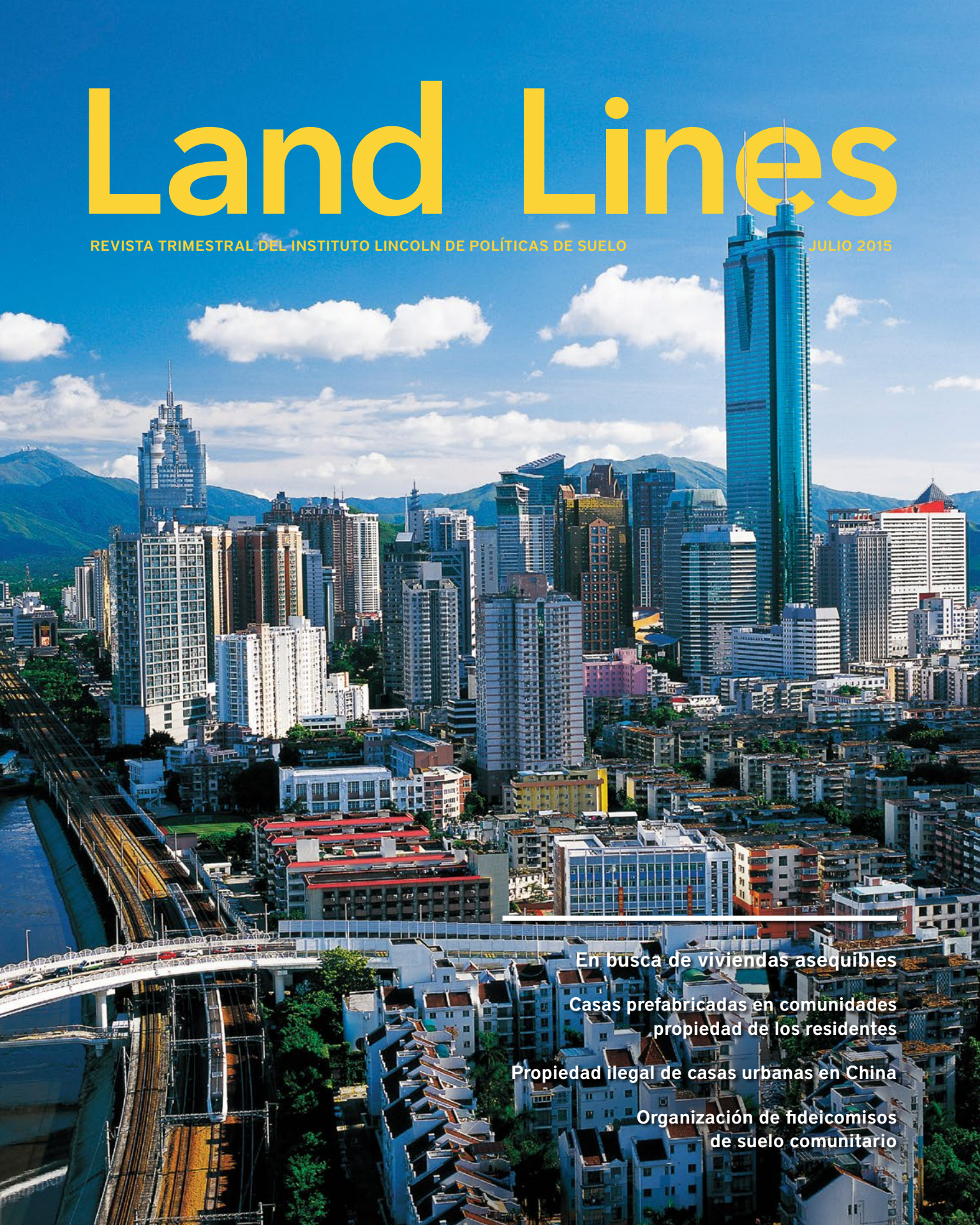


Land Lines

REVISTA TRIMESTRAL DEL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

JULIO 2015



En busca de viviendas asequibles

Casas prefabricadas en comunidades
propiedad de los residentes

Propiedad ilegal de casas urbanas en China

Organización de fideicomisos
de suelo comunitario

EDITORIA

Maureen Clarke

PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO

George W. McCarthy

PRESIDENTE DEL DIRECTORIO Y
GERENTE DE INVERSIONES

Kathryn J. Lincoln

DISEÑO

Sarah Rainwater Design
www.srainwater.com

COORDINADORA DE PUBLICACIONES

Susan Pace

TRADUCCIÓN

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

CORREO ELECTRÓNICO PARA CONTENIDO EDITORIAL
mclarke@lincolnst.edu

CORREO ELECTRÓNICO PARA SERVICIOS INFORMÁTICOS
help@lincolnst.edu

www.lincolnst.edu

Índice

ARTÍCULOS DESTACADOS



8



14



20

8 De estigma a solución

La evolución de las casas prefabricadas

Las casas prefabricadas de hoy en día, cómodas y atractivas, son térmicamente eficientes, cuestan menos de la mitad que las casas construidas sobre el terreno, y se terminan cinco veces más rápido. Cuando los dueños forman cooperativas para comprar el suelo donde están ubicadas, además se convierten en permanentes.

Loren Berlin

14 Ilegal pero lógico

Por qué las viviendas de derechos de propiedad pequeños son populares en China

Casi un cuarto de las unidades residenciales de las ciudades chinas son ilícitas. Fueron construidas y vendidas por colectivos de aldeas en suelo que el estado no ha aprobado aún para uso urbano. Los autores describen los factores legales, económicos, sociales y políticos que han creado e impulsado esta forma extendida y floreciente de desarrollo inmobiliario.

Li Sun y Zhi Liu

20 Fideicomisos de suelo comunitario que crecen desde la base

Los organizadores comunitarios se convierten en emprendedores inmobiliarios

Los fideicomisos de suelo comunitario, una herramienta cada vez más popular para prevenir el desplazamiento de hogares de bajos ingresos de barrios en proceso de aburguesamiento, son creados frecuentemente por organizaciones comunitarias de base. Esta es una progresión natural, pero que también presenta desafíos. Los autores exploran cómo cinco comunidades han manejado esta transición.

Miriam Axel-Lute y Dana Hawkins-Simons

DEPARTAMENTOS

2 Mensaje del presidente

Cómo proteger una parte del mercado de la vivienda

5 Tecnocidad

WalkYourCity.org
Rob Walker

26 Perfil académico

Cynthia Goytia analiza el impacto de la regulación del uso del suelo en América Latina.

Nuevas publicaciones

31 ¡Las normas de zonificación funcionan!
El aspecto económico de la regulación del uso del suelo
por William A. Fischel

32 Fideicomisos de suelo estatal en la región oeste de los EE.UU.: Deberes fiduciarios en un entorno cambiante (actualizado)
por Peter W. Culp, Andy Laurenzi, Cynthia C. Tuell y Alison Berry

43 Anuncios

Beneficiarios de las becas C. Lowell Harriss y David C. Lincoln

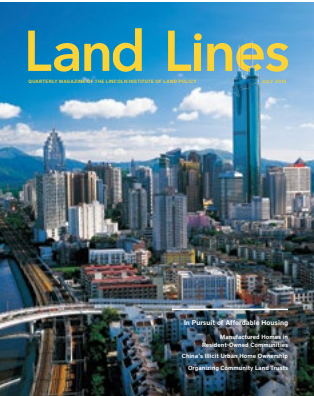


Foto de portada:
En 1980, Shenzhen era un municipio rural con 50.000 residentes. Hoy tiene una población de 11 millones. Crédito: © Krause, Johansen / Viewstock / Corbis



Cómo proteger una parte del mercado de la vivienda

LAS PERSONAS QUE TRABAJAN CONMIGO POR LO GENERAL SE SORPRENDEN DE HASTA QUÉ PUNTO MI CANON FILOSÓFICO DERIVA DE LAS PELÍCULAS NO CONVENCIONALES DE BAJO PRESUPUESTO, especialmente de la década de 1980. Cuando busco sabiduría, suelo recurrir a las enseñanzas de la película “Repo Man” (traducida al español como “Los recolectores”) o, en el caso de este ensayo, a la obra maestra alegórica de Terry Gilliam, “Time Bandits” (“*Bandidos del tiempo*”). En

El defecto fundamental del mercado de la vivienda es que, en realidad, no es un mercado, sino dos. Los mercados de la vivienda proporcionan tanto lugares para vivir a los consumidores locales como bienes de inversión comercializables en todo el mundo, gracias a los grandes mercados de capital al servicio de los inversores a nivel mundial.

esta película, un grupo de trabajadores públicos son empleados por el Ser Supremo para rellenar los agujeros que quedaron en el continuo espacio-tiempo por el apresuramiento de haber creado el universo en siete días: “Verán, fue un trabajo algo chapucero”.

Igual que los bandidos del tiempo, los gestores de políticas generalmente tienen la tarea de rellenar agujeros: agujeros literales, como los baches de las calles, o agujeros más teóricos, que son los artefactos de los mercados privados disfuncionales. Uno de los grandes agujeros que la política ha tratado de rellenar durante décadas es la oferta inadecuada de viviendas sociales. Por ejemplo, los economistas especializados en vivienda de los Estados Unidos se han vuelto

bastante expertos en hacer el seguimiento del tamaño de este agujero, que cada vez es más difícil de rellenar desde que el gobierno federal se comprometió a tratar el tema como una prioridad de política nacional a partir de la Ley de Vivienda de 1949, que fue parte de la legislación conocida como *Fair Deal* del expresidente Harry S. Truman.

Tal vez nuestro fracaso colectivo para resolver el déficit de viviendas sociales en los últimos 66 años tenga que ver con un análisis incorrecto del problema y con la conclusión de que pueden diseñarse soluciones basadas en el mercado con el fin de resolver la discordancia entre la oferta de viviendas sociales y la demanda de las mismas. En su discurso del Estado de la Unión de 1949, el presidente Truman resaltó que, para poder suplir las necesidades de millones de familias sin una vivienda adecuada, “la mayoría de las viviendas que necesitamos deberán ser construidas por el sector privado sin subsidios públicos”.

Para apoyar esta idea, me desviaré brevemente hacia la teoría del mercado. Partiendo del enfoque matemático para analizar la economía que predomina hoy en día, un mercado es, simplemente, un sistema de ecuaciones diferenciales parciales que se resuelve mediante un único precio. Las ecuaciones diferenciales parciales captan las decisiones complejas que toman los consumidores y los productores de bienes, y concilian los gustos, las preferencias y los presupuestos de los consumidores con las complejidades técnicas derivadas de producir un bien para así llegar a un precio que despeje el mercado mediante el acuerdo de todas las operaciones que los proveedores y consumidores de bienes están dispuestos a realizar.

Los prestigiosos economistas Arrow, Debreu y McKenzie demostraron la existencia teórica de un

conjunto único de precios capaz de resolver simultáneamente la cuestión del “equilibrio general” de todos los mercados en una economía nacional o mundial. Un importante aspecto de esta contribución (que obtuvo el Premio Nobel) fue la observación de que un único precio despejaba cada mercado: un mercado, un precio. No se esperaba que un único precio mantuviera el equilibrio en dos mercados. Pero este es el defecto fundamental del mercado de la vivienda: en realidad, no es un mercado, sino dos. Los mercados de la vivienda proporcionan tanto lugares para vivir a los consumidores locales como bienes de inversión comercializables en todo el mundo, gracias a los grandes mercados de capital al servicio de los inversores a nivel mundial. Esta condición de mercado doble describía más al sector de viviendas ocupadas por sus propietarios; sin embargo, con la proliferación de los fideicomisos de inversión inmobiliaria (REIT, por su sigla en inglés), los mercados de alquiler se encuentran ahora en la misma situación.

Los mercados de bienes de consumo se comportan de manera muy diferente a los mercados de inversión, ya que responden a “reglas básicas” distintas. En lo que a la oferta se refiere, los precios de los bienes de consumo se derivan de los costos de producción, mientras que los precios de los mercados de inversión tienen que ver con los beneficios esperados. En relación con la demanda, factores tales como gustos y preferencias, ingresos de las familias y características demográficas determinan el precio de la vivienda como lugar donde residir. La demanda de vivienda con fines de inversión está relacionada con aspectos tales como la liquidez y las preferencias de liquidez de los inversores, las ganancias esperadas de inversiones alternativas, o las tasas de interés.

En los países desarrollados, los mercados de capitales mundiales y el mercado de la vivienda colisionan a nivel local, con pocas probabilidades de reconciliación. Los hogares a nivel local compiten con los inversores a nivel mundial para decidir el tipo y la cantidad de viviendas que se producen. En los mercados que atraen la inversión mundial se produce una gran cantidad de viviendas, aunque la falta de viviendas sociales es aguda y empeora con el paso del tiempo. Esto se debe a que una gran parte de las viviendas

La cantidad de unidades habitacionales en oferta en países desarrollados como los Estados Unidos excede en mucho la cantidad de hogares. En el año 2010, el Censo de los EE.UU. calculó que una de cada siete unidades habitacionales se encontraba vacante.

nuevas se produce para maximizar las ganancias de la inversión y no para suplir las necesidades de vivienda de la población local. Por ejemplo, no escasean los inversores mundiales dispuestos a participar en el desarrollo de apartamentos de US\$100 millones en la Ciudad de Nueva York; sin embargo, escasean las viviendas sociales por la dificultad de conseguir fondos para desarrollarlas. En los mercados que han sido abandonados por el capital mundial, los precios de las viviendas caen por debajo de los costos de producción, por lo que existe un excedente de viviendas que se acumula y se deteriora. En casos extremos como el de Detroit, el orden del mercado sólo puede recuperarse mediante la demolición de miles de viviendas y edificios abandonados.

Tal vez sea este el momento de reconsiderar el análisis que llevó al presidente Truman (y a miles de gestores de políticas de vivienda después de él) a concluir que podemos forjar soluciones basadas en el mercado ante el desafío de proveer de vivienda a la población del país. Truman concluyó que “al producir pocas unidades de alquiler, frente a una proporción demasiado grande de viviendas de alto precio, la industria de la construcción se está excluyendo a sí misma rápidamente del mercado debido a los precios”. No obstante, Truman se refería al mercado de la vivienda para residir, no para invertir. Resulta importante destacar que la cantidad de unidades habitacionales en oferta en los países desarrollados como los Estados Unidos excede en mucho la cantidad de hogares. En el año 2010, el Censo de los EE.UU. calculó que en el país existían 131 millones de unidades habitacionales y 118 millones de hogares, y que una de cada siete unidades habitacionales se encontraba vacante. Resulta aún más impactante que, en los Estados Unidos, este excedente de la oferta de viviendas es una característica de todos los mercados metropolitanos del país, incluso de aquellos mercados

metropolitanos con una escasez extrema de viviendas sociales. En 2010, el 8,5 por ciento de las unidades habitacionales se encontraban vacantes en el Gran Boston, un 9,1 por ciento en el área de la Bahía de San Francisco, y un 10,2 por ciento en Washington D.C. El problema radica en que muchas familias no tienen suficientes ingresos para acceder a las viviendas que están disponibles.

Al final, los bandidos del tiempo decidieron, en lugar de rellenar los agujeros que existían en el tejido de espacio y tiempo, aprovecharse de ellos para “hacerse indecentemente ricos”. Los bandidos querían capitalizar las imperfecciones celestiales de la misma manera que los inversores mundiales desean obtener rentabilidad de las dislocaciones del mercado a corto plazo. A fin de ilustrar los peligros de la especulación desmedida en los mercados no regulados, consideremos un relato apócrifo de un mercado muy diferente. En 1974 en Bangladesh, se sugirió que, debido a las copiosas lluvias que habían caído durante la temporada de siembra, era posible que existiera una escasez de arroz en la temporada de cosecha. Para anticiparse a dicha escasez, el precio del arroz comenzó a subir. Especuladores expertos en bienes comercializables se dieron cuenta de que obtendrían una buena rentabilidad del arroz que mantuvieran fuera de mercado. A pesar de que la cosecha real produjo abundante arroz, la interacción entre las expectativas del mercado y las manipulaciones del mercado por parte de los inversores en bienes comercializables generó una de las peores hambrunas del siglo XX, que causó aproximadamente un millón y medio de muertes relacionadas con el hambre. Esta hambruna no fue el resultado de una escasez real de alimentos. La colisión entre el mercado de bienes y el mercado de inversión especulativa causó tal aumento del precio del arroz que hizo que quedara fuera del alcance de las poblaciones locales, lo que dio como resultado que las familias sin tierras sufrieran una tasa de mortalidad tres veces más alta que las familias con tierras.

Tal vez la vivienda y el alimento sean aspectos demasiado importantes para ser administrados por los mercados no regulados. En vista de los daños que puede provocar el conflicto entre el mercado de bienes y el mercado de inversiones en las poblaciones locales, quizá las políticas

públicas deberían concentrarse en proteger una parte del mercado —y del público— de los estragos de la especulación. En este número de la revista *Land Lines*, describimos algunas medidas incipientes para producir constantemente viviendas sociales, aislándolas de la especulación mediante fideicomisos de suelo comunitario, viviendas inclusivas y cooperativas de vivienda. Miriam Axel-Lute y Dana Hawkins-Simons examinan los mecanismos necesarios para organizar fideicomisos locales de suelo comunitario. Loren Berlin describe las medidas tomadas a fin de preservar la vivienda social en forma de viviendas prefabricadas y promover la accesibilidad permanente a dichas viviendas mediante la conversión de comunidades de viviendas prefabricadas en cooperativas de patrimonio limitado.

En artículos más admonitorios, Cynthia Goytia analiza las formas en que las comunidades de bajos ingresos en ciudades de toda América Latina eluden las regulaciones sobre vivienda que aumentan los costos de la misma, y producen sus propias viviendas accesibles pero por debajo de los estándares en asentamientos informales. Finalmente, el artículo de Li Sun y Zhi Liu trata de la precaria condición del 25 por ciento de los hogares urbanos en China que compraron viviendas sociales con derechos de propiedad inciertos en terrenos de propiedad colectiva ubicados en la periferia en rápido desarrollo de las ciudades y en “aldeas urbanas”, es decir, asentamientos que, anteriormente, eran rurales y en la actualidad están rodeados de construcciones modernas. A medida que los mercados de capital se intensifican en estos países, la rivalidad entre la vivienda como un bien de inversión y la vivienda como un lugar para vivir probablemente exacerbará la informalidad en las ciudades de América Latina y hará más precarios los derechos de propiedad de las familias chinas. Después de casi setenta años de medidas fallidas para lograr que los mercados privados suplan las necesidades de vivienda social de la población, tal vez sea el momento de desarrollar, y de exportar, otro enfoque que se fundamente en una comprensión más realista de la complejidad del mercado de la vivienda y del mercado del capital. □

WalkYourCity.org

SIENDO ESTUDIANTE UNIVERSITARIO DE DISEÑO Y PLANIFICACIÓN URBANA, Matt Tomasulo organizó un ingenioso proyecto de señalización de calles para animar a los residentes de Raleigh, Carolina del Norte, a caminar en lugar de usar el automóvil. Junto con un grupo de cómplices, diseñó y produjo 27 carteles de plástico (Coroplast) de 30 cm², en los que imprimió mensajes sencillos como “Camine 7 minutos para llegar al cementerio de la ciudad de Raleigh”, con un código de color según la categoría de destino y una flecha que apuntaba en la dirección correspondiente. El grupo fijó estos carteles con sujeciones de plástico en los postes de los semáforos y similares en torno a tres intersecciones de calles en el centro de la ciudad. Les llevó menos de 45 minutos instalar todos los carteles (lo hicieron por la noche, ya que, aunque los carteles parecían señales oficiales, este proyecto se consideraba “no autorizado”, como dijo Tomasulo).

Como era de esperarse, el municipio retiró los carteles. Y esto podría haber sido el fin de la acción: un gesto provocativo y una pieza ingeniosa más en su cartera de diseño. Sin embargo, Walk Raleigh ha experimentado una metamorfosis inesperada desde que apareció por primera vez en el año 2012 al evolucionar hasta lo que hoy se conoce como Walk [Your City] (WalkYourCity.org),

un ambicioso intento por extender la idea subyacente de este proyecto por todo el país y trabajar junto con el municipio y los funcionarios encargados de la planificación, en lugar de esquivarlos. Este año, la joven organización de Tomasulo recibió un subsidio de US\$182.000 de la Fundación Knight, que ha desencadenado una nueva fase del proyecto, que incluye el despliegue de una serie de carteles con un mensaje particularmente meditado, en coordinación con los funcionarios de San José, California.

Este resultado tan sorprendente se debe en gran medida a la utilización de la tecnología de una forma perspicaz, y quizá, todavía más, a las aportaciones de unos pocos funcionarios de planificación que vieron el potencial que encerraba lo que podría haber sido un divertido pero efímero recurso publicitario.

El objetivo principal de la idea original de Tomasulo era sondear e intentar provocar un cambio en las percepciones existentes sobre caminar: Tomasulo se había topado con una interesante investigación, según la cual la gente a menudo decide no caminar sencillamente porque el lugar de destino “parece” estar más lejos de lo que realmente está.

Los centros más antiguos, como el de Raleigh, por lo general “pueden caminar más de lo que la gente piensa”, indica Julie Campoli, diseñadora urbana y autora del libro *Made for Walking: Density and Neighborhood Form* (Hecho para caminar: Densidad y forma del barrio), publicado en 2012 por el Instituto Lincoln. Sin embargo, en muchos casos, décadas de ingeniería de tráfico han socavado la idea de la posibilidad de caminar por los entornos construidos, en donde la señalización está colocada para que la vean los conductores, y cuya información sobre distancias está expresada en un formato dirigido a los automóviles, es decir, en millas. Según Campoli, en su mayoría “las calles están diseñadas para los automóviles”.

Tomasulo realizó una investigación por su cuenta en Raleigh, preguntando a los vecinos y otras personas si, por ejemplo, estarían dispuestos a ir a cierto supermercado caminando en lugar de ir en automóvil si ello les llevara 14 minutos. La gente respondía: “Seguro... o, al menos algunas

Caminar por San José es más amigable para los peatones desde que se instalaron los carteles de Walk [Your City]. Crédito: Walk [Your City].



veces”, y Tomasulo les decía: “Bueno, en realidad el supermercado está a 12 minutos”. Según Tomasulo, “Tuve esta conversación una y otra vez. La gente me decía: ‘Siempre pensé que estaba muy lejos para ir caminando’”.

Por ello, los carteles originales de Tomasulo estaban colocados al nivel de los ojos de los peatones y describían las distancias en minutos hasta un destino en particular que podría interesarles. Tomasulo documentó y promovió el proyecto en Facebook. El entusiasmo que generó en la red social captó la atención de los medios de comunicación, lo que culminó nada menos que con la visita de un equipo de filmación de la BBC.

Fue entonces cuando Tomasulo se comunicó por Twitter con Mitchell Silver, por entonces director de planificación de Raleigh y expresidente de la Asociación Estadounidense de Planificación. Silver no sabía mucho acerca de Walk Raleigh, pero igualmente aceptó hablar con la BBC sobre lo buenas que eran las actividades que fomentaban el caminar, elogiando esta iniciativa como un ejemplo “genial”... que primero debería haber obtenido un permiso. Este documental despertó aún mayor atención. Y cuando, como resultado, se recibieron consultas sobre la legalidad de los carteles, el mismo Silver los retiró y se los devolvió a Tomasulo.

No obstante, Silver también reconoció la gran oportunidad. El plan integral a largo plazo de Raleigh ponía explícitamente énfasis en el fomento de los espacios para caminar (y para andar en bicicleta), una cuestión que tocaba de cerca a la población notablemente joven de este municipio, que crecía rápidamente (en ese entonces, cerca del 70 por ciento de la población tenía menos de 47 años de edad). “Realmente se volvió un tema crucial”, recuerda Silver. “¿Vamos a aceptar la innovación? ¿Walk Raleigh hizo algo incorrecto o nuestros códigos están desactualizados?”, se pregunta Silver, actualmente comisionado del Departamento de Parques y Recreación de la Ciudad de Nueva York. “La innovación pone a prueba las normas. Matt, sin darse cuenta, nos puso a prueba”.

¿Cuál fue la solución a corto plazo? Tomasulo podría donar sus carteles al municipio, que luego los reinstalaría según un “programa educativo piloto”. Para ayudar a Silver a convencer al Concejo Municipal, Tomasulo utilizó la herramienta de firma de peticiones en línea SignOn.org y recolectó



Más de 100 municipios han participado en Walk [Your City] desde que, en 2012, Matt Tomasulo instaló sus carteles originales en Raleigh al amparo de la noche. Crédito: Walk [Your City].

1.255 firmas en tres días. El Concejo aprobó unánimemente el regreso de Walk Raleigh.

Tomasulo fue un poco más allá (por entonces había concluido sus estudios, y tenía una maestría en planificación de ciudades y regiones por la Universidad de Carolina del Norte, sede de Chapel Hill, y otra maestría en arquitectura de paisajes por la Universidad Estatal de Carolina del Norte): recabó fondos por US\$11.364 en Kickstarter y, junto con sus socios, construyó WalkYourCity.org, un sitio web en el que se ofrecen plantillas de carteles personalizables para cualquier persona y cualquier lugar. Como resultado, más de cien comunidades de municipios tanto grandes como pequeños de todo el país (y del exterior también) generaron proyectos dirigidos por los ciudadanos.

Esto no debería sorprender, en vista de lo que Campoli describe como un creciente interés, tanto entre los ciudadanos como los planificadores, en el fomento de espacios para caminar. Según Campoli, el movimiento de crecimiento inteligente ha reavivado el interés por formatos de ciudad compactos, “y, en los últimos diez años, se ha producido una convergencia en torno a esta idea del fomento de espacios hechos para caminar”. Particularmente entre grupos demográficos clave (especialmente la generación del milenio y aquellos en la etapa del nido vacío), ha surgido un reconocimiento de que la cultura del automóvil “ya no es tan maravillosa como se pensaba”, observa Campoli.

Y existe además una dimensión económica para las ciudades, según la autora. Una forma de medir esto es el creciente aumento de los valores inmobiliarios asociados con los formatos más compactos y que ofrecen más posibilidades de caminar.

El factor de impacto económico inspiró, hace poco, la oportunidad de cooperar con funcionarios de San José, lo que se destaca como un ejemplo sobre cómo el urbanismo táctico puede llegar a tener una influencia verdadera en la planificación. Sal Alvarez, de la Oficina de Desarrollo Económico de la ciudad, era seguidor de WalkYourCity.org como plataforma abierta en línea, pero destaca que “la ciudad probablemente retirará los carteles. En realidad se necesita un precursor dentro de la organización”. Tanto él como Jessica Zenk, del Departamento de Transporte de la ciudad, asumieron esta función en San José y rápidamente pusieron en marcha tres programas piloto.

Cada programa es concentrado y estratégico. El primero aprovecha la popularidad del Mercado de la Plaza de San Pedro, inaugurado recientemente: una concentración de restaurantes y negocios en el centro de la ciudad de 3 km². Es un destino muy frecuentado, aunque la gente suele ir y venir en automóvil sin explorar mucho el lugar. Por lo tanto, se colocó una serie de 47 carteles que indican diferentes atracciones en el contiguo distrito de la “Pequeña Italia”, un parque con muchísimos senderos para caminar, el estadio donde juega el equipo de la Liga Nacional de Hockey y un segundo parque que ha sido objeto de medidas de revitalización continuas. El segundo proyecto llevado a cabo en el centro de la ciudad consistió en reclutar a una docena de voluntarios que ayudaran a colocar 74 carteles con el propósito de conectar el distrito artístico SoFA de la ciudad con otros lugares importantes a los que se puede llegar caminando, como el centro de convenciones.

La popularidad de estos dos experimentos inspiró a un concejal a proponer un tercer programa dirigido a un barrio fuera del centro propiamente dicho. El proyecto consiste en convertir una carretera de cuatro carriles en una de dos carriles, con un carril en el medio para girar y otro carril para bicicletas que permita dejar un poco de lado el viaje en automóvil. Tomasulo ha agregado una nueva serie de diseños de señales con

códigos de color que indican específicamente otras infraestructuras alternativas al automóvil, tales como sitios de alquiler de bicicletas y paradas del tren de California (CalTrain). El municipio ha estado recabando información sobre el tránsito en relación con este proyecto, a fin de poder medir el impacto de los aproximadamente 50 carteles colocados en 12 intersecciones de calles. Según Alvarez, los carteles son herramientas útiles para fomentar los cambios culturales que ayudan a que los cambios en infraestructura se afiancen.

En términos más generales, los funcionarios de San José están trabajando junto con Tomasulo para “poner algunas herramientas más en la caja” de Walk [Your City], con el fin de motivar y ayudar a los entusiastas a encontrar a sus propios paladines dentro de cada municipio, para que estos proyectos contribuyan al proceso de planificación. “Si no logramos que el municipio acepte la idea en algún momento”, indica Capoli, “no obtendremos el cambio permanente que pretende alcanzar una actuación de corto plazo”.

En cuanto a Raleigh, el proyecto original está evolucionando y transformándose en un aspecto permanente del paisaje, con campañas completamente planificadas y controladas en cuatro barrios y la formación de una sociedad con la empresa Blue Cross & Blue Shield. Y este es un claro ejemplo de lo que Silver proponía: una ciudad que recibe con los brazos abiertos un proyecto de urbanización comunitario, en lugar de limitarse a reglamentar.

Sin embargo, el ejemplo de San José demuestra hasta qué punto el extremo opuesto también es importante: el urbanismo táctico puede recibir beneficios de las estructuras de planificación oficial. A Tomasulo se lo ve realmente satisfecho al observar que este proyecto pasó de ser un experimento “no autorizado” a lograr asociaciones activas con paladines dentro del municipio de San José y otros lugares. Tomasulo acuña un término para referirse a los funcionarios cuyo entusiasmo, creatividad y sabiduría práctica para lograr cosas rompe con todos los estereotipos comunes. “No son burócratas”, señala. “Son herócratas”. □

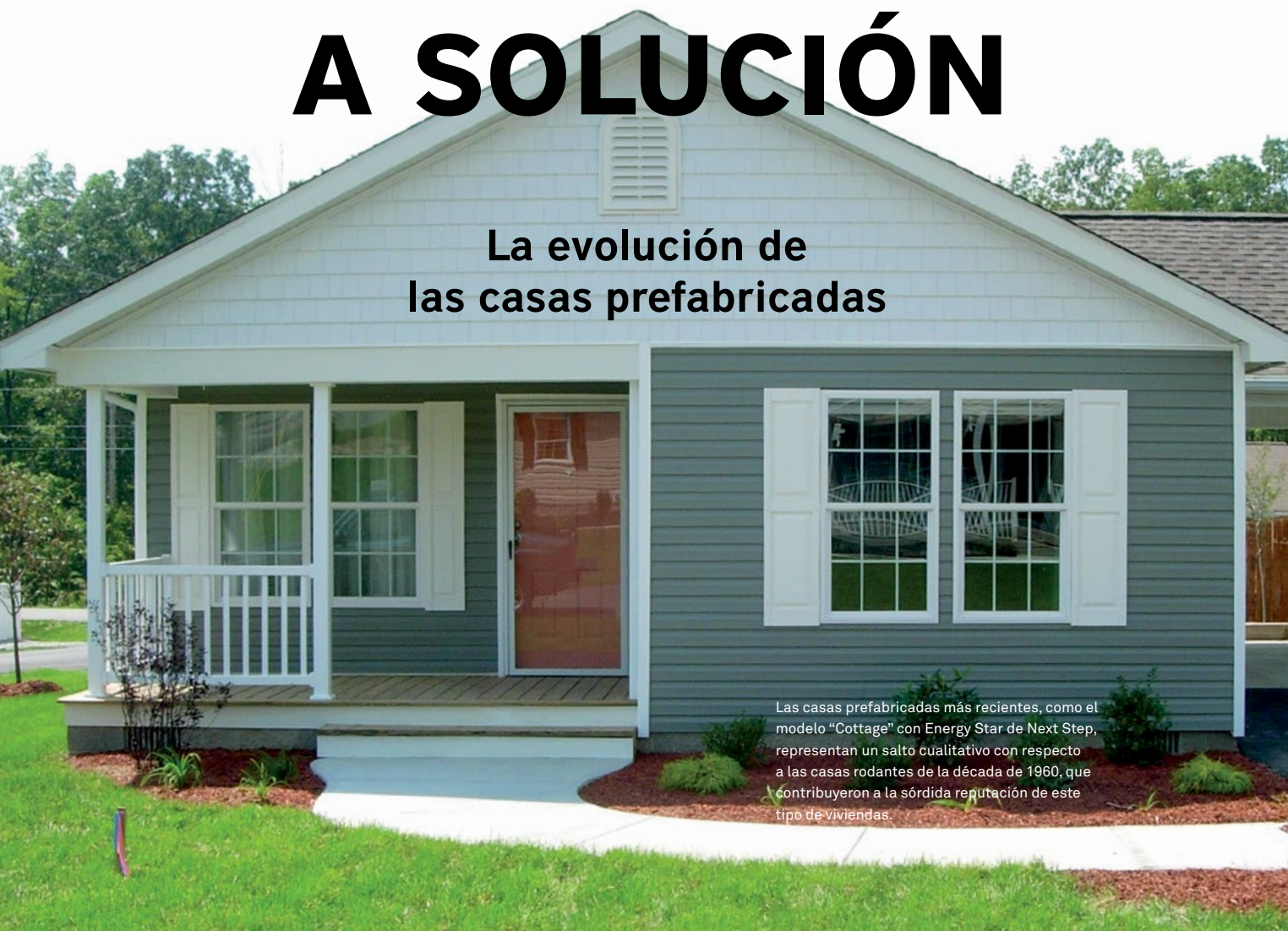
Rob Walker (robwalker.net) es colaborador de Design Observer y *The New York Times*.



DE ESTIGMA

A SOLUCIÓN

La evolución de
las casas prefabricadas



Las casas prefabricadas más recientes, como el modelo "Cottage" con Energy Star de Next Step, representan un salto cualitativo con respecto a las casas rodantes de la década de 1960, que contribuyeron a la sórdida reputación de este tipo de viviendas.

por Loren Berlin

LIZ WOOD QUERÍA COMPRAR UNA CASA. CORRÍA EL AÑO 2006, HABÍA ESTADO ALQUILANDO POR UNA DÉCADA Y SUS PAGOS MENSUALES LE ESTABAN RESULTANDO MUY ALTOS. Tenía 43 años de edad y un empleo estable como educadora familiar en el que ganaba US\$34.000 al año más beneficios. No quería nada lujoso; simplemente un lugar donde pudiera “crear amor y tener estabilidad”. No quería vivir más allá de sus recursos.

De todas maneras, las cuentas no le cuadraban. Wood vive en Duvall, Washington, un pueblo de aproximadamente 7.500 habitantes al pie de las Montañas Cascade. Duvall, inmerso en un bosque frondoso, se encuentra a alrededor de 48 kilómetros de Seattle y apenas 13 kilómetros de la ciudad de Redmond, sede de Microsoft. La mediana de ingresos en Duvall es casi el doble de la del estado de Washington en general, y las viviendas de la zona son caras. En 2010, la mediana del valor de las viviendas ocupadas en Duvall era de US\$373.500, en comparación con US\$262.100 del estado, según la Oficina del Censo de los EE.UU.

Entre las pocas opciones que tenía, Wood se decidió finalmente por una casa prefabricada de segunda mano de US\$55.000 en Duvall Riverside Village, una comunidad de dos hectáreas con 25 viviendas prefabricadas, ubicada en el centro de Duvall. “Vivir aquí es increíble”, declaró. “Mi propiedad da sobre el río, así que cuando salgo de mi casa veo agua, pinos y un sendero por el cual puedo caminar hasta el pueblo vecino. Me despierto por la mañana escuchando a los pájaros. Conozco a todos mis vecinos; estoy conectada con mi comunidad. Estoy a una cuadra de la comisaría. Me siento segura”.

Pero aun así, su situación era complicada. Wood era dueña de su casa, pero no del terreno donde estaba ubicada. Alquilaba el terreno por US\$450 mensuales, más el pago del agua y los demás servicios públicos, como el resto de los residentes de Duvall Riverside Village. Por lo tanto, Wood y sus vecinos estaban básicamente a merced del dueño de la propiedad, y no gozaban de la



Liz Wood es presidente de Duvall Riverside Village en Duvall, Washington, una comunidad de casas prefabricadas propiedad de los residentes ubicada entre un centro artesanal y el Río Snoqualmie. Crédito: ROC USA PHOTO / Mike Bullard

autonomía y seguridad legal asociadas con los modelos de propiedad de vivienda más tradicionales.

El propietario prohibía la construcción de garajes, limitando las opciones de almacenamiento de los residentes. Cobraba US\$25 al mes por cada automóvil o persona adulta adicional que no se hubiera registrado en el momento de la mudanza. Cobraba US\$5 al mes por cada mascota y los perros no podían quedar sueltos en ningún momento. Había que pagar una cuota mensual de US\$5 por cada dos metros cúbicos de leña extra, que Wood necesitaba para alimentar su estufa. Aunque el propietario había contratado un empleado de mantenimiento, no había instalado alumbrado exterior ni mantenía las calles de la comunidad, que estaban llenas de baches y grietas.

En 2012, Wood y sus vecinos recibieron un aviso por escrito de que el propietario estaba vendiendo el suelo. A diferencia de otros propietarios, que preferían vender su terreno a un emprendedor inmobiliario, este propietario estaba dispuesto a vendérselo a los residentes. Había aceptado organizar una reunión entre los inquilinos, un corredor de bienes raíces y el Centro de Desarrollo Cooperativo del Noroeste (Northwest Cooperative Development Center), una organización sin fines de lucro que apoya a las cooperativas. Las partes consideraron la posibilidad de establecer una cooperativa de residentes sin fines de lucro para comprar la propiedad. De esa manera podrían conservar el suelo para las casas



David Bissaillon realiza sus tareas en el invernadero adosado a su casa de Wheel Estates, una comunidad de casas prefabricadas propiedad de los residentes en North Adams, Massachusetts. Crédito: ROC USA PHOTO / Mike Bullard

prefabricadas, seguir viviendo en comunidad y administrar colectivamente un lugar seguro, económico y de alta calidad.

Los residentes votaron a favor de esta propuesta. El propietario tenía dos demandas. Quería vender su propiedad a un valor justo de mercado, y quería completar la venta antes del fin del año. Estaban ya en agosto. Tenían cinco meses.

Además de colaborar con el Centro de Desarrollo Cooperativo del Noroeste, los residentes también comenzaron a trabajar con ROC USA, una organización sin fines de lucro de Nueva Hampshire que ofrece a los residentes de comunidades de casas prefabricadas una combinación de asistencia técnica y financiamiento asequible para comprar su suelo alquilado cuando se pone a la venta. Desde su fundación en 2008, ROC USA ha facilitado con éxito 80 transacciones de este tipo en todo el país y consiguió préstamos de financiamiento por más de 175 millones de dólares.

ROC USA trabaja con una red de ocho filiales regionales, una de las cuales es el Centro de Desarrollo Cooperativo del Noroeste. En Duvall, las organizaciones sin fines de lucro trabajaron con los residentes para hacer un análisis económico de la oferta y confirmar que era una buena oportunidad para que los residentes fueran propietarios de la comunidad. A continuación, las organizaciones ayudaron a los residentes a contratar a un abogado independiente y establecer su cooperativa, que funcionaría como una de mocracia, en la que los residentes elegirían a

sus propios dirigentes. ROC USA ayudó a los residentes a contratar a un ingeniero independiente para realizar la diligencia debida de la propiedad; a conseguir financiamiento a través de la subsidiaria de préstamo de ROC USA, llamada ROC USA Capital; a comprar la propiedad y realizar las reparaciones indispensables; y a organizar la transferencia inmobiliaria.

El 27 de diciembre de ese año, la nueva cooperativa compró Duvall Riverside Village con US\$1,3 millones en financiamiento de ROC USA Capital, y Wood y los demás propietarios pasaron a controlar sus propias viviendas y a preservar de forma permanente 25 viviendas económicas en un pueblo donde la oferta de este tipo de viviendas es escasa.

Los residentes continuaron pagando US\$450 mensuales para alquilar el terreno, pero ahora votan para establecer las reglas de la comunidad, y usan el pago del alquiler para realizar mejoras y pagar la hipoteca, los impuestos y los gastos de comunidad.

“Ahora puedes tener un garaje si quieres”, explica Wood, que es la presidente de la cooperativa de residentes de Duvall y miembro de la junta directiva de ROC USA. “E invertimos US\$35.000 para arreglar las calles. Ya no tenemos que vivir con temor, así que la gente está dispuesta a invertir en sus casas. Tenemos reuniones anuales para votar sobre proyectos. Si en el presupuesto hay cosas que no necesitamos, podemos reducir nuestro alquiler mensual. En última instancia, controlamos nuestro propio destino”.

Después de completar la venta, ROC USA y el Centro de Desarrollo Cooperativo del Noroeste han seguido proporcionando a los residentes asistencia técnica para garantizar el buen funcionamiento de la comunidad.

“Si simplemente nos hubieran prestado dinero y nos hubieran dicho: ‘Estas son las pautas, y esto es lo que tienen que hacer’, hubiéramos fracasado”, explica Wood. “Pero son un recurso constante. Nos ayudan en situaciones difíciles o cuando no sabemos hacer algo de forma legal. Nuestra meta es independizarnos y poder administrar nuestra comunidad como un negocio. Pague sus cuentas y su casa puede quedarse donde está. Punto. Para siempre”.

Beneficios

Más de 18 millones de estadounidenses viven en casas prefabricadas, lo cual representa el 5 por ciento del inventario de viviendas en las áreas metropolitanas de los Estados Unidos, y un 15 por ciento en las comunidades rurales. Su calidad tiene variaciones significativas. Aproximadamente el 25 por ciento de las casas prefabricadas son las casas rodantes frágiles desvencijadas de la década de 1960 y comienzos de la de 1970, fabricadas antes de que el gobierno federal introdujera controles de calidad en 1976. El 75 por ciento restante cumple con las normas federales, y muchas son viviendas agradables y térmicamente eficientes, que a simple vista no se pueden distinguir de las viviendas tradicionales construidas sobre el terreno. Si bien las casas prefabricadas han sido despreciadas durante mucho tiempo como el último recurso para vivienda, los modelos actuales son robustos, eficientes y atractivos, con el potencial de aliviar la carencia de viviendas seguras y económicas en el país.

Las casas prefabricadas modernas cuestan aproximadamente la mitad que las construidas sobre el terreno, y se pueden construir cinco veces más rápido, convirtiéndose en una opción realmente viable para los consumidores de bajos ingresos. El proceso de producción es menos costoso y los modelos que cumplen con las normas Energy Star del gobierno federal ofrecen a los propietarios un importante ahorro de energía. Y son duraderas. Mientras que las casas prefabricadas construidas antes de las regulaciones de 1976 fueron diseñadas para ser portátiles, como vehículos recreativos, los modelos modernos están contruidos con materiales más fuertes y diseñados para ser permanentes. Las casas prefabricadas de hoy pueden sustentarse en los mismos tipos de cimientos que se usarían para una estructura construida sobre el terreno, ofreciendo flexibilidad para usarlas en una amplia gama de geografías y ambientes.

“El inventario de casas prefabricadas es un componente fundamental de las viviendas económicas del país”, dice George McCarthy, presidente y Director Ejecutivo del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. “Supera fácilmente dos o

tres veces el inventario de viviendas subsidiadas en casi todos los mercados”.

Las casas prefabricadas son más baratas de producir que las casas construidas sobre el terreno, debido a su proceso de manufactura. Andrea Levere, presidente de Corporation for Enterprise Development, ha escrito en The Huffington Post que “el término ‘casa prefabricada’ tiene menos que ver con la calidad que con el proceso de producción, que deriva de las cadenas de montaje creadas por Henry Ford. Este modelo permite construir las casas prefabricadas en un ambiente de trabajo más controlado, con costos más predecibles, mayor eficiencia y menos residuos” (Levere 2013).

En 2013, el costo de una nueva casa prefabricada térmicamente eficiente era de US\$64.000, en comparación con los US\$324.500 de una nueva casa construida sobre el terreno, según el Censo

“Inmediatamente después del paso del Huracán Sandy, los trabajadores de emergencia instalaron 17 casas prefabricadas en Nueva Jersey en pocas semanas, antes de que la mayoría de las organizaciones hubiera elaborado siquiera un plan de vivienda”, dice McCarthy.

de los Estados Unidos, si bien el precio de la segunda incluye el suelo. Pero incluso cuando se descuenta el costo del suelo, las casas prefabricadas siguen siendo significativamente más baratas, con un promedio de US\$4 por metro cuadrado, en comparación con US\$8,7 por metro cuadrado para las casas construidas sobre el terreno. Y no son viviendas subsidiadas, lo cual es una ventaja cuando se tiene en cuenta la oferta extremadamente escasa de viviendas subsidiadas en comparación con la demanda. En la actualidad, sólo una de cuatro familias que reúne los requisitos debido a sus bajos ingresos recibe una vivienda subsidiada, de acuerdo a la Comisión Bipartidista de Políticas, dejando al 75 por ciento restante en necesidad de una alternativa económica sin subsidiar. Al ayudar a cubrir ese vacío, las casas prefabricadas pueden aliviar

algo esta demanda de casas subsidiadas que los gobiernos estatales y el gobierno federal tienen tanta dificultad para ofrecer debido a la reducción de sus presupuestos. “La mayoría de las familias que viven en casas prefabricadas serían elegibles para viviendas subsidiadas, pero en su lugar eligen esta opción más barata y sin subsidio”, dice McCarthy.

El inventario es también muy versátil, señala McCarthy, citando el papel que las casas prefabricadas cumplieron en el periodo inmediatamente posterior al Huracán Sandy. “Los trabajadores de emergencia instalaron 17 casas prefabricadas en Nueva Jersey a pocas semanas del huracán. Estas eran casas permanentes para inquilinos desplazados, no los problemáticos ‘tráileres Katrina’. Y lo hicieron antes de que la mayoría de las organizaciones elaborara siquiera un plan de vivienda. Esto es una muestra de la eficiencia y flexibilidad de las casas prefabricadas. Los plazos de producción son aproximadamente 80 por ciento más cortos que los de las casas construidas sobre el terreno, convirtiéndolas en la mejor opción de vivienda como respuesta a las catástrofes”.

De todas maneras, las casas prefabricadas con frecuencia tienen mala reputación, debido en gran medida a la percepción equivocada de que los modelos de hoy en día son los mismos que los de las primeras generaciones de casas móviles, antes de la introducción de normas de control de calidad por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano en 1976. Hoy en día hay aproximadamente 2 millones de casas construidas antes de 1976; muchas de ellas apenas se sostienen erguidas, y alojan a la población más vulnerable, como los ancianos y discapacitados. Si bien el inventario de viviendas anteriores a 1976 no tiene casi relación con sus contrapartes de la actualidad, estas viviendas más viejas y deterioradas dominan la percepción pública de las casas prefabricadas en los Estados Unidos.

La reputación del inventario de estas viviendas es aún menor por las vulnerabilidades que tienen los residentes que no son dueños del terreno donde viven. Aproximadamente 3 millones de personas viven en una de las 50.000 comunidades de viviendas prefabricadas del país,

mientras que otros 3 millones alquilan una casa prefabricada en terrenos privados. Hay comunidades de casas prefabricadas en todos los estados del país. Como en el caso de Duvall Riverside Village, muchas se encuentran en terrenos privilegiados, y los propietarios de esos terrenos reciben habitualmente ofertas de emprendedores inmobiliarios.

Los promotores de casas prefabricadas y de su viabilidad como alternativa de vivienda económica se han enfocado en tres áreas fundamentales de innovación: conservar los parques de casas móviles; reemplazar las unidades anteriores a 1976 por casas térmicamente eficientes; y aumentar el acceso a financiamiento asequible para los compradores potenciales, ya que es prácticamente inaccesible en el mercado actual, y es imperativo para acumular un patrimonio neto y preservar el valor de reventa de la casa.

Conservación de las comunidades de casas prefabricadas

La conversión de una comunidad de casas prefabricadas de propiedad privada a una cooperativa de residentes, como se hizo en Duvall Riverside Village, no es frecuente. Por cada comunidad que se ofrece a la venta y se preserva satisfactoriamente como vivienda económica, hay muchas más que se terminan vendiendo para realizar emprendimientos inmobiliarios, desplazando a los residentes, quienes quizás no tengan ninguna otra buena alternativa.

“No es tan sencillo como sólo mover la casa”, dice Ishbel Dickens, presidente de la Asociación Nacional de Propietarios de Casas Prefabricadas. “Primero está la cuestión de si la casa se puede mover. Puede ser demasiado vieja o inestable para moverse. Y aunque se pueda mover, esta operación es cara, y es muy difícil encontrar un espacio en otra comunidad. En la mayoría de los casos, cuando un parque de casas cierra, los residentes probablemente van a perder la casa y todos sus recursos. Lo más probable es que nunca puedan ser propietarios de una vivienda. Probablemente terminarán en una lista de viviendas subsidiadas, o acabarán viviendo en la calle”.

Hasta cierto punto, es un accidente histórico que tantos parques de casas móviles ocupen

terrenos valiosos, dice Paul Bradley, presidente de ROC USA. En las décadas de 1950 y 1960, los estadounidenses comenzaron a comprar casas rodantes, en parte debido al surgimiento de una cultura de recreación al aire libre, y en parte debido a que las fábricas comenzaron a producirlas para utilizar la capacidad de manufactura excedente después de la Segunda Guerra Mundial, haciéndolas atractivas y asequibles. A medida que las unidades se fueron haciendo más populares, pasaron de ser estructuras transitorias a permanentes, y la gente comenzó a agregar garajes provisionales para sus automóviles y solares. En ese momento, los planificadores urbanos aceptaron la evolución hacia la permanencia. Desde su punto de vista, la mayoría de las casas rodantes se encontraban en terrenos periféricos que no se usaban para emprendimientos inmobiliarios. ¿Qué tenía de malo dejar estas casas móviles por un tiempo hasta que las ciudades se expandieran hasta llegar allí, y en ese momento desarrollar el suelo?

“Estas comunidades originales se construyeron con un plan en mente para eliminarlas”, dice Bradley. “En ese entonces, nadie contempló las consecuencias de crear un inventario de viviendas donde los propietarios no podían controlar el suelo donde se encontraban. Nadie anticipó que estas comunidades se llenarían de propietarios de bajos y moderados ingresos, quienes invertían su dinero para comprar estas casas y tenían muy pocas alternativas viables. Y hoy en día todavía estamos tratando de resolver este problema. Esta falta de control del suelo significa que los propietarios de las viviendas viven con una profunda sensación de inseguridad, y de que es absurdo efectuar inversiones en su vivienda, porque nunca las van a poder recuperar. ¿Cuál es la consecuencia para un propietario que no puede invertir racionalmente en su casa? ¿Qué significa esto para el inventario de viviendas? ¿Para los barrios?”

Las políticas de corto plazo para el uso del suelo no son el único problema para preservar las comunidades de casas prefabricadas. Otro obstáculo igualmente oneroso es la falta de protección legal para los residentes. En 34 estados y el Distrito de Columbia, el propietario puede vender el terreno sin dar a los residentes la oportunidad de comprarlo. De hecho, en la mayoría de los estados



Un residente de Prairie Lake Estates en Kenosha, Wisconsin, rema a lo largo de la costa de esta comunidad propiedad de los residentes en el Lago Michigan. Crédito: ROC USA PHOTO / Mike Bullard

el propietario no tiene siquiera que notificar a los residentes que la comunidad está a la venta; puede esperar hasta que la propiedad se haya vendido antes de informar a los residentes de la transacción, dejándolos de golpe en una situación muy frágil. Incluso los 16 estados que exigen al propietario la notificación previa a la comunidad de la venta de viviendas prefabricadas no brindan necesariamente las protecciones que requieren los inquilinos. “En la mayoría de los estados con notificación previa, hay tantas limitaciones en los requerimientos de la notificación que pocas veces sirve de algo a los residentes”, dice Carolyn Carter, directora de promoción en el Centro Nacional de Derecho del Consumidor (National Consumer Law Center).

Para proteger mejor a los promotores respaldan reformas legislativas a las leyes estatales e incentivos tributarios para que los propietarios vendan el suelo a los residentes. La estrategia más efectiva consiste en promulgar leyes estatales que requieren al dueño que dé un aviso anticipado de la venta a los residentes (idealmente de 60 días) junto con la oportunidad de comprar la propiedad, señala Carter. Según ella, hay seis estados que tienen leyes que “funcionan en la práctica, y brindan oportunidades reales para que los residentes compren sus comunidades”: Nueva Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Florida, Vermont y Delaware. Dice también que Oregón promulgó una legislación prometedora en enero de 2015. “En estos estados con avisos efectivos y leyes que brindan la oportunidad de comprar, está tomando fuerza el que los residentes se conviertan en propietarios”, explica Carter.

CONTINUADO EN LA P. 34



ILEGAL

pero
LÓGICO

Por qué las viviendas de derechos de propiedad pequeños son populares en China

por Li Sun y Zhi Liu

“COMO TRABAJADOR MIGRANTE DURANTE 13 AÑOS, SIEMPRE HE QUERIDO SER DUEÑO DE MI CASA Y TENER UNA VIDA FAMILIAR NORMAL AQUÍ EN SHENZHEN” dijo el Sr. Wang, un exagricultor de la provincia de Sichuan que ahora gana 3.100 yuan (US\$500) al mes en una fábrica de esta ciudad inmensa ciudad al sur de China. Wang compró recientemente lo que se conoce como una vivienda de “derechos de propiedad pequeños” (*small property rights* o SPR), un tipo de emprendimiento residencial ilegal pero muy difundido construido por los habitantes de las aldeas en su suelo de propiedad colectiva ubicado en áreas periurbanas y poblaciones urbanas. Estos son asentamientos rurales rodeados de emprendimientos modernos que se encuentran en muchas ciudades de China. Si bien no hay estadísticas oficiales disponibles, se estima que hay unos 70 millones de unidades SPR, quizá un cuarto de todas las unidades de vivienda urbana en China (Shen y Tu 2014). “La vivienda de derechos de propiedad pequeños satisface mis necesidades”, señaló el Sr. Wang. “Está al alcance de mi bolsillo. Es la mejor opción para mí”, dice.

La vivienda SPR, que se vende principalmente a individuos sin domicilio registrado, o *hukou*, local (recuadro 1), viola las leyes de administración de suelo de China, que estipulan que sólo el Estado, representado por las municipalidades, tiene el poder de recalificar el suelo rural para uso urbano. A diferencia de los compradores de casas construidas legalmente, los compradores de viviendas SPR no reciben un certificado de derecho de propiedad de la agencia de administración de viviendas del gobierno municipal; sólo firman un contrato de compra de la propiedad con el comité de la aldea. Como la población china de escasa formación frecuentemente considera que el estado es la institución “grande”, las unidades de vivienda compradas a los comités de las aldeas se llaman popularmente viviendas de derechos de propiedad “pequeños”.

El desarrollo extendido de viviendas SPR pre-

Se estima que hay 70 millones de unidades de vivienda SPR, quizá un cuarto de todas las unidades de vivienda urbana de China.

senta una serie de preocupaciones legales, políticas, sociales y económicas en el mundo académico y ha generado encendidos debates de política pública (Shen y Tu 2014; Sun y Ho 2015). ¿Por qué ha surgido la vivienda SPR en China, donde el control administrativo generalmente se considera estricto? ¿Qué llevó a los comités de villa a construir viviendas SPR en contravención de las leyes de administración de suelo? ¿Los compradores de viviendas SPR están preocupados por la seguridad de su tenencia? ¿Por qué ha tolerado el gobierno hasta ahora la propiedad de viviendas SPR? Para encontrar las respuestas a estas preguntas, hay que considerar una serie de factores que han contribuido a la creación de viviendas SPR, tales como el sistema de gestión de suelo de China, las finanzas municipales y las actitudes públicas hacia las leyes y regulaciones.

RECUADRO 1

EL SISTEMA DE *HUKOU* DE CHINA

China está dejando de usar paulatinamente el sistema de registro de hogares llamado *hukou*, instaurado en la década de 1950. El *hukou* identifica a un ciudadano como residente de una localidad en particular, y le da derecho a la seguridad social, las escuelas públicas, una vivienda al alcance de su bolsillo y otros servicios públicos proporcionados por su distrito, pueblo o aldea. Muchos servicios públicos urbanos sólo están disponibles para los titulares de *hukou* urbanos. Como la mayoría de los inmigrantes internos tienen un *hukou* rural, no tienen derecho a recibir muchos de los servicios públicos en las ciudades donde trabajan y viven. Más aún, tienen que volver a los lugares donde están registrados para solicitar los certificados de matrimonio o pasaportes y para renovar su documento de identidad personal y otros documentos, lo cual produce inconvenientes e importantes costos.

La aldea Pingshan en Shenzhen tiene muchas unidades de vivienda de derechos de propiedad pequeños (SPR) construidas y vendidas ilegalmente en el suelo de propiedad colectiva de esta ciudad de rápido crecimiento. Crédito: Zhang Xili

El surgimiento de las viviendas de derechos de propiedad pequeños

El ritmo de urbanización en China no tiene precedente. Entre 1978, cuando comenzó la reforma económica, y 2014, la población urbana más que se cuadruplicó, de 173 millones a 749 millones de habitantes, con un crecimiento promedio anual de 16 millones de habitantes. En el recuento oficial, la población urbana incluye a los residentes con *hukou* y, en años recientes, a los migrantes que permanecen en una ciudad durante más de seis meses. Con este crecimiento explosivo, la capacidad institucional del gobierno para gestionar la urbanización frecuentemente se ha retrasado, y en el mejor de los casos responde mínimamente a los problemas emergentes.

“El desarrollo informal de viviendas SPR se considera una práctica extralegal y un tipo de urbanización espontánea”, escribió el Dr. Liu Shouying, investigador *senior* del Centro de Investigación del Desarrollo del Consejo Estatal,

en su libro recientemente publicado *Land Issues in the Transitional China* (Temas del suelo en la China de la transición) (Liu 2014).

“No hay una ley que contemple explícitamente los problemas emergentes de la vivienda SPR”, dijo el profesor Zhou Qiren de la Universidad de Pekín, reconocido académico en temas de derechos de la propiedad en China (Zhou 2014).

FACTORES LEGALES Y ECONÓMICOS

Bajo el sistema dual de gestión de suelo de China, el suelo urbano es propiedad del estado y el suelo rural es propiedad colectiva de las aldeas (figura 1). No hay propiedad privada. Sólo el estado tiene el poder legal para expropiar suelo rural y recalificarlo para uso urbano. Las aldeas no tienen el derecho de desarrollar el suelo. La compensación otorgada a las aldeas por el suelo rural expropiado se basa en el valor de producción agrícola del suelo y no en su valor de mercado, que es mayor.

Cuando el estado expropia suelo rural para uso urbano, asigna los usos residenciales y comerciales por medio de concesiones a



La mayor parte de la construcción residencial en las aldeas urbanas de Shenzhen (asentamientos rurales rodeados de emprendimientos modernos en las ciudades chinas) es de viviendas SPR. Crédito: Zhi Liu

Como la población china de escasa formación frecuentemente considera que el estado es la institución “grande”, las unidades de vivienda compradas a los comités de las aldeas se llaman popularmente viviendas de derechos de propiedad “pequeños”.

emprendedores inmobiliarios, quienes pagan un arancel por el derecho del uso del suelo. Este sistema permite a los gobiernos municipales expropiar suelo rural para el desarrollo industrial y urbano a bajo costo, y generar pingües beneficios por las concesiones de suelo.

La capacidad de los gobiernos municipales para expandir la oferta de suelo urbano está muy limitada, sin embargo, por los estrictos requisitos de preservación de suelo agrícola de China. Bajo esta política, se deben preservar 1.800 millones de *mu* (que equivalen a 1,2 millones de km²) de suelos agrícolas de alta calidad en todo el país para garantizar el aprovisionamiento de alimentos. El Ministerio de Suelo y Recursos aprueba anualmente el monto de suelo urbano para cada ciudad, y el gobierno municipal destina entonces esta cantidad para distintos propósitos, dejando una pequeña fracción (en general alrededor del 30 por ciento) para desarrollo residencial. Dada la oferta limitada de suelo residencial en las principales ciudades, su precio de mercado es muy alto.

En contraste, la mayoría de las ciudades ofrece suelo industrial a las firmas de manufactura a precios muy bajos y subsidiados, para poder obtener inversión y hacer crecer el empleo. Esperan que estas firmas creen puestos trabajo, crecimiento económico e ingresos tributarios para la municipalidad, y que a su vez estos nuevos puestos de empleo aumenten la demanda de vivienda y servicios, generando así más trabajo, crecimiento económico e ingresos tributarios. Como resultado, el precio del suelo residencial es hasta 15 veces mayor que el precio del suelo industrial (figura 2).

En los últimos años, los aranceles de concesión de suelo comercial y residencial constituyeron

FIGURA 1
PROPIEDAD DEL SUELO Y DERECHOS DE PROPIEDAD EN CHINA

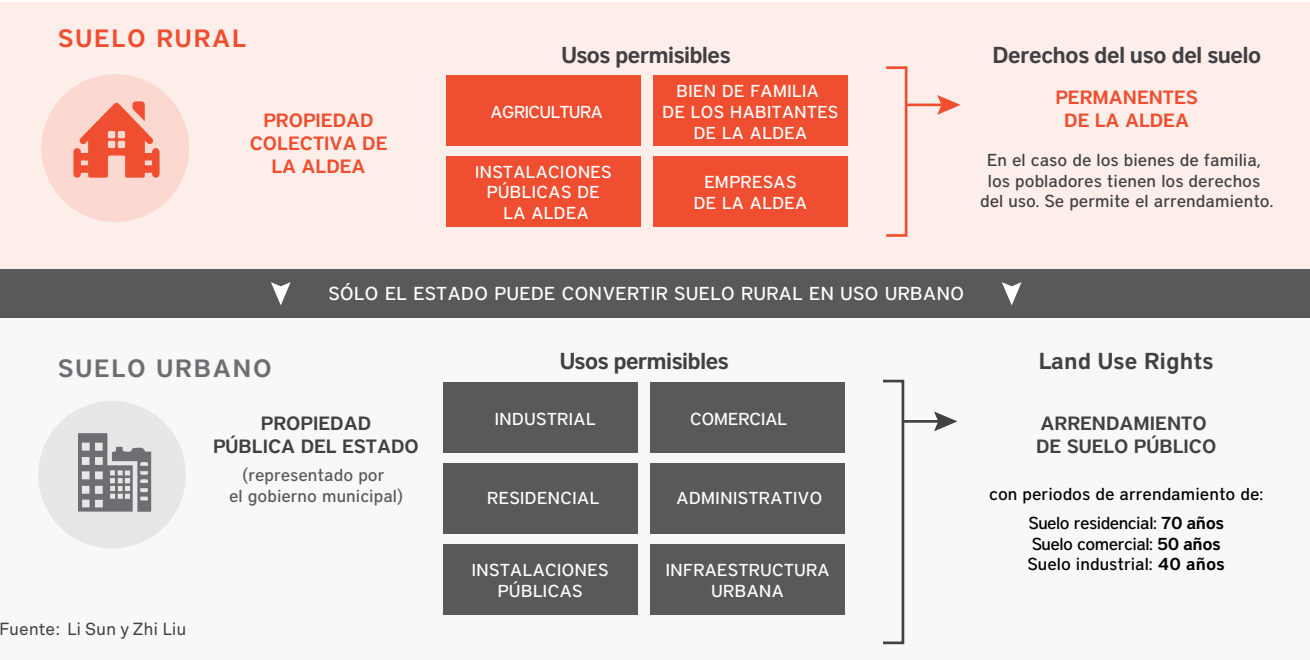
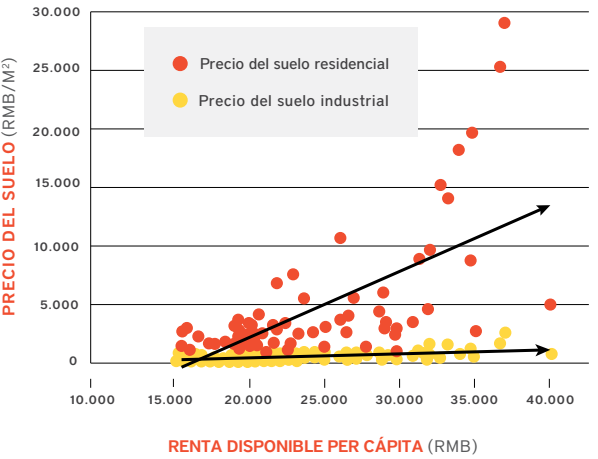


FIGURA 2
COMPARACIÓN DE PRECIOS DEL SUELO INDUSTRIAL, COMERCIAL Y RESIDENCIAL EN 70 CIUDADES PRINCIPALES EN 2013



Fuente: Liu y Wang 2014

normalmente del 40 al 60 por ciento de los ingresos tributarios municipales. Con estos ingresos, los gobiernos municipales no sólo subsidian el suelo industrial, sino que también financian la inversión pública en infraestructura y otros servicios. Como la compensación a los agricultores era sólo una pequeña fracción del valor creado por los derechos de desarrollo monopolizados por el gobierno, aquellos buscaron maneras de compartir estos ingresos estatales, preparando el terreno para las viviendas SPR.

Las unidades de vivienda SPR son normalmente del 40 al 60 por ciento más baratas que una vivienda formal equivalente en el mismo lugar.

Hay tres tipos de suelo rural en China. Uno se usa para agricultura, otro para construcción y el tercero permanece sin utilizar. Las unidades de vivienda SPR suelen edificarse en suelo rural para construcción, que se puede usar para los lotes residenciales de los pobladores de las aldeas y para instalaciones públicas. Si bien la política nacional de preservación de suelo agrícola prohíbe generalmente la conversión de suelo rural en suelo para construcción, esta prohibición no se extiende explícitamente al uso del suelo edificable para industrias, restaurantes, hoteles, almacenes, plantas para alquilar y viviendas de alquiler en las aldeas. Es más, la actividad de alquiler de propiedades ha existido en las áreas rurales desde hace muchos años. Por ejemplo, las familias de origen rural que viven en aldeas urbanas y en los límites urbanos de rápido crecimiento han construido viviendas de varios pisos en sus lotes residenciales y alquilado las unidades a trabajadores migrantes.

Cuando los precios de la vivienda urbana comenzaron a crecer desmesuradamente a mediados de la década de 2000, las aldeas vieron la oportunidad de obtener jugosas ganancias construyendo y vendiendo casas. Entre 2006 y 2014, los precios de la vivienda aumentaron alrededor del 20 por ciento anual en Beijing, 18 por ciento anual en Shanghái, 17 por ciento anual en Shenzhen y 11 por ciento anual en Chengdu (PLC-HLCRE

2014). Estos crecimientos se debieron en parte al rápido incremento de los precios del suelo residencial.

La demanda de compra de viviendas en China sigue siendo alta, debido al crecimiento de la población urbana, de los ingresos de los hogares, las altas tasas de ahorro de los hogares urbanos, y a la falta de inversiones alternativas para los hogares. Y las unidades de vivienda SPR son mucho menos costosas, cuando se las compara con las unidades de vivienda formal en la misma ubicación. Sus precios son normalmente un 40 a 60 por ciento menor, porque las poblaciones no pagan aranceles de concesión del suelo como los emprendedores inmobiliarios urbanos, y los gastos administrativos de las viviendas SPR son también menores. Por lo tanto, las unidades SPR son la opción de vivienda más racional para los hogares de migrantes, e incluso para algunos hogares urbanos con *hukou* en su ciudad de residencia.

FACTORES SOCIALES Y CULTURALES

Los comités de las poblaciones sabían que construir y vender viviendas SPR violaba la ley de administración de suelo y las regulaciones locales de suelo asociadas, pero la atracción de las ganancias los llevó a exceder los límites legales. Y una vez que unas cuantas poblaciones comenzaron a vender viviendas SPR, las demás no se hicieron esperar. El gobierno central respondió emitiendo una serie de circulares administrativas para detener esta actividad, pero tomó muy pocas acciones concretas, debido a la falta de medidas legalmente efectivas y socialmente aceptables para poner fin a esta práctica.

Mientras tanto, dada la falta de protecciones legales, uno se puede preguntar por qué los compradores de viviendas SPR no optan por viviendas de alquiler. La respuesta es que el mercado de alquileres urbanos en China no está bien regulado, y el cumplimiento de contratos es débil. Los alquileres suben inesperadamente para los inquilinos, y los contratos pueden cancelarse prematuramente. Además, la mayoría de los trabajadores migrantes no pueden participar en los programas de vivienda social de los gobiernos municipales porque no tienen un *hukou* urbano local.

Al mismo tiempo, las familias chinas tienen una fuerte preferencia por la propiedad de la

vivienda, por una serie de razones sociales y culturales. La mayoría de las familias considera que una vivienda estable es esencial en sus vidas. Como dijo el Dr. Sun Yet Sen (1866–1925): “Todo hogar debería tener una casa”. La palabra “familia” (*jia*) en chino es literalmente la misma palabra que “casa”, tanto en su forma escrita como en su pronunciación. La mayoría de los chinos cree que una casa ideal es un lugar seguro para la familia, y la casa más segura es aquella de la que uno es dueño. Un comprador de vivienda SPR en Shenzhen dijo: “Con mi nueva unidad de vivienda SPR, ya no me tengo que preocupar por los desalojos, y mi lugar para vivir es una casa de verdad”.

Como la atención sanitaria y las oportunidades educativas son mejores en las ciudades que en las áreas rurales, muchos trabajadores migrantes compran unidades de vivienda SPR para que sus familias puedan beneficiarse de estos servicios. Para los hombres jóvenes, la compra de unidades de vivienda SPR es una manera de aumentar sus posibilidades en un mercado matrimonial altamente competitivo, donde hay 34 millones más de hombres que de mujeres, según la Oficina Nacional de Estadísticas. Además, el comportamiento gregario —todos quieren tener lo que tienen los demás— es un factor importante, y la compra de viviendas por algunos compradores influye mucho sobre la decisión de compra de los demás.

Tal como revelan algunas entrevistas en periódicos y encuestas por Internet, a los compradores en general no les preocupa que puedan procesarlos por vivir en viviendas SPR. No creen que el gobierno intente hacer cumplir la ley en contra de millones de ciudadanos. Hay un dicho popular sobre la tradición de cumplimiento legal en China: *fa bu ze zhong* (la ley no castiga a todos). Si muchas personas contravienen una ley o regulación en China, la gente frecuentemente considera que la ley es defectuosa.

De hecho, si uno analiza la historia de las reformas económicas en China, hay casos célebres en que una violación masiva de una ley produjo su cambio, legalizando así actividades que antes estaban prohibidas. Debido a ello, muchos compradores de viviendas SPR se mostraron confiados en que el gobierno no los iba a desalojar de sus



Los edificios más bajos en primer plano son viviendas SPR construidas por habitantes de las aldeas en sus terrenos residenciales en Shenzhen, mientras que los edificios altos son unidades SPR construidas por la corporación colectiva de la aldea, cuyos miembros comparten las ganancias. Crédito: Zhi Liu

casas. Esta confianza se pone en evidencia por el hecho de que los dueños de viviendas SPR gastan una cantidad sustancial de sus ingresos, ahorros o dinero prestado en mejoras de sus casas, como decoración interior o mobiliario.

Muchos dueños de viviendas SPR creen que constituyen ya un grupo suficientemente numeroso como para desafiar las acciones de penalización gubernamentales. Es muy poco probable que haya desalojos, dado que la prioridad más

CONTINUADO EN LA P. 36



FIDEICOMISOS DE SUELO COMUNITARIO QUE CRECEN DESDE LA BASE

Los organizadores comunitarios se convierten en emprendedores inmobiliarios

por Miriam Axel-Lute y Dana Hawkins-Simons

A MEDIDA QUE CRECE EL INTERÉS POR VIVIR EN LAS CIUDADES, el costo de las propiedades residenciales en muchos mercados de moda se ha ido por las nubes. Según el Centro Conjunto para Estudios de la Vivienda (*Joint Center for Housing Studies* o JCHS, 2015), en 2014 la tasa de viviendas vacantes en el mercado de alquiler alcanzó su mínimo en dos décadas; el precio de alquiler aumentó en 91 de 93 áreas metropolitanas estudiadas, y el índice de precios al consumidor para los contratos de alquiler se incrementó el doble de la tasa de inflación, hasta un 10 por ciento o más en Denver, San José, Honolulu y San Francisco.

El fideicomiso de suelo comunitario T.R.U.S.T South LA recaudó fondos para mejorar los espacios verdes en un barrio donde mantiene permanentemente 48 unidades de vivienda económicas para alquiler. Crédito: Cooper Bates Photography

A pesar de una interrupción debida a la crisis hipotecaria, los precios de las viviendas a la venta también han seguido aumentando, a menudo más allá del alcance de los compradores potenciales (Olick 2014); en Washington D. C., la mediana del valor de la vivienda casi se triplicó entre 2000 y 2013 (Oh et al. 2015). Cuando los activistas para el derecho a la vivienda comienzan a buscar herramientas efectivas para evitar el desplazamiento de las familias de bajos ingresos fuera de los barrios en proceso de aburguesamiento y crear comunidades inclusivas, muchos recurren a los fideicomisos de suelo comunitario (recuadro 1) como manera de ayudar a construir un inventario de viviendas permanentemente asequibles.

De forma similar a las corporaciones de desarrollo comunitario (*community development*

RECUADRO 1

EL MODELO DE FIDEICOMISO DE SUELO COMUNITARIO

Bajo el modelo de fideicomiso de suelo comunitario (CLT, por su sigla en inglés), una organización controlada por la comunidad retiene la propiedad de una parcela de suelo, y vende o alquila viviendas en dicho suelo a familias de bajos ingresos. En contrapartida a precios inferiores a los del mercado, los compradores aceptan restricciones de reventa, de modo que las viviendas sigan siendo económicas para los compradores subsiguientes, permitiendo al mismo tiempo a los dueños acumular algo de patrimonio neto. El fideicomiso de suelo comunitario también prepara a los compradores para adquirir la propiedad, les ofrece apoyo en sus problemas de financiamiento, y gestiona las reventas y las viviendas de alquiler.

De esta manera, el fideicomiso permite a más familias ser propietarias de una casa y apoya a los residentes que quieren comprometerse con sus barrios a largo plazo. En las áreas que se están aburguesando, ofrecen una manera efectiva para que las familias de bajos ingresos mantengan una participación en el barrio, porque aceptan un subsidio único inicial (que puede provenir de diversas fuentes, frecuentemente incluyendo programas públicos como el Programa de

Sociedades de Inversión HOME o los Subsidios en Bloque para Desarrollo Comunitario) que queda ligado al edificio, manteniendo el bajo precio de las unidades a lo largo del tiempo sin necesidad de aportaciones adicionales de dinero público. En los mercados de vivienda débiles, también son beneficiosos (Shelterforce 2012), al proporcionar educación en materia financiera para reducir la cantidad de ejecuciones hipotecarias, mejorar el mantenimiento del barrio y mantener una tasa de ocupación estable. En 2009, en el auge de la crisis de ejecuciones hipotecarias, la probabilidad de que los préstamos de la Asociación de Banqueros Hipotecarios (MBA, por su sigla en inglés) se encontraran en el proceso de ejecución hipotecaria era 8,2 veces mayor que para los préstamos de fideicomisos de suelos comunitarios (CLT), a pesar de que los préstamos de los CLT se habían efectuado de manera uniforme a hogares de bajos ingresos (Thaden, Rosenberg 2010) mientras que los préstamos MBA incluían todos los segmentos de ingresos. De las poquísimas casas de un CLT que completaron el proceso de ejecución hipotecaria, la cartera del CLT no perdió ninguna.

corporations o CDC), muchos CLT surgieron de organizaciones vecinales de base. La organización comunitaria tradicional (a diferencia del concepto más amplio de “sensibilización comunitaria”) crea una base empoderada de residentes para determinar por si mismos lo que necesitan y se movilizan para lograrlo; como frente común, estos individuos están en mejores condiciones para contrarrestar a los opositores corporativos o gubernamentales y otras formas de poder institucional. La colabo-

ración estratégica y la fortaleza numérica son esenciales para la formación exitosa de un CLT. Pero las destrezas requeridas para organizarse políticamente alrededor de problemas locales son muy distintas a las requeridas para administrar propiedades inmobiliarias. Si bien hacen falta ambas destrezas para implementar y sustentar un CLT, la adquisición de estas competencias centrales bajo un mismo techo puede obstaculizar la capacidad de una organización vecinal para

dedicarse a su misión fundamental o alcanzarla. ¿Cómo han pilotado las organizaciones comunitarias que crearon un CLT el desafío de adquirir dos juegos de destrezas aparentemente incompatibles? Examinamos aquí la experiencia de cinco CLT consolidados de distintas regiones del país para ver cómo superaron este desafío y fueron modificando su enfoque a consecuencia de ello. Desde Boston a Los Ángeles, los organizadores comunitarios enfrentaron una amplia gama de problemas, desde barrios con altas tasas de suelo vacante y casi sin mercados de vivienda, a áreas de gran movimiento donde la preocupación principal era el desplazamiento de familias de bajos ingresos. Sin embargo, estas cinco organizaciones tuvieron razones notablemente similares para iniciar un fideicomiso de suelo comunitario: cada uno de los directores de estos CLT señaló que la comunidad quería controlar el suelo para impedir no sólo que los residentes perdieran una casa sino también que no pudieran comprar una por falta de recursos. Incluso los CLT que comenzaron en mercados de vivienda débiles estaban ubicados cerca del centro o cerca de distritos universitarios u otras áreas populares, y reconocieron la posibilidad de desplazamientos a medida que las condiciones de sus barrios mejoraran. Todos señalaron que era esencial contar con una visión comunitaria clara para que un CLT tenga éxito, aunque algunos grupos asumen la responsabilidad directa de crear e implementar dicha visión, mientras que

otros se dedican a realizar trabajos por una vivienda en nombre de una organización matriz encargada de orientar la visión más amplia. Las formas de organizar y desarrollar las viviendas también variaron, pero todos estuvieron de acuerdo en que estas dos actividades pueden ser difíciles de combinar.

DUDLEY NEIGHBORS INC.,
BOSTON, MASSACHUSETTS

La organización más antigua en nuestro estudio, Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI) o Iniciativa del Barrio de Dudley Street, se formó en un mal momento para el mercado en la década de 1980 para combatir el desecho ilegal de residuos en grandes extensiones de suelos que quedaron vacantes a consecuencia de una ola de incendios intencionados. La ciudad estaba proponiendo un plan de ordenamiento territorial para la zona sin tener en cuenta la opinión de los residentes, y los miembros de la comunidad



Arriba: El CLT Dudley Neighbors proporciona viviendas económicas en Boston y el control comunitario del suelo en nombre de su organización fundadora, Dudley Street Neighborhood Initiative (DSN), dejando que DSNi se concentre en la planificación y organización comunitaria.Crédito: Travis Watson

Izquierda: Sawmill CLT es uno de los mayores fideicomisos de suelo comunitario del país, con 90 viviendas vendidas y 203 unidades de alquiler en 17 hectáreas de suelo en Albuquerque, Nuevo México. Crédito: Fideicomiso de suelo comunitario Sawmill

TABLA 1
PERFILES DE CINCO CLT DE MUESTRA

ORGANIZACIÓN	DUDLEY NEIGHBORS, INC.	SAWMILL COMMUNITY LAND TRUST	FIDEICOMISO DE SUELO COMUNITARIO DE SAN FRANCISCO	T.R.U.S.T. SOUTH LA	FIDEICOMISO DE SUELO COMMUNITY JUSTICE
AÑO DE FUNDACIÓN	1984	1996	2003	2005	2010
UBICACIÓN	Boston, MA	Albuquerque, NM	San Francisco, CA	Los Ángeles, CA	Filadelfia, PA
ÁREA DE SERVICIO	Un barrio	Un barrio, expandiéndose a un segundo barrio	Ciudad	Un barrio	Un barrio
GRUPO FUNDADOR	Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI)	Sawmill Advisory Council	Varios organizadores de vivienda de toda la ciudad	Esperanza Community Housing Corporation, Strategic Actions of a Just Economy y Abode Communities	Women's Community Revitalization Project (WCRP)
DIRECTOR ACTUAL	Harry Smith	En transición	Tracy Parent	Sandra McNeill	Nora Lichtash
ESTRUCTURA	Filial	Independiente	Independiente	Independiente	Programa
¿¿ES EMPRENDEDOR INMOBILIARIO?	Por medio de socios	Sí	Sí, pero sólo en propiedades existentes	Por medio de socios	Sí, por medio de la empresa matriz
UNIDADES DE VIVIENDAS VENDIDAS	96	90	0	0	0
UNIDADES DE VIVIENDA EN ALQUILER	52	203	9	48	238
UNIDADES COOPERATIVAS	77	0	45	0	0
¿QUIÉN ES EL ORGANIZADOR?	Grupo matriz	Autónoma con apoyo de grupos cívicos	Socios fundadores	Autónoma, en coalición	Grupo matriz
¿LIDERA LA VISIÓN COMUNITARIA?	No	Sí	No	Socios	No

* Al 31 de diciembre de 2014. Fuente: National Community Land Trust NetworkNational Community Land Trust Network

El desarrollo de viviendas sociales es un asunto complicado y caro que ninguna organización comunitaria debería tomarse a la ligera si está pensando en iniciar un fideicomiso de suelo comunitario.

respondieron creando DSNi para reclamar el derecho de la comunidad a participar de las decisiones sobre el uso del suelo en su zona. Conquistaron este derecho y, por medio de DSNi, decidieron que un CLT era la mejor herramienta para ayudar a implementar la visión de la comunidad. “Muchas veces, los grupos quieren formar un CLT creyendo que resolverá mágicamente los problemas de un barrio”, dice Harry Smith, director del CLT de DSNi, Dudley Neighbors Inc. (DNI) u Organización de Vecinos de Dudley. “Pero primero decimos: ‘¿Han plasmado una visión de cómo se debería desarrollar su comunidad, y pueden explicar cómo encaja un CLT en dicha visión?’”

DNI, fundado en 1984, es una organización independiente, pero mantiene estrechos vínculos con su organización matriz. Los dos grupos comparten personal, y DSNi nombra a la mayoría de los integrantes de la Junta Directiva del CLT. El CLT es responsable solamente de proporcionar viviendas asequibles y del control comunitario

del suelo, y deja a DSNi la tarea prioritaria de organización y planificación comunitaria. Ni DSNi ni DNI llevan a cabo el desarrollo inmobiliario directamente, sino que se asocian con emprendedores locales de viviendas sociales para ello.

Debido a su larga historia y relaciones ya establecidas, DSNi se dedica menos a actividades de lucha política que en sus días iniciales. Pero no renuncia a ello, de ser necesario. De hecho, Smith señala que mantener un CLT puede ser una fortaleza política única. Cuando DSNi se organiza para determinar el destino de una parcela particular de terreno, “el hecho de tener un fideicomiso de suelo nos da un nivel de impacto adicional”, dice.

FIDEICOMISO DE SUELO COMUNITARIO SAWMILL, ALBUQUERQUE, NUEVO MÉXICO

El CLT Sawmill, ubicado en Albuquerque, Nuevo México, se inició en 1996 cuando, después de una década de realizar actividades de organización comunitaria, los residentes de bajos ingresos se unieron para luchar contra una fábrica vecina que contaminaba el aire y amenazaba su salud. Querían ejercer control sobre el uso futuro del espacio. Después de que los líderes asistieron a una conferencia para aprender más sobre los fideicomisos de suelo comunitario, mantuvieron una serie de reuniones sobre este tema. Aunque

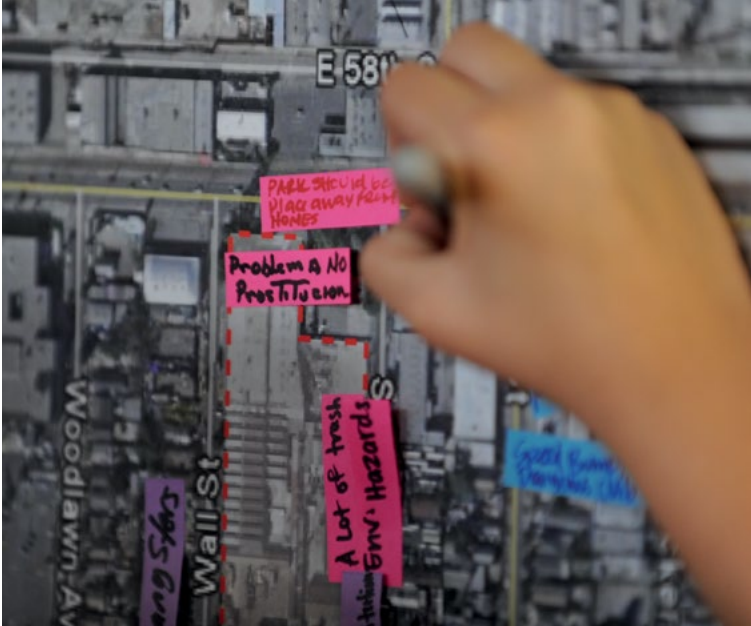
algunos residentes mostraron preocupación por no poseer el suelo en el modelo del CLT, un veterano de la comunidad les recordó que de todas maneras no eran dueños de su propiedad ahora, ya fuera porque estaban de alquiler o porque no tenían los recursos para controlar lo que ocurría en su propio suelo. El exdirector ejecutivo Wade Patterson dice: “El hecho de que el objetivo específico estuviera orientado a controlar los costos de la vivienda calmó las inquietudes sobre el aburguesamiento de la comunidad y el desplazamiento de los residentes. El hecho de conseguir viviendas, y no otra fábrica, fue algo indiscutible”.

El CLT Sawmill fue creado como una organización independiente dedicada al desarrollo inmobiliario, a la administración y a la gestión de propiedades. Es uno de los mayores CLT del país, con 17 hectáreas, e incluye viviendas en propiedad, en alquiler y para personas de la tercera edad. Recientemente ganó una licitación de la ciudad de Albuquerque para revitalizar un viejo motel en un nuevo barrio de la ciudad, y el CLT está tratando de resolver cómo introducirse en esa comunidad de manera respetuosa.

Las asociaciones de vecinos de Albuquerque que se encuentran en el área de influencia de Sawmill, incluyendo el Consejo Asesor de Sawmill, que lanzó el CLT, se enfocan en la “construcción de la comunidad” por medio de eventos culturales, según Patterson. El CLT respalda la organización vecinal ofreciendo espacio para reunirse en uno de sus edificios, además de otros tipos de apoyo. “Nuestro objetivo no es liderar sino ofrecer apoyo manteniéndonos detrás”, dice Patterson.

FIDEICOMISO DE SUELO COMUNITARIO DE SAN FRANCISCO, CALIFORNIA

El fideicomiso de suelo comunitario de San Francisco (SFCLT) fue creado en 2003, en un momento en que el mercado inmobiliario de la ciudad era uno de los más activos del país, y los residentes de bajos ingresos estaban preocupados por los altísimos alquileres y desalojos ilegales para convertir las propiedades en condominios. Los organizadores vecinales estaban buscando un modelo que pudiera prevenir los desalojos y dar a los residentes de menores ingresos un mayor control sobre su situación de vivienda.



La misión de T.R.U.S.T. South LA es “estabilizar los barrios situados al sur del centro de Los Ángeles”. Crédito: Cooper Bates Photography

El CLT es una entidad independiente, pero mantiene una relación estrecha con los organizadores vecinales que lo fundaron. Cuando sus grupos asociados se organizan para impedir desalojos o conversiones a condominios de un edificio en riesgo de ello (generalmente edificios de departamentos pequeños), SFCLT hace de comprador para preservar el edificio y después lo convierte en una cooperativa en suelo propiedad del CLT. SFCLT cuenta con personal que tiene experiencia inmobiliaria, pero no construye edificios nuevos; todas las obras de rehabilitación se contratan por fuera. Gestiona los aspectos financieros de la adquisición y la conversión, la administración del suelo y la capacitación y respaldo para ayudar a los residentes a formar una junta directiva y administrar el gobierno de la cooperativa. “Los grupos vecinales interesados en temas de vivienda nos remiten a todos los residentes necesitados; nosotros somos la única organización en temas de vivienda que puede ayudar a estabilizar un edificio de departamentos de varias unidades comprándolo”, dice la directora Tracy Parent. SFCLT organiza a sus miembros para apoyar los temas más amplios promovidos por sus socios de la coalición, pero no “inicia las actividades organizativas” sobre estos temas, según Parent.

T.R.U.S.T. SOUTH LA, LOS ÁNGELES, CALIFORNIA

Cuando se formó T.R.U.S.T. South LA en 2005, los barrios objetivos estaban llenos de lotes vacantes

CONTINUADO EN LA P. 39



El fideicomiso de suelo comunitario de San Francisco compra edificios de departamentos pequeños que no están en buenas condiciones y los convierte en cooperativas en suelo del fideicomiso. Crédito: Tracy Parent



Cynthia Goytia es profesora en los programas de posgrado en economía urbana y políticas públicas de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) en Buenos Aires, Argentina. Es directora de los dos programas de maestría en economía urbana de la UTDT y del Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda (CIPUV) de la misma universidad. Además, ha impartido conferencias en la Universidad de Cambridge y en la London School of Economics.

Desde el año 2009, el Instituto Lincoln ha apoyado la tarea de investigación de Cynthia sobre el impacto de las regulaciones del uso residencial del suelo en la informalidad, la expansión urbana y los valores del suelo en las ciudades de América Latina. En su calidad de asesora profesional, ha trabajado con varios ministerios del gobierno argentino y de otros países latinoamericanos, así como con distintas organizaciones internacionales, tales como el Banco Mundial, el Instituto Mundial de la UNU de Investigaciones de Economía del Desarrollo, y el Banco de Desarrollo de América Latina, entre otros.

Cynthia tiene una maestría en economía urbana y un doctorado en planificación regional y urbana por la London School of Economics and Political Science.

El impacto de las regulaciones del uso del suelo en América Latina

LAND LINES: La regulación del uso del suelo a nivel municipal es un tema difícil de tratar. Aunque la zonificación y otras intervenciones pueden llegar a ser una solución sólida para disfunciones del mercado, también tienen efectos negativos imprevistos. ¿Cómo decidió usted llevar a cabo este tipo de investigación?

CYNTHIA GOYTIA: Comencé a interesarme en el análisis económico de las intervenciones sobre el uso del suelo cuando empecé a reconocer que los mercados del suelo tienen que ver con algo más que el suelo y la ubicación. En los últimos 30 años, aproximadamente, la regulación del uso del suelo y la zonificación se han vuelto mucho más importantes que la tributación del suelo para determinar la calidad de vida de la gente en las ciudades. A lo largo del tiempo, he notado que las intervenciones en el uso del suelo diseñadas para lograr fines sociales positivos a veces han generado consecuencias negativas indeseadas que los planificadores y gestores de políticas no fueron capaces de prever. Por ejemplo, las normas gubernamentales afectan el acceso a una amplia gama de bienes públicos y, como consecuencia, pueden dar como resultado una mayor segregación residencial y un mayor desarrollo informal.

Todo esto me animó a investigar los efectos de las intervenciones del gobierno en el mercado del suelo. También me di cuenta de que parte de la falta de información sobre los efectos regulatorios en América Latina era el resultado de la falta de datos comparables y sistemáticos sobre el uso del suelo. Así, en el año 2005 comencé un exhaustivo programa de investigación sobre este tema, que comenzó como un proyecto de cooperación con el gobierno nacional de Argentina, y que luego obtuvo el sólido apoyo del Instituto Lincoln.

LL: ¿Hasta qué punto son relevantes para América Latina los resultados de estudios recientes según los cuales el exceso de regulación del uso del suelo en países desarrollados incrementa los precios de la vivienda?

CG: Nuestra investigación empírica ofrece pruebas de que, al aumentar los precios en el mercado formal del suelo (y, por ende, reducir la oferta de viviendas sociales para hogares de bajos recursos), algunos aspectos de la regulación del uso del suelo podrían fomentar un mayor desarrollo de la informalidad. Por ejemplo, la Ley del Uso del Suelo promulgada en la Provincia de Buenos Aires hace 38 años definió nuevos requisitos relativos al tamaño mínimo de los lotes y obligaba a los desarrolladores a financiar la infraestructura para nuevas subdivisiones. Estos requisitos empujaron a los hogares de bajos ingresos del mercado legal del suelo hacia el sector informal, debido al aumento de los precios.

Aunque los objetivos generales de esta ley no eran malos, tuvieron consecuencias imprevistas sobre el acceso a la vivienda. Como resultado, el mercado del suelo se vio marcadamente sesgado hacia el segmento de altos ingresos, mientras que el submercado de bajos ingresos (hogares que, anteriormente, habían podido construir sus propias viviendas en lotes residenciales) prácticamente desapareció cuando se promulgaron y entraron en vigor las nuevas normas sobre el uso del suelo. No es de sorprender que estos tipos de limitaciones dieran como resultado la ocupación ilegal de terrenos en casi dos tercios de las jurisdicciones municipales que forman parte de las áreas metropolitanas de Argentina, incluida el área metropolitana de Buenos Aires.

LL: Muchos analistas sostienen que los códigos de edificación que tienden a la exclusión y del uso del suelo son los responsables, en gran medida, de la existencia de la informalidad desmedida en la región. ¿Cómo respondería usted a esta crítica?

CG: En mi última investigación sostengo que la regulación del uso del suelo no sólo se utiliza para corregir las disfunciones del mercado sino que también puede ser una manera de lograr,

además, objetivos de exclusión. Nuestros resultados indican que los municipios con grandes proporciones tanto de hogares educados como de poblaciones de menores recursos tienden a imponer una zonificación residencial más restrictiva con el fin de maximizar los beneficios que los propietarios formales reciben de sus gobiernos municipales.

Las intervenciones en el uso del suelo diseñadas para lograr fines sociales positivos a veces han generado consecuencias negativas indeseadas que los planificadores y gestores de políticas no fueron capaces de prever.

Existen algunas correlaciones interesantes entre el uso de medidas de exclusión en algunas jurisdicciones y las condiciones en las áreas vecinas. Por ejemplo, los municipios de Buenos Aires que poseen políticas estrictas de provisión de infraestructura se encuentran rodeados de municipios con una gran proporción de hogares que carecen de los servicios básicos. De hecho, la escasez de infraestructura es una característica principal de la idea de exclusión urbana. Así, el gobierno municipal tal vez intente regular de forma indirecta el desarrollo informal al no asfaltar los caminos o no proporcionar conexiones a los servicios de agua corriente y alcantarillado. La decisión de proveer pocos servicios a los asentamientos informales tal vez sea una herramienta estratégica para desalentar la migración hacia áreas que están experimentando la presión del crecimiento de la población, las cuales ya poseen un alto nivel de población y de ingresos y no están dispuestas a compartir su base tributaria con migrantes de bajos ingresos.

LL: Entre los diferentes factores que llevan a la informalidad en América Latina, ¿en qué lugar colocaría usted la regulación del uso del suelo?

CG: Nuestra investigación proporciona pruebas de que existe una relación entre la regulación del uso del suelo y la elección de la vivienda por

parte de los hogares urbanos en Argentina. Los municipios que han emitido más medidas regulatorias del suelo también poseen sectores informales de mayores proporciones, lo que sugiere que el entorno regulatorio limita en gran manera el desarrollo de los mercados formales del suelo y de la vivienda para hogares de bajos recursos. Por ejemplo, el requisito de tamaño mínimo de lotes establece niveles de consumo de suelo que los hogares de menores ingresos no pueden permitirse. Además, estas regulaciones determinan la cantidad de viviendas que pueden construirse en los lotes, estableciendo alturas máximas, coeficientes de utilización del suelo o asignación de espacios abiertos, lo que provoca un sesgo en la oferta de viviendas hacia el mercado de altos ingresos. Los costos de aprobación de proyectos relativamente altos (tanto en términos de tiempo como de dinero) también tienen un impacto negativo, ya que elevan el costo final de la vivienda y/o desalientan a los desarrolladores a la hora de construir viviendas para hogares de bajos recursos. A la vez; no obstante, las políticas de inclusión (tales como la recuperación de plusvalías o las contribuciones por mejoras, las tarifas de impacto y la conservación de suelo vacante destinado al desarrollo de viviendas sociales) reducen la probabilidad de que los hogares recurran a los mercados informales del suelo.

La planificación adecuada facilita la inversión oportuna en infraestructura y el desarrollo urbano a gran escala. En general, el uso eficiente del suelo contribuye a una mejor productividad urbana.

Uno de los conceptos más importantes que debemos comprender es que la informalidad no es simplemente un problema de pobreza, sino una distorsión del mercado del suelo que afecta a hogares de todos los niveles de ingreso. Por lo tanto, la regulación del uso del suelo debería contribuir al diseño de políticas que logren solucionar las causas fundamentales de la informalidad y mantengan bajos los precios de los terrenos con servicios.

LL: La relación entre la eficiencia y la equidad parece ser el centro de los debates sobre la regulación del uso del suelo. Esta relación se da según diferentes normas, dependiendo de si hablamos de áreas urbanas de altos ingresos o de bajos ingresos, tal como lo demuestran claramente las zonas especiales de interés social (ZEIS) de Brasil, es decir, áreas de bajos ingresos que el estado preserva con el fin de construir viviendas sociales.

CG: Efectivamente. Las normas tales como las regulaciones de zonificación urbana para fines generales son bastante diferentes de las normas en pro de los pobres que se establecen en las ZEIS. La zonificación para fines generales tiene como objetivo mejorar la eficiencia del uso del suelo urbano, especialmente en el mercado formal de la vivienda. La planificación adecuada facilita la inversión oportuna en infraestructura y el desarrollo urbano a gran escala. En general, el uso eficiente del suelo contribuye a una mejor productividad urbana. No obstante, muchas veces la eficiencia no garantiza en sí misma el acceso a la vivienda por parte de los grupos de menores recursos.

Por el momento no contamos con una evaluación rigurosa de los efectos de las ZEIS; sin embargo, es importante considerar dos aspectos cuando pensamos en las normas menos rígidas establecidas para la vivienda destinada a hogares de menores recursos. En primer lugar, el razonamiento para permitir que existan diferentes regulaciones para distintos segmentos del mercado de la vivienda radica en que esta división mejora el bienestar general. En segundo lugar, la solución pragmática de regularizar las áreas informales genera el cuestionamiento hacia los municipios sobre la razón por la cual no permiten mayores densidades desde un principio, siempre que exista la infraestructura apropiada. En teoría, permitir el desarrollo de mayor densidad en áreas formales aumentaría la oferta general de suelo edificable, lo que, a su vez, reduciría los precios y aumentaría la disponibilidad de viviendas sociales.

LL: ¿Existe algún buen ejemplo de regulaciones del uso del suelo políticamente factibles y con inclusión social?

CG: En la mayoría de los países en vías de desarrollo, el desafío radica en diseñar políticas que traten las causas fundamentales de la informalidad y promuevan la inclusión social. Las jurisdicciones que han adoptado e implementado efectivamente medidas de inclusión pueden hoy en día proporcionar opciones de viviendas más asequibles en el mercado formal. No obstante, existen al menos dos tipos de enfoques distintos que adelantan la agenda de la regulación del uso del suelo en nuestras ciudades por caminos diferentes y con distintas implicaciones.

El primer tipo de enfoque tiene que ver con relajar las restricciones del uso del suelo que afectan de manera desproporcionada la oferta de viviendas para hogares de bajos recursos. Somos conscientes de que los costos del suelo más altos debido al “consumo forzoso” dificultan cada vez más la posibilidad de que los hogares de bajos ingresos accedan a la vivienda. Revisar este tipo de normas (tales como permitir unidades de condominio en áreas de baja densidad, que es donde vive la mayoría de los hogares de bajos recursos; aumentar los coeficientes de utilización del suelo; y reducir los tamaños mínimos de los lotes para las subdivisiones en las que la infraestructura se está introduciendo progresivamente) ayuda a mejorar la accesibilidad a la vivienda en el mercado formal. Estas medidas también permiten que el desarrollo de viviendas para hogares de bajos recursos sea más rentable, lo que, a su vez, aumenta los incentivos para ofrecer unidades en este segmento del mercado. Hoy en día existen algunos ejemplos de desarrolladores formales que están construyendo subdivisiones para hogares de bajos ingresos, así como también unidades habitacionales asequibles en algunos municipios donde tanto la población como la demanda de viviendas sociales han crecido mucho, tal es el caso de La Matanza, en el área metropolitana de Buenos Aires.

El segundo tipo de innovación en cuanto al uso del suelo tiene que ver con realizar cambios en los marcos regulatorios. Las jurisdicciones gubernamentales en todos los niveles actualmente están emitiendo diferentes políticas que cumplen una función más activa en el desarrollo y el financiamiento del suelo y la infraestructura:

estas políticas guían el crecimiento urbano y los desarrollos en terrenos baldíos, a la vez que permiten recuperar las plusvalías derivadas de las inversiones públicas a gran escala. Uno de los ejemplos más claros de estas políticas es el caso de la ciudad de Rosario, Argentina. El gobierno otorga derechos de construcción (principalmente en áreas de altos ingresos) siempre y cuando el beneficio se utilice para financiar las inversiones públicas que sean necesarias para edificar en densidades altas y para proporcionar terrenos con servicios para viviendas sociales o asentamientos informales.

Debemos comprender que la informalidad no es simplemente un problema de pobreza sino una distorsión del mercado del suelo que afecta a hogares de todos los niveles de ingreso.

Ya he subrayado la importancia del gasto en infraestructura. Durante la última década, las aglomeraciones metropolitanas en Argentina se expandían a razón de un 3,5 por ciento anual en promedio, mientras que la población crecía a razón de un 1,2 por ciento anual. Este ritmo de desarrollo hace que el financiamiento de la infraestructura sea un tema prioritario. Algunos gobiernos municipales han respondido a esta situación implementando contribuciones por mejoras. Trenque Lauquen es un ejemplo de esto. El municipio ha utilizado estas contribuciones no sólo para financiar las inversiones en infraestructura sino también para gestionar el crecimiento urbano y tener terrenos disponibles para diferentes usos, incluido el de la provisión de viviendas para hogares de bajos ingresos. El éxito de esta medida, aunque con un alcance limitado, demuestra que las contribuciones para mejoras son un instrumento factible y flexible que puede ayudar a extender los servicios urbanos. Además, evita que los responsables de las subdivisiones informales del suelo exploten el vacío que queda entre los precios de terrenos formales con servicios y sin servicios.

¡Las normas de zonificación funcionan! El aspecto económico de la regulación del uso del suelo

William A. Fischel

LA ZONIFICACIÓN TIENE UNA HISTORIA RESPETABLE, pero las comunidades locales la utilizan en exceso para bloquear nuevos desarrollos de viviendas, de tal manera que exacerban la expansión urbana descontrolada y la inequidad social, según sostienen los autores de *¡Las normas de zonificación funcionan!*, un nuevo libro publicado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

En un definitivo informe económico, político y legal sobre la regulación municipal del uso del suelo, el autor William A. Fischel, profesor del Dartmouth College, revela de qué manera los propietarios de viviendas que desean proteger sus inversiones han logrado que el desarrollo resulte difícil y costoso. “Las intervenciones estatales, federales y judiciales para controlar la zonificación municipal han dado como resultado más daños que soluciones”, indica Fischel. “Para lograr el crecimiento de la economía, la reducción de la desigualdad y la mejora del entorno, los Estados Unidos debe dejar de fomentar las regulaciones municipales del uso del suelo”.

Durante un siglo, la zonificación ha sido una institución útil y popular, que ha permitido a las ciudades diagramar su propio curso y a los propietarios, proteger sus inversiones principales. Sin embargo, según Fischel, en vista del aumento de los precios inmobiliarios residenciales en los últimos años, la preocupación en torno al valor de las viviendas ha generado obstáculos al crecimiento, lo que ha dado como resultado una expansión urbana descontrolada, ingresos inmóviles y segregación racial, además de desacelerar

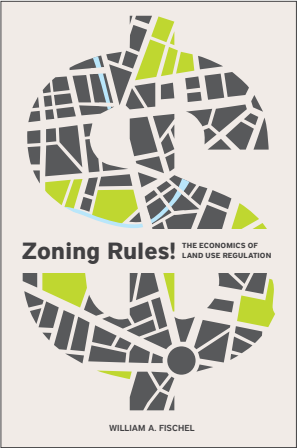
el crecimiento de la economía de los Estados Unidos. La zonificación, desestimada en el pasado por los economistas como papel mojado, actualmente se considera una influencia de la mayor importancia para el desarrollo.

Según Fischel, en vista del aumento de los precios inmobiliarios residenciales en los últimos años, la preocupación en torno al valor de las viviendas ha generado obstáculos al crecimiento.

En *¡Las normas de zonificación funcionan!* se analiza tanto la base de comportamiento como los efectos económicos de la regulación del uso del suelo del gobierno municipal. Esto requiere no sólo un modelo económico sobre el funcionamiento de la zonificación, sino también una comprensión más profunda de los factores sociales, políticos y tecnológicos que definieron su rumbo durante los últimos cien años. La zonificación debe su popularidad al éxito logrado en la protección del valor de las viviendas unifamiliares, por lo que las reformas para evitar la expansión urbana descontrolada deberían tener en cuenta este aspecto.

Entre las lecciones clave de *¡Las normas de zonificación funcionan!*, destacamos las siguientes recomendaciones:

- Recortar los subsidios de impuestos federales para viviendas ocupadas



Julio 2015 / 432 páginas / Rústica / \$30,00
ISBN: 978-1-55844-288-7
ISBN eBook: 978-1-55844-326-6

Para encargar ejemplares:
www.lincolninst.edu/pubs

- por sus propietarios, comenzando por la deducción de intereses de hipotecas de viviendas.
- Reevaluar los motivos de preocupación en cuanto a las exacciones. Los tribunales y legislaturas deberían ser conscientes de que los nuevos desarrollos pueden tener un impacto público mayor que los desarrollos anteriores.
 - Eliminar el control del alquiler, que puede reducir la oferta de viviendas en alquiler y, en consecuencia, llevar a más gente hacia el sector de viviendas ocupadas por sus propietarios, lo que fomentaría un mayor nivel de SPAN (“Sí, Pero Aquí No”, grupos de residentes que se oponen a desarrollos cercanos a sus domicilios).
 - Para resolver la zonificación de exclusión, reducir la amenaza de daños en términos monetarios.

Fischel concluye invirtiendo el famoso dicho de Daniel Burnham, y sugiere que las comunidades deberían “hacer sólo planes pequeños”. Según Fischel, los planes a gran escala son, por lo general, los objetivos principales para aquellos que se oponen al desarrollo. La modestia en cuanto a la escala

LL: Según lo que sabemos y lo que desconocemos acerca de la regulación del uso del suelo en América Latina, ¿cuáles son, a su criterio, los temas de investigación que el Instituto Lincoln debería priorizar?

CG: El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo ha estado realizando una magnífica labor en la generación de conocimientos acerca de la regulación del uso del suelo en América Latina a través del apoyo a las investigaciones, los seminarios y otras actividades, además de fomentar valiosas interacciones entre un amplio público de planificadores urbanos y gestores de políticas en la región. Ahora debemos continuar trabajando sobre estos conocimientos a fin de promover políticas que mejoren el acceso al suelo y a la vivienda e identificar las fuentes que generan distorsiones en la oferta de viviendas y que tienen como resultado un bajo nivel de cumplimiento y una informalidad generalizada.

El razonamiento para permitir que existan diferentes regulaciones para distintos segmentos del mercado de la vivienda radica en que esta división mejora el bienestar general.

Esto significa mejorar nuestra comprensión del impacto que tienen las innovaciones en materia de regulación que se están produciendo en la región. Aunque tenemos algunos casos de estudio sobre los efectos de estas nuevas herramientas, debemos llevar a cabo una revisión integral sobre la manera en que las ciudades, los municipios, los estados y los organismos nacionales definen sus marcos regulatorios. La creación de una base de datos integral que contenga esta información en relación con las principales aglomeraciones urbanas en la región permitiría realizar comparaciones a lo largo del tiempo y entre municipios.

Con este fin, el CIPUV ha llevado a cabo una encuesta nacional a funcionarios de planificación acerca de las regulaciones del uso del suelo en las

áreas metropolitanas de Argentina. El conjunto de indicadores utilizados en el Índice de Políticas de Suelo del CIPUV (CILP) proporciona información detallada sobre parámetros tales como la existencia de planes de uso del suelo, las autoridades responsables de los cambios de zonificación y de los procesos de aprobación de proyectos residenciales, la existencia de restricciones de edificación, los costos relacionados con la aprobación de proyectos y la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías.

A medida que ha transcurrido el tiempo, nuestra investigación ha comenzado a reformular las actitudes de los planificadores en cuanto a los marcos regulatorios. Hemos iniciado el diálogo con los planificadores y con los funcionarios públicos para comprender mejor la función que cumplen los mercados de suelo en las ciudades, así como también el impacto que tienen las regulaciones. Además, nuestros índices estandarizados han permitido realizar la comparación entre diferentes regulaciones en distintos municipios, así como llevar a cabo un análisis a nivel metropolitano y estatal. Como resultado, algunas jurisdicciones municipales y provinciales en Argentina recientemente han actualizado (o se encuentran en el proceso de actualizar) sus planes y leyes sobre el uso del suelo, algunas de las cuales datan de casi medio siglo.

LL: ¿Sería factible desarrollar una versión internacional del Índice de Políticas de Suelo del CIPUV?

CG: Sí. Desarrollar esta iniciativa tendría dos efectos muy importantes. En primer lugar, permitiría comparar distintas áreas metropolitanas en toda América Latina y mejorar la visibilidad del éxito que algunas ciudades han logrado al aumentar el acceso al suelo. En segundo lugar, brindaría un terreno fértil para que los gestores de políticas e investigadores aprendieran cuáles son las iniciativas que tuvieron mejores resultados. Esta iniciativa no sólo es factible sino también un desafío primordial que debe tratarse en los próximos años. ▢

generalmente logra obtener los resultados esperados, especialmente debido a que muchas revisiones tienen umbrales que intencionalmente les otorgan un mayor margen de acción a los actores de menor envergadura. En particular, los megaproyectos de renovación urbana, tal como el de Nueva Londres, Connecticut, generan un nivel de resistencia y publicidad negativa que los desarrollos más modestos y limitados pueden evitar con mucha más facilidad.

William Fischel ha sido profesor de economía en Dartmouth College desde 1973. Es autor de cuatro libros, incluyendo *The Economics of Zoning Laws* (1985) y *The Homevoter Hypothesis* (2001), y ha escrito más de 50 artículos sobre temática del gobierno municipal. Trabajó en la junta de zonificación de Hanover, Nueva Hampshire, durante 10 años y fue integrante de la junta directiva del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo por 4 años.

ÍNDICE

- 1 Uso del suelo y economía del suelo
- 2 Estructura y administración de las leyes de zonificación
- 3 Supervisión judicial de la regulación del uso del suelo
- 4 Zonificación fiscal y el punto de vista de los economistas acerca del impuesto sobre la propiedad
- 5 Historia económica de la zonificación
- 6 El teorema de Coase, los derechos del uso del suelo y el gobierno racional
- 7 Zonificación y desarrollo suburbano
- 8 Aspectos políticos y económicos de la expansión metropolitana descontrolada
- 9 Estrategias de corrección ante la regulación excesiva

NUEVO INFORME SOBRE ENFOQUE EN POLÍTICAS DE SUELO DEL INSTITUTO LINCOLN

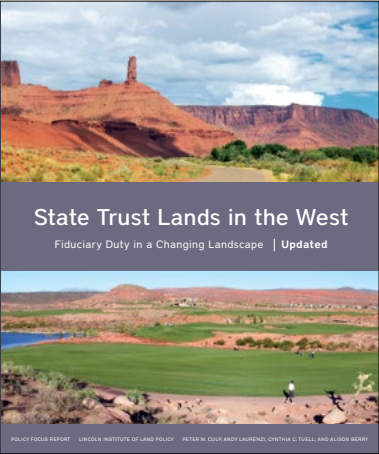
Fideicomisos de suelos estatal en la región oeste de los EE.UU.: Deberes fiduciarios en un entorno cambiante (actualizado)

Peter W. Culp, Andy Laurenzi, Cynthia C. Tuell y Alison Berry

Fideicomisos de suelo estatales en la región oeste de los EE.UU. (actualizado) introduce al lector en el concepto de suelos de fideicomisos estatales, que el Congreso otorgó a cada estado desde sus orígenes con el fin de apoyar a las instituciones públicas, especialmente los jardines de infantes y las escuelas primarias y secundarias públicas. En este informe se analiza la historia y condición actual de los suelos de fideicomisos en la región oeste de los EE.UU., donde se concentra el 85 por ciento del resto de los 18 millones de hectáreas de estos terrenos. También se ofrecen ejemplos de iniciativas que ayuden a los administradores de tierras y otras partes interesadas a cumplir con la gran cantidad de responsabilidades que se derivan del fideicomiso, a la vez que se generan ingresos mayores y más confiables para los beneficiarios de fideicomisos, se adaptan los intereses y motivos de preocupación públicos y se mejora el entorno general de toma de decisiones para la gerencia del fideicomiso.

Este informe integral es una versión actualizada del que se publicó originalmente en el año 2006. Refleja la condición actual de las iniciativas analizadas en los casos de estudio, y los gráficos, cuadros y apéndices incluyen estadísticas del ejercicio fiscal 2013. *Fideicomisos de suelo estatal en la región oeste de los EE.UU.* es un producto de Western Lands and Communities, un programa conjunto del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Sonoran Institute.

Los suelos de fideicomisos estatales suelen ser una categoría de propiedad del suelo en los EE.UU. que no se comprende muy bien. Según Stephanie Sklar, gerente general del Sonoran Institute, “este conocido informe se actualizó y reimprimió para que pueda seguir



Julio 2015 / 72 páginas / Rústica / \$15,00
ISBN: 978-1-55844-323-5
Informe sobre enfoque en políticas de suelo

Para encargar ejemplares:
www.lincolninst.edu/pubs

utilizándose como un texto introductorio sobre este tema. El informe ilustra claramente los diferentes grados de flexibilidad que tiene cada estado para administrar sus fideicomisos, a la vez que cumplen con su responsabilidad fiduciaria hacia los beneficiarios”. Sklar agrega que el Sonoran Institute ha establecido la costumbre de enviar este informe cada año a todos los nuevos administradores de suelos de fideicomisos, y señala que “la historia y el contenido principal de este informe no han cambiado en lo esencial, pero los datos actualizados lo hacen mucho más oportuno y útil”.

Fideicomisos de suelo estatal en la región oeste de los EE.UU. (junto con su respectivo sitio web: www.statetrustlands.org) muestra la cantidad de suelo

que cada estado tiene bajo fideicomiso, el tipo de actividades que se llevan a cabo en los suelos de los fideicomisos para generar ingresos, quiénes son los beneficiarios, y los ingresos anuales generados y distribuidos a los beneficiarios.

A lo largo de la región oeste de los EE.UU., las comunidades están cambiando rápidamente como resultado del crecimiento de la población y de un cambio sostenido, a nivel nacional, hacia una economía más diversificada y basada en el conocimiento. En este informe se presentan las estrategias y los enfoques que, como respuesta, han adoptado los

administradores de suelos de fideicomisos estatales incluyendo las siguientes medidas:

- Establecer marcos integrales de gestión de activos para equilibrar la generación de ingresos a corto plazo y el mantenimiento y la mejora del valor a largo plazo.
- Incorporar enfoques de planificación en colaboración con partes interesadas externas para lograr una mejor administración del fideicomiso de suelos.
- Fomentar las actividades de desarrollo inmobiliario que emplean herramientas sostenibles de disposición del suelo y

procesos de planificación a gran escala, en particular en las áreas de rápido crecimiento.

- Apoyar proyectos de conservación que aumenten el potencial de ingresos, ofrezcan servicios relacionados con el ecosistema y permitan diferentes tipos del uso de los suelos bajo fideicomiso.
- Realizar reformas integrales para expandir la flexibilidad y responsabilidad de los sistemas de administración de suelos de fideicomisos of trust land management systems. 

Peter W. Culp es socio de Squire Patton Boggs en Phoenix, Arizona. **Andy Laurenzi** es el representante de campo para la región suroeste de Archaeology Southwest. Se dedica a la gestión de las actividades de protección de recursos culturales en Arizona y Nuevo México. **Cynthia C. Tuell** es exbecaria del Sonoran Institute. **Alison Berry** es especialista en energía y economía en el Sonoran Institute. Su trabajo se centra en los problemas del uso del suelo en la región oeste.

TAMBIÉN DISPONIBLE

En un informe relacionado, *Conservación de los suelos de fideicomisos estatales: Estrategias para la zona intermontañosa del oeste*, los autores Susan Culp y Joe Marlow examinan las estrategias para conservar los suelos de fideicomisos estatales con un valor ecológico y ambiental, a la vez que se mantiene la obligación del fideicomiso de generar ingresos para jardines de infantes, escuelas primarias y secundarias, y otros beneficiarios.

Marzo 2015 / 68 páginas / Rústica / \$15,00 / ISBN 978-1-55844-303-7



Crédito: Wyoming Office of State Trust Lands and Investments

Aproximadamente el 46 por ciento de las 80 comunidades respaldadas por ROC USA se encuentra en Nueva Hampshire o Massachusetts, dos estados pequeños con algunas de las protecciones más efectivas del país para los residentes. Hay 89 cooperativas de residentes adicionales en Nueva Hampshire anteriores al lanzamiento de ROC USA.

Para comprender el valor de las leyes de protección firmes para los residentes, basta con contar la historia de Ryder Woods, un parque de 174 casas móviles en Milford, Connecticut, a 18 kilómetros al sur de New Haven, pegado a una carretera principal. Connecticut es uno de 19 estados que ofrecen incentivos tributarios o brindan a los residentes “algunas” protecciones cuando se vende la comunidad, aunque también presenta “importantes vacíos”, según Carter.

En 1998, el dueño de Ryder Woods vendió su propiedad a emprendedores inmobiliarios. Informó a los residentes por medio de avisos de desalojo, en contravención de las leyes estatales, que le exigían no sólo dar un aviso por adelantado de la venta pendiente sino también ofrecerles la oportunidad de ser los primeros en comprar el suelo. Ryder Woods tenía una asociación de propietarios activa y rápidamente se organizaron protestas, peticiones y campañas ante la legislatura estatal para cancelar la venta. Finalmente, los medios de comunicación se hicieron cargo de la historia, y una abogada de Milford ofreció sus servicios de forma voluntaria para ayudarlos. A medida que profundizaba en el caso, se dio cuenta de

que la ley estaba del lado de los residentes, y que la comunidad necesitaba más respaldo legal que el que ella podía ofrecer por sí sola. Pidió ayuda a un amigo y colega, socio de una importante compañía de Hartford, que aceptó tomar el caso pro bono y asignó la tarea a un equipo de abogados. El caso finalizó en un juicio y en última instancia llegó hasta la corte suprema estatal. El comprador original, que no estaba interesado en este embrollo legal, vendió la propiedad a un segundo emprendedor.

Cuatro años después de la venta original, el tribunal falló a favor de los residentes. En un pacto sin precedentes, y como parte del acuerdo, el segundo emprendedor compró un nuevo terreno a un kilómetro y medio de la parcela original y reconstruyó completamente allí la comunidad. El emprendedor compró 174 casas móviles nuevas y se las vendió a los residentes a un precio significativamente reducido, con hipotecas más favorables que cualquier otro financiamiento convencional del mercado. Construyó un centro comunitario y un estanque que completó con cisnes. Y como parte del acuerdo dio a los residentes la oportunidad de formar una cooperativa y comprar el terreno, lo cual hicieron en 2009 con un financiamiento de compra de US\$5,4 millones de ROC USA Capital. La escritura de compra se firmó en las oficinas de la mencionada compañía de Hartford, la cual siguió prestando sus servicios de forma voluntaria a los residentes hasta que se completó la venta. Hoy, en el suelo que ocupaba la comunidad original de Ryder Woods, hay una tienda de Walmart.

“A veces, cuando recordamos lo que pasó, pensamos que fue una

locura. Contratamos un autobús, fuimos a Hartford, hablamos con la legislatura, y luchamos. Nos juntamos y ganamos contra dos emprendedores multimillonarios”, explica Lynn Nugent, de 68 años de edad, vendedora a tiempo parcial en una tienda de Sears, y una de los residentes que ayudó a organizar la campaña junto con su marido, cerrajero jubilado. “Yo siempre digo: Antes pertenecíamos a otra persona; ahora nos pertenecemos a nosotros mismos”.

Mejor acceso a casas prefabricadas económicas y de calidad

A diferencia de los residentes de Ryder Woods, muchos propietarios de casas prefabricadas tienen problemas para conseguir una unidad de calidad con un financiamiento asequible. De nuevo, el principal responsable es la legislación. Según la ley federal, las casas prefabricadas se consideran una propiedad personal, como un automóvil o una embarcación, y no una propiedad inmueble como las casas tradicionales. Por lo tanto, los compradores no pueden acceder a préstamos hipotecarios. En cambio, el financiamiento se realiza por medio de préstamos personales. Estos préstamos son más caros que las hipotecas, con un promedio de tasas de interés 50 a 500 puntos básicos mayor, y con menores protecciones al consumidor. Más del 70 por ciento de los préstamos para la compra de casas prefabricadas es de este tipo, considerado un sustituto de productos subprime.

“Esta situación de pertenecer a un segundo nivel es una de las

mayores limitaciones para aumentar el inventario de casas prefabricadas permanentemente asequibles”, dice McCarthy. “Es un obstáculo al financiamiento de las casas, incrementando su costo y reduciendo el potencial de acumulación de patrimonio neto, porque reduce la demanda efectiva de unidades existentes”.

Si bien la solución ideal sería cambiar las leyes federales de la titulación, no es probable que ocurra. En cambio, Next Step, una organización sin fines de lucro de Kentucky, ha establecido el concepto de “Viviendas Prefabricadas Hechas Correctamente” (Manufactured Housing Done Right o MHDR)”. Esta estrategia innovadora pone casas prefabricadas asequibles de alta calidad -junto con el financiamiento correspondiente- a disposición de consumidores de ingresos bajos a moderados, por medio de una combinación de casas térmicamente eficientes, educación a los compradores y financiamiento barato. Funciona de la siguiente manera.

Primero, Next Step brinda a los compradores de bajos ingresos acceso a casas prefabricadas de alta calidad. La organización creó una cartera de modelos sólidos y asequibles. Cada casa de Next Step cumple o excede las normas Energy Star, reduciendo tanto los costos de los servicios públicos para el propietario como la huella medioambiental. De acuerdo a Next Step, las pruebas han demostrado que estas casas son un 30 por ciento más eficientes que una casa básica que cumple con el código de edificación, y 10 a 15 por ciento más eficiente que una casa Energy Star básica. En promedio, esto genera un ahorro de energía de US\$1.800 al año por cada casa móvil anterior a 1976 reemplaza-

da, y US\$360 al año por cada casa nueva establecida.

Además, las casas de Next Step están “diseñadas para garantizar que sean económicas al tiempo que cumplen con las normas de calidad”. Se instalan sobre cimientos permanentes, proporcionando un mayor soporte estructural contra el viento y reduciendo los problemas de asentamiento. Las casas tienen pisos y aislamiento de alta calidad, lo cual ayuda a aumentar su durabilidad y reducir los gastos de energía. Y como el problema principal de los cimientos es el agua, las casas de Next Step tienen protecciones adicionales contra la humedad.

Mejor acceso a financiamiento sostenible

Next Step también asegura a los compradores de vivienda un financiamiento seguro, sostenible y económico. “Uno de los problemas de esta industria es que los mercados de capital no participan de forma importante”, explica Stacey Epperson, Directora Ejecutiva de Next Step. “No hay un mercado secundario significativo, de manera que hay muy pocos prestamistas en el mercado y muy pocas opciones para los compradores. Nuestra solución es preparar a nuestros prestatarios para que sean propietarios, y después conseguirles buenos préstamos”.

Next Step trabaja con una combinación de prestamistas con y sin fines de lucro, aprobados por la organización, que proporcionan un financiamiento seguro a precios razonables. Como contrapartida, Next Step reduce el riesgo de los prestamistas. Las casas están diseñadas para cumplir con los

requisitos de los prestamistas, y los compradores reciben capacitación financiera integral para que puedan tener éxito como compradores. Por lo tanto, los compradores de casas de Next Step no sólo obtienen una mejor hipoteca inicial, sino que tienen la capacidad para acumular patrimonio neto y obtener un buen precio de reventa cuando decidan vender su casa.

Además, cada casa de Next Step se instala sobre un cimiento permanente para que el propietario pueda cumplir con los requisitos de ciertos programas hipotecarios con garantía gubernamental, que son menos onerosos que un préstamo personal. Next Step estima que ha ahorrado a sus 173 propietarios aproximadamente US\$16,1 millones en pagos de interés.

“En estos momentos, cerca del 75 por ciento del financiamiento de casas prefabricadas se hace con préstamos personales. Pero el 70 por ciento de casas nuevas prefabricadas se instala en suelos privados donde, en muchos casos, la casa se podría colocar sobre un cimiento permanente, y el dueño podría obtener una hipoteca de largo plazo con una baja tasa de interés”, dice Epperson.

El modelo de MHDR es innovador en parte porque es escalable. Next Step capacita y depende de una red de organizaciones miembros sin fines de lucro para implementar el modelo en sus comunidades respectivas. Next Step vende casas a sus miembros a precios competitivos, y después las organizaciones miembros supervisan el proceso de identificar y educar a los compradores, ayudando a conseguir el préstamo y administrando la instalación.

“En el modelo tradicional de la industria, no había manera de que

una organización sin fines de lucro pudiera comprar una casa prefabricada a precios de mayorista. Esto es lo que hemos diseñado, y como resultado podemos ofrecer una vivienda mucho más económica que si la organización sin fines de lucro o el propietario tratara de comprarlas por sí mismos”, explica Kevin Clayton, presidente y Director Ejecutivo de Clayton Homes, uno de los productores más grandes de casas prefabricadas del país, y uno de los proveedores de largo plazo de Next Step.

“El programa Next Step funciona porque prepara a la gente para tener éxito”, dice Clayton. “Next Step les ofrece asesoramiento para ser propietarios y les brinda apoyo si tienen problemas económicos en el futuro. Pueden comprar su casa por mucho menos dinero, acumular patrimonio neto y pagar una cuota mensual baja por su préstamo y sus costos de energía”.

Cyndee Curtis, una propietaria de Next Step, está de acuerdo. Curtis tenía 27 años de edad, era soltera y estaba embarazada cuando compró una casa móvil usada modelo Fleetwood de 1971 por US\$5.000 en 2001. La colocó en un lote de su propiedad en las afueras de Great Falls, Montana.

“No tenía dinero, no tenía un título universitario, y no tenía opciones”, dice Curtis. “El viejo tanque séptico de acero tenía agujeros por el óxido, era como una bomba de tiempo. La alfombra estaba completamente gastada, el linóleo debajo de la alfombra tenía agujeros de quemaduras, y el cielorraso tenía fugas donde se había colocado una extensión de la casa. Todos los años compraba libros de construcción, iba a Home Depot y preguntaba cómo arreglar esa fuga. Y todos los

años me encontraba en la situación de arreglarla sola. Había moho en el umbral de la puerta debido a esa fuga, y tenía un recién nacido viviendo en la casa”.

En 2005, Curtis volvió a la universidad por dos años, obtuvo su título de enfermera y comenzó a trabajar como enfermera práctica registrada, ganando US\$28.500 por año. “Ahora que estaba ganando un sueldo decente, podía explorar mis opciones”, dijo Curtis, madre soltera de dos hijos. “Quería conseguir un lugar donde mis hijos pudieran crecer con orgullo, y aprovechar el lote al máximo”.

Pero su historial de crédito no era bueno, y finalmente recaló en NeighborWorks Montana, un miembro sin fines de lucro de Next Step, que le informó sobre el programa de Next Step. En los dos años y medio siguientes, Curtis trabajó con el personal de NeighborWorks Montana para reparar su historial de crédito. Con su ayuda, consiguió una hipoteca y compró una casa de Next Step por US\$102.000, que incluía no sólo la casa sino también la extracción, eliminación y recambio de su viejo sistema séptico. Como la casa de Next Step está instalada sobre un cimiento permanente que reúne ciertas calificaciones, y debido a haberse mejorado el historial de crédito, los ingresos y las condiciones de vivienda de Curtis, pudo conseguir una hipoteca del programa de Desarrollo Rural del Departamento de Agricultura de los EE.UU., mucho menos onerosa que los préstamos personales comunes. Además, mientras que la casa móvil anterior de Curtis tenía un título equivalente a un automóvil, su casa de Next Step tiene una escritura similar a la de una casa construida sobre el terreno. Por lo tanto, un futuro

comprador también estará en condiciones de solicitar una hipoteca tradicional.

Curtis dice que su casa de Next Step le ha proporcionado ahorros de energía significativos. “Tengo 40 metros cuadrados más que antes. Antes tenía un baño; ahora tengo dos. Y sin embargo, mis gastos de gas y electricidad se han reducido en dos tercios”.

Dice además: “Mi casa es mil por ciento mejor que donde vivía antes. Si una persona entra a mi casa, no se da cuenta de que es prefabricada. Tiene lindas puertas, con paredes texturizadas. Se parece a cualquier otra casa nueva donde uno quisiera vivir. A veces la gente cree que tiene que sufrir con una vivienda en malas condiciones. Yo sé lo que es vivir así, y les quiero decir que si trabajan con dedicación pueden mejorar su vida y la de su familia”. □

Loren Berlin es escritora y consultora de comunicaciones del área metropolitana de Chicago. Contacto: loren@lorenberlin.com.

REFERENCIAS

Levere, Andrea. 2013. “Hurricane Sandy and the Merits of Manufactured Housing.” Huffington Post. 8 de enero. http://www.huffingtonpost.com/andrea-levere/hurricane-sandy-manufactured-housing_b_2426797.html

llegal pero lógico

CONTINUADO DE LA P. 19

alta del gobierno es mantener la estabilidad social. El propietario de una vivienda SPR en Beijing dijo: “Estoy seguro de que el gobierno no nos va a desalojar de nuestras casas. Si lo hiciera, ¿dónde viviríamos? ¿Frente a la alcaldía?”

Un desafío importante para el gobierno

Hacer cumplir la ley contra los millones de hogares que viven en unidades SPR sería realmente poco prudente políticamente. Ello generaría descontento social, que es lo último que el gobierno quiere que ocurra. No obstante, no es fácil enmendar la ley, y el gobierno central no ha podido encontrar desde hace tiempo un sistema de gestión de suelo adecuado para una China urbanizada. Sin una solución clara, el gobierno central ha decidido por ahora tolerar las viviendas SPR.

Los gobiernos locales, sin embargo, se sienten más incómodos con la creciente cantidad de unidades de vivienda SPR, porque reducen su demanda de suelo residencial gubernamental y por lo tanto sus ingresos por concesiones de suelo. Pero debido a su temor al descontento social, la mayoría de los gobiernos locales se limita a repetir la retórica del gobierno central sobre la ilegalidad de las viviendas SPR. La tolerancia del gobierno también es un indicio de que las viviendas SPR ofrecen albergue a muchos grupos de ingresos bajos y medios a los que tanto el gobierno como el mercado no han podido proporcionar. En el debate público,

el argumento a favor de las viviendas SPR es que cumple una importante función social, al albergar a la gran cantidad de trabajadores migrantes que China necesita para continuar con su rápido crecimiento económico urbano.

Quizá la mayor preocupación para el gobierno sea el impacto de las unidades SPR sobre los mercados inmobiliarios, las finanzas municipales y las formas urbanas futuras. En la actualidad, ya hay un exceso de oferta en el mercado formal de viviendas urbanas. Una oferta adicional de viviendas SPR debilitaría aún más la demanda en el mercado formal y aumentaría el riesgo de los créditos bancarios. Además, los esfuerzos de planificación de China no cubren el suelo rural fuera de las áreas de planificación designadas. El crecimiento de viviendas SPR en estas áreas podría dar lugar, por lo tanto, a patrones de desarrollo urbano indeseados.

Reformas recomendadas

En reconocimiento de las causas que dieron lugar al desarrollo de viviendas SPR, la Tercera Sesión Plenaria del Partido Comunista del decimoctavo Comité Central de China publicó un documento en noviembre de 2013 que sugiere pautas para realizar reformas directamente relacionadas con el suelo, el *hukou* y las finanzas municipales.

Sobre el suelo: Integrar los mercados de suelo para construcción urbanos y rurales. Permitir la venta, alquiler y toma de acciones de suelo de construcción rural de propiedad colectiva, siempre y cuando cumplan con las normas de planificación.

Reducir la expropiación de suelo que no promueva el bienestar público.

Sobre el *hukou*: Acelerar la reforma del sistema de *hukou* para ayudar a que los agricultores se conviertan en residentes urbanos. Los esfuerzos deben dirigirse a poner los servicios públicos urbanos básicos (como las viviendas económicas y la red de seguridad social) al alcance de todos los residentes permanentes de las ciudades, incluidos los residentes rurales que han migrado a las ciudades.

Sobre las finanzas municipales: Mejorar el sistema tributario y ampliar la base tributaria local aumentando gradualmente la proporción de impuestos directos (sobre todo el impuesto sobre los ingresos personales y el impuesto sobre la propiedad). Acelerar la legislación de impuestos sobre la propiedad.

Estas reformas se proponen dismantelar el sistema dual de gestión de suelo, permitiendo que los pueblos participen de los beneficios del desarrollo del suelo y aumentando los costos de transacción de la expropiación de suelo. El sistema de *hukou* se irá dejando de lado gradualmente, comenzando en las ciudades más pequeñas. Si bien las acciones específicas en estos dos frentes de reformas se están estableciendo y ensayando actualmente en programas piloto, la reforma a las finanzas municipales sigue siendo motivo de gran preocupación. Si se reduce el alcance de las concesiones de suelo y se dismantela el sistema de *hokou*, las ciudades verán reducciones significativas en sus ingresos por venta de suelo y los gastos

públicos aumentarán para proporcionar servicios a los trabajadores migrantes y sus familias.

Si bien los impuestos sobre la propiedad residencial serán una nueva fuente de ingresos municipales, este cambio no ocurrirá de inmediato. El gobierno central está escribiendo ahora la ley de impuestos sobre la propiedad, y pueden pasar por lo menos dos años antes de que sea promulgada por la Asamblea Nacional Popular China. Como también las ciudades tardarán unos años en establecer sistemas de avalúo, el impuesto sobre la propiedad residencial no financiará los presupuestos municipales durante un tiempo. De todas maneras, se espera que este nuevo ciclo de reformas políticas resolverá apropiadamente el crítico problema de las viviendas SPR. ▢



Este arco lleva a un complejo habitacional de viviendas recién construidas en Shenzhen. Crédito: Zhi Liu

Li Sun es investigadora posdoctoral en la Universidad Tecnológica de Delft, Países Bajos, e investigadora afiliada del Centro de Desarrollo Urbano y Política del Suelo de la Universidad de Pekín-Instituto Lincoln. Contacto: l.sun-1@tudelft.nl.

Zhi Liu es *senior fellow* y director del Programa de China del Instituto Lincoln, y también director del Centro de Desarrollo Urbano y Política del Suelo de la Universidad de Pekín-Instituto Lincoln. Contacto: zliu@lincolninst.edu.

REFERENCIAS

Liu, Shouying. 2014. *Land Issues in the Transitional China*. Beijing: China Development Press.

Liu, Zhi, y Jinke Wang. 2014. “An Analysis of China’s Urbanization, Land and Housing Problems.” En *Annual Report on the Development of China’s New Urbanization*, Li Wei, Song Min, y Shen Tiyan, eds. Beijing: Social Sciences Academic Press (China).

PLC-HLCRE. 2014. “Report on the China Quality-Controlled Urban Housing Price Indices (CQCHPI).” Beijing: Peking University–Lincoln Institute Center for Urban Development and Land Policy (PLC) y Hang Lung Center for Real Estate (HLCRE), Tsinghua University.

Shen, Xiaofang, y Fan Tu. 2014. “Dealing with ‘Small Property Rights’ in China’s Land Market Development: What Can China Learn from Its Past Reforms and the World Experience?” Documento de Trabajo. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Sun, Li, y Peter Ho. 2015. “An Emerging Phenomenon of Informal Settlement in China: Small Property Rights Housing in Urban Villages and Peri-urban Areas.” [Ponencia presentada en la Conferencia anual del Banco Mundial sobre suelo y pobreza (23-27 de marzo).

Zhou, Qiren. 2014. “The Reform Should Not Be Self-limited” (en chino). <http://heschina.org/archives/3211.html>

Fidicomiseos de Suelo Comunitario que crecen desde la base
CONTINUADO DE LA P. 25

y viviendas deterioradas, mientras que las áreas circundantes estaban amenazadas por la presión del desarrollo inmobiliario. Si bien los fundadores —Esperanza Community Housing Corporation, Strategic Actions of a Just Economy y Abode Communities— pensaron inicialmente en crear un CLT principalmente como una herramienta de vivienda, han asumido un papel más amplio en la implementación de una visión comunitaria. “Originalmente, nos constituimos como un grupo de adquisición de suelos. Después, nuestros miembros quisieron organizarse”, dice la directora ejecutiva Sandra McNeill. El CLT se ha organizado, por ejemplo, contra el propietario malintencionado que estaba tratando de desalojar a los residentes de un edificio que había dejado deteriorar a propósito para aprovecharse del vencimiento de las restricciones en el monto del alquiler de las viviendas de Sección 8. También se ha organizado para recaudar fondos para llevar a cabo mejoras en el transporte y en los espacios verdes en su barrio, y ha participado en coaliciones para el apoyo de políticas municipales más amplias, como, por ejemplo, el aumento de financiamiento para viviendas sociales.

El grupo se describe ahora como “una iniciativa comunitaria para estabilizar los barrios situados al sur del centro de Los Ángeles”. T.R.U.S.T. South LA es una organización independiente que se considera parte del equipo de desarrollo de proyectos de vivienda, y se asocia con otros para



La zona sur de Los Ángeles estaba llena de lotes vacantes y casas deterioradas cuando se formó el fideicomiso de suelo comunitario T.R.U.S.T. South LA en 2005 para revitalizar el barrio y preservar las viviendas sociales. Crédito: Rudy Espinoza

comprar, financiar y construir o rehabilitar viviendas.

Aun cuando T.R.U.S.T. South LA realiza muchas tareas de organización, casi todo su trabajo de política se realiza en colaboración con otros grupos, incluyendo sus socios fundadores. A los emprendedores que se dedican a viviendas sociales, en general no les gusta correr riesgos”, dice McNeill. “Pueden involucrarse en actividades políticas para garantizar que se proporcione financiamiento para viviendas sociales, pero no más que eso”.

FIDEICOMISO DE SUELO COMMUNITY JUSTICE, FILADELFIA, PENSILVANIA

El Fideicomiso de Suelo Community Justice (Justicia Comunitaria) de Filadelfia se constituyó en el noreste de Filadelfia en 2010, cuando el mercado inmobiliario estaba atravesando fuertes altibajos. Aunque el barrio estaba plagado de propiedades vacantes y abandonadas, estaba rodeado por todos lados de florecientes mercados inmobiliarios, y parecía probable que estos crecientes precios y presiones inmobiliarias se propagaran. El Proyecto de Revitalización Comunitaria de Mujeres (Women’s Community Revitalization Project o WCRP), junto con una coalición de organizaciones cívicas locales, realizaron docenas de reuniones públicas para ayudar a los miembros de la comunidad a comprender qué significaba la formación de un fideicomiso de suelo comunitario y explorar sus inquietudes sobre las restricciones a la reventa. Los asistentes votaron a favor de formar un CLT.

El CLT Community Justice se constituyó como un programa del WCRP, que cuenta con conocimientos propios de desarrollo inmobiliario y organización comunitaria, incluido un departamento completo dedicado a estas actividades.

Pero la directora ejecutiva del WCRP, Nora Lichtash, advierte: “A veces pierdes algunas relaciones, cuando realizas actividades de organización comunitaria... A ciertas personas no le gusta que les presionen para que haga lo correcto”. En

efecto, el WCRP aparentemente presionó tanto a una concejala local sobre ciertos temas que ella se negó a dar al CLT el suelo vacante que este fideicomiso esperaba conseguir para su primer proyecto inmobiliario. Al final, sin embargo, la concejala ayudó al grupo a establecer un banco de suelo para toda la ciudad (Feldstein 2013–14), que promueve algunos de los mismos principios que el fideicomiso de suelo.

A pesar de tensiones potenciales como estas, Lichtash cree que las funciones del CLT y de la organización comunitaria están muy interrelacionadas. Es importante recordar que la organización comunitaria y la construcción de viviendas sociales van unidas”, dice. Las personas que aportan fondos creen que hay que hacer una cosa o la otra, pero no es bueno separar el CLT de las actividades de organización comunitaria. Uno está construyendo capacidad para los trabajos presentes pero también para los trabajos futuros. Cuando uno se organiza, se hace respetar, porque tiene el poder del pueblo”.

Desarrollar o no desarrollar: Una decisión importante

El desarrollo de viviendas sociales es un asunto complicado y caro que ninguna organización comunitaria debería tomarse a la ligera si está pensando en iniciar un fideicomiso de suelo comunitario. “Si te dedicas al desarrollo inmobiliario, tendrás menos tiempo para las actividades de organización comunitaria, que son acumulativas. Para formar una organización vecinal realmente representativa, hace falta mucho

tiempo y una gran dosis de sacrificio. Si tomas el camino más fácil, corres el riesgo de poner en peligro gran parte del poder que has construido a través de los años”.

La experiencia de Boston, por ejemplo, comienza con una moraleja. DSNi intervino cuando el emprendedor original del primer proyecto del CLT se echó atrás. Fue “traumático” para el personal y la junta, dice Smith. Nos tomó muchísimo tiempo y It distracted DSNi from its core functions.” distrajo a DSNi de sus funciones principales”.

La idea de controlar los recursos de desarrollo y tener acceso a las cuotas del emprendedor inmobiliario puede seducir a los grupos de base, dice Lichtash, de WCRP. Pero se debe proceder con extremo cuidado. Convertirse en un emprendedor inmobiliario puede enturbiar las aguas”, dice. En estos negocios millonarios, tienes que poner atención en todos los detalles. Y eso te aleja del trabajo educativo”.

El trabajo inmobiliario es muy duro y especulativo”, continúa Lichtash. Crees que estás consiguiendo una cosa y en realidad consigues otra. Yo le digo a la gente que las primeras asociaciones deben durar bastante tiempo. Es difícil mantener contentos tanto a los inquilinos como a las fuentes de financiamiento”.

Patterson del CLT Sawmill está de acuerdo con esta opinión, y agrega que es particularmente difícil “cumplir con todas las fechas de vencimiento y la presentación de informes sobre las necesidades de financiamiento [del desarrollo inmobiliario]. Siempre me sorprende de la sobrecarga de tareas administrativas que esto requiere”. También aconseja que si no cuadran los números, “lo importante es saber

que puedes retirarte de un proyecto si fuera necesario”.

McNeill de T.R.U.S.T. South LA dice: “Sin duda, el desarrollo inmobiliario tiene su propio lenguaje. Es complejo. Las organizaciones sin fines de lucro que se dedican a esto tienen grandes presupuestos y en general también una cantidad considerable de personal. Tengo mucho respeto por las destrezas que hacen falta para sacar adelante estos negocios. Se requieren unas destrezas muy distintas de lo que hacemos nosotros”.

Otra consideración es que no es fácil actualmente participar en una industria como la de las viviendas sociales. En el entorno de financiamiento actual, muchos de los subsidios que los CLT han utilizado tradicionalmente para desarrollar y administrar sus unidades se han reducido mucho, y es difícil encontrar hipotecas para los compradores potenciales de viviendas. Dice McNeill: “La industria de la vivienda ha sufrido enormes cambios. La realidad es que no hay una oportunidad en la actualidad para que una nueva organización se dedique a este negocio. No cabe duda de que este no es el momento”.

Incluso la administración continúa de un CLT requiere un tipo de relación con los residentes distinta de la que tendría un organizador comunitario. El cobro de las cuotas del emprendedor y de los alquileres puede afectar la relación con los residentes y la dinámica de poder”, dice Smith de DNI. Uno es responsable tanto ante los inquilinos como ante los propietarios de tu comunidad, así que se producen tensiones”, según Lichtash de WCRP. Como comenta Parent de SFCLT: “Los organizadores comunitarios con

frecuencia pintan los problemas como claras opciones morales”, pero cuando administras una propiedad, “hay matices”.

Con la mirada en la meta

Una vez que un grupo comunitario ha determinado que un CLT es la herramienta apropiada para mantener viviendas asequibles para los residentes locales, deberían hacerse las siguientes preguntas: ¿Quién ejercerá el liderazgo para implementar la visión más amplia? ¿Existe ya una organización que esté comprometida y sea capaz de hacerlo, o hay que crear una? ¿Hay grupos comunitarios que ya tengan experiencia en desarrollo inmobiliario y acceso a financiamiento, y que puedan asociarse con un CLT o incluso integrarlo en sus actividades? ¿Cómo puede el nuevo CLT asociarse y apoyar el trabajo de la organización comunitaria, en vez de distraer su labor?

Muchos CLT nuevos están siguiendo el camino de grupos como DSNi y T.R.U.S.T. South LA, estableciendo organizaciones separadas para gestionar las funciones de administración y la propiedad de suelo, y utilizando después la capacidad de emprendedores de viviendas sociales ya existentes por medio de alianzas. Si bien es cierto que cada localidad es distinta, este método parece ser un buen punto de partida para estos grupos, sobre todo si quieren conservar su energía para realizar la importante tarea que originalmente se propusieron: luchar por formar comunidades dinámicas y equitativas. ■

Miriam Axel-Lute es editora de *Shelterforce*, una revista dedicada al campo de desarrollo comunitario. Ha escrito extensamente sobre temas de organización comunitaria y fideicomisos de suelo comunitario. Contacto: miriam@nhi.org.

Dana Hawkins-Simons es una galar-donada periodista que ha publicado innovadoras investigaciones en *U.S. News & World Report*. También fue directora de Iniciativa de Oportunidades de Vivienda en el Instituto Nacional de la Vivienda. Contacto: dana@hawkins-simons.com.

REFERENCIAS

Beckwith, Dave, con Cristina Lopez. 1997. “Community Organizing: People Power from the Grassroots.” *http://comm-org.wisc.edu/papers97/beckwith.htm*

Feldstein, Jill. 2013/14. “Winning a Land Bank We Can Trust.” *Shelterforce*. Otoño/Invierno 2013/14. *www.shelterforce.org/article/3910/winning_a_land_bank_we_can_trust2/*

Horwitz, Staci. 2011. “It’s All About Choice.” *Shelterforce*. *www.shelterforce.org/article/2313/its_all_about_choice/*

Joint Center for Housing Studies. 2015. *State of the Nation’s Housing 2015*. Harvard University. *www.jchs.harvard.edu/research/state_nations_housing*

Oh, Seunghoon, Josh Silver, Annelise Osterberg, y Jaclyn Tules. 2015. *Does Nonprofit Housing Development Preserve Neighborhood Diversity? An Investigation into the Interaction Between Affordable Housing Development and Neighborhood Change*. Manna, Inc. *www.mannadc.org/wp-content/uploads/2015/07/Final_Neighborhood_Impact_Analysis_7_1.pdf*

Olick, Diana. 2014. “Housing Still Too Expensive Despite Positive Signs.” *CNBC.com*, 10 de julio. *www.cnb.com/2014/07/10/housing-still-too-expensive-despite-positive-signs.html*

Shelterforce. 2012. “What’s the Point of Shared-Equity Homeownership in Weak Market Areas?” *Shelterforce*. *www.shelterforce.org/images/uploads/theanswer171-2.pdf*

Schutz, Aaron y Marie G. Sandy. 2011. “What Isn’t Community Organizing.” En *Collective Action for Social Change: An Introduction to Community Organizing*, London: Palgrave McMillan. pp. 31–44.

Thaden, Emily y Greg Rosenberg. 2010. “*Outperforming the Market: Delinquency and Foreclosure Rates in Community Land Trusts*.” Lincoln Institute of Land Policy. *www.lincolninst.edu/pubs/dl/1846_1154_LLA10102%20Foreclosure%20Rates.pdf*

BECAS

El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo anunció a los beneficiarios de las becas C. Lowell Harriss y David C. Lincoln, como parte de un esfuerzo continuo por apoyar la investigación de vanguardia en las áreas de políticas de suelo y tributarias.

BENEFICIARIOS DE LA BECA C. LOWELL HARRISS 2014-2015

Las becas C. Lowell Harriss, creadas en honor al economista de la Universidad de Columbia (1912-2009) que se desempeñó durante décadas en la junta directiva del Instituto Lincoln, apoyan los trabajos de tesis de maestría y doctorado. Este programa, cuya gestión está a cargo del Departamento de Valuación y Tributación y del Departamento de Planificación y Forma Urbana, establece un nexo entre la misión educativa del Instituto Lincoln y sus objetivos de investigación, mediante el apoyo a los becarios en los primeros años de su carrera.

BECAS DAVID C. LINCOLN SOBRE TRIBUTACIÓN DEL VALOR DEL SUELO (LVT) 2014-2015

Las becas David C. Lincoln sobre Tributación del Valor del Suelo (LVT, por su sigla en inglés) fueron establecidas en 1999 para incentivar el en este tema mediante el apoyo a proyectos de investigación importantes. El programa de becas debe su nombre a David C. Lincoln, expresidente de la junta directiva de la Fundación Lincoln y presidente fundador de la junta directiva del Instituto Lincoln, por su interés desde hace mucho tiempo el tema de la LVT. El programa alienta a académicos y profesionales a realizar nuevos trabajos relacionados con la teoría básica de la LVT y sus aplicaciones. Estos proyectos de investigación significan un aporte a los conocimientos y la comprensión de la LVT como un componente de los sistemas fiscales contemporáneos en diferentes países en todo el mundo. Los beneficiarios de las becas DCL 2014-2015 que anunciamos a continuación constituyen el decimoquinto grupo que ha recibido estas becas.

Los beneficiarios de las becas y los temas de sus investigaciones son los siguientes:

Kyoochul Kim *Universidad Estatal de Pensilvania*
Análisis de los efectos de la tributación del valor del suelo sobre el valor del suelo y la intensidad de uso del suelo

Ross Milton *Universidad de Cornell*
La economía política de la estructura del impuesto sobre la propiedad

Alexander Bartik *Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT)*
La eficiencia e incidencia de las mejoras en los servicios que ofrece el municipio: Pruebas derivadas de los datos censales y los valores locales de las propiedades

Lyndsey Anne Rolheiser *Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT)*
Implicaciones tributarias en el municipio por el uso ineficiente del suelo

Alex Anas *Profesor de Economía, Universidad Estatal de Nueva York, sede de Buffalo*
Los efectos de la tributación del valor del suelo en Los Ángeles y París en un modelo de equilibrio general computable

Kevin C. Gillen, *Economista y consultor principal de investigación, Instituto Fels de Gobierno, Universidad de Pensilvania* y **Guy Thigpen**, *Director de investigaciones, Autoridad de Redesarrollo de Filadelfia*
El desarrollo y la aplicación empírica de índices de precios del suelo

Tina Beale *Directora de programas, División de Encuestas sobre Economía y Valuación del Suelo, Universidad Tecnológica de Jamaica*
Rochelle Channer-Miller *Profesora interina, División de Encuestas sobre Economía y Valuación del Suelo, Universidad Tecnológica de Jamaica*
Cadien Murray-Stuart *Profesora titular, División de Encuestas sobre Economía y Valuación del Suelo, Universidad Tecnológica de Jamaica*

Paul Edward Bidanset *Ciudad de Norfolk, Virginia*
Uso de la regresión ponderada a nivel local con funciones simultáneas de ponderación espacial, temporal y de atributos para mejorar la exactitud de los modelos de avalúo a gran escala

Charles J. Gabbe *Universidad de California*
¿Por qué se adoptan las regulaciones y para qué sirven? El caso de Los Ángeles

Andrew McMillan *Universidad de Illinois, sede de Urbana-Champaign*
Después de la crisis de ejecuciones hipotecarias: Cómo medir la recuperación de los barrios y sus factores determinantes

Linda Shi *Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT)*
Regiones resilientes: ¿Experimentos de los EE.UU. sobre la adaptación climática metropolitana?

y **Amani Ishemo** *Profesor adjunto, División de Planificación Urbana y Regional, Universidad Tecnológica de Jamaica*
Hacia el cumplimiento de pago del impuesto sobre la propiedad: Caso de estudio sobre actitudes respecto al pago del impuesto sobre la propiedad en Jamaica

Robert W. Wassmer *Profesor, Departamento de Política y Administración Pública, Universidad Estatal de California, sede de Sacramento*
La tributación inmobiliaria, su componente de valor del suelo y la generación de la "expansión urbana descontrolada": Pruebas empíricas necesarias

Zhou Yang *Profesora interina de Economía, Universidad Robert Morris*
Diferentes efectos de la tributación inmobiliaria de dos tasas: Nuevas pruebas desde Pensilvania