de Economía en 2009 (y la única mujer que obtuvo este galardón), han ampliado nuestros conocimientos respecto a las formas en que intentamos mediar entre estas dos tendencias tan humanas. Lo hacemos a través de las instituciones, descritas como grupos de seres humanos que se organizan voluntariamente para aprovechar los beneficios del esfuerzo individual, a la vez que evitan los inconvenientes provocados por individuos aislados que actúan sin control. Según Ostrom y otros pensadores, los diferentes tipos de acuerdos institucionales (organizaciones formales, normas de trabajo, políticas públicas, para nombrar sólo algunos) surgen orgánicamente para evitar que se produzcan situaciones indeseadas, tales como la tragedia de los comunes. En este número de *Land Lines*, presentamos las historias de algunas de estas decisiones institucionales que se tomaron para protegernos de nosotros mismos

o crear beneficios mutuos. En nuestra entrevista a Summer Waters, del Sonoran Institute (pág. 34), aprendemos acerca de los esfuerzos realizados para promover la economía y proteger la ecología en la cuenca hidrográfica del río Colorado y para reintroducir el flujo de agua dulce en el delta del río.

Recién hemos comenzado a estudiar los sistemas que surgen orgánicamente para administrar los recursos comunes, pero aún sabemos mucho menos sobre la manera de crear dichos recursos. Y esto puede deberse a nuestra tendencia a tratar los recursos comunes como si fueran maná, es decir, como si vinieran del cielo, y no creados por la mano humana. No obstante, según informa Tony Hiss (pág. 26), miles de personas se han unido voluntariamente para crear nuevos recursos comunes: cientos de miles de hectáreas de tierra conservadas para proteger grandes ecosistemas, salvar el hábitat de especies en peligro de extinción, brindar espacios verdes a los habitantes de zonas urbanas muy densas y alcanzar muchos otros objetivos a largo plazo. Desde el punto de vista de los economistas ortodoxos, el mundo se ha vuelto loco. No sólo los individuos que antes actuaban aisladamente ahora lo hacen con el fin de evitar la tragedia de los comunes sino que también están tomando medidas para crear nuevos recursos comunes.

La educación pública es otro de los recursos comunes creados por el hombre, como lo son la mayoría de los bienes públicos. Nos organizamos y autoimponemos tributos para sustentar esta institución de capital importancia y, con el tiempo, debemos revisar las formas como la administramos y mantenemos, al igual que con cualquier otro recurso común. En este número de *Land Lines*, Daphne Kenyon y Andy Reschovsky ofrecen una mirada a los diferentes tipos de análisis de los desafíos que enfrentan las ciudades para financiar sus escuelas, así como también algunas ideas para abordar dichos problemas (pág. 39). Además, en el artículo sobre las estrategias de las instituciones “ancla” de Beth Dever y otros (pág. 4) también examinamos de qué manera las universidades y los hospitales pueden trabajar junto con los barrios y ciudades a fin de lograr objetivos de colaboración que los beneficie mutuamente.

Para algunos economistas, la creación de nuevos recursos comunes resulta una imposibilidad

teórica. En su primer libro, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (*La lógica de la acción colectiva: Los bienes públicos y la teoría de grupos*), Mancur Olson propuso la hipótesis de que las personas soportarán las complicaciones derivadas de actuar conjuntamente sólo si existe un incentivo privado suficiente; además, ningún gran grupo de personas llevará a cabo medidas colectivas a menos que se vea motivado por una ganancia personal significativa (ya sea económica, social o de otro tipo). Evidentemente, se ha producido una colisión entre la teoría y la práctica, y el impacto de la misma es muy profundo y lo seguirá siendo. Tal como señala Hiss en su ensayo sobre conservación de grandes paisajes: “Lo primero que crece no es, necesariamente, el tamaño de la propiedad a proteger, sino la posibilidad de tomar medidas, algunas grandes y otras pequeñas, para marcar una diferencia perdurable en el futuro de la biósfera y sus habitantes, entre ellos la humanidad”.

Sin embargo, esto no termina aquí. En los Estados Unidos, bastión del mercado libre, unos 65 millones de ciudadanos pertenecen a comunidades con un interés común, tales como condominios y comunidades de propietarios, según señala Gerry Korngold (pág. 14). Un 25 por ciento de la nación ha limitado voluntariamente su propia autonomía con el fin de proteger y preservar los intereses comunes. Tal como subraya Korngold, este hecho no hubiera sorprendido a Alexis de Tocqueville, quien describió a los Estados Unidos como “una nación de personas que se agrupan”. En su obra *Democracy in America* (*La democracia en América*), de 1831, Tocqueville escribió: “Muchas veces he admirado la gran habilidad con la que los habitantes de los Estados Unidos logran proponerse un objetivo común al esfuerzo de muchos hombres y, como resultado, hacer que dichos hombres se alistaran voluntariamente a su concreción”. Tal vez sea el momento de organizar un culto a la acción colectiva para celebrar las cosas increíbles que podemos hacer cuando trabajamos juntos. Es posible que descubramos que las políticas, prácticas, organizaciones e instituciones que creamos con el fin de mediar en nuestra guerra interna entre la individualidad y la adecuación han contribuido más al avance de la humanidad que los logros individuales que solemos celebrar. ■

NUEVAS



Great Lakes Coffee, sobre la avenida Woodward, en Detroit, ha contribuido a revitalizar el barrio desde que recibió una subvención para renovar la fachada y aumentar la seguridad por parte de Midtown Detroit Inc., una sociedad de desarrollo comunitario sin fines de lucro que apoya el trabajo de las instituciones "ancla" de la comunidad. Crédito: David Lewinski.

Educación y medicina con las comunidades

ANCCLAS PARA FONDEAR

por Beth Dever, Omar Blaik, George Smith y George W. McCarthy

A LAS GRANDES INSTITUCIONES, COMO UNIVERSIDADES, hospitales y organizaciones sin fines de lucro, se les suele llamar “anclas”, debido a su permanencia y a los lazos estabilizadores que generan, tanto en lo físico como en lo social, con las comunidades circundantes. Más allá de cumplir con sus respectivas misiones de educar, sanar, cultivar las artes o brindar otros servicios, estas instituciones educativas y médicas han demostrado ser verdaderos motores económicos: emplean una gran cantidad de mano de obra, ocupan y administran inmuebles de grandes proporciones, compran grandes cantidades de bienes y servicios, atraen inversiones a través de proyectos de capital y actividades de investigación, y brindan a los residentes acceso a la comida, a los bienes minoristas y a otros servicios. En muchos casos, las instituciones “ancla” son los empleadores de mayor envergadura, fuera del ámbito público, en sus ciudades. De hecho, según estimaciones del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD), las instituciones educativas y médicas dieron empleo a más de 7 millones de personas y generaron un billón de dólares en actividades económicas durante el año 2009 (Brophy y Godsil 2009).

En algunos casos, se genera una dinámica de beneficios mutuos entre la institución “ancla” y

la comunidad en donde se encuentra, lo que da como resultado la creación de corredores comerciales económicamente sostenibles, calles llenas de vida y barrios con una población densa y diversa. Muchas de las grandes ciudades universitarias en los Estados Unidos muestran esta productiva interacción. Sin embargo, en muchos otros casos, especialmente en las áreas urbanas que carecen de servicios suficientes, el liderazgo institucional y civil debe ser más emprendedor, mediante el impulso activo de proyectos, programas y políticas con el fin de lograr estos objetivos. Dicho proceso, conocido como estrategia “ancla”, proporciona un marco guía para que las comunidades trabajen junto con las instituciones a fin de capitalizar y maximizar el impacto de su impronta.

En teoría, el valor de involucrar a las instituciones “ancla” para lograr resultados positivos en el barrio o la comunidad es evidente: todas las partes se benefician y, a la vez, es una forma inteligente de hacer negocios. No obstante, en la práctica, la comunidad y sus instituciones deben trabajar juntas para redefinir cómo alinear y apalancar sus objetivos, intereses económicos y actividades a fin de lograr un resultado que beneficie a todas las partes. En este artículo se analiza por qué resulta difícil llevar a cabo

estrategias “ancla” significativas para lograr un cambio fundamental en la forma en que las instituciones “ancla” y sus comunidades se relacionan entre sí. También aprovechamos algunas de las lecciones aprendidas de medidas exitosas que se tomaron en lugares como Filadelfia, Detroit y Cleveland, en donde la participación civil integral se ha convertido en la norma a seguir de algunas de las instituciones médicas y educativas más importantes de la nación.

Parámetros para el éxito

Debe destacarse que las tácticas individuales son necesarias pero insuficientes para constituir una estrategia. Una estrategia implica una participación a largo plazo, que se implementa a

través de tácticas que evolucionan a lo largo del tiempo. Además, las estrategias “ancla” implican asociarse con muchas organizaciones y personas en la comunidad circundante, y estas relaciones también deben evolucionar con el tiempo a fin de responder a las necesidades y objetivos de la comunidad diseñados para lograr que la zona sea más habitable.

Las estrategias “ancla” efectivas y transformadoras poseen tres características fundamentales: están basadas en el lugar, están incorporadas a las instituciones y son integrales.

BASADAS EN EL LUGAR

Las estrategias basadas en el lugar poseen una geografía específica y fácilmente identificable a la que la institución “ancla” afecta en forma

LA VENTAJA DE LOS MEDIADORES

Muchas estrategias “ancla” se ven beneficiadas con la posibilidad de tener socios en la comunidad que guíen su trabajo. Estos mediadores por lo general refuerzan la capacidad del personal de las instituciones “ancla” a fin de lograr una mayor participación de la comunidad y mayores beneficios para la misma. Algunos ejemplos de mediadores eficaces son las sociedades de desarrollo comunitario (CDC, por sus siglas en inglés) o las instituciones financieras de desarrollo comunitario (CDFI), que deben estar dirigidas por un representante de la comunidad.

Los mediadores son más ágiles que las grandes instituciones “ancla”, por lo que son capaces de negociar con diferentes socios y tomar medidas sin el peso de la burocracia. Los mediadores más exitosos son las organizaciones de la comunidad que poseen un extenso historial en la región, una credibilidad dentro de la comunidad (para que no sean consideradas como una herramienta manejada por la institución “ancla” o por las fuentes de financiación) y la capacidad de brindar un terreno neutral para debatir y llevar a cabo el trabajo “ancla”. Si la comunidad es escéptica ante un proyecto completamente impulsado por una institución “ancla”, trabajar en conjunto con un mediador de confianza puede proporcionar legitimidad a la tarea.

En Detroit podemos observar un buen ejemplo de la capacidad de una CDC de la comunidad para

apalancar la iniciativa patrocinada por una institución “ancla”. Midtown Detroit Inc., o MDI, (midtowndetroitinc.org) administra Live Midtown (livemidtown.org), un programa de obtención de vivienda con apoyo de empleadores, que tiene el respaldo de la Universidad Estatal de Wayne, el Sistema de Salud Henry Ford y el Centro Médico de Detroit. Tal como señala Susan Mosey, presidente de MDI: “Es importante que haya gente de la comunidad que guíe este trabajo día a día. Esto genera familiaridad con las iniciativas, a la vez que produce credibilidad y aceptación para que las estrategias “ancla” tengan éxito”. De hecho, con la ayuda de MDI, el compromiso financiero de las instituciones “ancla”, que ascendió a 5 millones de dólares en cinco años, se vio igualado por fondos de contrapartida de fuentes de financiamiento de la comunidad, así como de la agencia estatal de financiamiento de la vivienda. Este éxito estimuló a los grandes empleadores del centro de la ciudad (Quicken Loans, DTE, Compuware y Blue Cross Blue Shield entre otros) a crear su propio programa Live Downtown de 5 millones de dólares. Entre ambos programas, más de 1.600 empleados se han mudado al centro y alrededores de la ciudad de Detroit, lo que ha reducido el índice de puestos vacantes en este corredor a menos del 3 por ciento (Welch 2014).



La guardería infantil Village of Shiny Stars, en el barrio Brightmoor de Detroit, recibió ayuda de Tech Town, una incubadora de empresas sin fines de lucro fundada en 1999 por la Universidad Estatal de Wayne, el Sistema de Salud Henry Ford y General Motors. Crédito: David Lewinski.

directa, tales como edificios, espacios abiertos, entradas y redes viales que conectan una institución con la comunidad. Más allá de la orientación física de una institución, encontramos los lugares que las personas que forman parte de dicha institución (sean empleados, estudiantes, pacientes, clientes o visitantes) habitan y frecuentan. Los barrios que rodean a las instituciones y que presentan un alto nivel de usos múltiples son un apoyo al estilo de vida que define a todo distrito dinámico, promueven la actividad peatonal y generan la densidad residencial que, a su vez, crea comunidad.

Las actividades de *placemaking* de cualquier institución “ancla” (que dan forma a los espacios públicos de manera comunitaria a fin de intensificar su valor compartido) deben comprometer, desde el punto de vista táctico, a otras partes interesadas para poder ser consideradas como estratégicas. Estas tácticas pueden incluir: la reinversión en el barrio a través de la construcción y la rehabilitación de viviendas; el fomento del desarrollo comercial y minorista específicos; la mejora de los espacios públicos y la seguridad pública; y el fortalecimiento de los servicios locales, tales como escuelas, organizaciones sin fines de lucro y recursos comunitarios. Estas actividades benefician a la institución “ancla” de varias maneras y promueven un barrio más

fortalecido, lo que aumenta el atractivo de la institución a posibles clientes (estudiantes, pacientes y personal) y genera un sentimiento de buena voluntad entre los residentes y los funcionarios municipales.

Las iniciativas de *placemaking* aumentan el atractivo de la institución “ancla” a posibles estudiantes, pacientes y personal, a la vez que generan un sentimiento de buena voluntad entre los residentes y los funcionarios municipales.

INCORPORADAS EN LAS INSTITUCIONES

La estrategia “ancla” debe formar parte del ADN de una institución. Dicha integración comienza cuando los líderes se comprometen con el papel que desempeña la organización a la que pertenecen como institución “ancla” y lo comunican a toda la organización. Luego, el liderazgo continúa cumpliendo esta tarea, dedicando importantes cantidades de tiempo y recursos en todas las funciones institucionales.

Para lograr la efectividad, el trabajo de una institución “ancla” requiere, por lo general, realizar ciertos cambios en la cultura de la organización, tales como modificar la estructura

de recompensas, adoptar nuevas declaraciones de misión y mediciones del éxito, y examinar en forma crítica las comunicaciones, tanto internas como externas. Una vez que los programas internos, las unidades administrativas, el personal de gestión de las instalaciones y las juntas directivas logran trabajar juntos para alcanzar los objetivos colectivos, entonces la estrategia “ancla” puede comenzar a transformar la comunidad que rodea a la institución.

La Universidad de Pensilvania inyectó 57 millones de dólares en la economía de la zona oeste de Filadelfia con sólo el 9 por ciento de sus compras anuales.

INTEGRALES

Las instituciones educativas y médicas afectan a las comunidades que las rodean de muchas maneras: contratan a residentes del lugar, tienen una gran presencia física, educan o sanan a los miembros de la comunidad y producen desechos, entre otros impactos. Además de estar basada en el lugar, una estrategia “ancla” integral debe tratar los siguientes puntos de intersección:

Personal

En vista de que las instituciones “ancla” son, por lo general, el mayor empleador en una ciudad, las decisiones relativas a la contratación de personal y los beneficios de los empleados pueden tener un profundo impacto en la estructura social y económica de la comunidad. Al aumentar el porcentaje de trabajadores que provienen del lugar mismo donde la institución tiene presencia, esta puede, simultáneamente, elevar la economía de la comunidad, proporcionar empleos a aquellas personas desempleadas o subempleadas y generar un sentimiento de buena voluntad entre los vecinos. La posibilidad de conseguir viviendas con ayuda del empleador es otra inversión crucial tanto en el personal como en la comunidad circundante (Webber y Karlstrom 2009). Cuando los empleados pueden vivir cerca de la institución “ancla”, esta situación beneficia a todas las

partes, ya que se reducen los costos de vivienda y transporte para los trabajadores y, a la vez, disminuye el nivel de absentismo laboral y de rotación de personal para los empleadores.

Adquisiciones

El poder de compra de las grandes instituciones “ancla” puede llegar a ser muy importante: por año, el gasto en concepto de bienes y servicios puede llegar a los cientos de millones de dólares. La captación por parte de las empresas locales de aunque sea una pequeña parte del flujo de compras puede tener un impacto significativo en la economía de la comunidad. Por ejemplo, la Universidad de Pensilvania inyectó 57 millones de dólares en la economía de la zona oeste de Filadelfia con sólo el 9 por ciento de sus compras anuales (ICIC y CEOs for Cities 2002).

Los beneficios derivados de las compras en la misma comunidad son evidentes; sin embargo,



El centro para las artes y la tecnología NewBridge de Cleveland ofrece programas para jóvenes y capacitación para mano de obra adulta, con financiamiento de la Iniciativa del Gran Círculo Universitario, formado por varias instituciones “ancla” de la ciudad. Crédito: NewBridge.

redirigir este proceso y reconocer dichos beneficios no es una tarea fácil. Por ejemplo, la institución “ancla” tal vez tenga que incurrir en costos indirectos significativos en concepto de sensibilización de la comunidad y capacitación para garantizar una continua disponibilidad de bienes y servicios producidos en el lugar. Por añadidura, nunca debe darse por sentada la existencia de proveedores confiables y competitivos en costos en la comunidad. Más aún, es posible que las instituciones de mayor envergadura tengan procesos de compra altamente descentralizados, por lo que lograr que cada departamento de la institución se adhiera a las nuevas políticas puede llevar tiempo y esfuerzo (ICIC y CEOs for Cities 2002). Es aquí cuando los mediadores de confianza de la comunidad pueden ayudar a facilitar la tendencia hacia los proveedores del lugar.

Políticas

La relación entre las instituciones “ancla” y los organismos gubernamentales municipales o regionales es, con frecuencia, complicada. En su calidad de organizaciones privadas, las instituciones “ancla” pueden creer que no necesitan responder ante el gobierno municipal. Aun más, es posible que consideren al gobierno municipal como un organismo ineficiente, ineficaz y generador de obstáculos a la hora de llevar a cabo sus óptimas estrategias de negocios. Por su parte, los gobiernos municipales y regionales pueden considerar a las instituciones “ancla” como oportunistas que consumen servicios públicos y otros beneficios públicos al tiempo que gozan de exenciones al impuesto sobre la propiedad (la mayor fuente de recaudación de los gobiernos municipales). A fin de aliviar estas tensiones, algunas instituciones han contribuido voluntariamente con “pagos en lugar de impuestos” (PILOT, por sus siglas en inglés) para compensar a los municipios por dicha pérdida de ingresos (Kenyon y Langley 2010). No obstante, una exitosa estrategia “ancla” puede establecer otras maneras de promover un trabajo mutuamente beneficioso que mejore el futuro de la institución y, a la vez, aborde problemas relacionados con las políticas municipales o regionales. Wim Wiewel, presidente de la Universidad Estatal de Portland,

ha hecho especial hincapié en este sentido, al citar la adopción, por parte de la institución, de su lema “Que el conocimiento sirva a la ciudad” a principios de la década de los 90. Según sus palabras, “Servimos al área metropolitana y estamos orgullosos de ello”.

Planificación

Alguien debe coordinar estos elementos en una iniciativa coherente. Las grandes instituciones “ancla” poseen una gran capacidad de planificación interna y, con regularidad, se involucran en la planificación a largo plazo de sus emprendimientos. Cuando deciden llevar a cabo una estrategia, las instituciones “ancla” pueden utilizar esta capacidad para determinar cuál es la mejor forma de involucrarse en la comunidad y relacionarse con las partes interesadas, tanto del lugar como regionales. Además, trabajar en los procesos de planificación estratégica de las instituciones “ancla” es una forma de institucionalizar la estrategia “ancla” de manera que permanezca en el tiempo, aun después de que el presidente o director ejecutivo de la institución haya finalizado su gestión, y se convierta en la forma normal de hacer negocios.

Cómo funcionan las instituciones “ancla”

Una estrategia “ancla” exitosa ni se crea ni se implementa en un vacío. Para que cualquiera de las actividades mencionadas anteriormente sea parte de una genuina estrategia “ancla”, las instituciones “ancla” deben llevarlas a cabo de manera estratégica en sincronía con otras partes interesadas en el área. Por ejemplo, iniciar un programa de vivienda para trabajadores con ayuda del empleador o establecer objetivos de compra en el lugar puede beneficiar a los empleados o a los residentes de la comunidad, pero dichas medidas no se consideran parte de la estrategia “ancla” integral, a menos que estén conectadas a un enfoque general que abarca a toda la institución en cuanto a la participación e interacción comunitaria. Para lograr este tipo de interacción, es importante comprender cómo funcionan las instituciones “ancla”.

Las grandes instituciones sin fines de lucro, tales como las organizaciones educativas y médicas, son básicamente renuentes a correr riesgos y se toman su tiempo para realizar cambios o asumir nuevos roles. Por lo tanto, emprender una estrategia “ancla” implica un cambio fundamental en la forma en que los líderes de las instituciones “ancla” piensan y cómo funcionan sus organizaciones; esto puede llevar tiempo, implicar una serie de debates o negociaciones importantes y difíciles, y requerir un liderazgo sólido e incentivos, tanto internos como externos a la organización.

Las universidades y hospitales son instituciones “ancla” no sólo porque están enraizadas en el lugar y tienen un impacto crucial en la economía de la comunidad sino también porque son de gran envergadura. La cuestión del tamaño lleva implícita una serie de capas burocráticas, una gran cantidad de participantes que deben involucrarse en el trabajo derivado de las estrategias “ancla” y la incapacidad de moverse en forma ágil y rápida.

La figura 1 muestra la estructura típica de una universidad. En la parte superior se encuentra la junta directiva, formada por líderes del sector civil, industrial y científico, además de contar, en general, con exalumnos u otros afiliados académicos. Los miembros de esta junta interactúan con el campus de manera intermitente y se concentran en la gestión del riesgo financiero y de reputación de la universidad.

El presidente es, normalmente, un académico que puede o no tener formación en temas de administración. Los presidentes se centran en la recaudación de fondos y en la gestión de la reputación de la universidad. Los académicos, por lo general, consideran a las universidades como lugares donde reina el libre pensamiento, aislados de las fuerzas del mercado y de capital. Con frecuencia, su visión del sector administrativo es recelosa o escéptica. Por su lado, los administradores tienen, generalmente, formación en contabilidad o gestión y priorizan la seguridad del empleo. Todas estas prioridades y actitudes se combinan de manera tal que crean una cultura en la que el riesgo no se recompensa y los fracasos se castigan.



FIGURA 1
ESTRUCTURA TÍPICA DE UNA UNIVERSIDAD

Los hospitales presentan, de manera similar, grandes estructuras burocráticas. Los organismos principales que toman decisiones son, por lo general, la junta directiva y el director ejecutivo, que se concentran en minimizar el riesgo institucional y gestionar las finanzas de manera responsable y rentable. Los administradores priorizan el hecho de cumplir con los requisitos de sus puestos y garantizar la seguridad del empleo a través de la protección institucional, mientras que es más probable que los profesionales de la salud, como médicos y enfermeros, se centren en atender a los pacientes o llevar a cabo investigaciones, sin mirar más allá de los límites de las instalaciones del hospital.

Estas culturas generan decisiones que pueden parecer lógicas para las instituciones en sí, pero que, con frecuencia, no se encuentran alineadas con los objetivos de la comunidad. Por ejemplo, la universidad puede construir zonas de estacionamiento alrededor de sus instalaciones,



Cientos de residentes asisten a un ciclo estival gratuito de cine al aire libre en el New Center Park, en la zona de Midtown en Detroit. Crédito: Doug Coombe.

generalmente en los límites del campus, a fin de facilitar el acceso a la institución del cuerpo docente, el personal y los estudiantes. Sin embargo, con esta medida se incentiva a los empleados y a los estudiantes a ir a la universidad en automóvil, lo que reduce la probabilidad de que estas personas vivan en barrios desde los que se pueda llegar a pie y que visiten los comercios cercanos. Las zonas de estacionamiento generan, también, una barrera de asfalto que aísla al campus de la comunidad. De manera similar, las políticas de compra de la institución pueden fundamentarse en obtener el precio más bajo para obtener los resultados más predecibles, lo que significa que, para obtener los bienes y servicios que necesitan, recurren a los proveedores más grandes (que, por lo general, son de alcance nacional), en lugar de contratar a los proveedores del lugar. Finalmente, una universidad generalmente ubica el espacio abierto, las instalaciones destinadas a la recreación y otros servicios dentro de sus límites, lo que permite sólo una interacción limitada con los miembros de la comunidad. Para cambiar la forma en que se toman estas decisiones, resulta esencial modificar la visión

Las grandes instituciones “ancla” poseen una gran capacidad de planificación interna, que pueden utilizar para determinar cuál es la mejor forma de involucrarse en la comunidad.

que el liderazgo de las instituciones “ancla” tiene acerca de dichas instituciones en relación con su comunidad, así como también comprender la manera en que pueden cambiarse los hábitos y actitudes arraigadas.

Promover la participación de la comunidad

Existen varias maneras en las que los líderes de la comunidad, filántropos, grupos comunitarios y otras partes interesadas pueden movilizar a la institución “ancla” a asumir un nuevo rol en el barrio.

IDENTIFICAR A LOS LÍDERES

El liderazgo es, por lo general, un aspecto clave para una estrategia “ancla” exitosa. La filosofía y el enfoque que tenga el rector, el presidente o el director ejecutivo pueden determinar si una institución se ve a sí misma como un “ancla” y cómo actúa una vez que se define como tal, y si dichas acciones perdurarán en el tiempo. Tal como lo aconseja Benjamin Kennedy, de la Fundación Kresge: “¡Aprovechen la oportunidad! No es necesario que cada una de las personas que forma parte de la institución esté de acuerdo; sólo las personas clave. Los líderes son los que transformarán la institución y transmitirán la idea de las estrategias “ancla” a los demás”.

Una estrategia “ancla” tiene mayores probabilidades de obtener el éxito si muchas partes interesadas expresan su apoyo a la misma.

Un líder sólido comprometido con una estrategia “ancla” puede poner el fundamento para una participación comunitaria y un impacto más significativos. El abordaje debe estar arraigado en los niveles altos de la administración, para

luego filtrarse en toda la institución, a fin de que el personal directamente responsable de llevar a cabo partes específicas de la estrategia, como el personal de recursos humanos, funcionarios encargados de las compras y profesores involucrados en los proyectos de investigación en la comunidad, comprenda sus nuevas prioridades. Dicha transición puede lograrse, en parte, cambiando la estructura de recompensas y llevando a cabo una comunicación estratégica, modificando la declaración de visión y describiendo regularmente el trabajo y los logros de la estrategia “ancla” mediante mensajes de circulación interna.

Una estrategia “ancla” tiene mayores probabilidades de obtener el éxito si muchas partes interesadas expresan su apoyo a la misma. Dentro de la institución “ancla”, puede resultar muy útil identificar al personal que apoya la idea de participación comunitaria y trabaja con los grupos del lugar para definir estrategias que beneficien a todos. Fuera de la institución “ancla”, es útil contratar líderes de la comunidad que empujen a la institución a asumir un nuevo rol. Por ejemplo, la filantropía de la comunidad, tanto en Cleveland como en Detroit, desempeñó un papel significativo a la hora de persuadir a las instituciones a unirse para formular estrategias “ancla” destinadas a las comunidades que las rodean.

Como parte de su iniciativa de *placemaking* en la calle 53, la Universidad de Chicago contrató al chef Matthias Merges, cuyo restaurante “A10”, reconocido con estrellas Michelin, utiliza productos cultivados por los reclusos de la cárcel del condado de Cook. Crédito: Matthias Merges.



ANALIZAR LAS OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN DE VARIAS INSTITUCIONES “ANCLA”

Si en un barrio existe más de una institución “ancla”, muchas organizaciones pueden participar en los proyectos. Este abordaje ha tenido mucho éxito en Cleveland, donde diferentes hospitales, universidades y organizaciones culturales, junto con organizaciones filantrópicas del lugar, instituciones financieras y el municipio de Cleveland, han aunado esfuerzos con el fin de implementar la Iniciativa del Gran Círculo Universitario.

Aunque una estrategia en la que participan muchas instituciones “ancla” implica cierto nivel de complejidad, en vista de que aumenta la cantidad de personas y organizaciones que deben estar de acuerdo con el trabajo, igualmente puede incrementar el impacto de la iniciativa, ya que se suman muchos otros recursos y se aumenta la cantidad de líderes. Asimismo, los líderes de cada institución “ancla” pueden animarse mutuamente y reforzar el trabajo de unos y otros, a la vez que distribuyen el peso de cualquier riesgo percibido.

IDENTIFICAR EL INTERÉS PROPIO

En un nivel básico, un hospital o una universidad puede emprender una estrategia “ancla” porque sus líderes creen que las mejoras que se producirán en la comunidad circundante beneficiarán a la institución. Por ejemplo, el Dr. Wallace D. Loh, presidente de la Universidad de Maryland, en College Park, se ha centrado en mejorar la calidad de vida en el barrio porque estaba preocupado de que las condiciones del lugar restaban valor a la capacidad de la universidad de atraer y retener a docentes y personal.

Las estrategias “ancla” tienen otros beneficios más indirectos. Aunque una universidad u hospital puede tomar decisiones unilaterales sobre lo que ocurre en su propio terreno, también puede enfrentar problemas que requieren el apoyo de fuerzas externas a la institución, tales como el gobierno municipal y los residentes de la comunidad. Crear relaciones sólidas y perdurables con los líderes del lugar a través del trabajo en estrategias “ancla” puede ayudar a la organización

a obtener apoyo para futuros planes. Al pensar en forma holística acerca de sus relaciones con la comunidad circundante, los líderes de las instituciones “ancla” por lo general tienen el incentivo de reconceptualizar sus objetivos básicos de educación y salud. La Dra. Lucy Kerman, vicerrectora de University and Community Partnerships, en la

Crear relaciones sólidas y perdurables con los líderes del lugar a través del trabajo en estrategias “ancla” puede ayudar a la organización a obtener apoyo para futuros planes.

Universidad de Drexel, lo resume de la siguiente manera: “El trabajo en estrategias “ancla” debe estar alineado con los intereses propios de la universidad y estar cimentado en el rol apropiado que desempeña la institución. Tal vez no estemos generando viviendas económicas o dirigiendo una escuela en forma directa, pero somos socios en un sistema que crea oportunidades de ingresos mixtos y ofrece la posibilidad de una educación sólida”.

APORTAR RECURSOS

Por supuesto que todo puede resumirse en la disponibilidad de recursos. Los incentivos financieros animan a las instituciones y a sus socios a llevar a cabo trabajos “ancla”, desarrollar estrategias acerca del papel que desempeñan en la comunidad, reunirse con las partes interesadas regularmente e invertir en actividades “ancla”. Por su parte, las partes interesadas de la comunidad pueden ver la oportunidad de involucrar a la institución “ancla” pero carecen de la capacidad o las herramientas para participar si no tienen nuevos fondos.

En Detroit, por ejemplo, las instituciones “ancla” se sentaron a la mesa de negociaciones por muchas razones, pero uno de los factores principales fueron los recursos financieros que ofrecieron los dos socios convocantes, las fundaciones Hudson-Webber y Kresge. Este incentivo de capital permitió el inicio de las conversaciones y, al día de hoy, continúa apoyando el

trabajo. Al ofrecer fondos de contrapartida destinados a tácticas específicas, las fundaciones incentivaron a las instituciones “ancla” a comprometer sus propios fondos. Hoy en día, las instituciones “ancla” no sólo apoyan iniciativas específicas sino que también proporcionan recursos operativos a Midtown Detroit Inc., la organización de planificación y desarrollo de la comunidad que apoya y brinda personal destinado a la mayor parte del trabajo “ancla”. De esta manera, los recursos provenientes de fuentes filantrópicas plantaron la semilla de la iniciativa, a la vez que ayudaron a crear la infraestructura necesaria para una implementación y una sostenibilidad exitosas.

Cómo conectar la estrategia con la comunidad

A primera vista, las necesidades y los objetivos de la comunidad, tales como buenas escuelas, calles seguras, servicios y comodidades, oportunidades de empleo, espacios públicos y vivienda, no guardan una correlación directa con los resultados de una institución “ancla”. De hecho, si una institución genera graduados exitosos, una atención médica de gran calidad y un alto nivel de investigaciones, concluirá que ha cumplido con su tarea como ciudadana, tanto de la comunidad como del mundo.

No obstante, al alinear los objetivos de la comunidad con los aportes de una institución (docentes, personal, pacientes, estudiantes, visitantes, inmuebles, bienes y servicios), las estrategias “ancla” pueden conectar la misión de la institución con las aspiraciones de la comunidad. La contratación de residentes de la comunidad para los empleos institucionales mejora el impacto económico de una institución “ancla” dentro de la comunidad y ayuda no sólo a las familias del lugar sino también al área en general. Cuando el personal de la institución hace las compras, vive y come en el barrio, estimula la economía de la comunidad. Utilizando el marco guía de las 5 Pes, el compromiso entre la comunidad y la institución “ancla” puede lograr que las aspiraciones de la comunidad pasen de ser objetivos a convertirse en resultados.

- **Placemaking.** Tanto la comunidad como la institución pueden beneficiarse de la implementación cuidadosa de un programa de bienes raíces de la institución, mediante el cual puede promover un campus abierto con límites activos y limitar ciertos usos, como el estacionamiento o almacenamiento. Mejorar el estado de las manzanas que rodean la universidad o el hospital, abrir el acceso a los espacios públicos y enfocarse en cuestiones como el alumbrado público o las mejoras en las fachadas de los comercios hace que el entorno sea más seguro y saludable para los residentes, los posibles estudiantes y los pacientes. Los participantes que podrían desempeñar un papel en este proceso con sus aportes son los docentes, el personal, los estudiantes, los pacientes, los visitantes y el sector inmobiliario. Los objetivos comunitarios que pueden lograrse son, por ejemplo, calles seguras, servicios y comodidades, oportunidades de empleo, espacios públicos y variedad de viviendas.
- **Personal.** Al contratar personal de la comunidad, la estrategia “ancla” brinda oportunidades de empleo para los residentes del área. A medida que aumenta la tasa de empleo, la comunidad se vuelve más segura, lo que beneficia tanto a los residentes como a la institución “ancla”. En este caso, el aporte principal es el personal.
- **Proveedores.** La institución “ancla” puede fortalecer la economía de la comunidad contratando proveedores del lugar, lo que genera oportunidades de empleo, calles más seguras y más servicios y comodidades. La institución “ancla” también puede generar relaciones públicas positivas en cuanto a su alcance en la comunidad. En este caso, el aporte principal también es el personal.
- **Políticas.** Al dirigir su destreza en el campo de la investigación y la educación hacia las cuestiones de la comunidad, la institución “ancla” puede ayudar a cumplir las aspiraciones de la comunidad de tener buenas escuelas, una mayor seguridad pública, oportunidades de empleo y atención médica, lo que, a su vez, fortalece su propia reputación en la región.

Para lograr este objetivo, la institución “ancla” puede reclutar a docentes, personal, estudiantes y visitantes para llevar a cabo actividades tales como el aprendizaje-servicio, la promoción de la atención médica y la enseñanza vivencial.

- **Planificación.** Unir todos estos esfuerzos en una misión coherente requiere que los líderes de las instituciones “ancla” conecten cada aporte con las aspiraciones de la comunidad. Una institución “ancla” puede también aportar personas con talento para la planificación a fin de lograr una correlación entre sus propios planes y los del barrio o municipio. El principal aporte en este caso es el de personal: los empleados de la institución “ancla” trabajan en conjunto para identificar de qué manera las diferentes estrategias pueden alinearse con los objetivos de la comunidad a fin de crear propuestas que benefician a todos.

Conclusión

Una estrategia “ancla” integral, basada en el lugar e incorporada en la institución puede tener un impacto significativo en la economía, tanto municipal como regional. Sin embargo, desarrollar e implementar este tipo de estrategia focalizada requiere grandes dosis de tiempo y paciencia. Para poder unir todos los elementos necesarios (lograr la participación de los socios, convencerlos de que existe un interés propio al llevar a cabo el trabajo “ancla”, identificar a los líderes sólidos y utilizarlos para modificar los valores de sus instituciones, identificar a los mediadores y garantizar que estos poseen la capacidad para desempeñar su papel, y establecer incentivos financieros) debe existir el compromiso y la coordinación de muchas piezas móviles.

En muchos casos, el trabajo “ancla” se fundamenta en la confianza entre grupos que, con frecuencia, nunca han trabajado juntos anteriormente. Desarrollar estas relaciones implica el contacto personal y la construcción de alianzas sólidas. Además, estos esfuerzos deben darse dentro del contexto de un trabajo en conjunto con grandes instituciones “ancla”. Aquellos que desean trabajar con instituciones “ancla” para

cambiar la forma en que hacen negocios deberán comprender de qué manera y por qué razón las instituciones actúan de la forma en que lo hacen, y cuál es el modo en que toman decisiones. Cuando se unen todos estos componentes, las estrategias “ancla” pueden transformar a la comunidad, a la región y a la misma institución “ancla”. 

SOBRE LOS AUTORES

Beth Dever es una consultora independiente que trabaja para la Fundación Ford. **Omar Blaik** es director ejecutivo y George Smith es vicepresidente de U3 Advisors. **George W. McCarthy** es presidente y director ejecutivo del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

REFERENCIAS

Brophy, P. y R. Godsil. 2009. “Retooling HUD for a Catalytic Government: A Report to Secretary Shaun Donovan.” Filadelfia: Penn Institute for Urban Research.

Initiative for a Competitive Inner City (ICIC) y CEOs for Cities. 2002. “Leveraging Colleges and Universities for Urban Economic Revitalization: An Action Agenda.” Boston: ICIC y CEOs for Cities.

Kenyon, Daphne A. y Adam H. Langley. 2010. *Payments in Lieu of Taxes: Balancing Municipal and Nonprofit Interests*. Cambridge: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Webber, H. y Mikael Karlström. 2009. “Why Community Investment is Good for Nonprofit Anchor Institutions: Understanding Costs, Benefits, and the Range of Strategic Options.” Chicago: Chapin Hall en la Universidad de Chicago.

Welch, Sherri. 2014. “Midtown Detroit Expands Boundaries for Housing Incentives.” *Crain's Detroit Business*. 28 de abril.

Las comunidades de interés común se han hecho más accesibles desde la fundación de Gramercy Park en Manhattan en 1831, la primera asociación de propietarios, cuyos miembros siguen gozando del uso exclusivo del espacio verde de una hectárea que mantienen en forma privada. Crédito: © AA World Travel Library / Alamy (arriba), Trust for Architectural Easements (abajo)



REGÍMENES PRIVADOS

EN LA



CÓMO OPTIMIZAR LOS BENEFICIOS DE LAS
COMUNIDADES DE INTERÉS COMÚN

por Gerald Korngold

Una caricatura de Jack Ziegler en la revista *New Yorker* refleja la ironía esencial de participar en condominios, cooperativas y otros tipos de asociaciones de propietarios. Un automóvil está ingresando en un camino que conduce hasta un grupo de casas adosadas a lo lejos, con un cartel en la entrada que proclama “Bienvenido a Con-doville y la ilusión de ser propietario de su propia vivienda” (Ziegler 1984).

A pesar de esta ambigüedad, aproximadamente un cuarto de la población estadounidense vive ahora en viviendas gestionadas por asociaciones, conocidas en su conjunto como comunidades de interés común (CIC). La figura 1 muestra el impresionante aumento de las CIC en las últimas décadas. Entre 1970 y 2013, la cantidad de unidades de vivienda en este tipo de comunidades pasó de alrededor de 700.000 a 26,3 millones, mientras que la cantidad de residentes se multiplicó por más de 30, de 2,1 millones a 65,7 millones.

Con su creciente popularidad, las comunidades de interés común han generado desafíos políticos y problemas legales que exigen constante resolución. Estos conflictos en general tienen que ver con preocupaciones externas de que las CIC segregan a los ricos del resto de la sociedad, o desacuerdos internos entre los propietarios

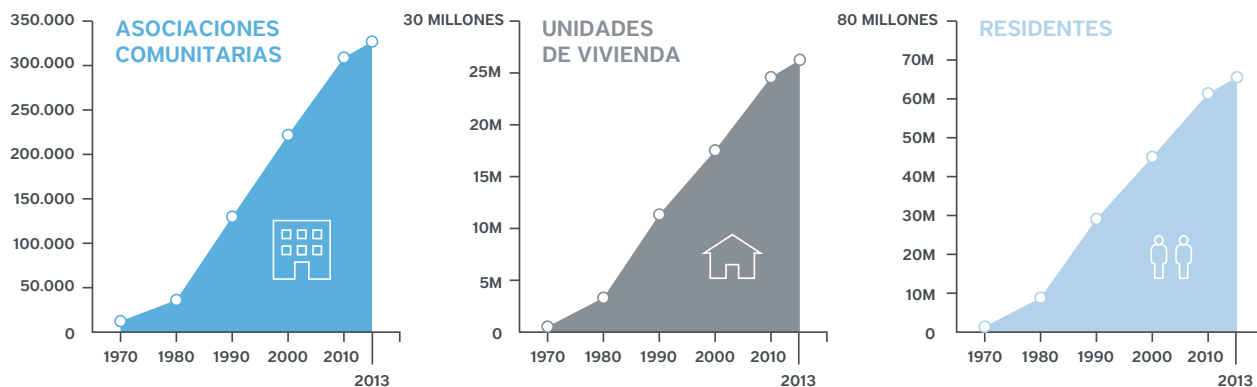
individuales y los órganos de gobierno de sus asociaciones. Este artículo examina algunas de las controversias asociadas al modelo de CIC y su sistema de gobierno, y sugiere medidas para aumentar los beneficios de las comunidades de interés común, tanto para los propietarios como para la sociedad en general.

El aumento de las comunidades de interés común

La creciente industrialización que se produjo en el siglo XIX, causó contaminación, tráfico, ruido y enfermedades, lo que llevó a muchos planificadores y ciudadanos a favorecer la separación de usos residenciales, comerciales e industriales. (La zonificación como herramienta de planificación no había surgido todavía, y no sería legitimada por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos hasta 1926). Algunos emprendedores residenciales impusieron por lo tanto “servidumbres” (convenios, restricciones y derechos de acceso en predios ajenos) sobre sus proyectos de subdivisión. Las servidumbres generalmente restringían las propiedades a usos residenciales y frecuentemente creaban derechos compartidos para el uso de instalaciones y servicios comunales, a cambio de aranceles. Los compradores de lotes aceptaban estas servidumbres y, una vez que las restricciones se habían registrado, los

FIGURA 1

CRECIMIENTO EN ASOCIACIONES DE VIVIENDAS COMUNITARIAS, UNIDADES DE VIVIENDA Y RESIDENTES, 1970–2013



Fuente: Foundation for Community Association Research (Fundación de Investigación en Asociaciones Comunitarias), *Statistical Review 2013*

compradores subsiguientes estaban legalmente obligados a respetarlas. El derecho consuetudinario resultó ser un vehículo efectivo para crear áreas residenciales de alto nivel, como Gramercy Park en Nueva York (1831) y Louisburg Square en Boston (1844).

Después de una desaceleración durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, la construcción de CIC comenzó a crecer a fines de la década de 1960, y la Administración Federal de Viviendas (FHA) reconoció el condominio como un vehículo de propiedad asegurable, seguido de leyes legislativas estatales en el mismo sentido. Los seguros hipotecarios de la FHA animaron a los emprendedores a construir condominios para la clase media, que ganaron aceptación en el mercado como consecuencia del movimiento llamado “*new town*” (nuevos pueblos), ejemplificado por las primeras comunidades planificadas, como Reston, Virginia (1964) y Columbia, Maryland (1967). La aprobación de la Propuesta 13 en California, una iniciativa que limitó la tributación a la propiedad en 1978, y de medidas similares en otros estados, también impulsó el crecimiento de las CIC, ya que los gobiernos locales, necesitados de fondos y bajo creciente presión para suministrar más servicios, ya no estaban dispuestos a absorber los costos de infraestructura y servicios de nuevos emprendimientos. Por esta razón, tendieron a aprobar solamente nuevos emprendimientos en forma de CIC, donde los costos estaban cubiertos por el emprendedor (y en última instancia por los propietarios).

Hoy en día, los propietarios de CIC están sujetos generalmente a una variedad de restricciones sobre sus unidades privadas, desde limitaciones sobre la diagramación y el diseño de los edificios y el tipo de materiales de construcción utilizados, hasta restricciones en las decoraciones visibles, estructuras auxiliares y el paisajismo. Frecuentemente existen controles sobre la conducta de los propietarios y el uso de la propiedad, que está normalmente limitado a ocupación residencial. También se pueden imponer reglamentos sobre ruido, estacionamiento y tráfico, junto con restricciones vehiculares. En algunos casos también se prohíben carteles políticos, distribución de volantes y actividades asociadas.

A cambio de las cuotas de asociación, los propietarios tienen acceso a infraestructura común, como calles y áreas recreativas, y a servicios privados, como seguridad, recolección de basura, limpieza de calles y remoción de nieve. En general, la CIC es administrada por un gobierno residencial privado y varios comités, que son elegidos por los propietarios y están sujetos a las leyes que rigen contratos civiles, no al derecho público administrativo y constitucional (ver recuadro 1).

Beneficios económicos de las CIC

Las CIC aportan beneficios económicos sustanciales a sus propietarios y a la sociedad en general. Los residentes que compran propiedades en estas comunidades han llegado a la conclusión de que las instalaciones compartidas, como las áreas recreativas, son, un mejor valor que, por ejemplo, las piscinas personales y otras instalaciones privadas. De manera similar, aquellos que se han unido a las CIC han llegado a la conclusión de que ciertas restricciones (como la prohibición de estacionar casas rodantes en las entradas de vehículos) aumentan el valor de su propiedad.



Los condominios de clase media han ganado aceptación de mercado desde la década de 1960, como consecuencia de las primeras comunidades planificadas como la de Reston, Virginia. Crédito: BB_Image / iStock

RECUADRO 1

MODELOS DE COMUNIDADES DE INTERÉS COMÚN

Las CIC normalmente tienen un gobierno privado elegido por los propietarios para administrar y hacer cumplir los contratos, y para promulgar reglas que beneficien los intereses de la comunidad. Aunque la forma exacta de la estructura de gobierno puede variar, los conceptos básicos son similares.

Asociaciones de propietarios

Los propietarios de cada unidad –en general una vivienda unifamiliar o adosada– poseen el título de propiedad de la misma. La asociación posee el título de las áreas comunes y otorga a los propietarios derechos de servidumbre para poder usarlas. Éstas se pueden crear por derecho común o, en algunos estados, bajo derecho legislado. Las asociaciones de propietarios constituyen más de la mitad de las asociaciones comunitarias del país.

Condominios

Los propietarios de cada unidad poseen el título de propiedad de la misma, más un porcentaje de las áreas comunes. La asociación administra las áreas comunes, pero no posee el título de las mismas. Los condominios pueden ser verticales (edificios de apartamentos) u horizontales (viviendas unifamiliares o adosadas) y se crean exclusivamente bajo leyes estatales. Los condominios representan entre el 45 y 48 por ciento de las asociaciones comunitarias.

Cooperativas

Una corporación cooperativa es dueña del edificio, y los propietarios reciben acciones en la corporación y un contrato de alquiler de largo plazo, automáticamente renovable, sobre sus unidades individuales. A diferencia de los condominios y las asociaciones de propietarios, la corporación puede transferir el control de los contratos de alquiler y las acciones de los propietarios de la cooperativa. Sólo entre el 3 y 4 por ciento de las asociaciones comunitarias está organizado en cooperativas.

Estas comunidades también ayudan a lograr un uso eficiente del suelo. Los costos de organizar y administrar una comunidad residencial privada son menores que los de un sistema público (Nelson 2009). Los costos de transacción y captación de rentas por medio del sistema político también se reducen. Finalmente, como está libre de restricciones legislativas y constitucionales, una comunidad privada tiene mayor flexibilidad para crear sus propias reglas y operaciones, liberándola de la necesidad de cumplir con pautas públicas cuando firma contratos con proveedores de servicios y abastecedores.

Los tribunales estadounidenses han validado estos beneficios en eficiencia al reconocer los contratos de CIC y la participación de sus propietarios en los mismos. En opinión de un tribunal: “Es un hecho reconocido que [los convenios] aumentan el valor de la propiedad subdividida y crean un incentivo para que los compradores adquieran lotes dentro de la subdivisión” (*Gunnels vs. No. Woodland Community Ass’n*, Tex. Ct. App, 17013 [1978]).

Preocupaciones externas: Secesión de la comunidad general

A pesar de estos beneficios, varios comentaristas han argumentado a que los servicios e instalaciones privadas de las CIC están solamente disponibles para aquellos que tienen el dinero suficiente, y que sirven para separar a los ricos del resto de la sociedad. El resto de la municipalidad donde se encuentra la CIC se ve obligado a vivir sin estos privilegios, creando un sistema permanente de dos niveles de vivienda. Los críticos también argumentan que la privatización de infraestructura y servicios aísla a los residentes de las CIC y reduce su interés en temas comunales generales.

De acuerdo a esta lógica, los residentes de las CIC están menos dispuestos a participar con el gobierno público en asuntos cívicos, y son mucho más propensos a oponerse a los aumentos de impuestos, ya que los servicios son proporcionados por la CIC y no por el gobierno municipal. Cuando las asociaciones comunitarias forman parte de los emprendimientos suburbanos, el

aislamiento del centro urbano puede agudizarse. Estas preocupaciones se centran frecuentemente en el miedo a sufrir segregación económica y de clase. El ex Secretario de Trabajo Robert Reich escribió en un artículo para el *New York Times*, titulado “Secesión de los exitosos”: *En muchas ciudades y pueblos, los ricos han retirado de hecho su dinero del mantenimiento de los espacios e instituciones públicas compartidas por todos y han dedicado sus ahorros a sus propios servicios privados... Los condominios y las omnipresentes comunidades residenciales presionan a sus miembros a realizar trabajos que los gobiernos locales con fondos escasos ya no están en condiciones de hacer bien* (Reich 1991).

LIBERTAD DE ELECCIÓN

Esta caracterización de las asociaciones comunitarias, sin embargo, contradice los valores estadounidenses fundamentales de libertad de contrato y libertad de asociación. Es un valor compartido por todos que la gente puede gastar su dinero y firmar contratos de la manera que quiera, siempre que sus fines sean lícitos. La ley sólo interfiere con la libertad de contrato ocasionalmente, cuando se ponen en juego consideraciones políticas importantes. Los tribunales han reconocido que la libertad de contrato es un elemento importante para sostener los acuerdos de servidumbre privados: *Comenzamos con el supuesto de que las personas privadas, en el ejercicio de su derecho constitucional de libertad de contrato, pueden imponer las restricciones que quieran sobre el uso del suelo transferido a otro* (*Grubel vs. McLaughlin*, D. Va. [1968]).

Las CIC también son un reflejo de la creencia estadounidense en la libertad de asociación, ejemplificada por una larga tradición de comunidades utópicas y otras redes basadas en creencias. Los residentes de las CIC modernas podrían compartir intereses comunes, como los propietarios que viven en comunidades ecuestres o de clubes de golf. Otros residentes pueden simplemente compartir el deseo de vivir con tranquilidad o de gozar del carácter del barrio. En *Behind the Gates* (*Detrás de las puertas*), Setha Low sugiere que las CIC permiten a las “familias de clase media establecer sus paisajes residenciales con

“amabilidad”, de manera que puedan reflejar su propia estética de orden, constancia y control” (Low 2004). Cualquiera que sea la razón, las asociaciones comunitarias son congruentes con la observación de Tocqueville sobre las interacciones entre estadounidenses: *Los estadounidenses de toda edad, condición y disposición están constantemente formando asociaciones. No sólo tienen compañías comerciales y de manufactura, de las cuales todos forman parte, sino también asociaciones de miles de otros tipos: religiosas, morales, serias, fútiles, amplias o restringidas, enormes o diminutas* (de Tocqueville 1835).

Más aún, las pruebas disponibles demuestran que los residentes de CIC están generalmente contentos con su elección. En 2014, en una encuesta realizada por Public Opinion Strategies para el Instituto de Asociaciones Comunitarias, el 64 por ciento de los propietarios dieron una opinión positiva sobre su experiencia general, y el 26 por ciento dieron una opinión neutra. Si bien el 86 por ciento de los encuestados indicaron que preferiría menor regulación gubernamental o, por lo menos, que no quería ninguna regulación adicional, el 70 por ciento opinó que las reglas y restricciones de la asociación protegen y aumentan el valor de su propiedad.

EL PROBLEMA DE DOBLE TRIBUTACIÓN

Si bien el auge de las CIC se debe a una variedad de factores, uno especialmente clave fue la construcción financiera de las municipalidades después de las revueltas tributarias de la década de 1970. De hecho, una narrativa distinta sobre el tema de “la secesión” es que algunos de los propietarios en comunidades de interés común creen que el gobierno municipal los abandonó a ellos.

Los propietarios de CIC pagan impuestos sobre la propiedad a la misma tasa que otros ciudadanos, aunque a título privado servicios como recolección de basura, limpieza de calles y seguridad, como parte de las cuotas de asociación comunitaria. Esto equivale a una doble tributación, porque los propietarios de asociaciones pagan por un servicio que no reciben.

Si hubiera una política de no proveer de servicios efectivamente antes de que el propietario comprara una unidad en una CIC, teóricamente

	MEDIA			MEDIANA		
	Todas	Unifamiliares	Condo./Cooperat.	Todas	Unifamiliares	Condo./Cooperat.
2008	\$198.100	\$196.600	\$209.800	\$242.700	\$241.700	\$250.500
2009	\$172.500	\$172.100	\$175.600	\$216.900	\$217.000	\$216.300
2010	\$172.900	\$173.100	\$171.700	\$220.000	\$220.600	\$215.700
2011	\$166.100	\$166.200	\$165.100	\$214.000	\$214.300	\$211.300
2012	\$176.800	\$177.200	\$173.700	\$225.400	\$225.800	\$222.200
2013	\$197.100	\$197.400	\$194.900	\$245.000	\$245.700	\$244.300

FIGURA 2

PRECIOS DE VIVIENDAS EXISTENTES 2008–2013 (\$=US\$)

Fuente: Clifford J. Treese, Association Data, Inc., compilado de datos de la Asociación Nacional de Corredores de Bienes Raíces

el comprador podría ofrecer un precio de compra más bajo que reflejase la falta de servicios municipales y el efecto de la doble tributación. El propietario de la unidad estaría protegido, y el emprendedor absorbería la pérdida. Pero si una municipalidad reduce los servicios pero no los impuestos después de la compra de la unidad, el propietario sufre una pérdida no compensada. Este resultado sería una mala política, pues supondría posibilitar la captación de rentas al permitir que una mayoría los ciudadanos de un pueblo seleccionara a un grupo de residentes para que soporte una carga tributaria adicional sin crear costos adicionales. Esto pervierte la noción de ecuanimidad y eficiencia, y es antitética a la construcción de comunidad y confianza cívica.

Es especialmente importante que las legislaturas eviten el uso de la doble tributación como política, dado que las acciones judiciales al respecto tienen poca probabilidad de tener éxito. Los pocos tribunales que han examinado ataques contra la doble tributación han sido indiferentes a los argumentos de que viola el proceso de derecho debido, viola la cláusula de protección igualitaria de la Constitución, o que equivale a la toma de una propiedad sin compensación. Si bien la doble tributación puede ser una mala política, no es inconstitucional. Los tribunales no deberían revocar estas decisiones legislativas, porque son esencialmente decisiones políticas que el público debería rechazar en las urnas.

LA CUESTIÓN DE DESIGUALDAD

El argumento de “secesión de los ricos” parece estar basado en la noción de que sólo los propietarios de mayores ingresos con viviendas de mayor valor son los que viven en comunidades de interés común. Los datos disponibles, sin embargo, no apoyan este supuesto con claridad. Como se indica en la figura 2, los precios de condominios y cooperativas –que suman la mitad de las unidades en CIC del país– son inferiores a los de todas las viviendas existentes (que incluyen condominios, cooperativas y viviendas unifamiliares dentro y fuera de asociaciones comunitarias). Si bien estas estimaciones no están segmentadas en profundidad (por ejemplo, no desglosan las viviendas unifamiliares dentro y fuera de las CIC), demuestran que los valores de condominios y cooperativas concuerdan con los valores de las viviendas en general.

El acceso a viviendas a un precio asequible es un desafío importante en los Estados Unidos, pero las asociaciones comunitarias no son necesariamente la causa de estos problemas arraigados y complejos. Antes de que las CIC se hicieran populares, los gobiernos locales ya habían impuesto la zonificación en forma de requerimientos de lotes de una gran superficie mínima, lo que frenaba a los emprendedores a construir viviendas de interés social. De hecho, se ha demostrado que las CIC han reducido los costos de la compra de vivienda. Las viviendas multifamiliares, como los condominios y las

casas adosadas, son más económicas que las viviendas unifamiliares, porque recortan el costo del suelo, la infraestructura y la construcción (Ellickson & Been 2005). Las cooperativas de viviendas de interés social permiten restricciones a los precios de reventa y el nivel de ingresos del propietario, asegurando que las familias de bajos ingresos tengan la oportunidad de acceder a la vivienda. Con este propósito, los emprendedores que operan bajo requisitos o incentivos municipales frecuentemente designan como de interés social ciertas unidades de condominio dentro del proyecto.

Por lo tanto, es simplista y contraproducente considerar que las asociaciones comunitarias son un campo de batalla entre ricos y pobres. También el uso peyorativo del término “comunidades enrejadas” para describir las CIC con acceso público limitado no contribuye a comprender el problema. De hecho, una cooperativa de ingresos moderados con su puerta principal bajo llave por razones básicas de seguridad caería en la definición de “comunidad enrejada”.

PRINCIPIOS RECTORES

¿De qué manera debería la crítica de la “secesión de los exitosos” afectar nuestra comprensión, aceptación y autorización de las comunidades de interés común? El tema es complejo y no se presta a elecciones binarias. Por el contrario, es cuestión de acomodar intereses contrapuestos de acuerdo a los siguientes principios:

- La aceptación del modelo de CIC ha aumentado con el tiempo. Estos tipos de modalidad de vivienda representan la libre elección de muchas personas, y la ley hace cumplir sus contratos en la mayoría de los casos.
- Los propietarios que viven en CIC deberían relacionarse con el gobierno municipal y la estructura de la CIC bajo lo que se podría denominarse como “federalismo aumentado”. Bajo esta óptica, los residentes tienen deberes contractuales adicionales hacia la CIC, pero estas obligaciones no los excusan de sus deberes y su participación en los gobiernos federal, estatal y local. Como contraparte, los legisladores deberían basar sus decisiones

RECUADRO 2

LOS CONFLICTOS SON BUENOS PARA LOS MEDIOS

Mientras que los siguientes titulares omiten las múltiples interacciones positivas entre los propietarios individuales y las asociaciones, sí señalan algunas de las interacciones difíciles que se pueden producir.

- “Padres de infante de marina demandados por un cartel de apoyo en su jardín de Bossier City [La.]”. El cartel de 90 x 180 centímetros mostraba una foto de su hijo en uniforme, antes de ser destinado a Afganistán, con una leyenda que decía: “Nuestro hijo defiende nuestra libertad” (Associated Press, 25 de julio de 2011).
- “Mujer del condado de Bucks multada por la asociación de propietarios por luces de Navidad de colores”. Los miembros de la asociación habían votado previamente permitir sólo luces blancas (CBS Philly, 2 de diciembre de 2011).
- “Ciudadano de Dallas demanda a un vecino rabino que usa su casa como sinagoga”. El demandante argumentó que el uso de su casa para una congregación de 25 personas violaba la restricción residencial (KDFW Fox4 Online, 4 de febrero de 2014).
- “Un abuelo está encarcelado por ignorar la orden de un juez en una disputa sobre la siembra de césped en su jardín”. La asociación obtuvo un fallo de US\$795 contra el propietario, quien argumentó que no tenía dinero suficiente para volver a sembrar el césped que se había secado. Cuando el propietario no pagó lo que le correspondía, el tribunal lo encarceló por desacato (St. Petersburg Times, 10 de octubre de 2008).
- “Residente de la Plantación de Hilton Head disputa el arancel de puerta por cuotas impagadas”. Un propietario demandó a una asociación que impuso un arancel de US\$10 para entrar en el barrio a los propietarios que estaban en mora con su cuota anual de asociación (Island Packet, 29 de agosto de 2014).

políticas relativas a los propietarios de CIC sobre consideraciones de ecuanimidad, eficiencia y construcción de comunidad.

- El acceso asequible a la vivienda requiere soluciones integrales. Estos temas se tienen que discutir y debatir en forma directa, y el proceso político debería determinar el curso de acción. La consideración de estos asuntos como un problema de las CIC no se justifica y no llevará a resultados efectivos.

Conflictos internos: Propietarios individuales vs. la comunidad

En su libro pionero *Privatopia: Las asociaciones de propietarios y el ascenso de los gobiernos residenciales privados* (1996), Evan McKenzie advirtió: *Las CIC tienen una forma de gobierno privado que expresa una preferencia norteamericana por la propiedad de viviendas privadas y, con demasiada frecuencia, se convierte en una ideología de privatismo hostil. El objetivo social más importante es la preservación de los valores de la propiedad, y todos los demás aspectos de la vida comunitaria están subordinados a él. El cumplimiento rígido, intrusivo y frecuentemente mezquino de las reglas es una caricatura de... la gestión benigna, y la creencia en la planificación racional se distorsiona al poner el énfasis en la conformidad por la conformidad misma.*

Los conflictos entre los residentes y las asociaciones o juntas de las CIC frecuentemente se centran en torno a dos temas: el sentido de las restricciones y los procedimientos para hacerlas cumplir (ver el recuadro 2). La disputa puede enfocarse en una gama de temas que va desde restricciones de paisajismo a la cobranza de cuotas. En efecto, el 24 por ciento de los residentes de CIC que respondió a la encuesta de Public Opinion Strategies de 2014 había experimentado un problema o desacuerdo personal importante con su asociación. De este grupo, el 52 por ciento quedó satisfecho con las resoluciones y el 36 por ciento no; en el 12 por ciento de los casos, el problema todavía no se había resuelto.

Existe sin duda el riesgo de que las asociaciones comunitarias se excedan en el contenido y

cumplimiento de las restricciones, pero estas preocupaciones políticas sustanciales y de procedimiento se pueden resolver por medio de legislación y supervisión judicial.

LIBERTAD DE ELECCIÓN

Como se dijo anteriormente, los individuos ejercen su libertad de elección al comprar viviendas en CIC y aceptar sus reglas. La vida en una asociación puede no ser para todos, pero en general se deben respetar las expectativas de la gente que elige vivir en una CIC, y no deben verse frustradas por alguien que después trata de violar el contrato. Los tribunales generalmente coinciden con esta opinión, como indica esta sentencia de 1981:

Las restricciones [originales] están revestidas de una presunción muy fuerte de validez, que deriva del hecho de que cada propietario individual de una unidad la compra sabiendo y aceptando las restricciones que se imponen sobre las mismas... [Una] restricción de uso en una declaración de condominio puede tener un cierto grado de irracionalidad, pero a pesar de ello resistir un ataque en los tribunales. De no ser así, el propietario de una unidad no podría confiar en las restricciones estipuladas en la declaración... ya que dichas restricciones podrían estar potencialmente en un estado de cambio continuo (Hidden Harbour Estates vs. Basso, Fla. Ct. App. [1981]).

Hay varias situaciones, sin embargo, en las que los propietarios no tendrían ninguna libertad de elección. Primero, es posible que las únicas viviendas nuevas disponibles para los compradores estuvieran en CIC, es decir, que los emprendedores ya no construyan viviendas fuera de asociaciones. Efectivamente, un informe reciente concluyó que en 2003 el 80 por ciento de todas las viviendas en construcción en ese momento eran en asociación (Fundación para la Investigación de Asociaciones Comunitarias, 2014). Además, un gobierno municipal podría requerir que los emprendedores crearan asociaciones como condición para la aprobación de una subdivisión. (La reciente legislación promulgada en Arizona que prohíbe esta práctica es señal de que todavía ocurre.) Finalmente, algunos tribunales han sugerido que, si bien las reglas en vigor al momento de la compra se deben hacer

cumplir, una regla promulgada posteriormente por la asociación o junta bajo una competencia reservada no se tiene que hacer cumplir si un propietario puede demostrar que “no es razonable”. Otros tribunales no están de acuerdo: *No se debe considerar la reclamación de un propietario cuando la asociación de propietarios enmienda la declaración conforme a una cláusula registrada en la declaración de convenio inicial. Cuando un comprador adquiere una unidad en dicha comunidad, la compra se efectúa no sólo sujeta a los convenios expresos en la declaración, sino también sujeta a las disposiciones de enmienda... Y, por supuesto, un comprador potencial que esté preocupado por el gobierno de la asociación comunitaria tiene la opción de comprar una vivienda que no esté sujeta al gobierno de una asociación... Por esta razón, declinamos someter dichas enmiendas... a la prueba de “racionalidad”* (Hughes vs. New Life Development Corp., Tenn. Sup.Ct. [2012]).

Directrices para la protección de la autonomía personal

Las restricciones impuestas por las asociaciones de propietarios generan una preocupación cuando amenazan la autonomía personal y los derechos individuales fundamentales de sus miembros. Las restricciones de este tipo podrían incluir la prohibición de carteles o mensajes políticos, y la restricción de ocupación a familias “tradicionales”.

Los tribunales deberían hacer cumplir las restricciones si limitan los efectos colaterales (también llamados “secuelas” o “externalidades”) de un propietario hacia el resto de la comunidad. Sin embargo, no deberían dejar cumplir las restricciones que limitan la naturaleza o el estado de los ocupantes o el comportamiento dentro de una unidad que no cree externalidades. Esta metodología se basa en la teoría de que el propósito fundamental de los regímenes de las CIC es aumentar el valor económico y fomentar los intercambios eficientes. Por lo tanto, si el propietario no genera externalidades, los tribunales no deberían hacer cumplir prohibiciones de ciertos comportamientos. Más aún,

algunos valores de autonomía personal son demasiado importantes y tienen prioridad sobre las reglas usuales de contrato. Por ejemplo, no permitimos contratos de esclavitud o la venta de órganos humanos.

Según esta norma, una regla que limite el ruido o prohíba fumar (debido a la propagación de olores) en unidades multifamiliares sería legítima, pero las restricciones basadas en el estado civil de los residentes no. Algunas situaciones son más complicadas: por ejemplo, las restricciones sobre mascotas. Según las directrices sugeridas, en general sería legítimo prohibir las mascotas debido al ruido potencial y la renuencia de algunos residentes a compartir áreas comunes con ellas. No obstante, en el caso de animales de servicio, la salud del propietario de la unidad puede tener prioridad sobre las preocupaciones comunitarias.

Los temas relacionados con la Primera Enmienda presentan desafíos especiales. La libre expresión –por ejemplo, los carteles políticos o sobre un tema conflictivo, la distribución de volantes, demostraciones u otro tipo de manifestación– puede causar efectos colaterales, como ruido, interferencia estética y perturbación del ambiente general de la comunidad. Al mismo tiempo, sin embargo, la libre expresión es fundamental para nuestra forma republicana de gobierno, ya sea en el ámbito mayor del gobierno público o del gobierno privado. En casos de expresión, los tribunales podrían tener en cuenta la doctrina de larga tradición que prohíbe convenios que violen políticas públicas, y rechazar las prohibiciones totales de libertad de expresión a favor de restricciones razonables de horario, lugar y modo. De esa manera, se podría permitir la expresión pero limitar, pero no eliminar, sus efectos colaterales sobre la comunidad.

Otro valor fundamental para los estadounidenses es la libertad de culto. Las restricciones a la colocación de una mezuzá en el marco de la puerta o la exposición de pesebres, figuras de santos y luces de Navidad limitan la libre expresión del culto. Ponerse a hacer equilibrios para determinar la importancia religiosa de las luces de Navidad de colores frente a las blancas, en contra de las normas de la CIC, abriría una

caja de Pandora, y sería apropiado que los tribunales impusieran una norma general de adecuación razonable sobre los reglamentos de la CIC que afecten a prácticas religiosas.

Finalmente, en el desarrollo y cumplimiento de los reglamentos de asociaciones, los propietarios de las CIC tienen el derecho a esperar cierto comportamiento por parte de las asociaciones y juntas. Esta expectativa deriva de la obligación de que todas las partes de un contrato actúen de buena fe y de forma ecuaníme. Por lo tanto, un propietario debería tener el derecho a procedimientos imparciales, con las notificaciones pertinentes y la oportunidad de ser escuchado; de ser tratado de la misma manera que otros propietarios en circunstancias similares; y a no sufrir prejuicios, animadversión y decisiones de mala fe por parte de la junta y sus miembros.

Conclusión

Las comunidades de interés común cubren una gran parte de la superficie residencial de los Estados Unidos, y actualmente alojan a un cuarto de la población del país. Aunque las CIC ofrecen grandes ventajas económicas a sus residentes y a la sociedad en general, estos tipos de modalidad de vivienda requieren interacciones cuidadosas entre la asociación comunitaria y el gobierno municipal, y el reglamento de la asociación puede afectar la autonomía personal de sus miembros. No obstante, hay estrategias disponibles para mitigar, si no superar, estos problemas. Estas estrategias pueden hacer que la propiedad de una vivienda en una CIC sea menos ilusoria y más real. 

SOBRE EL AUTOR

Gerald Korngold es profesor de derecho en la Facultad de Derecho de Nueva York y *visiting fellow* del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Enseña y escribe sobre temas de propiedad y derecho inmobiliario. Contacto: gkorngold@nyls.edu.

REFERENCIAS

De Tocqueville, Alexis. 1835. *Democracy in America*. London: Saunders and Otley.

Ellickson, Robert C. y Vicki L. Been. 2005. *Land Use Controls*. New York, NY: Aspen Publishers, 3rd edition.

Foundation for Community Association Research. 2014. "Best Practices. Report #7: Transition." www.cairf.org/research/bptransition.pdf.

Foundation for Community Association Research. 2013. "National and State Statistical Review for 2013." www.cairf.org/research/factbook/2013_statistical_review.pdf.

Grubel v. McLaughlin Gunnels v. No. Woodland Community Ass'n, 17013, Texas Court of Appeals (1978).

Hidden Harbour Estates v. Basso, Florida Court of Appeals (1981).

Hughes v. New Life Development Corp., Tennessee Superior Court (2012).

Low, Setha. 2004. *Behind the Gates: Life, Security, and the Pursuit of Happiness in Fortress America*. London: Routledge.

McKenzie, E. 1996. *Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Private Residential Governments*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Nelson, R. H. 2009. "The Puzzle of Local Double Taxation: Why Do Private Communities Exist?" *The Independent Review*. 13 (3) (Invierno) 345–365.

Public Opinion Strategies. 2014. "Verdict: Americans Grade Their Associations, Board Members and Community Managers." Falls Church, Virginia: Community Associations Institute.

Reich, Robert. 1991. "Secession of the Successful." *The New York Times Magazine*. 20 de enero.

Treese, C. J. 2013. Association Information Services, Inc., compiled from National Association of Realtors data. https://docs.google.com/document/d/1L2LgTIYSqR4nLPRxN-HtCV-oOFK_QqN1Ac05JJTw-g/edit.

Ziegler, J. 1984. *The New Yorker*. 3 de septiembre.



UN ÚNICO PATIO TRASERO

Primer taller nacional sobre conservación de grandes paisajes

El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo se ha asociado con un equipo de organizaciones sin fines de lucro y agencias federales para patrocinar el Taller Nacional de Conservación de Grandes Paisajes (NWLLC, por su sigla en inglés) el 23 y 24 de octubre de 2014 en el Edificio Ronald Reagan de Washington, DC. La reunión contó con la presencia de aproximadamente 700 participantes, quienes consideraron cómo, trabajando a través de los sectores públicos, privados, cívicos (ONG) y académicos; a través de disciplinas; y a través de parcelas, pueblos, condados, estados e incluso límites internacionales, los practicantes de la conservación de grandes paisajes podrían alcanzar resultados concebidos creativamente, estratégicamente significativos, mensurablemente efectivos, transferibles y duraderos en el suelo, en esta era de cambio climático.

Las políticas, prácticas y estudios de casos discutidos en el NWLLC ofrecieron un amplio espectro de soluciones y trayectorias prometedoras para mejorar los esfuerzos de conservación de la vida silvestre a nivel regional; aumentar sustancialmente la calidad y cantidad del agua a través de grandes cuencas; alcanzar una producción sostenible de alimentos, fibra y energía; y proteger los recursos culturales y recreativos significativos a nivel internacional.

Los organizadores de la conferencia apreciaron enormemente las contribuciones productivas de todos los participantes, desde la Secretaria del Interior Sally Jewell, el líder iroqués Sid Jamieson y el Presidente de la Federación Nacional de Vida Silvestre Collin O'Mara, hasta los gestores del suelo sobre el terreno, científicos y coordinadores de proyectos desde el Estrecho de Bering en Alaska hasta los Cayos de Florida.

Una versión de este artículo apareció originalmente en Expanding Horizons: Highlights from the National Workshop on Large Landscape Conservation (Expansión de horizontes: Aspectos destacados del Taller Nacional sobre Conservación de Grandes Paisajes), el informe completo del NWLLC. Este informe, preparado por el Instituto Lincoln y tres socios de la conferencia –el Instituto de Administración del Servicio de Parques Nacionales, la Fundación Quebec-Labrador/Centro Atlántico para el Medio Ambiente y la Red de Practicantes de la Conservación de Grandes Paisajes– se puede leer en el sitio web de la Red de Practicantes, www.largelandscapenetwork.org.

—James N. Levitt
Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y
Harvard Forest, Universidad de Harvard

por Tony Hiss

En el primer Taller Nacional sobre Conservación de Grandes Paisajes cayeron en cascada grandes ideas sobre la naturaleza y la gente, y una nueva metodología de conservación. Pasaron tantas cosas y con tanta rapidez, que las frases usuales que se usan para describir sucesos alentadores y vivificantes no tienen siquiera cabida.

Izquierdo: El Parque Nacional Nahanni, situado en los Territorios del Noroeste de Canadá, forma parte de la Iniciativa de Conservación de Yellowstone a Yukón, uno de los pocos paisajes del mundo con la variedad geográfica y diversidad biológica necesarias para que las especies amenazadas por el cambio climático se puedan adaptar. Crédito: © RadiusImages / Corbis

¿Un parteaguas? Más bien fue como bajar en balsa por las Cataratas del Niágara o a lo largo de una inundación en la Edad de Hielo.

¿Una mayoría de edad? Quizá, si se piensa en el crecimiento vertiginoso de un pino de hoja larga: el árbol puede pasar años sin que parezca más que una mata de pasto, aunque de manera invisible haya estado enterrando su raíz principal en la profundidad; después, en una sola temporada, asciende cuatro pies hacia el cielo, quedando fuera del alcance de los incendios forestales rastreros.

¿Variedad de opiniones? El rey medieval de España Alfonso X el Sabio es recordado por haber dicho que si hubiera estado presente en la Creación, habría dado algunas indicaciones útiles. Pero en el Taller de Grandes Paisajes, cuya inscripción excedió el cupo de vacantes, se tuvieron que comprimir 117 horas de experiencia, asesoramiento y datos en siete series de sesiones simultáneas que ocuparon la mayoría de las 17 horas de la conferencia. Hubo pláticas y paneles bien pensados, e informes y presentaciones cuidadosamente preparadas por 269 presentadores de cascos urbanos, remotas cumbres rocosas, islas lejanas, y paisajes de todo tipo a lo largo de los Estados Unidos, con conexiones con Canadá y México.

¿Impulso ininterrumpido? Ben Franklin dijo el último día de la Convención Constitucional de los EE.UU., realizada en 1787 en Filadelfia, que después de haber pasado tres meses escuchando el debate de ida y vuelta, y observando diariamente el resplandor dorado del respaldo de la silla del presidente, finalmente tuvo la alegría de saber que estaba presenciando la alborada, no el crepúsculo. Pero la Secretaria del Interior Sally Jewell, uno de los dos miembros del gabinete que habló a la audiencia del NWLLC y aplaudió sus esfuerzos, dijo en una sesión plenaria a la hora del almuerzo el primer día: “Esta sala está reventada de visión. Ustedes serán los pioneros de la comprensión a

nivel de paisaje, como Teddy Roosevelt fue el pionero de la conservación hace ya un siglo. ¡Hagámoslo realidad!”

CONSERVACIÓN A NIVEL DE PAISAJE: El término es todavía reciente, y se refiere a una nueva manera de comprender el mundo, de evaluar y nutrir su salud. Supera la práctica loable pero limitada del siglo XX de designar zonas de reserva y limpiar la contaminación. Con una lente gran angular y a la distancia, observa cada paisaje, ya sea designado o no, como una red intrincadamente conectada de seres vivos, sostenida por una amplia comunidad de gente. La conservación a nivel de paisaje ha estado inyectando nueva energía y ampliando el movimiento medioambiental. Y a medida que se adopte su perspectiva, lo primero que crece no es necesariamente el tamaño de la propiedad a proteger, sino la posibilidad de tomar medidas, algunas grandes y otras pequeñas, que marcarán una diferencia perdurable en el futuro de la biósfera y sus habitantes, incluida la humanidad.

Muchos de estos proyectos inaugurales fueron mostrados en las presentaciones del taller y en los 34 *posters* que adornaron el vasto atrio del Edificio Reagan. A veces el taller daba la impresión de ser un enorme bazar en el que se presentaban programas, conceptos, resultados de investigación, exploraciones, acuerdos cooperativos y otros éxitos preliminares, como también preguntas sobre las que reflexionar. Joyas inesperadas, esfuerzos hasta ahora sólo conocidos por pequeños grupos, resplandecían en los rincones para que todos los pudieran ver libremente.

Yellowstone to Yukón, conocido como “Y2Y”, es quizá el abuelo de los proyectos de grandes paisajes generados por la ciudadanía: una idea para crear un corredor conectado, binacional, de suelo silvestre de 3.200 kilómetros de largo, desde el Parque Nacional Yellowstone hasta la frontera con Alaska, a lo largo del último ecosistema montañoso intacto del mundo. En el NWLLC, Y2Y estaba llegando literalmente a la mayoría de edad, ya que celebraba su vigésimo-primer cumpleaños. En 1993, sólo el 12 por



La Iniciativa Permanecer Conectado protege al istmo Chignecto del desarrollo, permitiendo el paso libre de los alces desde New Brunswick a Nova Scotia, donde la especie está en peligro de extinción. Crédito: © Mike Dembeck / Halifax, Nova Scotia



Los osos pardos, barómetros de la salud del ecosistema, tienen requisitos de hábitat muy estrictos, que aseguran beneficios para muchas otras especies silvestres, razón por la cual son un foco de atención en los esfuerzos de conservación de Y2Y. Crédito: © Peter Mather / National Geographic Creative / Corbis

ciento de este territorio de 130 millones de hectáreas había sido conservado, pero para 2013 el total ascendía al 52 por ciento.

Las Áreas de Patrimonio Nacional, que rinden homenaje a la historia y los logros de este país, están aún más establecidas: el programa abarca decenas de millones de hectáreas, entre ellas el estado completo de Tennessee. Y ha cumplido 30 años recientemente.

Y2Y ha inspirado los planes de 'H2H', un corredor de suelo de 80 kilómetros de longitud identificado como "paisaje resiliente", apenas alejado de los alrededores de los suburbios del norte de la Ciudad de Nueva York, que se extiende desde el Río Housatonic en Connecticut hasta el Río Hudson en Nueva York. Una vez protegido, podría reducir drásticamente los efectos del cambio climático.

La *Staying Connected Initiative* (Iniciativa Permanecer Conectados), una coalición de canadienses y estadounidenses que colaboran a

través de 32 millones de hectáreas de bosques y suelos forestales en cuatro provincias y cuatro estados anclados en el norte de Nueva Inglaterra (un paisaje del tamaño de Alemania), se llama a sí misma "el primo más pequeño de Y2Y al que dentro de 15 años se le llamará su equivalente del noreste".

Poco después de haber comenzado el taller, una agencia de alcantarillado de un condado de Oregón comenzó a agregar árboles y arbustos en las orillas sinuosas del Río Tualatin, de 130 km de longitud, al oeste de Portland, para mantener frescos a los peces del río. Para el 5 de junio de 2015, Día Mundial del Medio Ambiente, habrá plantado un millón de unidades.

El efecto, según me comentaron los participantes durante los descansos (hubo algunos) fue a la vez estimulante y aleccionador. La conservación a nivel de paisaje es alimentada por la esperanza, en vez de ser acelerada por el miedo. Es un grupo que se une ante las graves amenazas medioambientales de extinción y degradación. Al expandir nuestros horizontes, el foco se desplaza de operaciones de rescate a una increíble cantidad de cosas que se pueden y deben llevar a cabo

para restaurar, reponer, salvaguardar, proteger y celebrar la integridad a largo plazo del sorprendente patrimonio natural y cultural de este continente gigante.

Cuando nuestros antecesores humanos se irguieron por primera vez hace millones de años, y observaron más allá de los pastos altos de la sabana de África Oriental, su mundo pasó instantáneamente de abarcar entre 5 y 10 metros de ancho a algo así como 5 a 10 kilómetros. Esto redefinió lo que era práctico, necesario y posible pensar. Similarmente, la expansión o aceleración de nuestra propia conciencia de conservación a

La edad promedio de un propietario de un bosque es 62,5 años y la “afinidad con el suelo”, como apuntó un comentarista, “puede ser más difícil de transferir que una escritura legal”.

nivel de paisaje es una manera útil de confrontar las complejidades que proliferan en el mundo moderno de los Estados Unidos, un país de 320 millones de habitantes que dentro de medio siglo tendrá 400 millones.

Es un país donde, según los conocimientos científicos adquiridos en el último medio siglo, los métodos de conservación existentes no bastan para proteger estos lugares de manera adecuada, en parte porque las plantas y los animales atraviesan los límites delineados en el mapa y porque, a medida que estos lugares se van aislando cada vez más, los habitantes anteriores no pueden volver, ya sea para residir en forma ocasional o permanente. Incluso los chorlitos de alto vuelo de Alaska, que pasan el invierno en México o China o Nueva Zelanda, encuentran obstáculos en sus viajes debido a los derrames de petróleo en la Bahía de San Francisco y los manglares invasivos de Nueva Zelanda. Tom Tidwell, jefe del Servicio Forestal de los Estados Unidos, llama a los pájaros, murciélagos y mariposas los “mensajeros alados” de la conservación a nivel de paisaje. En años recientes también hemos visto que, si bien los mapas y designaciones de suelo se mantienen estáticas, los lugares pueden estar transformándose por completo, a medida que el cambio climático desplaza un ecosistema y atrae otro.

Quizás la cartografía propiamente dicha esté ingresando en una fase no euclidiana o pos-jeffersoniana. Durante casi 230 años, desde 1785, cuando Thomas Jefferson, aun antes de la Convención Constituyente, sugirió que la geometría debería primar sobre la topografía para relevar lo que en ese entonces se llamaban los “suelos vacantes” al oeste de los Apalaches, hemos heredado la “cuadrícula jeffersoniana”, visión ineludible desde las ventanillas de cualquier vuelo transcontinental por la forma en que están delineados los caminos y los campos. Esta cuadrícula usó las líneas, en este caso invisibles (y sólo recientemente calculadas), de longitud y latitud que dividían el paisaje en “secciones” de kilómetros cuadrados para delimitar las propiedades que ignoraban los ecosistemas, las cuencas y hasta las cadenas montañosas. Creó una realidad de ángulos rectos para los colonos que se desplazaban hacia el oeste a fundar pueblos, sin que les importara lo que estaban heredando: la organización natural del paisaje y las tradiciones y conocimientos de sus habitantes humanos anteriores.

Causa común. Si el trabajo en una perspectiva mayor *del* suelo es una consecuencia de haberse dado cuenta de que hay más *en* el suelo (y debajo y encima de él), la nueva ecuación de conservación pone tanto énfasis en *quién* hace el trabajo como en *qué* consiste el mismo. En desviación de las prácticas tradicionales, también crece la cantidad y tipo de gente que se alinea detrás de cualquier proyecto a escala de paisaje. Todo el proceso, dijo Dan Ashe, director del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los EE.UU., depende de una “colaboración épica”, que se convirtió en la frase más repetida del taller. El término “épico” tuvo resonancia porque hablaba de llegar a través de tantas barreras de separación. Otra palabra popular del taller fue “descarrilador”:

Terratenientes privados en alianza con administradores de suelos públicos. La ruta migratoria de la antilocapra americana, que atraviesa tanto suelo público como privado, ha sido protegida, pero este es el último de siete corredores que existían anteriormente; los demás fueron suprimidos. La Iniciativa del Urogallo de las Artemisas del Servicio de Conservación de Recursos Naturales, trabajando con 953 ganaderos

de 11 estados del Oeste, ha movido o marcado con etiquetas blancas de plástico 537 millas de alambrado de púas, para que estos pájaros de vuelo rasante no queden clavados en ellas. “Trabajo con los que tienen esperanza, no odio”, dijo un ganadero.

Los terratenientes privados se asocian con sus próximos propietarios. Decenas de millones de hectáreas de campos agrícolas y ganaderos cambiarán de manos en los próximos 20 años, junto con más de 80 millones de hectáreas de “bosques de familia”. La edad promedio de un propietario de un bosque es 62,5 años y la “afinidad con el suelo”, como apuntó un comentarista, “puede ser más difícil de transferir que una escritura legal”.

Bisontes pastan cerca del géiser Old Faithful, en el Parque Nacional de Yellowstone, único paisaje de los EE.UU. donde esta especie ha deambulado ininterrumpidamente desde los tiempos prehistóricos. Crédito: © Idamini / Alamy

Los administradores de suelos públicos colaboran con otros administradores de suelos públicos. Demasiadas agencias hermanas tienen el hábito arraigado de tratarse entre sí como hermanastras desdeñadas, o funcionan como las Grayas de la mitología griega, que compartían un solo ojo. En los últimos 30 años, la Oficina de Administración de Suelo (BLM) ha desarrollado un sistema de Gestión de Recursos Visuales (VRM) para evaluar intrusiones en los suelos del Oeste, que también cuenta con una lista de calidades paisajistas a varias distancias de Puntos de Observación Claves (KOP). Pero los métodos del VRM no se han propagado todavía hacia el Este, donde la Comisión Federal de Regulación de Energía tiende a aprobar sin hacer preguntas todas las propuestas para corredores de gasoductos nuevos y de transmisión eléctrica, aunque afecten las vistas de hitos históricos nacionales, como Montpelier, la hacienda de Virginia rodeada



de bosques primarios donde James Madison escribió un borrador de la Constitución de los EE.UU.

Otras disparidades que aún tienen que resolverse. El ochenta y cinco por ciento de los estadounidenses vive en áreas urbanas, dando paso a una generación de jóvenes que han “caminado sólo sobre asfalto”. En este taller, la mayoría de los presentadores eran hombres, comprometidos con la “hombrexplicación”, como dijo una mujer. Otro participante quedó sorprendido de que la conferencia fuera tan “abrumadoramente blanca”. La Dra. Mamie Parker, subdirectora retirada del Servicio de Pesca y Vida Silvestre (la primera mujer afronorteamericana en ese puesto) fue oradora plenaria, y recibió una prolongada ovación, sólo igualada por la dedicada a la Secretaria Jewell. “Por muchos años”, dijo la Dra. Parker, “hemos estado atascados, frenados y asustados de hacer alianzas no tradicionales. El miedo nos ha impedido comunicarnos con otra gente que quiere sentirse respetada, quiere saber que ellos también son miembros valiosos de nuestro equipo”.

“EL CAMBIO SE PRODUCE AL RITMO DE LA CONFIANZA”, dijo uno de los participantes. “No creo que hayamos probado la confianza todavía”, dijo otro. Queda claro que, de ahora en adelante, para lograr éxito en la conservación se va a necesitar de gran éxito en los diálogos, muchos de los cuales pueden ser incómodos al principio. Va

a ser una travesía plena de desafíos. Nuestros antecesores humanos se sintieron incómodos cuando se pusieron de pie por primera vez; todavía estamos trabajando para lograr un sentimiento de pertenencia a otras tribus.

City People (Gente urbana), un libro pionero del historiador Gunther Barth, demostró cómo las ciudades norteamericanas del siglo XX se convirtieron en lugares cohesivos gracias a las invenciones de finales del siglo XIX: Millones de estadounidenses de pueblos pequeños e inmigrantes de Europa Oriental aprendieron a vivir y trabajar juntos gracias a las casas de apartamentos, los grandes almacenes, los periódicos (que les proporcionaban la misma información de partida) y los campos de béisbol (que les enseñaban reglas para competir y cooperar). También podemos agregar las bibliotecas y los parques públicos a la lista.

Masonville Cove, en Baltimore, primera asociación urbana de refugio de vida silvestre del país, fundada en 2013, es quizá un nuevo tipo de biblioteca pública para la era de grandes paisajes. El Área de Conservación de Vida Silvestre Urbana de Masonville Cove, un barrio costero en la parte más meridional de la ciudad, destruido después de la Segunda Guerra Mundial para construir un túnel de paso hacia el puerto, y plagado de zonas industriales abandonadas que se han regenerado y han sido descubiertas nuevamente por 52 especies de pájaros, ahora ofrece clases dictadas por el personal del Acuario Nacional sobre la Bahía de Chesapeake y su cuenca de 165.000 km² (18,5 veces más grande que Yellowstone). También hay excursiones, sendas peatonales, plataformas de lanzamiento de kayaks y oportunidades para ayudar a retirar los escombros carbonizados, que pueden remontarse al gran incendio de Baltimore de 1904.

A escala nacional, la conservación a nivel de paisajes tiene un comité directivo informal y extraoficial: la Red de Practicantes de Conservación de Grandes Paisajes, una alianza de administradores de suelos gubernamentales, fideicomisos de suelo, académicos, ciudadanos



Desde el 2010, el Servicio de Conservación de Recursos Nacionales ha protegido 1,8 millones de hectáreas de hábitat del urogallo de las artemisas en suelo agrícola privado. Crédito: © twildlife / iStockphoto



La iniciativa H2H creará un paisaje resiliente entre el río Hudson en Nueva York y el río Housatonic en Connecticut. Crédito: © Walter Bibikow / Exactostock-1598

y organizaciones nacionales sin fines de lucro que salvan suelos y protegen las especies. Y oficialmente, como resultado de una iniciativa temprana de la administración Obama, existe ahora un apuntalamiento nacional para este trabajo: una red de investigadores y convocantes federales, organizada como 22 Cooperativas de Conservación del Paisaje (LCC). Las LCC no son propietarias de nada ni administran nada, ni tampoco promulgan normas, pero generan y compilan datos científicos confiables sobre todos los paisajes del país (y muchos paisajes adyacentes en Canadá y México), creando así una base de datos de información compartida. Por necesidad cubren mucho territorio y agua (una de las LCC abarca tanto Hawái como Samoa Americana, 6.500 kilómetros al oeste). Y reúnen a mucha gente; cada LCC tiene por lo menos 30 socios que representan agencias independientes del gobierno, organizaciones sin fines de lucro y gobiernos tribales.

¿Y ahora qué? Esa era la pregunta que todos se hacían una y otra vez, con emoción y urgencia, en los pasillos de este edificio extenso, del tamaño de un centro comercial. Estaban aquellos animados por una encuesta reciente que revelaba que los estadounidenses creen que el 50 por ciento del planeta debe ser protegido para otras especies (los brasileños creen que se debe proteger el 70 por ciento). Algunos vislumbran un sistema continental ininterrumpido de grandes paisajes interconectados, y el establecimiento de un parque internacional de la paz en la frontera entre los

EE.UU. y México, para complementar el que se estableció en 1932 en la frontera entre los EE.UU. y Canadá. Por otro lado, estaban aquellos que se mostraban angustiados porque ven que los todos los esfuerzos se están quedando cortos, confiando a los norteamericanos a un continente con más desarrollo, menos biodiversidad y menos lobos, salmones y búhos manchados. Estaban aquellos que pensaban que en el próximo taller nacional las alianzas deberían formar parte oficial del programa, integradas en la planificación de sesiones, en las presentaciones y en las discusiones e iniciativas posteriores.

Realmente, ¿y ahora qué? La gente necesita tomarse un poco de tiempo para asimilar el ascenso de una nueva visión, una expansión permanente en la percepción de los paisajes. No más de “No en mi patio trasero”; hay un único patio trasero, y existe para nuestro cuidado y deleite, nuestra herencia y responsabilidad.

Cuando uno adquiere una nueva capacidad, ¿hacia dónde dirige su mirada? Si alguien le da un telescopio, ¿dónde mirará primero? 

SOBRE EL AUTOR

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



Summer Waters es la tercera directora de Western Lands and Communities, un programa conjunto creado en el año 2003 por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Sonoran Institute con el fin de promover políticas relacionadas con el uso del suelo y los recursos naturales en la región intermontañosa del oeste de los Estados Unidos. Summer tiene un título de grado en Biología de la Universidad del Sur de Florida, así como una maestría en Ingeniería civil –especializada en ingeniería ambiental y de recursos de agua– de la Universidad de Colorado en Boulder. Antes de sumarse al Sonoran Institute, Summer trabajó durante 15 años en los sectores de planificación urbana y recursos naturales para distintas entidades gubernamentales, tales como la Extensión Cooperativa de la Universidad de Arizona y el condado de San Diego, donde ganó un premio Emmy como coproductora de un video educativo.

Cómo definir el futuro del oeste norteamericano

LAND LINES: ¿Qué fue lo que la llevó a aceptar el desafío de dirigir este programa conjunto entre el Instituto Lincoln y el Sonoran Institute?

SUMMER WATERS: La oportunidad de ayudar a dar forma al futuro del oeste norteamericano. El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo es un referente en este campo y el Sonoran Institute es reconocido en toda la región por su dedicación al trabajo en colaboración con las comunidades locales y otras organizaciones. Nuestra misión conjunta es ambiciosa, pero cada organización posee atributos complementarios que hacen que dicha misión tenga éxito. Nuestro compromiso mutuo desde hace tiempo le otorga a este programa conjunto tanto profundidad como flexibilidad.

LL: ¿Por qué este trabajo es la tarea justa en el momento justo para usted?

SW: Mi interés en el mundo natural me llevó a estudiar Biología como carrera de grado, y mi deseo de desarrollarme en una carrera orientada a las soluciones me llevó nuevamente a la universidad para estudiar Ingeniería. Después de graduarme, me interesó el tema de la planificación, ya que me permitía trabajar tanto con los entornos naturales como con los construidos. Al ir obteniendo experiencia profesional, comencé a reconocer de qué manera el uso del suelo, el agua y la energía se interconecta con la economía y el desarrollo de las comunidades. Además, valoré el abordaje holístico de Western Lands and Communities referente a los desafíos que enfrenta la región.

LL: Tanto el Instituto Lincoln como el Sonoran Institute han experimentado recientemente ciertos cambios en su liderazgo. ¿Qué desafíos y oportunidades se presentan ante usted durante esta transición?

SW: Tanto Stephanie Sklar, la nueva directora ejecutiva del Sonoran Institute, como George McCarthy, el presidente y director ejecutivo del Instituto Lincoln, son líderes motivados que me

inspiran, tanto en lo personal como en lo profesional. Stephanie ha iniciado, en forma ambiciosa, un proceso de planificación estratégica que acompañará al Sonoran Institute en su 25º aniversario como organización. Con su amplio y profundo caudal de conocimientos, Stephanie sustenta el proceso y garantiza que no sólo celebremos sino también evaluemos nuestro trabajo. George McCarthy es un líder visionario y valiente, que está guiando al Instituto Lincoln en una transición similar. Su aprecio por la región del oeste del país fue notorio cuando visitó, recientemente, nuestra oficina en Phoenix. George comprende los desafíos que estamos enfrentando y la importancia que tienen los proyectos de demostración, como nuestro proyecto de restauración del delta del río Colorado, a la hora de definir el futuro de esta región.

LL: ¿De qué manera contribuye Western Lands and Communities a los esfuerzos del Sonoran Institute para restaurar la ecología y la economía del delta del río Colorado?

SW: Western Lands and Communities apoya la implementación de Minute 319, el acuerdo binacional firmado entre los Estados Unidos y México, con vigencia hasta el año 2017, a modo de guía para que ambos países sepan cómo compartir y gestionar el caudal de agua del río Colorado según el tratado de 1944. El evento más significativo derivado de este acuerdo tal vez haya sido la liberación de un “caudal por pulsos” de 130 millones de metros cúbicos de agua hacia México en la primavera de 2014. Dicha intervención se diseñó de tal manera que imitase los ciclos naturales del caudal del río Colorado en condiciones climatológicas de primavera, cuando el agua del deshielo de las montañas solía correr por donde actualmente se encuentran siete estados de los Estados Unidos y dos países, para llegar, finalmente, al mar de Cortés. Este esfuerzo histórico dio nueva vida al delta que se encontraba seco y, en mayo de 2014, el río llegó al mar por primera vez en muchos años. En la primavera de 2015, convocaremos a un grupo de representantes de ONG, profesionales académicos y científicos de distintas agencias para el primer aniversario de este evento. Los participantes analizarán el impacto que tienen los flujos de agua renovados en las funciones más importantes del ecosistema

dentro de la región y evaluarán las implicaciones de este acuerdo temporal entre los Estados Unidos y México. Mediante este proceso, esperamos poder dar forma a las políticas del futuro relacionadas con la asignación de este precioso recurso al entorno natural.

LL: Entiendo que este proyecto está relacionado con sus objetivos más amplios sobre la conservación de los grandes paisajes. ¿Podría comentarnos más acerca de ello?

SW: La propiedad pública de tierras en la región intermontañosa del oeste de nuestro país es de enormes proporciones. A primera vista, un mapa de la región muestra un patrón desconectado de varias agencias y administradores de suelo con misiones y enfoques muy diferentes. Las tierras de trabajo y las tierras pertenecientes a las tribus complican aún más la situación. La conservación a nivel de paisajes se fundamenta en gran manera en la amplia gama de personas que viven en estas áreas. Para evitar la proliferación de “actos de conservación aislados”, y a fin de alcanzar resultados más coordinados y significativos, resulta esencial lograr la colaboración entre las entidades públicas, los propietarios de tierras y las tribus. Afortunadamente, los residentes de la región oeste –independientemente de sus puntos de vista políticos, su educación o su situación económica– generalmente coinciden en el objetivo común de preservar una forma de vida que está íntimamente relacionada con el paisaje en el que habitan. El camino a seguir implica capitalizar esta visión común, atraer a las comunidades para participar en la conformación de su futuro y conectar a los profesionales con las partes interesadas de manera significativa.

LL: ¿De qué manera ayuda Western Lands and Communities a las comunidades para responder mejor a los principales desafíos del futuro de la región intermontañosa del oeste?

SW: La región oeste enfrenta, básicamente, los mismos desafíos que otras regiones de los Estados Unidos, aunque sus circunstancias son singulares. Tenemos una población en crecimiento, que genera una economía y una demografía cambiantes. Tanto las áreas urbanas como las rurales intentan con mucho esfuerzo equilibrar

En marzo de 2014, el río Colorado finalmente fluyó desde el lago Mead hasta el mar de Cortés, después de que, gracias a un esfuerzo binacional coordinado, se autorizara la liberación de un “caudal por pulsos”.
Crédito: Pete McBride.



el crecimiento y la protección de los recursos naturales. Debido a la magnitud e inmensidad del entorno natural en el oeste, resulta fácil pensar que nuestros vastos recursos naturales son infinitos, lo que es una percepción errónea que puede derivar en una expansión urbana descontrolada y otros problemas asociados con la extracción de los recursos naturales. Nuestros extensos paisajes también generan desafíos específicos relacionados con el transporte, lo que contribuye al cambio climático, una fuerza que exacerba los demás problemas. El programa conjunto ayuda a las comunidades mediante el desarrollo de herramientas de planificación, seminarios en Internet sobre crecimiento inteligente y temas relacionados con el desarrollo sostenible, y compilaciones de casos de estudio con resultados positivos en diferentes comunidades de toda la región oeste.

LL: Western Lands and Communities participa en la planificación analítica de escenarios, un enfoque único en cuanto a la planificación a largo plazo que desafía explícitamente a las comunidades a evaluar sus propuestas ante un futuro incierto. ¿En qué difiere la planificación analítica de escenarios de la planificación tradicional y cómo se aplica en la región oeste?

SW: La planificación analítica de escenarios es un proceso que fomenta la imaginación en el proceso de planificación. Mediante la participación de las partes interesadas, los miembros de la comunidad y los expertos, desarrollamos una serie de escenarios posibles y reconocemos las fuerzas

complejas, tal como el cambio climático, que podrían dar como resultado un futuro muy diferente. Ayudamos a los participantes a ver sus problemas particulares desde el punto de vista de las fuerzas sociales, políticas, económicas y naturales más amplias que suelen dar forma a las comunidades. Aunque algunos escenarios actualmente parecen más probables o deseables que otros, cada uno de ellos recibe el mismo nivel de consideración durante todo el taller. Y lo que es más importante, este proceso es más flexible, participativo y dinámico que la planificación tradicional, ya que requiere de los participantes que desarrollen diversas estrategias en respuesta a una gama de incertidumbres en el futuro. Western Lands and Communities ha ayudado a diferentes comunidades en toda la región oeste a aplicar este enfoque en las actualizaciones del Plan General, en el desarrollo del plan de cuencas hidrográficas y en la preparación ante el impacto económico de las condiciones climáticas y meteorológicas cambiantes. Finalmente, la planificación analítica de escenarios está diseñada para ayudar a las comunidades a adaptarse mejor a los cambios, mediante el abordaje de problemas complejos que se encuentran inmersos en grandes incertidumbres. Las previsiones y estrategias generadas mediante este proceso preparan a los líderes para guiar a sus comunidades hacia un futuro más sostenible.

LL: ¿Cuáles son los desafíos especiales de planificar para el cambio climático en la región intermontaña del oeste? ¿De qué manera los enfoques

de Western Lands and Communities han reconocido estos problemas?

SW: En la región del oeste de los Estados Unidos, el cambio climático afecta los ecosistemas que son predominantemente áridos y, por lo general, muestran múltiples problemas con un gran nivel de variabilidad. En el pasado, construimos grandes embalses con el fin de abordar el problema de la provisión fluctuante de agua causada por los ciclos de sequía. No obstante, dicha solución ya no es suficiente, pues estamos experimentando sequías de una gravedad sin precedentes, seguidas de inundaciones extremas. Ahora las comunidades deben enfrentar problemas que, anteriormente, podían dejar en manos del gobierno federal. Las comunidades deben determinar por sí mismas cómo enfrentar la reducción de los recursos de agua, el aumento de las temperaturas, la migración de ecosistemas y el clima extremo. El enfoque de Western Lands and Communities es ayudar a las comunidades a identificar las prioridades y desarrollar políticas a fin de generar resiliencia.

Debemos ser muy conscientes del hecho de que las comunidades vecinas pueden estar muy polarizadas en lo referente al cambio climático. Aunque algunas comunidades han reconocido esta realidad, otras se aferran a un modo de vida pasado que resulta esencial al carácter de la región lo que deja muy poco espacio para la adaptación. La región del oeste posee grandes poblaciones de indígenas americanos y latinos, que son particularmente vulnerables al impacto del cambio climático. Hace poco hemos comenzado a trabajar con comunidades urbanas de latinos en Arizona a fin de abordar el problema de su exposición desproporcionada a los efectos del calentamiento global. Nuestra tarea consiste en convocar a los líderes, elaborar mensajes que sean significativos para las comunidades de latinos y trabajar con las organizaciones con el fin de capacitar a los miembros de la comunidad para que, a su vez, formen a otros sobre este tema. Todas las comunidades son diferentes, por lo que combinamos los métodos replicables con una gestión adaptativa.

LL: El abordaje del trabajo de Western Lands and Communities se ha ampliado considerablemente desde que comenzó con un enfoque exclusivo

sobre las necesidades, los desafíos y las oportunidades relacionadas con las tierras de fideicomisos estatales. ¿Cuál es la importancia de esa misión original y la consecuente relación, desarrollada a lo largo del tiempo, con los administradores de las tierras de fideicomisos estatales?

SW: Históricamente, tanto el público en general como los profesionales dedicados a los recursos naturales no han comprendido bien el concepto de tierras de fideicomisos estatales, en particular en lo que respecta a sus responsabilidades fiduciarias. Las personas dependen de las tierras de fideicomisos estatales para su sustento, al igual que los niños y adultos jóvenes que necesitan un acceso a la educación pública de calidad. Aquí en Arizona, en los últimos años, hemos observado cortes sin precedentes en los fondos destinados a las escuelas y universidades públicas. Nuestro trabajo ha posibilitado una mayor comprensión del concepto de tierras de fideicomisos estatales como fuentes de financiamiento para las escuelas públicas y como sistemas naturales que tienen importantes funciones biológicas que deben protegerse. Los bancos de mitigación y la permuta de tierras ayudan a integrar las tierras de fideicomisos estatales al contexto más amplio de la conservación de grandes paisajes y desarrollo sostenible. Sin embargo, la mayoría de los administradores de tierras de fideicomisos estatales enfrentan desafíos regulatorios cuando intentan implementar las prácticas de conservación. Resulta necesario lograr una reforma para eliminar los obstáculos que dificultan la implementación de todas las prácticas que apuntan tanto a la conservación como a la rentabilidad.

Los beneficios económicos y ambientales de las tierras de fideicomisos estatales seguirán siendo significativos. Finalmente, nuestro compromiso hacia las comunidades de la región oeste a través de nuestro trabajo con las tierras de fideicomisos estatales permanecerá intacto. Aunque el enfoque del programa vaya cambiando a medida que los estados enfrentan desafíos nuevos y diferentes, la necesidad de educar a las personas en la premisa de que las tierras de fideicomisos estatales de generar valor para los beneficiarios de los fideicomisos permanecerá constante en los próximos años. 

Ray LaHood y Mimi Brown se incorporan a la junta directiva del Instituto Lincoln.

LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO tiene dos nuevos miembros: el exsecretario de transporte de los EE.UU., Ray LaHood, copresidente de la junta directiva de Building America's Future y uno de los principales defensores de las inversiones en infraestructura, y Mimi Brown, quien se desempeñó hasta el año pasado como delegada de tasaciones y valuaciones para el gobierno de Hong Kong.

“Damos la bienvenida a Ray LaHood y lo felicitamos por su liderazgo en temas de transporte e infraestructura, ambos componentes críticos de nuestro trabajo en urbanización mundial, ciudades sostenibles y políticas de suelo”, expresó Kathryn J. Lincoln, presidente de la junta directiva y gerente de inversiones del Instituto Lincoln. “La experiencia y los conocimientos de Mimi Brown en temas de tributación y valuación del suelo sin duda promoverán aún más nuestro alcance mundial”.

LaHood, quien se desempeñó en la Cámara de Diputados de los EE.UU. desde 1995 hasta 2009 en el 18º distrito de Illinois, fue secretario de transporte desde 2009 hasta 2013 durante la presidencia de Obama, supervisando una agencia de más de 55.000 empleados y un presupuesto de 70.000 millones de dólares, encargada del transporte aéreo, marítimo y terrestre. Su gestión como secretario se caracterizó por medidas que representaron un hito en la mejora de la seguridad en todos los medios de transporte, nuevos requisitos de eficiencia en los combustibles y mejoras en la infraestructura en todo Estados Unidos, tales como la construcción o sustitución de 563.000 kilómetros de autopistas, la reparación de 20.000 puentes y la renovación o construcción de 9.700 kilómetros de vías ferroviarias.

En su calidad de republicano de toda la vida, LaHood trabajó cruzando los límites partidarios y, con frecuencia, les recordaba a los miembros de los distintos partidos que “no existe cosa tal

como un camino demócrata o un puente republicano”. En enero de 2014, LaHood asumió la copresidencia de la junta directiva de Building America's Future (BAF) — una coalición bipartidista de funcionarios electos que se dedica a desarrollar una nueva era de inversiones en infraestructura en los Estados Unidos. Fundada por el exgobernador de Pensilvania, Edward Rendell, el exgobernador de California, Arnold Schwarzenegger, y el exalcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, BAF se jacta de tener una membresía políticamente diversa de funcionarios electos tanto a nivel estatal como municipal de todo el país. Actualmente, la presidencia de la junta directiva de BAF la comparten LaHood, Bloomberg y Rendell. LaHood también se desempeña como asesor principal de políticas en DLA Piper, un estudio jurídico de nivel mundial.

Mimi Brown se tituló como tasadora certificada en el año 1979. Es miembro de la Royal Institution of Chartered Surveyors y asociada del Instituto de Tasadores de Hong Kong, ente que ayudó a crear hace casi 30 años. Brown es miembro del consejo consultivo del Instituto Internacional del Impuesto sobre la Propiedad, así como del Comité Especial de Alcance Internacional de la Asociación Internacional de Funcionarios Tasadores.

Brown comenzó su carrera en Gerald Eve & Co., en Londres; después, en 1977, se incorporó al gobierno de Hong Kong. Durante toda su carrera en el gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong, Brown obtuvo una gran experiencia, no sólo en el área de tasaciones y valuaciones sino también en la formulación y administración de políticas públicas. De 1995 a 2000, trabajó en la Agencia de Propiedades Gubernamentales, donde tuvo la responsabilidad de gestionar la totalidad de la cartera de propiedades no especializadas del gobierno, ubicadas tanto en el país como en el exterior. En el año 2014, Brown se jubiló de su puesto como delegada de tasaciones y valuaciones.

El impuesto sobre la propiedad y el financiamiento de la educación primaria y secundaria

Un número especial de *Education Finance and Policy* (Finanzas y política educativa)

Daphne A. Kenyon y Andrew Reschovsky

CONSECUENCIA DE LA GRAN RECESIÓN, el financiamiento del sistema de educación primaria y secundaria pública en los Estados Unidos ha sido particularmente problemática, dado la estrecha relación entre las finanzas escolares y el tributo sobre la propiedad. A lo largo del país, la caída abrupta de los precios de las viviendas que dieron lugar a la recesión también redujo la recaudación del impuesto sobre la propiedad. Más del 80 por ciento de los ingresos de las escuelas públicas provienen del impuesto local sobre la propiedad (McGuire, Papke y Reschovsky 2015) y casi la mitad del total recaudado por ese concepto en los Estados Unidos se usa para financiar la educación pública primaria y secundaria (Oficina del Censo de los EE.UU. 2014, Oficina del Censo de los EE.UU. 2013).

Para fomentar nuevas investigaciones sobre estos temas, el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo organizó una conferencia sobre "Impuesto sobre la propiedad y el financiamiento de la educación primaria y secundaria" en Cambridge, MA, EE.UU., en octubre de 2013. El número de otoño de 2014 de *Education Finance and Policy* (Finanzas y política educativa) contiene cinco ponencias de la conferencia, junto con dos trabajos adicionales presentados como parte de la convocatoria para la publicación de este número especial, que fueron sometidos a un proceso de revisión por parte de los colegas de la revista. Nosotros cumplimos la función de editores invitados, trabajando en estrecha colaboración con los editores de la publicación, Thomas A. Downes y Dan Goldhaber. Gracias al financiamiento del Instituto Lincoln, este número especial se puede descargar gratis hasta enero de 2016 en el sitio web de la Asociación de Finanzas y Política Educativa (www.aefpweb.org/journal/free-fall-2014).

DESAFÍOS PARA FINANCIAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA

Usando los datos de recaudación de fondos del Centro Nacional de Estadísticas Educativas (2014),



Editado por Daphne A. Kenyon y Andrew Reschovsky (editores invitados) y Thomas A. Downes y Dan Goldhaber (editores de la publicación)

2014 / 602 pages / Rústica / MIT Press / ISSN: 1557-3060

mitpressjournals.org/efp

determinamos que los ingresos totales dedicados a la educación pública, medidos en términos reales por alumno, cayeron un 6,2 por ciento desde septiembre de 2008 a junio de 2012. Aunque todavía no hay cifras totales disponibles para los años más recientes, los datos existentes apuntan a una disminución sostenida en el apoyo financiero a la educación pública. Los datos del *Resumen trimestral de ingresos tributarios estatales y locales* de la Oficina del Censo de los EE. UU. señalan que los ingresos reales per cápita por el impuesto sobre la propiedad de los gobiernos locales (tanto para fines escolares como no escolares) fueron 2,7 por ciento menores al finalizar el año fiscal 2014 que al final del año fiscal 2011. Y una encuesta realizada por el Centro de Prioridades Políticas y Presupuestarias concluyó que, por lo menos en 35 estados, la ayuda estudiantil estatal real por estudiante fue menor en el año fiscal 2014 que en el año fiscal 2008 (Leachman y Mai 2014).

Muchos distritos escolares del país respondieron a la reducción de ingresos despidiendo a empleados. De hecho, la Oficina de Estadísticas Laborales de los EE.UU. (2013) reporta que entre el pico de empleo en junio de 2009 y el valle en octubre de 2012, el empleo en educación por parte de los gobiernos locales se redujo en 357.400 puestos, lo cual corresponde a una disminución del 4,4 por ciento. En este mismo

periodo, la inscripción en la escuela pública creció un 0,9 por ciento (Centro Nacional de Estadísticas Educativas, 2013).

Las proyecciones actuales pronostican un incremento significativo tanto en la inscripción de primaria y de secundaria como en el costo por alumno. El Centro Nacional de Estadísticas Educativas (NCES 2013) proyecta que los gastos por alumno aumentarán de un promedio de US\$10.518 en el año escolar 2009–10 a US\$12.530 en 2021–22. El NCES también proyecta aumentos sustanciales en la inscripción en la escuela pública, si bien las proyecciones de crecimiento en estados específicos varían, y en general son mucho mayores en los estados del sur y el oeste (8,9 por ciento y 12,7 por ciento respectivamente entre 2010 y 2021) que en el noreste y el medio oeste (2,2 por ciento y 2,4 por ciento). Si bien las políticas y prioridades públicas pueden cambiar dependiendo de las políticas actuales y las proyecciones de recaudación, es poco probable que la recaudación para el sostenimiento de la educación pública crezca con la

suficiente rapidez como para ajustarse al crecimiento proyectado en la inscripción estudiantil y los costos.

Los datos nacionales indican que en 2011–12, el 10 por ciento de los ingresos totales de educación pública provinieron del gobierno federal, y el resto se repartió por igual entre fuentes de financiamiento estatal y local (Oficina del Censo de los EE.UU. 2014). Los programas del gobierno federal de apoyo a la educación se clasifican como gastos discrecionales domésticos. Si bien el Congreso ha hecho poco a la fecha para controlar el crecimiento de los gastos en programas de ayuda social, ha impuesto límites estrictos sobre el crecimiento de los gastos discrecionales internos por medio de la Ley de Control Presupuestario de 2011 y el acuerdo presupuestario del Congreso para el año fiscal 2014. La Oficina Presupuestaria del Congreso (2013) pronostica que los gastos discrecionales internos disminuirán, en proporción al PIB, por lo menos hasta 2023. Dados los límites impuestos a los gastos totales, junto con la competencia de otras necesidades

internas urgentes, es probable que se produzcan reducciones en el apoyo educativo federal por alumno.

Los sistemas de financiamiento escolar varían mucho entre un estado y otro, y las tendencias futuras en el apoyo estatal para la educación pública también variarán mucho entre estados. No obstante, muchos gobiernos estatales tienen problemas estructurales que a la larga probablemente limiten el financiamiento estatal de la educación pública en el futuro. Por el lado de los ingresos, muchos estados tienen bases impositivas reducidas sobre las ventas, que excluyen muchos servicios y, en consecuencia, no crecen en forma proporcional a la economía. Los problemas de ingreso se ven agravados por la imposibilidad de los estados para cobrar impuestos sobre las ventas por Internet y por correo. En el último par de años, una serie de estados han adoptado recortes en los impuestos individuales sobre las ganancias. Estos recortes de impuestos en general han sido promulgados sin un aumento compensatorio en los ingresos, o se han financiado usando

ÍNDICE

Introduction to Special Issue on the Property Tax and the Financing of K–12 Education (Introducción al número especial sobre el impuesto a la propiedad y el financiamiento de la educación primaria y secundaria) Daphne A. Kenyon y Andrew Reschovsky

Did Cuts in State Aid During the Great Recession Lead to Changes in Local Property Taxes? (Los recortes en la ayuda estatal durante la Gran Recesión, ¿produjeron cambios en los impuestos locales sobre la propiedad?) Rajashri Chakrabarti, Max Livingston y Joydeep Roy

Michigan and Ohio K–12 Educational Finance Systems: Equality and Efficiency (Sistemas de financiamiento de la educación primaria y secundaria

en Michigan y Ohio: Equidad y eficiencia) Michael Conlin y Paul Thompson

The Unintended Consequences of Property Tax Relief: New York's STAR Program (Las consecuencias imprevistas de descuentos en el impuesto sobre la propiedad: El programa STAR de Nueva York) Tae Ho Eom, William Duncombe, Phuong Nguyen-Hoang y John Yinger

Unintended Consequences: The Impact of Proposition 2½ Overrides on School Segregation in Massachusetts (Consecuencias imprevistas: El impacto de las exenciones a la Propuesta 2½ sobre la segregación escolar en Massachusetts) Jeffrey Zabel

Tax Increment Finance and Education Expenditures: The Case of Iowa (Financiamiento por aumento de impuestos y gastos educativos: El caso de Iowa) Phuong Nguyen-Hoang

The Rise of School-Supporting Nonprofits (El ascenso de organizaciones sin fines de lucro que respaldan escuelas) Ashlyn Aiko Nelson y Beth Gazley

So Slow to Change: The Limited Growth of Non-Tax Revenues in Public Education Finance, 1991–2010 (Un cambio muy lento: El crecimiento limitado de los ingresos no tributarios para el financiamiento de la educación pública, 1991–2010) Thomas Downes y Kieran M. Killeen

SOBRE LOS AUTORES

Daphne A. Kenyon, Ph.D., es economista y fellow del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, y socio fundador de D. A. Kenyon & Associates. Información de contacto: dkenyon@lincolninst.edu.

ingresos de superávits no recurrentes del presupuesto estatal.

Por el lado de los gastos, el financiamiento de la educación primaria y secundaria compite con otras prioridades. En muchos estados, los gastos de Medicaid (seguro de salud para las personas sin recursos) crecerán más rápido que los ingresos tributarios estatales, una tendencia agudizada en parte por el envejecimiento de la población. Muchos estados también están enfrentando un considerable y creciente pasivo de pensiones sin dotación financiera. Para liquidar estas obligaciones sin fondos hará falta sin duda aumentar las contribuciones para las pensiones del gobierno estatal. Aun cuando las encuestas indican que los votantes están a favor de un aumento del gasto en educación más que en otras áreas, las obligaciones crecientes en Medicaid y pensiones de los estados pueden reducir los gastos en educación primaria y secundaria, a menos que los gobiernos estatales tomen decisiones políticas difíciles para aumentar los impuestos (Pew Research 2011).

Con esta perspectiva de reducción en el financiamiento de los gobiernos federal y estatal, es probable que los distritos escolares locales jueguen un papel cada vez más importante en el financiamiento de la educación pública. El incremento del financiamiento del gobierno local para la educación pública exigirá que se tome el paso políticamente difícil de aumentar los impuestos sobre la propiedad o, si esto fuera imposible, el desarrollo y adopción amplia de fuentes alternativas de ingresos para el gobierno local. Ninguna de las estrategias será fácil de implementar.

Este sombrío panorama de las perspectivas de financiación de la educación pública da lugar a una serie de preguntas de investigación. Por ejemplo: ¿Pueden los gobiernos estatales adoptar políticas para que el impuesto sobre la propiedad sea más aceptable políticamente? ¿Qué papel pueden jugar las fuentes alternativas de ingreso local en el financiamiento de la educación pública? ¿Puede incrementarse este papel? ¿Es posible diseñar sistemas estatales de ayuda a la educación que se traduzcan

en un flujo más estable de ayuda estatal durante los momentos de recesión económica? ¿Se puede aumentar la efectividad de las políticas estatales para proporcionar alivio tributario en el impuesto sobre la propiedad? ¿Se pueden reformar los sistemas de ayuda estatal para aumentar las oportunidades educativas de todos los estudiantes? *El impuesto sobre la propiedad y el financiamiento de la educación primaria y secundaria* considera esta y otras cuestiones.

CONCLUSIÓN

En este número especial hay tres temas centrales que emergen. El primero es la posibilidad de que la legislación estatal tenga consecuencias imprevistas. Eom et al. concluyen que el programa de descuentos al impuesto sobre la propiedad (STAR, por su sigla en inglés) de Nueva York induce a los votantes a aumentar el gasto escolar y aumentar los impuestos sobre la propiedad, reduciendo así la efectividad de la reducción fiscal prevista. Jeffrey Zabel concluyó que las exenciones fiscales sobre la propiedad en Massachusetts

Andrew Reschovsky, Ph.D., es *fellow* del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y profesor emérito de la Universidad de Wisconsin-Madison. Información de contacto: areschovsky@lincolninst.edu.

REFERENCIAS

Congressional Budget Office. 2013. *Updated Budget Projections: Fiscal Years 2013 to 2023*. Washington, DC (May). cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/44172-Baseline2.pdf.

Leachman, Michael y Chris Mai. 2014. "Most States Funding Schools Less Than Before the Recession," Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities, actualizado 12 de septiembre. www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=4011.

McGuire, Therese J., Leslie E. Papke, y Andrew Reschovsky. 2015. "Local Funding of Schools: The Property Tax and Its Alternatives," chapter 22 in *Handbook of Research on Education Finance and Policy*, revised edition, edited by Helen F. Ladd y Margaret Goertz, Routledge, 376–391.

National Center for Education Statistics (NCES). 2014. "National Public Education Financial Survey Data," School Year 2010–11. nces.ed.gov/ccd/stfis.asp.

National Center for Education Statistics (NCES). 2013. "Projections of Education Statistics to 2021." nces.ed.gov/programs/projections/projections2021/index.asp.

Pew Research. 2011. "Fewer Want Spending to Grow, But Most Cuts Remain Unpopular." Center for People and the Press." 10 de febrero. www.people-press.org/2011/02/10/fewer-want-spending-to-grow-but-most-cuts-remain-unpopular.

org/2011/02/10/fewer-want-spending-to-grow-but-most-cuts-remain-unpopular.

U.S. Bureau of Labor Statistics. 2013. Table B-1a: Employees on Non-Farm Payrolls by Industry Sector and Selected Industry Detail, Seasonally Adjusted. Current Employment Statistics, Establishment Data. www.bls.gov/web/empsit/ceseeb1a.htm.

U.S. Census Bureau. 2013. *2011 Annual Survey of State and Local Government Finance*, State and Local Government Data. www.census.gov/govs/local.

U.S. Census Bureau. 2014. *2012 Data, Public Elementary-Secondary Education Finance Data*. www.census.gov/govs/school.

han causado un aumento de la segregación racial. Y Phuong Nguyen-Hoang determinó que el uso de recuperación de plusvalías en Iowa condujo a reducciones modestas en los gastos de educación.

El segundo tema es la posibilidad de que el financiamiento escolar estatal y las políticas de impuestos sobre la propiedad proporcionen mayores ventajas para los distritos escolares ricos o con mayores ingresos que para los de bajos recursos o con menores ingresos. En algunos casos, el sesgo hacia la riqueza es una característica explícita del programa. Por ejemplo, el factor de ajuste del diferencial del precio de venta del programa STAR desvía una cantidad desproporcionada del descuento al impuesto sobre la propiedad a los distritos escolares más ricos. En forma similar, el sistema de ayuda estatal de Michigan envía alrededor del 7 por ciento más de ayuda estatal por alumno a los distritos más ricos. En otros casos, el sesgo hacia distritos más ricos se manifiesta de maneras más indirectas. Chakrabarti et al. determinaron que los distritos escolares ricos tenían mayor probabilidad de aumentar los ingresos por el impuesto sobre la propiedad como reacción a los recortes en la ayuda estatal. Zabel notó que las comunidades de ingresos más altos

tenían una mayor probabilidad de aprobar exenciones a los límites de aumento del impuesto. Nguyen-Hoang estableció que las medidas de recuperación de plusvalías tienen un efecto negativo mayor sobre los gastos escolares en distritos de bajos ingresos o escasos recursos que en los distritos de altos ingresos o gran riqueza. Finalmente, Nelson y Gazley encuentran que los distritos acomodados tienen una mayor probabilidad de recibir ingresos de organizaciones sin fines de lucro que respaldan las escuelas, y que sus contribuciones por alumno tienden a ser mayores.

Un tercer tema es la importancia sostenida del impuesto sobre la propiedad como fuente de financiamiento de la educación pública en los Estados Unidos. Los artículos de Nelson y Gazley, y de Downes y Killeen, demuestran que los ingresos no tributarios juegan un papel relativamente pequeño en el financiamiento de las escuelas públicas. Y no hay ninguna evidencia que demuestre que la proporción de ingresos obtenidos de las tasas y cargos a los estudiantes, organizaciones sin fines de lucro que dan apoyo a escuelas, o de ingresos no tributarios varios haya aumentado durante o después de la Gran Recesión.

Estas conclusiones sugieren que para garantizar suficiente financiamiento

para la educación pública en el futuro, se deben hacer esfuerzos para que el impuesto sobre la propiedad sea una fuente más atractiva de ingresos. Estas mejoras del impuesto sobre la propiedad podrían incluir la expansión de programas de descuentos tributarios bien dirigidos y diseñados, como por ejemplo la adopción de “fusibles”, programas de postergación del impuesto sobre la propiedad para contribuyentes que tienen una carga tributaria pesada o sufren un incremento muy rápido en sus facturas de cobro de impuestos sobre la propiedad, y mejoras en la administración tributaria que se concentren en una mayor transparencia.

Dada la gran diversidad en el financiamiento escolar y los sistemas de impuestos sobre la propiedad en los EE.UU. y los problemas fiscales que se avecinan, los artículos de este número especial no pueden cubrir la gama completa de políticas necesarias que aseguren un financiamiento adecuado y equitativo de la educación pública. No obstante, esperamos que estos artículos constituyan un motivo de reflexión tanto para los dirigentes políticos como los investigadores, y que también inspiren investigaciones adicionales sobre la tributación de la propiedad y el financiamiento escolar. **L**



Catálogo de publicaciones 2015

El catálogo de publicaciones 2015 del Instituto Lincoln contiene más de 125 libros, libros electrónicos, informes sobre enfoque en políticas y recursos multimedia. Dichas publicaciones representan el trabajo del cuerpo académico del Instituto, los becarios y los asociados que investigan y elaboran informes sobre los siguientes temas: tributación, valuación y tasación de la propiedad; planificación urbana y regional; crecimiento inteligente; conservación del suelo; desarrollo urbano y de la vivienda; y otros temas de interés acerca de las políticas de suelo en los Estados Unidos, América Latina, China, Europa, África y otras áreas del mundo.

Todos los libros, informes y demás artículos que aparecen en el catálogo se encuentran disponibles para su compra o descarga a través del sitio web del Instituto. Recomendamos su utilización en cursos académicos y otras actividades educativas. Para solicitar copias para examen, siga las instrucciones que aparecen en la página principal de “Publicaciones”. El catálogo completo se encuentra disponible en el sitio web para su descarga gratuita. Para solicitar una copia impresa del catálogo, envíe su dirección de correo completa a help@lincolninst.edu.

www.lincolninst.edu/pubs