

Land Lines

REVISTA TRIMESTRAL DEL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

ABRIL 2016

Planificación ante catástrofes naturales

- La reconstrucción posterior a una catástrofe
- Planificación exploratoria de escenarios (XSP)
- El impuesto escolar sobre la propiedad corre peligro en Pensilvania



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 DE SUELO es una organización independiente e imparcial cuya misión es colaborar en la solución de los desafíos económicos, sociales y medioambientales en todo el mundo, con el fin de mejorar la calidad de vida mediante enfoques creativos en cuanto al uso, la tributación y la administración del suelo. El Instituto Lincoln, una fundación privada creada en 1946, tiene como objetivo fundamentar el diálogo público y las decisiones sobre políticas de suelo mediante la investigación, la capacitación y la comunicación efectiva. El Instituto Lincoln reúne a académicos, profesionales, funcionarios públicos, gestores de políticas, periodistas y ciudadanos interesados con el fin de integrar la teoría y la práctica y brindar un foro de perspectivas multidisciplinarias sobre políticas públicas relacionadas con el suelo, tanto en los Estados Unidos como en el ámbito internacional.

La revista *Land Lines* se publica con frecuencia trimestral en los meses de enero/febrero, abril, julio y octubre con la finalidad de informar sobre los programas y actividades auspiciados 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@lincolninst.edu

CORREO ELECTRÓNICO PARA SERVICIOS INFORMÁTICOS
help@lincolninst.edu

www.lincolninst.edu

ÍNDICE

ARTÍCULOS DESTACADOS



8



16

8 Medida drástica

El proyecto de ley que eliminaría el impuesto escolar sobre la propiedad en Pensilvania

Un proyecto de ley que eliminaría el impuesto escolar a la propiedad en Pensilvania fue rechazado por sólo un voto en el Senado estatal el otoño pasado. Y sus partidarios no se han dado por vencidos, a pesar de la oposición del gobernador Tom Wolf y de los grupos de defensa de niños y pobres, que sostienen que las escuelas sufrirán si se las obliga a depender del impuesto sobre las ventas y los ingresos, tal como se propone. Los expertos del Instituto Lincoln recomiendan brindar alivio tributario selectivo a los residentes con una mayor carga del impuesto a la propiedad, ya que este impuesto es la fuente más estable y confiable del financiamiento educativo.

Por Denise-Marie Ordway

16 La aceptación de la incertidumbre

Planificación exploratoria de escenarios (XSP) en el sudoeste de Colorado

La planificación para el futuro se ha hecho mucho más incierta en el sudoeste del Colorado, donde imponderables como la sequía, los incendios naturales y las bruscas variaciones del precio del gas natural amenazan la economía y el modo de vida de la región. Por eso, el Consejo del Sudoeste de Colorado se embarcó en 2015 en la planificación exploratoria de escenarios (XSP), una herramienta política emergente que ayuda a las comunidades a vislumbrar futuros posibles en la presencia de incertidumbres irreductibles.

Por John Wihbey

DEPARTAMENTOS

2 Mensaje del presidente

¿Quién pagará nuestro futuro urbano?

5 Tecnocidad

Foro de planificación comunitaria en línea de CoUrbanize

Por Rob Walker

24 Perfil académico

Laurie Johnson y Robert Olshansky comparten 50 años de experiencia en la planificación para la recuperación ante catástrofes naturales.

30 Nuevo libro

Un buen impuesto: temas legales y de política del impuesto sobre la propiedad en los Estados Unidos.

Por Joan Youngman

31 Nuevo informe sobre enfoque en políticas de suelo

Catastros para la planificación y el desarrollo urbano en América Latina

Por Diego Alfonso Erba y Mario Andrés Piumetto

33 Tributo

En memoria de Joan Elise Rehtin Lincoln



Foto de portada:
A través del programa URBANbuild de la Universidad de Tulane en Nueva Orleans, los estudiantes diseñan y construyen viviendas certificadas por LEED, como esta que se encuentra en Faubourg Delassize. Crédito: Clarence Williams, III.



¿Quién pagará nuestro futuro urbano?

Los seres humanos han tenido una relación de amor y odio con la urbanización desde hace cientos de años. A mediados del siglo XVIII, en los albores de la Revolución Industrial, los campos y las tierras de pastoreo de uso común estaban cercados con el fin de obligar a los campesinos a realizar trabajo asalariado y vivir en los asentamientos informales de las ciudades industriales europeas. Estas personas, arrastradas en contra de su voluntad a la vida urbana, vivían en pésimas condiciones, hacinadas en viviendas de mala calidad y ahogadas por el humo que emanaba de las fábricas que utilizaban el carbón para funcionar. En el verano, las familias con recursos económicos se retiraban al campo para evitar los ineludibles brotes de peste, cólera, y otras enfermedades. Afortunadamente, al mismo tiempo, muchas de las características negativas

segregar los usos del suelo para que las viviendas estuvieran separadas de las fábricas contaminantes.

Este progreso desembocó en una época, a mediados del siglo XIX, en la que las ciudades del mundo se vieron pobladas con una creciente ola de residentes voluntarios que eran atraídos por las comodidades y el entusiasmo de la vida urbana. Las obras públicas proporcionaban agua y energía directamente a las viviendas. Los nuevos sistemas de transporte trasladaban alimentos y materiales desde las granjas y minas, además de llevar a los trabajadores desde sus hogares al trabajo. Las ciudades florecieron y se convirtieron en la fuerza motriz de las economías nacionales; sin embargo, este nuevo modelo urbano se vio debilitado por dos contradicciones básicas. A medida que reorganizamos nuestro espacio con el fin de alimentar y brindar combustible a las ciudades, también ejercimos una creciente presión sobre nuestros sistemas naturales. Además, como países urbanizados, redujimos la miseria pero aumentamos la desigualdad. Asimismo encontramos nuevas formas de aislar a los ricos de los aspectos negativos de la vida urbana, creando barrios o suburbios urbanos exclusivos.

Durante la primera etapa de la urbanización, innovamos con el fin de resolver el problema de las pestes y enfermedades que eran resultado del hacinamiento de las personas en espacios mal organizados. Durante la segunda etapa, convertimos a nuestras ciudades en lugares brillantes que atraían a nuevos residentes, pero agotamos nuestros sistemas naturales. Redujimos la pobreza, pero aumentamos la desigualdad y la

Tal vez, en el siglo XXI podamos ser lo suficientemente inteligentes para marcar el inicio de una tercera etapa de urbanización, en la que las ciudades brinden respuestas al estrés mundial por el medio ambiente y los países continúen experimentando una reducción en la pobreza, y también un menor nivel de desigualdad.

de la urbanización comenzaron a tratarse por parte de un nuevo invento: el sector público o gobierno municipal. Las obras públicas se crearon para construir caminos y sistemas de alcantarillado, encontrar y proporcionar agua potable y

distancia social entre las personas que habitaban el mismo espacio. Tal vez, en el siglo XXI podamos ser lo suficientemente inteligentes para marcar el inicio de una tercera etapa de urbanización, en la que las ciudades brinden respuestas al estrés mundial por el medio ambiente y los países continúen experimentando una reducción de la pobreza, y también un menor nivel de desigualdad. No obstante, para lograr esto, necesitaremos recalibrar nuestra comprensión de la importante función que cumplimos como individuos a la hora de financiar esta evolución: debemos reafirmar el contrato social mediante el cual pagamos nuestros impuestos al gobierno municipal, quien, a su vez, nos recompensa con bienes y servicios públicos que definen una calidad de vida excepcional.

Fue un reconocimiento a la enorme reputación del Instituto Lincoln y un honor personal que me invitaran a liderar, junto con el Banco Mundial, una de las diez unidades de gestión de políticas dedicadas a la creación de un Nuevo Programa Urbano, que se anunciará en la segunda mitad de este año en Hábitat III, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. Con la ayuda de más de una docena de expertos en políticas a nivel mundial designados por sus respectivos Estados miembro, elaboramos el Documento de Políticas sobre Finanzas y Sistemas Fiscales Municipales, que contiene recomendaciones sobre la forma en que el mundo puede financiar el Nuevo Programa Urbano.

Si usted nunca ha oído hablar de las reuniones de ONU-Hábitat, no se sorprenda: se realizan muy esporádicamente. Estas reuniones tienen lugar cada 20 años y su objetivo es brindar asesoramiento para elaborar políticas nacionales que den como resultado ciudades más seguras, más saludables y más habitables. En 1976, la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, realizada en Vancouver, tuvo como oradores a ilustres pensadores a nivel mundial, como Margaret Mead, Buckminster Fuller y la Madre Teresa. El resultado

Entender a la urbanización de forma correcta es un factor clave para lograr un futuro humano sostenible en el planeta. Entender la urbanización de forma correcta requiere el compromiso de proporcionar servicios básicos a todos los residentes, tanto antiguos como nuevos, de utilizar los recursos naturales de manera más eficiente, y de reducir nuestra huella de carbono. Por último, aunque no menos importante, entender a la urbanización de forma correcta significa encontrar formas de financiarla.

de la conferencia fue el Plan de Acción de Vancouver, que brindó 64 recomendaciones de políticas para que los gobiernos nacionales “adoptaran políticas relativas a los asentamientos humanos y estrategias de planificación espacial que fueran audaces, significativas y efectivas”, con el fin de facilitar un desarrollo urbano de calidad.

En 1996, la conferencia Hábitat II se celebró en Estambul y siguió los pasos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la Tierra) de 1992. Hábitat II se centró en conectar el programa de urbanización con las medidas a nivel mundial dirigidas a promover el desarrollo sostenible. En aquel entonces, los urbanistas se encontraban desilusionados debido a que la Agenda 21 (el plan de acción de políticas elaborado por la Cumbre para la Tierra) casi ni mencionaba a las ciudades y, cuando sí lo hacía, estas se consideraban como parte del problema, no de la solución, para la sostenibilidad mundial. La Agenda de Hábitat que surgió de la conferencia de 1996 propuso un marco de políticas para orientar las medidas nacionales en las próximas dos décadas, con el fin de promover asentamientos urbanos sostenibles. Un avance significativo de Hábitat

Podríamos pedir prestados billones de dólares para invertir en nueva infraestructura, desarrollar nuevas asociaciones entre entidades públicas y privadas, mejorar las transferencias intergubernamentales u obtener los fondos del suelo. Sin embargo, a la larga, todo gasto que realicemos se pagará con fondos que recaudamos de nosotros mismos de una u otra forma.

El consistió en la creación de un marco de compromiso de información, para que los gobiernos nacionales se responsabilizaran de dar cuenta sobre los avances de los objetivos establecidos en la Agenda de Hábitat, un aspecto que se había omitido en el Plan de Acción de Vancouver.

Aunque las anteriores conferencias de Hábitat fueron muy importantes, no generaron el impacto o la divisa cultural a la que aspiraban. Este año, existen varios motivos para creer que Hábitat III, que se realizará en octubre en Quito, Ecuador, será diferente. En primer lugar, hoy en día el planeta es predominantemente urbano: alrededor del año 2007, más de la mitad del mundo ya estaba urbanizada, y las tendencias actuales señalan que el planeta estará urbanizado en un 70 por ciento para el año 2050. La totalidad del crecimiento de la población mundial durante las próximas tres décadas tendrá lugar en las ciudades, lo que añadirá unos dos mil millones y medio de personas. Además, a menos que escojamos otro enfoque, se duplicará la cantidad estimada de 850 millones a 1.000 millones de personas que viven en todo tipo de asentamientos informales en las ciudades de todo el mundo.

En segundo lugar, los gestores de políticas internacionales están comenzando a tomar en serio la urbanización. Este cambio puede verse claramente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG, por su sigla en inglés) recientemente elaborados por los Estados miembro de la ONU,

con el fin de actualizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG) adoptados en el año 2000 para regir las políticas mundiales de desarrollo económico hasta el año 2015. Los SDG establecerán un marco a nivel mundial con la finalidad de promover un desarrollo más efectivo y responsable para 2030. A diferencia de los MDG, los SDG contienen objetivos e indicadores específicos referidos a la urbanización.

En tercer lugar (y más importante), debido a que las naciones miembro tendrá la obligación de informar anualmente el progreso que han alcanzado para lograr los SDG, se tomará muy en serio el proceso de urbanización. Este acuerdo incluye la admisión tácita de que entender la urbanización de forma correcta es un factor clave para lograr un futuro humano sostenible en el planeta. Entender la urbanización de forma correcta requiere el compromiso de proporcionar servicios básicos a todos los residentes, tanto antiguos como nuevos, de utilizar los recursos naturales de manera más eficiente, y de reducir nuestra huella de carbono. Por último, aunque no menos importante, entender la urbanización de forma correcta significa encontrar formas de financiarla. Tal como se establece en el Documento de Políticas: “La salud fiscal de las ciudades es una condición necesaria para gestionar nuestro futuro urbano mundial. La salud fiscal permite a los gobiernos municipales invertir en la infraestructura social y económica que promueve una mayor calidad de vida, sostiene el crecimiento económico y ayuda a los municipios a prepararse ante cualquier crisis natural o financiera y mitigar sus efectos”.

Con el fin de lograr esto, necesitamos incrementar las fuentes de recaudación existentes y encontrar otras nuevas. Y la mayor fuente —antigua y nueva— de generación de ingresos municipales para financiar la urbanización puede encontrarse en el suelo.

Cuando invertimos en infraestructura urbana, posibilitamos los asentamientos urbanos densos

CONTINUADO EN LA P. 31

CoUrbanize: Foro de planificación comunitaria en línea

DESPUÉS DE QUE KARIN BRANDT OBTUVO SU TÍTULO DE Maestría en el Instituto de Tecnología de Massachusetts, notó cierto nivel de frustración en sus antiguos compañeros de planificación. “La idea de generar un cambio, de la que tanto habíamos hablado en la escuela de posgrado, no se estaba concretando”, recordó. Una de las razones era el hecho de que hacer participar al público en general en el proceso de planificación a menudo constituía un desafío.

Mientras tanto, siguió Brandt, sus amigos de otros departamentos de MIT estaban “creando empresas, resolviendo problemas, haciendo cosas realmente interesantes” con la tecnología. Quizás, concluyó, había una superposición útil entre estas dos tendencias divergentes. Quizás se podrían usar tecnologías innovadoras para mejorar los elementos públicos del proceso de planificación. De manera que, en 2013, después de dejar su puesto de analista de investigación en el Instituto Lincoln, Brand fundó coUrbanize junto con su compañero del programa de posgrado de MIT David Quinn, un científico de datos. Este emprendimiento, financiado por capital de riesgo, ofrece una plataforma de comunicaciones enfocada en la planificación y diseñada para facilitar y mejorar la manera en que los planificadores, emprendedores y el público interactúan en proyectos específicos.

El desafío subyacente en este caso era conocido, por supuesto, por cualquier persona involucrada en la profesión, “Una reunión de planificación tradicional, con el micrófono y la lista de oradores, y tres minutos por orador, es importante”, dice Amy Cotter, una veterana del Consejo de Planificación del Área Metropolitana de Boston, y ahora gerente de los programas de desarrollo urbano en el Instituto Lincoln. “Pero su valor es limitado”. En pocas palabras, sólo algunos miembros de la comunidad tienen el tiempo o la predisposición para participar en

este tipo de foros, lo cual limita la perspectiva de lo que la comunidad piensa realmente sobre un emprendimiento inmobiliario o una iniciativa de planificación, y deja muchos comentarios y opiniones potencialmente útiles sin expresar.

En el pasado, algunos consideraban que este paso del proceso de planificación era “más bien un ejercicio técnico”, en el que los datos de los expertos tenían prioridad por sobre la opinión de la comunidad, continúa Cotter. “Pero el área de planificación ha estado pasando por una transición. En este momento, la mayoría de los planificadores piensa que sus planes son mejores y más valiosos si la gente participa”. Pero no es fácil conseguir esta participación.

Ken Snyder, fundador y Director Ejecutivo de la organización sin fines de lucro PlaceMatters, con sede en Denver, observa que en los últimos

CoUrbanize brinda un foro para aquellos que no pueden asistir a las reuniones de planificación: un trabajador del turno de noche, padres que tienen que quedarse en casa o jóvenes de la generación del milenio, a quienes el contexto en línea les resulta más fácil y conveniente.

cinco o diez años se ha generado un movimiento creciente alrededor de la innovación que ha aumentado la participación comunitaria, utilizando nuevas tecnologías. Un ejemplo es la plataforma llamada Engaging Plans (Planes participativos) de Urban Interactive Studio. Otro es CrowdGauge.org, desarrollada por Sasaki Associates y PlaceMatters. Esta última es una “herramienta abierta basada en la web para crear juegos educativos en línea” que pueden ayudar a “resumir, comunicar y clasificar ideas que emergen de un proceso

de visualización e incorporarlas en el proceso de toma de decisiones”. (Snyder ha compilado una lista informal pero muy útil de herramientas e iniciativas de planificación creativas en bit.ly/placematters-tools).

Brandt dice que sus propias investigaciones la han llevado a concluir que los tres actores principales en la mayoría de los proyectos —los planificadores, los emprendedores y la comunidad en general— querían esencialmente lo mismo: mayor transparencia de las otras dos partes. En otras palabras, al mismo tiempo que los planificadores querían más comentarios del público, los ciudadanos frecuentemente sentían que no recibían información suficiente y verdaderamente accesible.

CoUrbanize fue desarrollado con contribuciones directas de planificadores y emprendedores, y la plataforma ofrece una página principal en línea para difundir información pública sobre cualquier proyecto. Esto quiere decir que es al mismo tiempo un foro para recoger las opiniones de la comunidad y un lugar que permite acceder ampliamente a planes y propuestas. Lo más importante es que se propone ser un punto de contacto flexible que suplementa, sin reemplazar, los mecanismos tradicionales y de otro tipo para recabar los comentarios del público.

Uno de los ejemplos más interesantes hasta la fecha ha sido el Plan de Renovación Urbana de Kendall Square en Cambridge, Massachusetts. La Autoridad de Revitalización de Cambridge y la empresa inmobiliaria Boston Properties están colaborando en un esfuerzo público-privado que abarca 100.000 metros cuadrados de nuevos emprendimientos comerciales y residenciales. La empresa de desarrollo inmobiliario, en colaboración con coUrbanize, ha distribuido carteles que preguntaban a los usuarios reales su opinión sobre los usos potenciales del espacio correspondiente. Esto significaba que cualquiera podía enviar sus respuestas por mensaje de texto, y que estas se recopilaran en un foro comunitario en línea de coUrbanize.

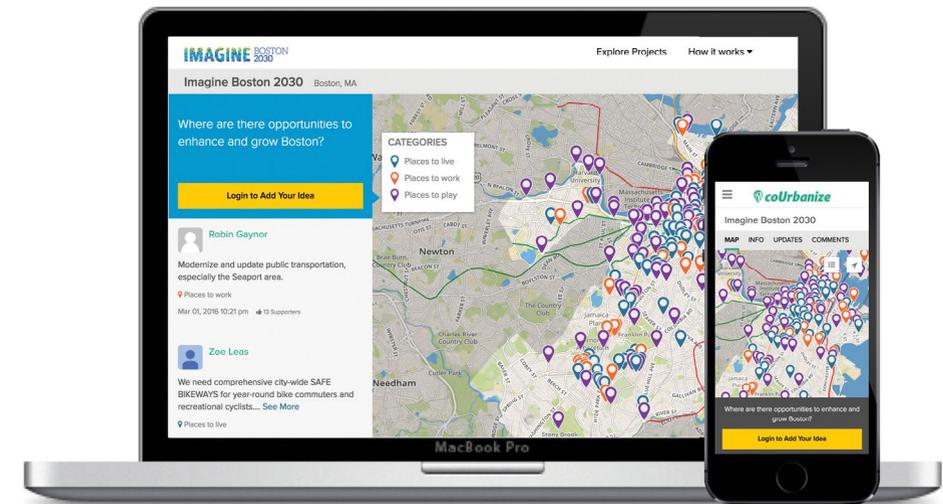
“La gente tiene ideas mucho más interesantes cuando están en un espacio físico”, dice Brandt. “Y la mayoría de la gente no sabe lo que *puede*

decir. Así que es muy útil que se les hagan preguntas específicas”. Este experimento recogió más de 200 comentarios, más datos adicionales de los usuarios del foro que apoyaban o criticaban estos comentarios. El equipo de planificación y desarrollo “realizó cambios en el plan gracias a los comentarios recibidos”, dice Brandt, como el agregado de una cantidad sustancial de viviendas sociales y la inclusión de un “espacio de innovación” que ofrecía precios más bajos que el mercado a empresas en formación (startups) calificadas. Y añade que dentro de poco se concretarán también algunas ideas derivadas de la plataforma para espacios abiertos.

Desde la perspectiva de planificación, la clave está en ampliar la base de opinión. Esto puede dar lugar a ideas que nunca hubieran surgido en una reunión comunitaria tradicional. Pero es más importante aún comprender claramente lo que “la comunidad” desea, respalda u objeta sobre un proyecto en particular, y no recoger sólo lo que piensan las personas que asisten a una reunión pública.

Cotter apunta, con el acuerdo enfático de Brandt, que las reuniones presenciales siguen siendo importantes. Pero una plataforma como coUrbanize brinda un foro para aquellos que no pueden (o simplemente no quieren) participar en este tipo de reuniones: un trabajador del turno de noche, padres que tienen que quedarse en casa o jóvenes de la generación del milenio, a quienes el contexto en línea les resulta más fácil y conveniente. Según Brandt: “Uno de nuestros clientes dice que nuestra plataforma es una reunión comunitaria de 24 horas”. (Es de hacer notar que coUrbanize publica “directrices comunitarias” que requieren que los usuarios/ciudadanos se inscriban con sus nombres reales, para reducir al mínimo los comentarios de planificación equivalentes al spam. “Nuestros socios municipales nos han dicho que los comentarios que reciben de coUrbanize frecuentemente son más apropiados”, dice Brandt).

Para aprovechar al máximo esta accesibilidad, las ciudades o emprendedores inmobiliarios que usan coUrbanize o una plataforma equivalente tienen que volver a pensar en cómo presentar



La ciudad de Boston está usando el coMap de coUrbanize para que los miembros de la comunidad puedan participar digitalmente en la elaboración del primer plan de ordenamiento territorial de la ciudad en 50 años. Crédito: Karin Brandt.

sus ideas. Cotter señala que incluso los términos más básicos como “contratiempo” o “densidad” pueden no significar nada para una persona no experta en la materia. (Como orientación para recoger opiniones de la comunidad, PlaceMatters ha utilizado métodos creativos como la instalación de ventanas emergentes (*popups*) para demostrar los beneficios de una ciclovía protegida en Portland, Oregón, ubicada en un lugar físico real). CoUrbanize ofrece a los planificadores y emprendedores un marco de referencia intuitivo para presentar ideas, tanto con imágenes como con palabras; casi como la página principal de una campaña de Kickstarter.

Por supuesto, los usuarios son los que tienen la responsabilidad de aprovechar la plataforma al máximo. Y como el modelo de negocios de coUrbanize depende en parte de la participación de los emprendedores, Brandt remarca que este tipo de plataforma puede revelar más rápida y eficientemente problemas que en circunstancias normales podrían haber provocado demoras costosas en el proyecto. La mayoría de los clientes y proyectos iniciales de la firma está concentrada en Massachusetts, pero coUrbanize también ha trabajado en Atlanta y otros lugares donde se lo han solicitado. Este año la compañía ampliará su radio de acción a Nueva York y San Francisco.

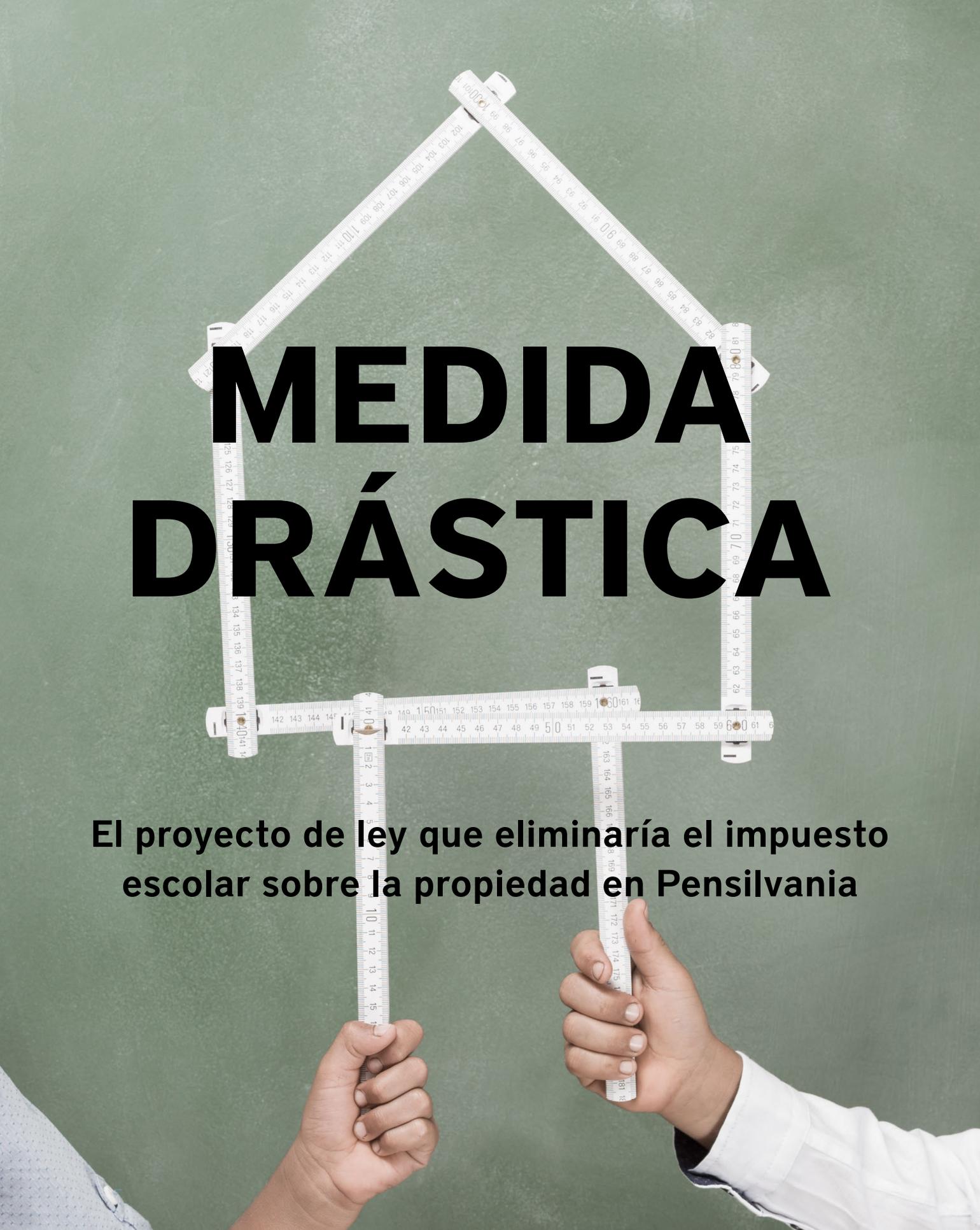
El objetivo, según Brandt, es que “ganen todos los jugadores”. Sin duda, la ganancia potencial para los miembros de la comunidad (los usuarios de coUrbanize, pero también de

La clave está en “brindar a la gente la confianza de saber que se la escuchó y que su opinión será tomada en cuenta”.

otras plataformas que intentan ampliar el proceso de planificación con herramientas tecnológicas) es particularmente intrigante. Y eso, dice Cotter, es algo que los planificadores han estado buscando durante años y que será cada vez más práctico a medida que la tecnología mejore. La clave, dice, está en “brindar a la gente la confianza de saber que se la escuchó y que su opinión será tomada en cuenta”. E incluso si su opinión no se tuviera en cuenta, se debería explicar por qué, y cuáles son las ventajas y desventajas de su propuesta.

“Hay tanta gente que no sabe que puede influir sobre su barrio”, dice Brandt. “No sabe qué es la planificación, y no ha asistido nunca a una reunión”. Quizá la generación actual de plataformas tecnológicas pueda ayudar a cambiar esto: “Hay mucha más gente en línea”, argumenta Brandt, “que los que tienen libres los martes a las 7 de la tarde”. □

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



MEDIDA DRÁSTICA

El proyecto de ley que eliminaría el impuesto escolar sobre la propiedad en Pensilvania

Por Denise-Marie Ordway

EL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD ES UN TEMA TAN CONTENCIOSO EN PENSILVANIA que los residentes de por lo menos 84 grupos de base distintos se han unido para presionar por cambios que incluyen la eliminación del impuesto escolar sobre la propiedad, aunque ello signifique transferir el financiamiento de la educación a otras fuentes que quizá no sean tan confiables.

Una década de reforma fracasada

Especialmente en los últimos años, los residentes y otros propietarios del sexto estado más poblado de los Estados Unidos han acudido a reuniones, han escrito a sus legisladores y han alzado la voz en contra del tributo que los gobiernos locales imponen sobre sus casas, suelo y otras propiedades. Los ciudadanos de Pensilvania soportan una de las cargas tributarias más fuertes del país, y muchos propietarios frustrados se quejan de que el impuesto sobre la propiedad es demasiado alto. Las tasas del impuesto sobre la propiedad han seguido aumentando, a pesar de que la mediana de ingresos de los hogares se ha estancado o reducido en la mayoría de las ciudades del estado. Mientras tanto, la legislatura estatal aprobó una reforma del impuesto sobre la propiedad en 2006 que no ha dado los resultados esperados, en parte por no ceder a los residentes el control que querían sobre la porción más grande de su factura de impuesto sobre la propiedad: la parte que financia las escuelas públicas, que en algunas comunidades supera la mitad de todo el impuesto. Bajo la Ley de Alivio al Contribuyente, cada junta escolar tiene que obtener la aprobación de los electores antes de poder adoptar una tasa tributaria que exceda un cierto límite, actualizado con la inflación. Durante años, sin embargo, docenas de distritos escolares han eludido un referendo electoral mediante la solicitud de exenciones especiales al Departamento de Educación de Pensilvania.

Estas inquietudes son prioritarias para los legisladores. Pero los dirigentes estatales reco-

nocen que un cambio en el sistema del impuesto sobre la propiedad es mucho más complejo de lo que parece. Si se recorta el impuesto a algunos grupos de personas, habrá que aumentarlo a otros, a menos que los líderes puedan encontrar nuevas fuentes de ingresos para generar por lo menos la misma cantidad de dinero necesario para la educación pública, la protección policial, la recolección de basura y otros servicios gubernamentales locales. Hoy en día, los distritos escolares, los condados y las municipalidades de

El proyecto de ley 76 del Senado de Pensilvania, también conocido como Ley de Independencia del Impuesto sobre la Propiedad, se propone recortar significativamente el impuesto sobre la propiedad al eliminar la porción destinada a las escuelas. Por una diferencia mínima, la medida no obtuvo los votos suficientes el año pasado para pasar el Senado de Pensilvania, pero sus patrocinadores quieren forzar otro voto este año.

Pensilvania dependen en gran parte del impuesto sobre la propiedad. De hecho, las escuelas estatales dependen del impuesto sobre la propiedad más que las escuelas de la mayor parte del resto del país. Alrededor del 45 por ciento de los fondos que pagan por las escuelas públicas en la mancomunidad de Pensilvania provienen del impuesto sobre la propiedad, según datos de la Oficina del Censo de los EE.UU. para el año fiscal 2013. En todo el país, alrededor del 37 por ciento de los ingresos de los distritos escolares provino del impuesto sobre la propiedad ese año.

Si bien los legisladores de Pensilvania reconocen la necesidad de hacer reformas, no han elaborado aún un plan que cuente con el acuerdo de residentes, gobiernos locales, comunidad de negocios y otras partes interesadas.

Ley de Independencia del Impuesto sobre la Propiedad

En los últimos años han surgido múltiples propuestas que fueron rechazadas una a una. Un proyecto de ley controvertido introducido en 2015 propone unos de los cambios más drásticos de cualquier reforma del impuesto sobre la propiedad en los últimos años. El proyecto de ley 76 del Senado de Pensilvania, también conocido como Ley de Independencia del Impuesto sobre la Propiedad, se propone recortar significativamente el impuesto sobre la propiedad al eliminar la porción destinada a las escuelas. Por una

Los impuestos escolares sobre la propiedad serían reemplazados por un impuesto más alto sobre las ventas, un impuesto sobre el ingreso personal más alto y otros cambios. Los promotores de la ley esperan que estas nuevas fuentes de financiamiento generen los miles de millones de dólares al año necesarios para ayudar a pagar a los maestros y al personal escolar, manteniendo así en funcionamiento los 500 distritos escolares públicos del estado. Este año académico se estima que los impuestos escolares sobre la propiedad recaudarán \$13.700 millones de dólares en todo el estado, según proyecciones de la Oficina del Procurador Independiente de la Legislatura publicadas a fines de 2014.

El senador estatal Mike Folmer, que tiene dos hijos y siete nietos, es uno de los más activos defensores de esta ley. Folmer ha dicho que hace falta un cambio drástico porque los impuestos han subido significativamente en partes de Pensilvania, dejando a algunos residentes con dificultades para pagar sus facturas. Las familias quieren ayuda. “Cuando voy a una casa, llamo a la puerta de un residente cualquiera y digo ‘¡Hola! He venido a informarle sobre el proyecto de ley 76 del Senado’, y me hacen pasar a su casa. . . Me dicen, ‘¿Sabe qué? Estoy de acuerdo con usted. Me parece bien’”, dice Folmer, que vive en Lebanon City. “Están abrumadoramente a favor. Pensándolo bien, no recuerdo que nadie me haya dicho que está en contra”.

Los ciudadanos de Pensilvania han expresado su preocupación por el impuesto sobre la propiedad. Una encuesta realizada en la primavera de 2015 por Franklin & Marshall College en Lancaster indicó que el 77 por ciento de los electores cree que hay que reformar el sistema tributario. La mayoría de los participantes de esa encuesta —el 60 por ciento— dijo que favorecería un plan para aumentar el impuesto estatal sobre el ingreso del 3,07 por ciento al 3,7 por ciento, si con eso se redujera su impuesto sobre la propiedad en US\$1.000.

Entre los que defienden este tema firmemente está Kelly Sharp, de Grantville, quien dice que casi perdió su casa hace algunos años porque estaba desempleada y no podía pagar su impuesto sobre la propiedad. En ese momento tenía dinero

suficiente para cubrir el pago de su hipoteca, pero no para cubrir también su impuesto sobre la propiedad. Después de batallar con el banco por varios meses, finalmente pudo negociar pagos mensuales al alcance de su bolsillo. Actualmente, esta madre de cinco hijos es gerente de la cantina de base local de veteranos de guerra. Si bien ella y su esposo ahora tienen trabajos de tiempo completo, seguirá siendo un problema conseguir los US\$6.814,80 dólares que tienen que pagar de impuesto sobre la propiedad este año por su casa de cinco dormitorios. Sharp dice que se quiere mudar a un estado menos caro. “Simplemente ya no podemos quedarnos”, dice. “Este impuesto es una locura a muchos niveles. No sólo por la cantidad, sino por el poder y la autoridad que la gente tiene para destruirnos con estos impuestos”.

Hay muchas razones por las que el proyecto de ley 76 del Senado ha obtenido el respaldo de decenas de miles de propietarios en todo el estado, dice David Baldinger, vocero de la Coalición de Asociaciones de Contribuyentes de Pensilvania, una organización que representa los grupos de base que están luchando contra los impuestos para la educación. Si bien muchas personas mencionan su frustración por el aumento del impuesto sobre la propiedad y el miedo a perder sus casas, otras creen que es más justo financiar las escuelas usando impuestos sobre las ventas y el ingreso, porque hay una mayor proporción de gente que paga esos impuestos, dice Baldinger. Señala que los residentes pueden controlar lo que pagan en impuestos sobre las ventas, que también pagan decenas de millones de visitantes que viajan a Pensilvania todos los años.

“Sin lugar a dudas, [los propietarios] saben que ahorrarán dinero si se libran del impuesto escolar sobre la propiedad”, dice Baldinger, un jubilado de Reading cuya factura del impuesto sobre la propiedad asciende a alrededor de US\$8.000 por año, de los cuales alrededor de US\$6.500 corresponde al distrito escolar local. Sin embargo, no se ha efectuado ningún análisis legislativo reciente para calcular si los propietarios ahorrarían dinero en caso de que el estado reemplazase el impuesto escolar sobre la propiedad con un mayor impuesto sobre las ventas y sobre el ingreso, y cuánto ahorrarían.

Oposición al proyecto de ley 76 del Senado

A pesar del apoyo de muchos propietarios, el gobernador de Pensilvania Tom Wolf se opone al proyecto de ley 76 del Senado, y docenas de organizaciones se han movilizado también en contra de la medida. Entre ellas están los grupos de defensa de los niños y los pobres, como la Asociación de Educación Estatal de Pensilvania, Ciudadanos Públicos para los Niños y la Juventud, el Consejo Eclesiástico de Pensilvania y la Coalición contra el Hambre. Algunos opositores objetan porque la ley aumentaría el impuesto sobre el ingreso personal del 3,07 por ciento actual al 4,34 por ciento. El proyecto de ley propone aumentar el impuesto sobre las ventas del 6 al 7 por ciento, así como también ampliar la lista de bienes tributables para incluir algunas prendas de vestir, ciertos tipos de comida, servicios de guardería y medicamentos de venta libre.

La comunidad empresarial también se ha manifestado en contra de la medida. La Cámara de Negocio e Industria de Pensilvania ha expresado su preocupación de que un mayor impuesto sobre las ventas afectaría a las empresas locales, sobre todo a las tiendas minoristas en comunidades que limitan con Delaware, que no tiene impuesto sobre las ventas, y Maryland, donde la tasa es del 6 por ciento.



Niños de Wellsboro, Pensilvania, reunidos en la sala del senado estatal en Harrisburg durante una visita guiada al Capitolio. Crédito: Hamilton-Gibson Children and Youth Choir.

El Centro de Presupuesto y Políticas de Pensilvania ha dicho que la eliminación del impuesto escolar sobre la propiedad es una respuesta extrema a un problema limitado. Ha urgido a los legisladores que reformen el sistema tributario realizando cambios específicos que no causen daño a las escuelas.

diferencia mínima, la medida no obtuvo los votos suficientes el año pasado para ser aprobado por el Senado de Pensilvania, pero sus patrocinadores quieren forzar otra votación este año. El proyecto cuenta con el respaldo de ambos partidos y también de la Asociación de Corredores Inmobiliarios de Pensilvania, además de grupos como la Campaña Tricondado para la Libertad y la Asociación de Contribuyentes del Condado de Lower Bucks. Bajo el proyecto de ley 76 del Senado, los impuestos escolares sobre la propiedad se irían abandonando paulatinamente. Los distritos con deudas podrían seguir recaudando una pequeña cantidad, pero sólo lo suficiente para financiar los pagos anuales de su deuda, y sólo hasta que la deuda existente se termine de pagar. La legislación permite a los distritos recaudar un impuesto local sobre el ingreso del trabajo o sobre el ingreso personal para programas y proyectos específicos, pero estos planes requerirían la aprobación de los electores.



El gobernador de Pensilvania Tom Wolf visita una clase en la Escuela Primaria Stonehurst Hills del Distrito Escolar de Upper Darby en mayo de 2015. Foto cortesía de la oficina del gobernador.

Kathy Swope, presidenta de la Asociación de Juntas Escolares de Pensilvania, criticó el proyecto de ley porque permite que las grandes corporaciones y otras empresas dejen de pagar el impuesto escolar sobre la propiedad. Una porción significativa de los impuestos escolares sobre la propiedad se recauda de propiedades comerciales e industriales del estado. En el distrito escolar de la ciudad de Filadelfia, por ejemplo, más del 44 por ciento de la propiedad se clasificó como comercial o industrial en 2012, según un análisis del Centro de Presupuesto y Política de Pensilvania. “La tributación funciona mejor cuando se distribuye entre muchos contribuyentes”, dice Swope. “No estoy seguro de que la mejor manera de resolver este problema sea eximir a las empresas de su obligación de contribuir”.

En noviembre de 2015, se realizó una votación preliminar sobre el proyecto de ley 76 del Senado y casi fue aprobado. Después de más de una hora de debate, el voto de los legisladores terminó empatado 24 a 24. El vicegobernador estatal, Mike Stack, como presidente del Senado, emitió un voto de desempate en contra, hecho que ocupó la primera página de los periódicos en todo el estado. Pero los patrocinadores del proyecto van a intentarlo de nuevo. El senador David G. Argall, que es el patrocinador principal, ha dicho que un resultado tan estrecho de la votación demuestra la importancia de recortar los impuestos en Pensilvania.

Un vocero de Argall dice que el Senador piensa presentar la medida a consideración de sus pares en los próximos meses. Y el proyecto de ley 76 del Senado puede tener una mayor posibilidad de ser aprobado esta vez. Uno de los copatrocinadores estuvo ausente en la última votación, y también faltó un senador recién electo que probablemente esté a favor de la ley, según las noticias locales. “En cada sesión seguimos recibiendo respaldo de todos los rincones del estado”, dijo Argall, un republicano que representa a 95 municipalidades en los condados de Berks y Schuylkill, en una declaración preparada de antemano. “Tengo noticias para el gobernador y para el vicegobernador que votó en contra de nosotros: No nos vamos a dar por vencidos”.

No se sabe bien cuánto apoyo tiene el proyecto de ley 76 del Senado en la Cámara de Representantes. Pero el gobernador Tom Wolf ha dicho que está preocupado por que el proyecto de ley 76 del Senado no recaudaría el dinero suficiente, dijo su secretario de prensa, Jeffrey Sheridan. Si bien Wolf quiere ofrecer a los residentes alivio en el pago del impuesto sobre la propiedad, también quiere mejorar el financiamiento de las escuelas, más allá de lo recaudado por medio del impuesto sobre la propiedad. El gobernador ha pasado el último año tratando de aumentar el financiamiento de la educación, en un esfuerzo por revertir el recorte de mil millones de dólares que se hizo en el presupuesto escolar cuando asumió sus funciones a comienzos de 2015. Sheridan dice que estos recortes del presupuesto fueron en gran medida la razón por la que los distritos escolares tuvieron que aumentar las tasas del impuesto sobre la propiedad, además de aumentar el tamaño de las clases y reducir los puestos docentes.

En marzo del año pasado, Wolf presentó una propuesta de presupuesto para 2015–2016 que aumentaba la participación del financiamiento estatal de las escuelas públicas al 50 por ciento por primera vez desde la década de 1970, según un comunicado de prensa de su oficina. Hoy el estado paga mucho menos, alrededor del 36 por ciento, según los datos recopilados en el año fiscal 2013, los más recientes disponibles del Centro Nacional de Estadísticas Educativas. Un

informe conjunto publicado el verano pasado por la Asociación de Administradores Escolares de Pensilvania y la Asociación de Funcionarios de Empresas Escolares de Pensilvania indica que la participación del estado en el financiamiento de la educación se ha reducido desde 2008–2009, a pesar de que los distritos escolares tienen que cubrir aumentos en el costo de la educación especial, las pensiones de los empleados y las prestaciones de salud, entre otros rubros. “La razón por la cual no podríamos simplemente eliminar el impuesto sobre la propiedad en Pensilvania es que la participación estatal es inadecuada”, dice el vocero del gobernador. “Esto es algo que hemos heredado. Es desafortunado que los distritos se vean obligados a aumentar el impuesto sobre la propiedad, y eso es lo que estamos tratando de arreglar”.

El plan de gastos original para 2015–2016 de Wolf incluía cambios en el impuesto sobre la propiedad que hubiera recortado la tasa específicamente para los propietarios residenciales. Proponía reducir el impuesto sobre la propiedad en US\$3,8 millones en todo el estado y reducir el impuesto escolar sobre la propiedad para el propietario promedio en más de la mitad. Casi 300.000 hogares de personas de la tercera edad no tendrían que pagar el impuesto escolar sobre la propiedad. Como el proyecto de ley 76 del Senado, la propuesta de Wolf se hubiera basado en un aumento del impuesto sobre las ventas y sobre el ingreso para cubrir el costo del cambio. Ese plan de gastos, sin embargo, fue descartado en medio de las tensas negociaciones presupuestarias en curso con la legislatura. Wolf introdujo un segundo presupuesto estatal en febrero que no incluía cambios en el impuesto sobre la propiedad.

La confiabilidad del impuesto sobre la propiedad

Mientras los dirigentes de Pensilvania discuten sobre la mejor manera de reformar el sistema del impuesto sobre la propiedad, funcionarios de otras partes del país están lidiando con problemas similares. Por ejemplo, un comité del Senado de Texas está organizando reuniones en todo el estado

para examinar opciones para aliviar la carga del impuesto sobre la propiedad antes de efectuar recomendaciones a los legisladores. El gobernador Pete Ricketts de Nebraska propuso recientemente un paquete de alivio del impuesto sobre la propiedad que, entre otras cosas, trata de limitar cuánto puede crecer el valor del suelo agrícola y hortícola. A fines del año pasado, el Comité de Finanzas e Impuestos de la Cámara de Representantes de Florida consideró brevemente un plan para reemplazar el impuesto sobre la propiedad por un impuesto mayor sobre las ventas.

A medida que sigue el debate, economistas y otros expertos se han puesto en contacto con los dirigentes estatales para ayudarles a comprender las investigaciones realizadas sobre estrategias tributarias y advertirles sobre las consecuencias de recortar el impuesto sobre la propiedad como una fuente clave de recaudación, sobre todo para las escuelas públicas. Andrew Reschovsky, economista y *fellow* del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, dice que el impuesto sobre la propiedad es generalmente una fuente de financiamiento mucho más estable y confiable durante una recesión que los impuestos sobre las ventas y

En vez de abandonar el impuesto escolar sobre la propiedad, los legisladores de Pensilvania deberían hacer el impuesto más atractivo para los propietarios. Una manera de hacerlo es por medio de programas “fusible”, que ofrecen reducciones fiscales a individuos con cargas tributarias elevadas.

el ingreso. Está en contra de desvincular el financiamiento de la educación del impuesto sobre la propiedad.

Reschovsky, que también es profesor emérito de la Universidad de Wisconsin-Madison, ha escrito extensamente sobre el impuesto a la propiedad. En un informe publicado en 2014 explora la dependencia de los estados del impuesto sobre la propiedad para financiar la educación pública y concluye que los datos de recaudación tributaria demuestran “la estabilidad duradera del impuesto sobre la propiedad”. Además, él y la

La aceptación de la incertidumbre

Planificación exploratoria de escenarios (XSP)
en el sudoeste de Colorado

En esta foto aérea de Durango, Colorado, vista desde la cima del Monte Smelter en agosto de 2015, el río Animas está teñido de naranja después de un vertido de aguas residuales en la Mina Gold King. Crédito: Michele Zebrowitz.

Por John Wihbey

ENTRE LOS ESCARPADOS PICOS DE LAS MONTAÑAS DE SAN JUAN, en el cuadrante noreste de la frontera regional de Four Corners, hay un grupo de cinco condados en el sudoeste de Colorado cuyos nombres evocan la historia rica y diversa de la región: Montezuma, San Juan, La Plata, Dolores, y Archuleta.

También es diversa la manera de vivir y la economía de la región, desde el turismo y la agricultura hasta la extracción de combustibles fósiles. Menos de 100.000 personas habitan esta heterogénea y montañosa región. Las ciudades de Durango y Cortez representan un poco de vida semiurbana relativamente bulliciosa, pero el resto de esta zona de 17.000 km², aproximadamente el tamaño del estado de Connecticut, está salpicada por pequeños pueblos de montaña y dos reservas indígenas.

En estas comunidades remotas, la planificación del futuro se ha hecho mucho más incierta en el siglo XXI, ya que el comodín del cambio climático y el comportamiento caprichoso de la industria energética han reducido las apuestas seguras. Desde muchos puntos de vista, es cada vez más difícil hacer pronósticos fundamentados sobre las décadas futuras, desde los precios e ingresos impredecibles de la industria del gas natural hasta las bruscas variaciones en la acumulación de nieve, que afectan por igual al caudal de los ríos, las cosechas y la temporada de esquí. Y muchas variables están fuertemente interconectadas.

“Nuestra pregunta más importante tiene que ver con la vulnerabilidad a la sequía”, dice Dick White, concejal de Durango. “Nuestra agricultura y el turismo podrían quedar completamente trastornados si llega a suceder una sequía prolongada, con muchos incendios naturales”.

Reconociendo la necesidad de una mayor coordinación política, un grupo regional de entidades gubernamentales formó el Consejo de Gobiernos del Sudoeste de Colorado a fines

de 2009 para hacer frente a los desafíos más importantes y buscar oportunidades de colaboración. Sin embargo, no ha quedado claramente definida en términos políticos la hoja de ruta para lograr estabilidad, sostenibilidad y prosperidad económica.

Los interrogantes podrían simplemente superar el alcance de las herramientas de planificación convencionales, dicen los observadores. La disciplina de planificación regional, por supuesto, se ha ejercido desde hace muchas décadas, pero los procedimientos, plantillas y modelos empleados, desde los métodos “visionistas” a los “normativos”, “predictivos” o de “líneas de tendencia”, no siempre permiten luchar contra las incertidumbres irreductibles.

Desde muchos puntos de vista, es cada vez más difícil hacer pronósticos fundamentados sobre las décadas futuras: desde los precios e ingresos impredecibles de la industria del gas natural hasta las bruscas variaciones en el manto de nieve, que afectan por igual al caudal de los ríos, las cosechas y la temporada de esquí.

Por eso, el Consejo del Sudoeste de Colorado se embarcó el año pasado en un proceso de asociación intensiva con Western Lands and Communities, un programa conjunto del Sonoran Institute y el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, para desarrollar una herramienta de política emergente que incorpore la propia idea de incertidumbre: la Planificación Exploratoria de Escenarios (*Exploratory Scenario Planning* o XSP). A diferencia de los procesos de planificación normativos o tradicionales, este no trata de lo preferible (una expresión de valores comunitarios) sino de lo que podría ocurrir más allá del control de los planificadores involucrados.

El objetivo de estos talleres es extender los límites de lo posible manteniéndonos al tiempo dentro de límites realistas. No queremos planificar escenarios tan extravagantes que los miembros de la comunidad no puedan imaginarse viviendo en ellos.

XSP requiere que los participantes identifiquen las fuentes más importantes de incertidumbre en su comunidad y que usen estos desafíos para imaginar escenarios alternativos para el futuro. Mientras que las formas más tradicionales de planificación de escenarios normalmente llegan a considerar sólo de dos a cuatro escenarios, el Consejo del Sudoeste de Colorado creó ocho escenarios durante sus sesiones de XSP.

A comienzos de 2015, consultores, expertos y gestores de políticas regionales se reunieron en la ciudad de Durango para despejar una cuestión fundamental para la generación de escenarios relevantes: “Dada la posibilidad de una sequía prolongada en el tiempo y su impacto ambiental potencial, ¿cómo podría la región de estos cinco condados desarrollar una economía más versátil?”

Esta pregunta, que el grupo consideró mediante un metódico proceso comunitario, fue el foco de un extenso proceso de recopilación y análisis de datos. Esta investigación culminó en dos talleres estructurados para explorar una variedad de “futuros” regionales, es decir, las maneras posibles y verosímiles en que podría desarrollarse la vida en el sudoeste de Colorado. El horizonte temporal se fijó en 25 años, es decir, hasta el año 2040.

Los participantes consideraron los impactos interrelacionados de varias áreas críticas de incertidumbre, como la duración de una sequía potencial, los niveles locales de producción de gas natural y el precio del petróleo.

La idea central subyacente de la metodología de XSP es reunir a las partes interesadas para

generar un proceso de planificación de múltiples pasos que imagine muchos futuros y formule las conclusiones estratégicas correspondientes. Sus pasos metodológicos son básicamente los siguientes: primero, formular una serie de preguntas centrales; después, identificar y clasificar de forma precisa las fuerzas del cambio; a continuación, crear narrativas sobre los posibles escenarios y sus implicaciones; y finalmente formular respuestas activas y discernir las acciones que se podrían utilizar para responder a estos múltiples escenarios. Este proceso, dice Miriam Gillow-Wiles, directora ejecutiva del Consejo de Gobiernos del Sudoeste de Colorado, creó una nueva manera de ayudar a planificadores y gestores de políticas a imaginar las dinámicas regionales. “Creo que con esto el consejo de gobiernos ya no es simplemente otra organización gubernamental o de desarrollo económico más, porque estamos haciendo algo distinto”, dice.

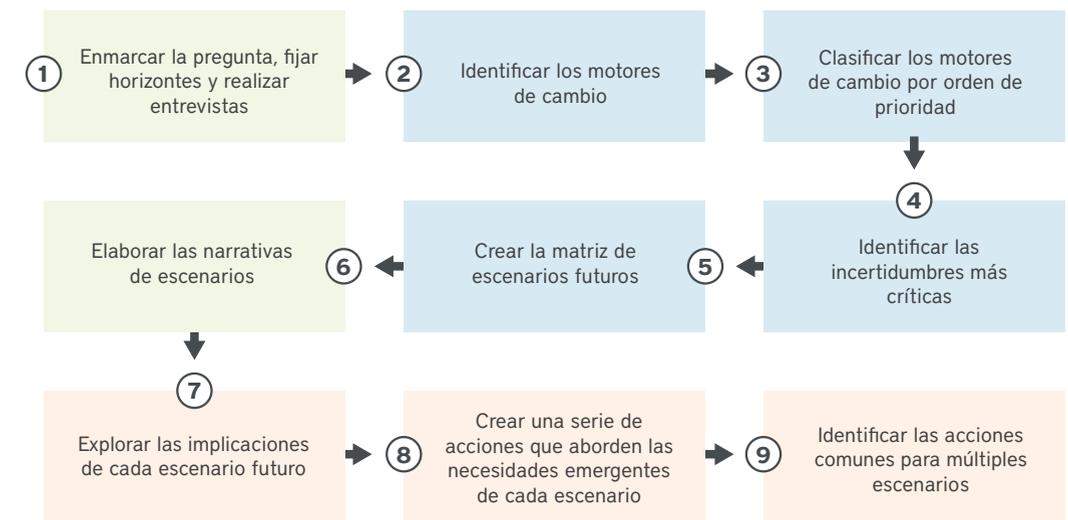
El proyecto fue otro paso del Sonoran Institute y el Instituto Lincoln para ajustar el concepto y en última instancia demostrar el valor de la planificación exploratoria de escenarios (que tiene sus raíces en la administración de empresas y la esfera militar) en el contexto de la planificación urbana y regional. Se han explorado otros estudios de caso recientes en Arizona central, la Cuenca Superior del río Verde y el pueblo de Sahuarita, justo al sur de Tucson, Arizona.

“Esto es algo que no sólo es una buena idea desde el punto de vista intelectual”, dice Peter Pollock, gerente de Western Programs en el



Los incendios naturales causados por la sequía, como el incendio de Little Sand, que arrasó hasta zonas lejanas del Bosque Nacional de San Juan en mayo 2012, están entre las incertidumbres irreductibles que desafían a los planificadores en el sudoeste de Colorado. Crédito: USFS/Handout/Corbis.

FIGURA 1
PROCESO DE PLANIFICACIÓN EXPLORATORIA DE ESCENARIOS



Fuente: Southwest Water Resources Consulting.

Instituto Lincoln. “Agregaré un valor real al proceso de planificación comunitaria para tratar con problemas reales”.

Una gama de futuros

En el sudoeste de Colorado hay que lidiar con problemas reales y realmente difíciles, ya que la región enfrenta una serie desalentadora de cambios simultáneos, según un informe de 2015 titulado “*Motores de cambio en el Oeste Intermontañas*” (*Driving Forces of Change in the Intermountain West*), preparado como parte del proceso de planificación exploratoria de escenarios. Algunos son demográficos: el influjo de la población, con un mayor porcentaje de la población hispana, combinado con la urbanización. Otros tienen que ver con la naturaleza “incierto y compleja” de las industrias de energía, afectadas por los patrones volátiles de la economía mundial.

El Concejal White de Durango City dice que él y sus colegas dirigentes han tenido que reflexionar mucho sobre estos cambios a medida que la ciudad considera una variedad de proyectos de infraestructura, desde ampliar el sistema de tratamiento de aguas servidas hasta aumentar el tamaño del aeropuerto. White, exprofesor de astronomía de Smith College que se jubiló temprano y se mudó al Oeste para involucrarse en

políticas medioambientales, fue un miembro clave del grupo que se reunió en Durango el año pasado como parte del Consejo de Gobiernos del Sudoeste de Colorado.

“Uno se enfrenta a esta amplia gama de futuros posibles, y no sabe realmente qué camino tomar”, dice. “La idea es identificar los riesgos mayores y las mejores políticas de las que no tengamos que arrepentirnos”.

Para White, el ejercicio de imaginarse cómo las distintas condiciones de sequía podrían afectar toda la economía regional ayudó a aclarar los temas. “Conceptualmente, creo que esta es una herramienta política extraordinariamente útil”, dice. Las cuestiones de la red de alcantarillado y la infraestructura del aeropuerto se pudieron analizar posteriormente desde una nueva perspectiva: “Hemos podido analizar estas dos decisiones a través de la lente de la planificación [exploratoria] de escenarios”. Dadas las incertidumbres sobre el futuro, White dice estar decidido a hacer inversiones que proporcionen flexibilidad a los gestores de políticas del futuro, en caso que necesiten realizar más cambios en la infraestructura.

Las acciones y estrategias finales de “bajo nivel de arrepentimiento” identificadas por las partes interesadas fueron: mejorar la coordinación con las agencias federales de administración de bosques; establecer sociedades público-



El ferrocarril de trocha angosta de Durango y Silverton, diseñado en la década de 1880 para transportar plata y oro desde las Montañas de San Juan, ahora transporta a turistas para que vean el espectacular paisaje del sudoeste de Colorado. Crédito: Oficina de Turismo del Área de Durango.

privadas para promover el uso de biomasa y biocombustibles; hacer una evaluación de los suelos disponibles para desarrollar; identificar nuevas oportunidades para aumentar los recursos hídricos de aguas subterráneas; cobrar los costos reales del servicio de agua y tarifas realistas; y apoyar a las pequeñas empresas y a las incubadoras agrícolas.

Esas conclusiones y las nuevas perspectivas asociadas muchas veces no son fáciles de conseguir, conceden los planificadores y participantes. La planificación exploratoria de escenarios, como demostró el proyecto del sudoeste de Colorado, puede ser un proceso muy exigente.

Hannah Oliver, que co-coordinó el esfuerzo de planificación de escenarios como gerente del programa Western Lands and Communities en el Sonoran Institute, recuerda haber viajado por toda la región del sudoeste de Colorado para poder conocer sus tierras y sus gentes, haciendo muchas entrevistas con partes interesadas. Y ello solamente para preparar el trabajo de base

(llamado “evaluación de temas”) de las reuniones con los participantes.

El objetivo de estos talleres es extender los límites de lo posible manteniéndonos al tiempo dentro de límites realistas. “No queremos planificar escenarios tan extravagantes que los miembros de la comunidad no puedan imaginarse viviendo en ellos”, dice. El proceso intenta generar lo que Oliver y su co-coordinador Ralph Marra, de Southwest Water Resources Consulting, llaman momentos “ajá” de descubrimiento. En este caso, los participantes llegaron a comprender las profundas implicaciones de una producción menor de gas, sequías severas y variaciones bruscas en el precio del petróleo, junto con su efecto en cadena sobre el turismo y la agricultura, y su profundo impacto en la economía regional. Se dieron cuenta de que el sudoeste de Colorado podría enfrentar un futuro muy distinto si se produjeran ciertas condiciones verosímiles.

“Sales exhausto”, dice Oliver de un taller inicial típico. “Para los participantes es como ir a un campo de entrenamiento militar. La gente que sale del taller dice: ‘Nunca he tenido que pensar de esa manera’”.

Para los miembros de la comunidad, sin duda puede hacer falta mucha concentración para

considerar todas las variables. “Creo que toda la planificación de escenarios —si X, entonces Y— es una manera realmente útil de analizar las cosas”, dice Gillow-Wiles. “Pero el proceso en sí puede ser un desafío, porque hay tantas incógnitas”.

Enseñanzas

Una clave del éxito, en todo caso, es reunir a una amplia gama de personas en la misma sala. En una región grande y geográficamente dispersa, esto puede ser un desafío. “Es realmente importante tener una diversidad de opiniones”, dice Oliver, quien ahora es planificadora municipal en Phoenix. “Porque lo que obtienes de estos talleres es tan bueno como lo que pones”.

Algunos participantes del sudoeste de Colorado sugieren que si se hubiera enmarcado el ejercicio más directamente en el desarrollo económico o en un tema de infraestructura más específico (en vez de la sequía), habrían participado más gestores de políticas. “A veces es difícil conseguir que los miembros de las juntas directivas se compenetren con ejercicios abstractos”, dice Willow-Giles, “en vez de con algo más tangible como: ‘¿Qué haremos dentro de 25 años con nuestros sistemas de tránsito para satisfacer las necesidades de una población en constante crecimiento?’”.

De manera similar, White advierte que la capacidad para generar impulso y energía comunitaria no es automática. “Si tuviera que extraer una enseñanza”, señala, es que “hay que esforzarse mucho para asegurar que se tienen representantes realmente diversos en ambos extremos del proceso”.

La región del sudoeste de Colorado tiene su propia cuota de temas candentes, como la política sobre el cambio climático y la dinámica de las compañías de hidrocarburos, pero los participantes señalaron que evitaron estos temas durante el proceso de XSP. (Muchos hicieron notar que la sequía llevaba afectando a la región mucho tiempo, incluso antes de la Revolución Industrial; es más, los antiguos indígenas Pueblo probablemente abandonaron sus conocidas viviendas en los riscos de Mesa Verde debido a las condiciones de sequía).

Pollock dice que una de las virtudes de la XSP es que permite, e incluso alienta, las opiniones conflictivas que pueden hacer el proceso más inclusivo, tanto en términos de proceso como de resultados. Minimiza las discusiones sobre cuál es el futuro “correcto” y ayuda a crear apoyo a la acción entre el grupo diverso que se ha reunido para desarrollar estrategias. “Creemos que esta es una manera de desactivar las cuestiones políticas que hacen que nuestro proceso público sea demasiado rencoroso y difícil”, dice.

Al incorporar ideas diversas desde el inicio del proceso, y aceptar abiertamente la incertidumbre, la planificación exploratoria de escenarios puede generar al final menos sorpresas para una comunidad, según Uri Avin, profesor de investigación y director del Centro de Planificación y Diseño del Centro Nacional de Crecimiento Inteligente de la Universidad de

“Creo que lo que les provocó una gran sacudida fue comprender que la industria del petróleo y el gas quizás no existan para siempre. Una de las cosas más importantes de la que se dieron cuenta fue lo mucho que dependían del dinero de la producción de gas natural para obtener servicios básicos”.

Maryland. “Los que se oponen a una cierta visión final pueden aparecer una vez elaborado el plan de visión y ponerse en contra”, dice. “Por el contrario, los escenarios exploratorios tienden a invitar a la disensión y el debate de forma explícita, y a la construcción de escenarios que incluyan otros puntos de vista”.

Una de las duras verdades que puede emerger de un proceso tan abierto y sincero es la realidad de que se puede producir un cambio negativo bajo condiciones futuras muy verosímiles. Oliver dice que los participantes se dieron cuenta, en efecto, de que había que escudriñar ciertas suposiciones lineales sobre el futuro económico de la región.

“Creo que lo que les provocó una gran sacudida fue comprender que la industria del petróleo y el gas quizás no existan para siempre”, dijo Oliver. “Una de las cosas más importantes de la que

se dieron cuenta fue lo mucho que dependían de los ingresos de la producción de gas natural para obtener servicios básicos. Se dieron cuenta que si el petróleo y el gas desaparecieran, ya no podrían ofrecer tantos servicios”.

Avin dice que la XSP opera como una especie de antídoto a la noción tradicional de los planes como fórmula mágica. Pero, políticamente, no es fácil vender realismo. “Puede ser necesario aceptar la decadencia o el cambio, y eso puede no ser agradable, pero será inevitable si ocurren ciertas cosas”, dice. “Así que la traba inicial para los planificadores es la de estar convencidos de haber comprendido el problema y persuadir a sus jefes, los funcionarios electos, de que esta es una buena manera de planificar, y que el beneficio se obtendrá a largo plazo”.

“Tenemos que aprender a vivir con la incertidumbre, lo cual no es una posición cómoda para la gente ni para los planificadores”.

Armando Carbonell, director del Departamento de Planificación y Forma Urbana del Instituto Lincoln, dice que en una era en que hay que tener en cuenta ciertos factores como el cambio climático, los planificadores y el público tienen que reconsiderar cada vez más la manera de conceptualizar el futuro. “La clave estriba en cómo se piensa sobre la incertidumbre”, dice. “Estaremos mejor si aceptamos la incertidumbre y el hecho de que es irreductible. Tenemos que aprender a vivir con la incertidumbre, lo cual no es una posición en absoluto cómoda para la gente o los planificadores”:

El proceso puede ser, por así decirlo, “más largo en el corto plazo”, dice Avin, pero “más corto en el largo plazo”, si las comunidades deciden su estrategia basándose en condiciones realistas. “Puede ser un proceso más riguroso y difícil, pero vale la pena porque se explora una gama de posibilidades que hasta cierto punto nos protege del futuro”, dice.

El documento de trabajo de 2014 del Instituto Lincoln titulado “*Planificación exploratoria de escenarios: Lecciones aprendidas en terreno*”

(*Exploratory Scenario Planning: Lessons Learned from the Field*), de Eric J. Roberts del Instituto de Construcción de Consenso, llega a ciertas conclusiones preliminares obtenidas a partir de una variedad de otros proyectos nacionales, concentrándose tanto en lo que funcionó bien en otros contextos como en los desafíos habituales que se plantearon. Los participantes generalmente elogian el diseño del proceso y el trabajo de contextualización de los escenarios, dice Roberts, pero la capacidad de la organización auspiciante tiene que estar a la altura de los desafíos.

Una herramienta adaptativa y evolutiva

Si uno se separa del proyecto de Colorado y otras pruebas piloto recientes, queda claro que la incorporación de la planificación exploratoria de escenarios en el marco de la planificación tradicional de suelo dista mucho de haberse completado, a pesar de su poder y potencial. Parte de la solución pasa por difundir esta metodología más ampliamente y aumentar el acceso a sus instrumentos. El informe de 2012 del Instituto Lincoln titulado “*Acceso abierto a las herramientas de planificación de escenarios*” (*Opening Access to Scenario Planning Tools*) examina este proceso evolutivo. Señala que “la aparición de herramientas nuevas y mejoradas de planificación de escenarios en los últimos 10 años ofrece la promesa de que su uso vaya en aumento y que el objetivo de brindar acceso abierto al potencial pleno de las herramientas de planificación de escenario se encuentra a nuestro alcance”.

Uno de los coautores del informe, Ray Quay, investigador del Centro de Decisión para una Ciudad del Desierto de la Universidad Estatal de Arizona, dice que ha estado utilizando la metodología de planificación exploratoria de escenarios desde hace 20 años. Si bien ve que los planificadores de recursos, aguas y bosques la usan, todavía no se ha popularizado entre los planificadores de suelo y los urbanistas. “Pienso que indudablemente en ciertas situaciones puede ser muy útil”, dice Quay.



En el siglo XIV, los antiguos indígenas Pueblo probablemente abandonaron Mesa Verde, su morada entre los acantilados desde el año 500 A.D. —ahora Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO y parque nacional en el condado de Montezuma— debido a las condiciones de sequía que todavía hoy suponen un desafío para el turismo y la agricultura de la región. Crédito: Oficina de Turismo del Área de Durango.

Otra barrera contra una adopción más amplia es que no se ha distinguido esta metodología de otros tipos más conocidos de planificación de escenarios, según Carbonell, del Instituto Lincoln. “Cuando uno dice ‘planificación de escenarios’, la mayoría de la gente en el campo de la planificación piensa en Envision Utah, los grandes planes de visión regionales que sirven para que la gente se ponga de acuerdo en una cierta visión preferida del futuro”, dice.

La “genealogía” intelectual de XSP se remonta a la Red de Negocios Globales (*Global Business Network*) de comienzos de la década de 1990, y sus raíces más profundas se encuentran en el trabajo de planificación de escenarios de Royal Dutch Shell que, según la leyenda, produjo estrategias muy exitosas, señala Carbonell. “El desafío estriba en transferirla del campo de la estrategia de planificación corporativa y empresarial, y difundirla más allá de unos pocos expertos”, dice. “Por eso es tan importante trabajar sobre el método y hacerlo más accesible y eficiente”.

En general, el desafío sigue siendo incorporar plenamente la metodología al mundo de la planificación. “Creo que fundamentalmente estamos tratando de hacer dos cosas”, dice Carbonell. “Estamos tratando de transferir un modelo de planificación empresarial a un modelo de planificación comunitaria, así que sin duda hay diferencias en el modelo de gobierno y la cantidad de gente a la que hay que hacer participar. El otro factor es la escala, el tamaño de la comunidad y el área que uno tiene que integrar. La planificación de escenarios ha surgido principalmente del nivel regional”.

Las preguntas pertinentes serán si las comunidades de menor escala tienen o no el conocimiento, los datos y la voluntad de participar; en última instancia, se trata de saber si XSP es la herramienta “apropiada para las decisiones que se tienen que tomar”, dice Carbonell.

A medida que se use con más frecuencia la planificación exploratoria de escenarios en la

CONTINUADO EN LA P. 33

Laurie Johnson es una planificadora urbana internacionalmente reconocida, especializada en la recuperación y gestión de riesgos por catástrofes. Es científica visitante encargada de proyectos en el Centro de Investigaciones de Ingeniería Sísmica del Pacífico de la Universidad de California-Berkeley; es presidente del directorio del Comité Nacional de Asesoramiento de los EE.UU. para la Reducción de Riesgos Sísmicos; y forma parte del comité directivo de la organización *Geotechnical Extreme Event Reconnaissance*.

Robert Olshansky es profesor y director del Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Su campo de docencia e investigación gira en torno al uso del suelo y la planificación medioambiental, con énfasis en la planificación ante catástrofes naturales. Ha publicado gran cantidad de material sobre planificación para la recuperación posterior a las catástrofes; planificación y políticas para el riesgo sísmico; planificación de laderas y políticas sobre deslizamiento de tierras; y evaluación del impacto medioambiental.

A lo largo de los años, Laurie y Rob han sido coautores de varias publicaciones, tales como *Opportunity in Chaos: Rebuilding After the 1994 Northridge and 1995 Kobe Earthquakes (Una oportunidad en medio del caos: la reconstrucción después de los terremotos de Northridge en 1994 y Kobe en 1995)* y *Clear as Mud: Planning for the Rebuilding of New Orleans (Tan claro como el barro: Planificación para la reconstrucción de Nueva Orleans)*. En el presente artículo, los autores hablan sobre su colaboración y su trabajo en un libro y en el informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo del Instituto Lincoln de próxima aparición, *After Great Disasters: How Six Countries Managed Community Recovery (Después de una gran catástrofe: cómo hicieron seis países para gestionar la recuperación de sus comunidades)*.

50 años de planificación para la recuperación ante catástrofes

LAND LINES: Ustedes dos juntos suman más de 50 años de experiencia trabajando en el campo de la planificación para la recuperación ante catástrofes. ¿Qué los llevó a cada uno a especializarse en esta área?

ROBERT OLSHANSKY: Siempre he estado interesado en los aspectos de la planificación urbana en las catástrofes: cómo diseñar ciudades que coexistan con estas fuerzas, cómo ser más estratégicos y pragmáticos a la hora de generar políticas de reducción de riesgos, y cómo responder adecuadamente a los acontecimientos naturales cuando ocurren. Sin embargo, hasta mediados de la década de 1990, siempre me enfoqué en la planificación y las políticas previas a las catástrofes.

Todo cambió con los “terremotos gemelos” que tuvieron lugar el 17 de enero de 1994 en Northridge, California, y el 17 de enero de 1995 en Kobe, Japón. Observaba detenidamente el proceso de recuperación en Los Ángeles cuando, al cumplirse un año de la catástrofe de Northridge, el terremoto de Kobe me ayudó a entrever lo que una catástrofe de verdaderas grandes proporciones podría infligir a un área urbana moderna. Un mes más tarde, me encontré con Laurie Johnson en una conferencia, donde descubrimos nuestros intereses en común en aprender algo de estas dos catástrofes, y así comencé este camino.

Pronto me di cuenta de que la recuperación es, paradójicamente, la manera más efectiva de mitigar los riesgos a largo plazo, ya que las catástrofes aumentan la conciencia sobre las fuerzas naturales y ayudan a generar los recursos para atacar el problema. También descubrí que las catástrofes brindan a los planificadores oportunidades únicas para mejorar el entorno urbano. A la inversa, si no estamos preparados para estas oportunidades, podríamos llegar a atascarnos en nuestros nuevos errores por años.



Incendios en la mañana del terremoto en Kobe, Japón, el 17 de enero de 1995. Crédito: Ikuo Kobayashi.

Como planificador, veo la recuperación como uno de los mayores desafíos de nuestra profesión, ya que abarca todas las complejidades multidisciplinarias de nuestro campo y nos brinda algunas de las mayores oportunidades para corregir nuestros errores del pasado. Sin embargo, el proceso transcurre en un marco de tiempo muy estrecho, en medio de tensiones y frustraciones de consideración, lo que lo vuelve particularmente difícil de gestionar. Cada nueva situación de recuperación representa un caso de estudio multifacético en sí mismo.

LAURIE JOHNSON: Antes de comenzar a colaborar con Rob, estudié Geofísica y, luego, Planificación urbana. Poco después de graduarme en 1988, me mudé al área de la Bahía de San Francisco, donde trabajé para William Spangle y George Mader, pioneros en la planificación del uso del suelo en áreas geológicamente peligrosas. Cuando ocurrió el terremoto de Loma Prieta en 1989, nos involucramos más activamente con las ciudades del área de la Bahía en la recuperación posterior a la catástrofe y las cuestiones de reconstrucción.

Con el apoyo de la Fundación Nacional de Ciencias, realizamos una de las primeras confe-

La recuperación es, paradójicamente, la manera más efectiva de mitigar los riesgos a largo plazo, ya que las catástrofes aumentan la conciencia sobre las fuerzas naturales y ayudan a generar recursos para atacar el problema.

rencias de su clase sobre la reconstrucción posterior a un terremoto, que tuvo lugar en la Universidad de Stanford en 1990. Asistieron a la conferencia planificadores de ciudades de todos los Estados Unidos con probabilidad de sufrir terremotos, quienes aprendieron de planificadores que habían liderado las medidas de reconstrucción posteriores a los mayores terremotos urbanos del mundo, ocurridos en Skopje, Macedonia (antigua Yugoslavia, 1963); Managua, Nicaragua (1972); Friuli, Italia (1976); El Asnam, Argelia (1980); Ciudad de México (1985); y Armenia (1988). Fue precisamente durante esos años cuando comencé a interesarme por la reconstrucción de las comunidades, particularmente por cómo mejorar la capacidad de los gobiernos municipales para

gestionar y liderar la recuperación posterior a una catástrofe.

LL: Laurie, usted tiene un doctorado en Informática por la Universidad de Kioto. ¿Por qué decidió ir a estudiar a ese lugar?

LJ: Ya había intentado comenzar con un trabajo de doctorado un par de veces a comienzos de mi carrera; sin embargo, finalmente las estrellas se alinearon en 2006, cuando el profesor Haruo Hayashi me invitó a unirme al centro de investigación de catástrofes que él lideraba en la Universidad de Kioto. Me retrasé nuevamente cuando fui a trabajar con el plan de recuperación posterior a Katrina durante el período 2006-2007. No obstante, resultó que la experiencia de recuperación en Nueva Orleans ofreció una oportunidad de intercambio enriquecedor con colegas japoneses que habían estado profundamente involucrados en la recuperación de Kobe. Al principio, mi idea era comparar los enfoques que los Estados Unidos y Japón tenían sobre la gestión de la recuperación ante catástrofes de gran escala y utilizar este análisis para mi tesis, pero finalmente realicé un análisis comparativo de la gestión de recuperación en tres ciudades de los Estados Unidos: Grand Forks (Dakota del Norte), Los Ángeles (California) y Nueva Orleans (Louisiana). Realmente valoré la oportunidad que tuve de reflexionar sobre los distintos enfoques adoptados por los Estados Unidos con mis colegas de Japón, quienes, debido a que provenían de un sistema de gobierno diferente, me ayudaron a identificar varios elementos conflictivos derivados de las políticas y otros vacíos que, de otra manera, no hubiera podido apreciar.

LL: Rob, después del huracán Katrina, usted y Timothy Green llevaron a cabo una investigación para el Instituto Lincoln sobre el programa *Road Home*, que entregó más de 8 mil millones de dólares a propietarios de viviendas en Nueva Orleans para reparar sus hogares o vendérselos al estado. En esta investigación, ustedes observaron que los residentes de las áreas más inundadas eran los que con mayor probabilidad se mudarían de esas zonas (ver Green y Olshansky,

“Homeowner Decisions, Land Banking, and Land Use Change in New Orleans after Hurricane Katrina”, 2009). ¿Sabe usted si ese patrón (que sugiere una respuesta muy racional ante el riesgo) ha permanecido en el tiempo?

RO: De hecho, observamos que la profundidad de la inundación era la variable que mayor correlación tenía con la decisión de vender y mudarse. El valor de la vivienda, los ingresos, la raza y los años de ocupación no fueron factores significativos, al menos a la escala de los datos que manejamos. Este es un resultado positivo en términos de políticas destinadas a las inundaciones y, ciertamente, es mejor que haber descubierto que la profundidad de la inundación no tenía efecto alguno sobre el comportamiento de los propietarios. Sin embargo, aún no queda claro si los patrones reales de reconstrucción han cambiado, ya que los datos sencillamente no están disponibles. No obstante, visualmente, las áreas de la ciudad que presentan un menor nivel de reconstrucción se encuentran, generalmente, en las zonas más bajas, donde se produjo la mayor cantidad de daños. Así que puedo responder que sí: esta situación parece reflejar una respuesta racional ante el riesgo de inundación.

Por otro lado, los motivos de dicha respuesta pueden variar entre los diferentes grupos de ingresos. Creo que muchos de los lotes en zonas bajas pero de altos ingresos fueron adquiridos posteriormente por compradores que construyeron viviendas en ellos, mientras que muchos propietarios de bajos ingresos que intentaron reconstruir sus hogares no tuvieron los recursos económicos para hacerlo. Por lo tanto, para poder afirmar que la mayoría de las personas se comportó de manera “racional” frente al riesgo de inundación deberíamos tener en cuenta un contexto más amplio. Además, aunque la profundidad de la inundación tuvo una correlación positiva con la decisión de vender, la mayoría de los propietarios de viviendas en las zonas más inundadas de la ciudad (del 52 por ciento al 79 por ciento, dependiendo del lugar) optaron aun así por permanecer en el lugar y reconstruir sus hogares.



Este parque vecinal, creado mediante un proyecto de reajuste de suelo a gran escala, se encuentra en el distrito de Rokkomichi, en la zona este de Kobe. El parque incluye un centro de reuniones comunitario que almacena artículos necesarios en caso de catástrofe. Crédito: Laurie Johnson.

LL: ¿Cuáles son los desafíos que enfrentan los programas de compra de propiedades, como *Road Home*, y otras estrategias de reubicación destinadas a evitar la recurrencia de pérdidas catastróficas?

LJ: En los Estados Unidos, la práctica de la compra de propiedades en terrenos inundables posterior a una catástrofe está bastante establecida. Los programas de compra voluntarios están dirigidos por lo general a hogares unifamiliares que se encuentran dañados en más del 50 por ciento a raíz de una inundación, o que se encuentran dentro de la zona inundable con proyección de 100 años establecida por la Agencia Federal de Gestión de Emergencias (FEMA). Sin embargo, las fuentes federales de financiamiento para catástrofes, como el programa de subsidios para la mitigación de riesgos de FEMA, también requieren que las áreas en las que se encuentran las viviendas que se comprarán permanezcan como espacios abiertos o tengan algún otro uso sin ocupación. De esta manera, si las comunidades inundadas tienen pocas viviendas disponibles o pocas oportunidades para construir en terrenos baldíos, tanto los precios de alquiler como de venta de las viviendas en esa área pueden aumentar de manera considerable, y los residentes

pueden tomar la decisión de mudarse, lo que representaría un freno a las economías municipales.

Por su propia naturaleza, las grandes catástrofes trastornan los sistemas físicos, sociales, económicos e institucionales de las comunidades a las que afectan. Un programa de compra de propiedades de gran alcance puede crear otra ola de trastornos que se propague a todos estos sistemas si no se diseña y gestiona de manera adecuada. En tiempos de normalidad, dichos sistemas no se encuentran bajo tal estrés ni están tan estrechamente relacionados, por lo que los trastornos causados por un proyecto de desarrollo o abandono del mismo generalmente no son tan graves como en los tiempos de catástrofe.

El caso de Grand Forks, en Dakota del Norte, es uno de los mejores ejemplos de planificación y administración integral de la recuperación, tanto de lugares como de personas. Después de la inundación de 1997, la ciudad trabajó junto con socios federales y estatales y con el sector privado con el fin de adquirir terrenos e instalar infraestructura y servicios para un nuevo barrio residencial que se construiría en tierras más altas, y los propietarios de las viviendas sujetas a compra

tuvieron la prioridad de reubicarse en dicho barrio. Esto ayudó a mantener a los residentes dentro de la comunidad y estabilizar los precios de las viviendas. Grand Forks también se asoció a su municipio vecino, East Grand Forks, en Minnesota, así como también a agencias federales y estatales, para agregar más de 890 hectáreas de suelo que se obtuvieron mediante la compra de viviendas y los proyectos de protección de diques. La posterior construcción de áreas verdes permanentes a lo largo del río Rojo ha posibilitado un cambio a mejor en los centros administrativos y económicos de ambas ciudades. Sin embargo, debo enfatizar que esta transformación de ninguna manera fue fácil: llevó más de 10 años lograrla, y requirió un liderazgo, una colaboración y un apoyo sostenidos.

LL: Laurie y Rob, el Instituto Lincoln ha estado preocupado durante algunos años por dos fuerzas a nivel mundial: el cambio climático y la urbanización. ¿Es probable que los acontecimientos climáticos y los desarrollos urbanos

en lugares de riesgo aumenten la exposición a las catástrofes? ¿Estamos preparados para enfrentar esto?

RO: Las catástrofes, particularmente las que se dan en las áreas costeras, actualmente representan un problema internacional importante, independientemente de estas dos fuerzas impulsoras. Es un problema actual, no futuro. Muchas de las ciudades más pobladas en todo el mundo son puertos en deltas fluviales o estuarios, y muchos sectores de estas ciudades se encuentran por debajo del nivel del mar. Además, muchas personas viven en islas barrera costeras. Estas zonas costeras son azotadas por grandes tormentas varias veces en un siglo. Después de cada una de estas tormentas, aprendemos importantes lecciones que luego olvidamos rápidamente.

La antigua ciudad amurallada de Bhuj, devastada por el terremoto ocurrido en el estado de Gujarat, India, en 2001, se reconstruyó mediante un proceso integral de planificación y reajuste de suelo. Aunque el antiguo centro presenta una menor densidad, sigue siendo una zona urbana dinámica y es mucho más segura que antes. Crédito: Robert Olshansky.



Mientras tanto, las ciudades de todo el mundo están creciendo (tanto en población como en una mayor urbanización), lo que empeora el problema, ya que muchas más personas están expuestas, gran parte del crecimiento urbano se da en las zonas más bajas y, en muchas ciudades, la construcción rápida y densa es de baja calidad. Aunque el cambio climático exagera toda esta situación, permítanme utilizar el cambio climático como un signo de exclamación que cierra este argumento, en lugar de abrirlo. Así que mi respuesta es no: la mayoría de los lugares no están preparados adecuadamente, ni para las tormentas que experimentamos actualmente ni para la creciente cantidad de marejadas ciclónicas costeras que se esperan en el futuro.

LL: Ustedes han concluido recientemente un importante proyecto de investigación para el Instituto Lincoln, partiendo de casos de estudio relacionados con la recuperación ante catástrofes en seis países. ¿Podrían comentarnos algo acerca de estos casos y la razón por la que los seleccionaron?

RO: Nos enfocamos en las medidas de recuperación implementadas en China, India, Indonesia, Japón, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. El punto que tienen en común estos casos es que se trató de catástrofes de grandes proporciones que afectaron gravemente las áreas urbanas, y todos ellos ofrecen lecciones que resultan relevantes para otros países, particularmente los Estados Unidos. Con excepción de China, todos los países con los que trabajamos poseen instituciones democráticas, en las que participan una gran variedad de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para llevar a cabo la recuperación. Mi interés particular tenía que ver con los casos de reubicación, que siempre son difíciles de lograr en sociedades democráticas. Elegimos el terremoto de 2001 en Gujarat, India, debido al proceso de reajuste de suelo que llevaron a cabo y la cantidad de daños que provocó en las áreas rurales, a una escala similar a la de la zona central de los Estados Unidos. India es también un caso interesante porque sus antecedentes de catástrofes ilustran un proceso de

Estas zonas costeras son azotadas por grandes tormentas varias veces en un siglo. Después de cada una de estas tormentas, aprendemos importantes lecciones que luego olvidamos rápidamente. Mientras tanto, las ciudades en todo el mundo están creciendo, lo cual empeora el problema, ya que muchas más personas están expuestas, gran parte del crecimiento urbano se da en las zonas más bajas y, en muchas ciudades, la construcción rápida y densa es de baja calidad.

aprendizaje en cuanto a las políticas, en un país de grandes proporciones sujeto al riesgo de catástrofes. Indonesia es interesante por la misma razón: probablemente es el mejor ejemplo de una evolución rápida de las políticas y la práctica como resultado del aprendizaje obtenido de muchísimas catástrofes. Además, el terremoto y el tsunami ocurridos en 2004 en Banda Aceh, en medio de un conflicto armado, es una de las mayores catástrofes sufridas en la historia moderna. Al momento de ocurrir esta catástrofe, decidimos investigar el tsunami en el océano Índico, ya que nos proporcionaba una oportunidad para observar cómo se llevaban a cabo medidas de recuperación en varios países simultáneamente. En China, nos atrajo la gran escala del terremoto ocurrido en 2008 en la provincia de Sichuan y su relación con los procesos continuos de urbanización y cambios en el uso del suelo.

LL: Tanto Rob como yo ya habíamos escrito numerosos trabajos sobre la planificación de la recuperación ante catástrofes de muchas ciudades de los Estados Unidos y Japón. Por lo tanto, para este nuevo libro, decidimos adoptar un punto de vista más amplio de los enfoques de ambos países acerca de la gestión de la recuperación. Con respecto a los Estados Unidos, abordamos la evolución de las políticas de recuperación posteriores a los ataques al World Trade Center,

La recuperación después de una catástrofe de grandes proporciones siempre es compleja y nunca es lo suficientemente rápida para los residentes afectados. Sin embargo, este proceso puede mejorarse estableciendo expectativas realistas desde el principio de una catástrofe y trabajando para restaurar las comunidades y sus economías de manera rápida y equitativa, mediante la convocatoria de todas las partes interesadas.

al huracán Katrina y al huracán Sandy; todos estos casos involucraban una considerable cantidad de fondos federales y la centralización de las autoridades federales y estatales. En el caso de Japón, consideramos brevemente la reconstrucción de Tokio después del terremoto y el incendio que devastaron la ciudad en 1923, los cuales marcaron a fuego tanto la filosofía como las políticas de gestión de catástrofes del país. Analizamos, además, de qué manera esta experiencia influyó en el enfoque adoptado por el gobierno para financiar y gestionar la recuperación posterior al terremoto de 1995 y al terremoto y el tsunami de 2011.

En nuestro libro también revisamos la recuperación ante catástrofes adoptada en Christchurch, Nueva Zelanda, a raíz de la devastadora serie de terremotos ocurridos entre 2010 y 2011, que causaron una continua y generalizada licuación del suelo, desprendimientos de rocas y hundimiento del suelo. Al investigar acerca de este caso de estudio, recordé cuál había sido mi primera pasión profesional: encontrar distintos enfoques en la planificación del uso del suelo en áreas geológicamente peligrosas. El gobierno de Nueva Zelanda ha adoptado un liderazgo muy activo en la recuperación, lo que convierte a este país en un muy buen caso de estudio para compararlo con otros enfoques nacionales que describimos en el libro.

LL: Teniendo en cuenta estos casos de estudio, ¿cuáles son los aspectos clave que pueden mejorar los planificadores y gestores de políticas con el fin de prepararse para la recuperación después de una catástrofe?

RO: En cada uno de estos casos, los gobiernos enfrentaron una gran incertidumbre y tuvieron que equilibrar las tensiones entre restaurar rápidamente lo que ya existía y realizar mejoras de forma deliberada. Los planificadores y gestores de políticas deben reducir dicha incertidumbre mediante la búsqueda de diferentes formas de financiamiento, la elaboración de procedimientos claros, la simplificación de procesos burocráticos, la divulgación de información al público y la participación de todas las partes interesadas, con el fin de brindar fundamentos para tomar buenas decisiones y diseñar buenas políticas. En el libro proporcionamos varias recomendaciones que reflejan ciertos principios en común: prioridad de la información, participación de las partes interesadas y transparencia.

LJ: La recuperación después de una catástrofe de grandes proporciones siempre es compleja y nunca es lo suficientemente rápida para los residentes afectados. Sin embargo, este proceso puede mejorarse estableciendo expectativas realistas desde el principio de una catástrofe y trabajando para restaurar las comunidades y sus economías de manera rápida y equitativa, mediante la convocatoria de todas las partes interesadas (residentes, comerciantes, propietarios, aseguradoras, empresas de servicios públicos, etc.) para que participen en el proceso. De esta manera, los gobiernos pueden resolver los problemas preexistentes, garantizar la gobernabilidad de la recuperación a largo plazo y reducir el riesgo de futuras catástrofes.

RO: No obstante, antes que pretender una recuperación inteligente, deberíamos pensar de antemano las estrategias para gestionar futuras catástrofes. Esta es una buena manera de mejorar la resiliencia comunitaria: la capacidad de sobrevivir, adaptarse y recuperarse de acontecimientos extremos. □

Mensaje del presidente

CONTINUADO DE LA P. 4

y multiplicamos exponencialmente el valor de dicho suelo. La base fiscal que genera este suelo con más valor, así como las mejoras realizadas en el mismo, es la mayor y más antigua fuente de recaudación municipal que tienen las ciudades, instrumentada mediante el impuesto sobre la propiedad. No obstante, una nueva fuente de ingresos casi no explotada es la recuperación del incremento del valor del suelo que la infraestructura pública genera a favor de los propietarios privados, lo que se conoce como “recuperación de plusvalías”. Como hemos observado en América Latina, el incremento del valor del suelo generado por la inversión pública casi siempre multiplica la inversión en sí. La recuperación de una parte del incremento del valor del suelo puede ser muy útil a la hora de financiar la infraestructura que necesitaremos para recibir en nuestras ciudades a otros dos mil millones y medio de residentes hacia mediados del siglo.

Paradójicamente, nos resistimos mucho más a los impuestos basados en el suelo que a otras fuentes inferiores de ingresos. Aunque el impuesto sobre la propiedad es la fuente de ingresos municipales más estable, continúa representando una parte relativamente pequeña de los presupuestos municipales; además, debido a que este impuesto generalmente es el mayor tributo directo que pagan los propietarios, sufre constantemente el ataque del público. Los electores captan el apoyo de los gobiernos estatales, provinciales y nacionales para limitar la capacidad que tienen los municipios de recaudar el impuesto sobre la propiedad, imponiendo límites a las tasas, jugando con las valuaciones del suelo, o ambas cosas. Y cuando lo logran, socavan el avance del que puede decirse que es el más importante para alejarnos de nuestro pasado salvaje: el gobierno municipal.

Como hemos observado en América Latina, el incremento del valor del suelo generado por la inversión pública casi siempre multiplica la inversión en sí. La recuperación de una parte del incremento del valor del suelo puede ser muy útil a la hora de financiar la infraestructura que necesitaremos para recibir en nuestras ciudades a otros dos mil millones y medio de residentes hacia mediados del siglo.

El desafío del financiamiento municipal puede resumirse en una simple pregunta: ¿Quién pagará nuestras futuras ciudades y pueblos? Y la respuesta es bastante simple: nosotros, tal como siempre lo hemos hecho. Podríamos pedir prestados billones de dólares para invertir en nueva infraestructura, desarrollar nuevas asociaciones entre entidades públicas y privadas, mejorar las transferencias intergubernamentales u obtener los fondos del suelo (como creo que deberíamos hacerlo). Sin embargo, a la larga, todo gasto que realicemos se pagará con fondos que recaudamos de nosotros mismos de una u otra forma. Presumiblemente, estaremos felices con la calidad de la vida urbana que paguemos. Pero esto requerirá nuestro compromiso colectivo para pagar lo que cuesten los servicios que deseamos y necesitamos, y esto será posible cuando comencemos a recordar la función esencial que cumple el gobierno municipal para proporcionar estos beneficios. □

Medida drástica

CONTINUADO DE LA P. 15

de financiamiento. El hecho es que Pensilvania es uno de los pocos estados que no tienen una fórmula de financiamiento educativo que asigne fondos estatales en función de las características actuales de un distrito, como su riqueza, características de los estudiantes y cambios en las distintas categorías de matriculación. Cordes dice que el sistema de Pensilvania para distribuir el dinero del estado a las escuelas es “básicamente una asignación automática” que depende principalmente de cuánto dinero recibieron las escuelas el año anterior. Un informe de 2015 del Centro para el Progreso Americano señaló que los distritos de mayor pobreza de Pensilvania reciben hasta más de un 30 por ciento menos por estudiante que los de menor pobreza. Pero cuando se compara a Pensilvania con el resto del país, el informe *La calidad cuenta de Education Week* de 2016 dio a Pensilvania una calificación de B en gastos de educación y equidad de financiamiento, usando una escala de A a F. Mientras tanto, le dio una calificación de C en el desempeño estudiantil desde el jardín de niños al 12° grado. Dice Cordes: “Si el objetivo es mejorar el desempeño educativo y hacerlo más equitativo para todos los niños del estado, entonces... lo más importante es que el estado encuentre una fórmula para financiar la educación”.

Kenyon, la consultora de finanzas públicas, recomienda que los dirigentes de política aborden el problema del financiamiento escolar y la reforma del impuesto sobre la propiedad como dos temas separados. Sugiere ofrecer ayuda estatal a los distritos escolares necesitados para afrontar los problemas mayores de rendimiento escolar. Mientras tanto, urge a los legisladores que brinden reducción tributaria a los propietarios que tienen una carga tributaria alta del impuesto sobre la propiedad. “El consenso entre los investigadores de finanzas públicas es que la reducción del impuesto sobre la propiedad se debe otorgar a hogares de ingresos bajos a moderados por medio de un mecanismo como un programa fusible estatal del impuesto sobre la propiedad”, escribió Kenyon en un informe de 2007 que resume algu-

nas de las conclusiones más pertinentes sobre el impuesto a la propiedad y las finanzas escolares.

Kenyon, que integró la Junta de Educación Estatal de Nueva Hampshire y la Comisión de Educación de los Estados, urgiría a los legisladores de Pensilvania que reconsideraran el problema del impuesto sobre la propiedad. “Yo diría que piensan que tienen que eliminar el impuesto sobre la propiedad porque no han tomado la medida más prudente y precisa, que yo recomendaría con entusiasmo: expandir los programas fusible”, dice. □

Denise-Marie Ordway tiene una larga trayectoria como periodista educativa y es *fellow* de la Fundación Nieman de Periodismo de Harvard en 2015. En la actualidad es editora de *Journalist's Resource*, un proyecto del Centro Shorenstein sobre Medios, Política y Política Pública de la Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts. Se la puede contactar en denisemordway@gmail.com o vía Twitter en @DeniseOrdway.

REFERENCIAS

Center for American Progress. 2015. *A Fresh Look at School Funding*. Mayo.

Education Week. 2016. *Quality Counts 2016: Report and Rankings*.

Kenyon, Daphne A., y Andrew Reschovsky. 2014.

“Special Issue: Property Tax and the Financing of K-12 Education”. *Education Finance and Policy* 9(4). Otoño de 2014.

Kenyon, Daphne A. 2007. *The Property Tax-School Funding Dilemma*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

National Center for Education Statistics. 2013. National public education financial survey.

Pennsylvania Budget and Policy Center. 2014. *Reform Not Repeal: Pennsylvania Can Provide Property Tax Relief and Protect Public Schools*. Octubre.

Reschovsky, Andrew. 2014. “The Future Role of the Property Tax in the Funding of K-12 Education in the United States”. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Significant Features of the Property Tax. 2014. Lincoln Institute of Land Policy and George Washington Institute of Public Policy. www.lincolnst.edu/subcenters/significant-features-property-tax

La aceptación de la incertidumbre

CONTINUADO DE LA P. 23

planificación regional y urbana, irán surgiendo más prácticas de referencia. Y los métodos para diseñar estrategias en la fase final de XSP pueden variar de una situación a otra. Summer Waters, directora del programa Western Lands and Communities, dice: “Las estrategias resultantes tienen que ser políticamente aceptables. Es decir, la gente con la que trabajamos tiene que poder convencer a sus electores de que acepten y adopten sus conclusiones”.

Quay dice que a estas alturas el proceso de generación de escenarios por medio de XSP ya se ha “perfeccionado” mucho. Pero todavía hay trabajo que realizar en el paso final de identificar acciones que aborden múltiples escenarios y formulen una estrategia apropiada. “El problema es que las conclusiones estratégicas a las que se ha llegado... han sido distintas en todos los proyectos en los que he trabajado”, dice Quay. “Hay tanto de estructura como de arte en este proceso”.

Avin, de la Universidad de Maryland, coincide en que algunos aspectos de estos métodos poderosos están todavía concretándose. Pero no hay razón, dice, para demorar su adopción. “XSP no tiene el respaldo de herramientas y modelos de la misma manera que el proceso ‘visionista’ tiene”, dice. Pero se han desarrollado ya suficientes escenarios para que los planificadores se beneficien de ellos y los adopten en vez de comenzar desde el principio, dice.

Como ejemplo del trabajo paralelo realizado en otro campo, los expertos mencionan el trabajo de escenarios avanzados de la Junta de Recursos de Transporte y la herramienta de software asociada que se desarrolló, llamada Impacts 2050. Los planificadores interesados en obtener un mayor contexto y ejemplos encontrarán una diversidad de fuentes detalladas en el libro de 2007 del Instituto Lincoln titulado “*Comprometidos con el futuro*” (*Engaging the Future*); el informe de 2003 de RAND Corporation llamado “*La conformación de los siguientes cien años*” (*Shaping the Next One Hundred Years*); y el artículo de Quay “*Gobernanza anticipatoria*” (*Anticipatory*

A estas alturas el proceso de generación de escenarios por medio de XSP ya se ha “perfeccionado” mucho. Pero todavía hay trabajo que realizar en el paso final de identificar acciones que aborden múltiples escenarios y formulen una estrategia apropiada. “El problema es que las conclusiones estratégicas a las que se ha llegado... han sido distintas en todos los proyectos en los que he trabajado”, dice Quay.

Governance), publicado en el *Journal of the American Planning Association*.

La planificación exploratoria de escenarios puede haber tardado un tiempo en difundirse en el campo de la planificación de suelo, pero sus métodos son cada vez más accesibles y útiles. “Este es un campo cuyas herramientas están evolucionando rápidamente”, dice Avin. □

John Wihbey es profesor asistente de periodismo y nuevos medios de la Universidad Northeastern. Sus artículos e investigaciones se enfocan en temas de tecnología, cambio climático y sostenibilidad.

REFERENCIAS

Roberts, Eric J. 2014. “Exploratory Scenario Planning: Lessons Learned from the Field.” Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Holway, Jim. C. J. Gabbe, Frank Hebbert, Jason Lally, Robert Matthews, y Ray Quay. 2012. *Opening Access to Scenario Planning Tools*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Hopkins, Lewis D., y Marisa A. Zapata. 2007. *Engaging the Future: Forecasts, Scenarios, Plans, and Projects*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Lempert, Robert J., Steven W. Popper, y Steven C. Bankes. 2003. *Shaping the Next One Hundred Years: New Methods for Quantitative, Long-Term Policy Analysis*. RAND.

Quay, Ray. 2010. “Anticipatory Governance: A Tool for Climate Change Adaptation.” *Journal of the American Planning Association* 76(4).

Un buen impuesto: temas legales y de política del impuesto sobre la propiedad en los Estados Unidos

Por Joan Youngman

EL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD, UNO DE LOS PILARES DEL GOBIERNO MUNICIPAL, es tema de continua controversia, y han surgido muchísimas iniciativas electorales para poner un límite a dicho impuesto o incluso, en algunos casos, propuestas para eliminarlo por completo. Sin embargo, de hecho, el impuesto sobre la propiedad es una fuente de ingresos municipales justa, democrática, estable y eficiente, como argumenta Joan Youngman, abogada y experta en impuestos a la propiedad, en su libro *Good Tax: Legal and Policy Issues for the Property Tax in the United States (Un buen impuesto: temas legales y de política del impuesto sobre la propiedad en los Estados Unidos)*, publicado este mes por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

El impuesto sobre la propiedad genera unos US\$472 mil millones al año en ingresos municipales en los Estados Unidos, lo que lo convierte en una fuente fundamental de financiamiento para las escuelas, las fuerzas de policía y bomberos, y otros servicios públicos. Además, en un impuesto con un alto nivel de transparencia, pues los gobiernos municipales deben rendir cuentas a los ciudadanos, quienes pueden ver claramente cómo se invierte el dinero de los impuestos que pagan.

Sin embargo, una serie de levantamientos populistas, que comenzaron con la Propuesta 13 de California en 1978, han debilitado el impuesto sobre la propiedad y han dado lugar a consecuencias indeseadas.

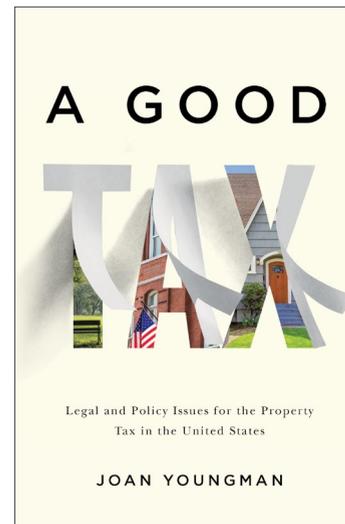
“Resulta irónico que muchas de las limitaciones al impuesto sobre la propiedad que se promulgaron en

nombre de la justicia en realidad han distorsionado la base tributaria y generado inequidades”, afirma Youngman. “Espero que este libro sirva de hoja de ruta de un nuevo camino por el que avanzar y ayudar a los gestores de políticas a fortalecer el impuesto sobre la propiedad como una fuente de ingresos y autonomía municipal justa, estable y eficiente”.

Mediante un análisis exhaustivo y detallado de las cuestiones legislativas y administrativas que enfrentan los gestores de políticas, Youngman esboza diferentes maneras en que los gobiernos estatales y municipales pueden brindar, de ser necesario, deducciones impositivas a los contribuyentes, a la vez que preservan aquellas disposiciones tributarias sobre la propiedad fundamentales, como la valuación correcta de cada propiedad según su justo valor de mercado.

“En un momento en el que muchos gobiernos enfrentan dificultades fiscales y la necesidad de cumplir con obligaciones financieras retrasadas o postergadas de todo tipo, un impuesto sobre la propiedad efectivo podría ser un instrumento valioso para el bien común”, afirma Youngman.

Joan Youngman es *senior fellow* y directora del Departamento de Valuación y Tributación del Instituto Lincoln. Además, es abogada y autora de *Legal Issues in Property Valuation and Taxation: Cases and Materials (Cuestiones legales en la valuación y la tributación de la propiedad: casos y materiales)* (2006).



Abril 2016 / 278 páginas / US\$30
ISBN: 978-1-55844-342-6
Para encargar ejemplares:
www.lincolninst.edu/pubs

ÍNDICE

1 El impuesto sobre la propiedad como un buen impuesto.

La naturaleza del impuesto sobre la propiedad.

2 Progresividad, regresividad y justicia.
3 El valor y la valuación.

Usos especiales de los ingresos tributarios.

4 Los impuestos sobre la propiedad y las finanzas escolares.
5 Financiamiento por incremento tributario.

Tratamiento especial de propiedades específicas.

6 Clasificación y tributación diferencial.
7 Espacios abiertos y servidumbres de conservación.
8 Valuación de tierras agrícolas y valuación del uso actual.
9 La valuación de viviendas para familias de bajos recursos subsidiadas por el gobierno federal.

10 Exenciones y pagos en lugar de impuestos.

Limitaciones tributarias y evaluación del valor de mercado.

11 Restricciones tributarias y límites al avalúo.
12 Límites tributarios y avalúos correctos: la experiencia de Massachusetts.

Catastros para la planificación y desarrollo urbano en América Latina

Por Diego Alfonso Erba y Mario Andrés Piumetto

EL CATASTRO TERRITORIAL TRADICIONAL, un registro público que generalmente se utiliza para hacer un seguimiento de los propietarios de los inmuebles y de los tributos inmobiliarios, se está rediseñando en América Latina como una influyente herramienta para promover la estabilidad fiscal y orientar las iniciativas de planificación urbana, tales como la resiliencia de los edificios frente al cambio climático, según indica este nuevo informe publicado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Los avances en tecnología y colaboración abierta (*crowdsourcing*) de datos han potenciado la creación de este modelo multifinanciado, tal como lo explican Diego Alfonso Erba y Mario Piumetto, autores de *Making Land Legible: Cadastres for Urban Planning and Development in Latin America (Catastros para la planificación y desarrollo urbano en América Latina)*. Algunas ciudades en Colombia, Brasil y otros países latinoamericanos han implementado con éxito el catastro territorial multifinanciado (CTM) y han demostrado sus beneficios a los gestores de políticas, según los autores, ambos expertos agrimensores con muchos años de experiencia en la investigación y la práctica de este creciente campo de estudio.

En gran parte de América Latina, los catastros se encuentran estructurados según el modelo ortodoxo importado de Europa hace casi dos siglos. Dicho modelo presenta varias limitaciones: sólo toma en cuenta las características económicas, físicas y jurídicas de los inmuebles; generalmente se

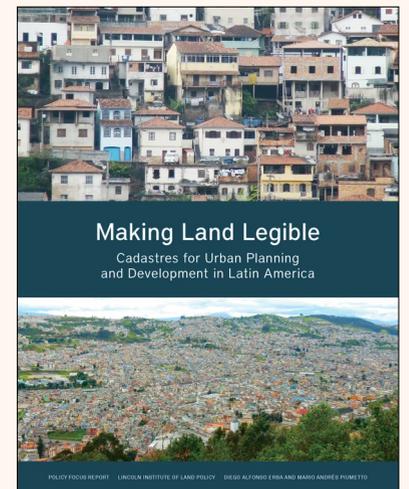
limita a las propiedades privadas; gran parte de su información está desactualizada e incompleta; y no incluye datos clave a nivel de parcela, tales como información sobre transporte, infraestructura y redes de servicios públicos. Las decisiones de políticas urbanas

Un CTM se elabora dentro de un Sistema de Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) y se actualiza de forma continua a partir de datos obtenidos por observatorios territoriales. Ambos sistemas pueden implementarse mediante aplicaciones de software gratuitas.

necesitan de toda esa información, la cual suele estar dispersa en diferentes formatos y en distintas instituciones desconectadas entre sí.

El catastro multifinanciado tiene su fundamento en una asociación de partes interesadas que se comprometen a generar información completa, precisa, detallada y actualizada sobre una jurisdicción. Este catastro comparte datos alfanuméricos y mapas, así como también recursos humanos y financieros, y puede implementarse a nivel nacional, regional o municipal a un costo razonable. Para las actualizaciones, pueden utilizarse vehículos aéreos no tripulados o drones equipados con cámaras para proporcionar una amplia información de manera rápida.

Mientras un catastro territorial ortodoxo se implementa mediante un Sistema de Información Geográfica (SIG) y se actualiza a través de levantamientos



Mayo 2016 / 48 páginas / Rústica / US\$15
ISBN: 978-1-55844-352-5
Para encargar ejemplares:
www.lincolninst.edu/pubs

espóricos de datos, un CTM se elabora mediante una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) y se actualiza de forma continua a partir de datos obtenidos por observatorios territoriales. Ambos sistemas pueden implementarse mediante aplicaciones de software gratuitas.

América Latina es un terreno de prueba único, ya que en la región coexisten amplias zonas deshabitadas con gran cantidad de expansiones urbanas descontroladas, la selva amazónica con una creciente deforestación, y una gran riqueza con una pobreza devastadora. Parte del legado de la colonización es la falta de registros exactos, lo que ha dado como resultado la ocupación ilegal de terrenos y políticas urbanas con un gran nivel de condicionamiento, especialmente aquellas relacionadas con la seguridad de la tenencia y la recaudación de impuestos.

Aunque los catastros multifinalitarios no definen las políticas de suelo, son un instrumento clave a la hora de desarrollarlas. La integración de datos que aporta este modelo es la forma más directa que existe para identificar y monitorear las características económicas, físicas, legales, medioambientales y sociales, tanto de las parcelas como de sus ocupantes. Los gestores necesitan esta información para administrar el crecimiento de las ciudades, definir estrategias para el financiamiento del desarrollo urbano, reducir la informalidad y analizar los efectos de las intervenciones gubernamentales. Esta información también es fundamental para adaptarse al impacto del cambio climático y estar preparados ante catástrofes naturales.

En *Making Land Legible: Cadastres*

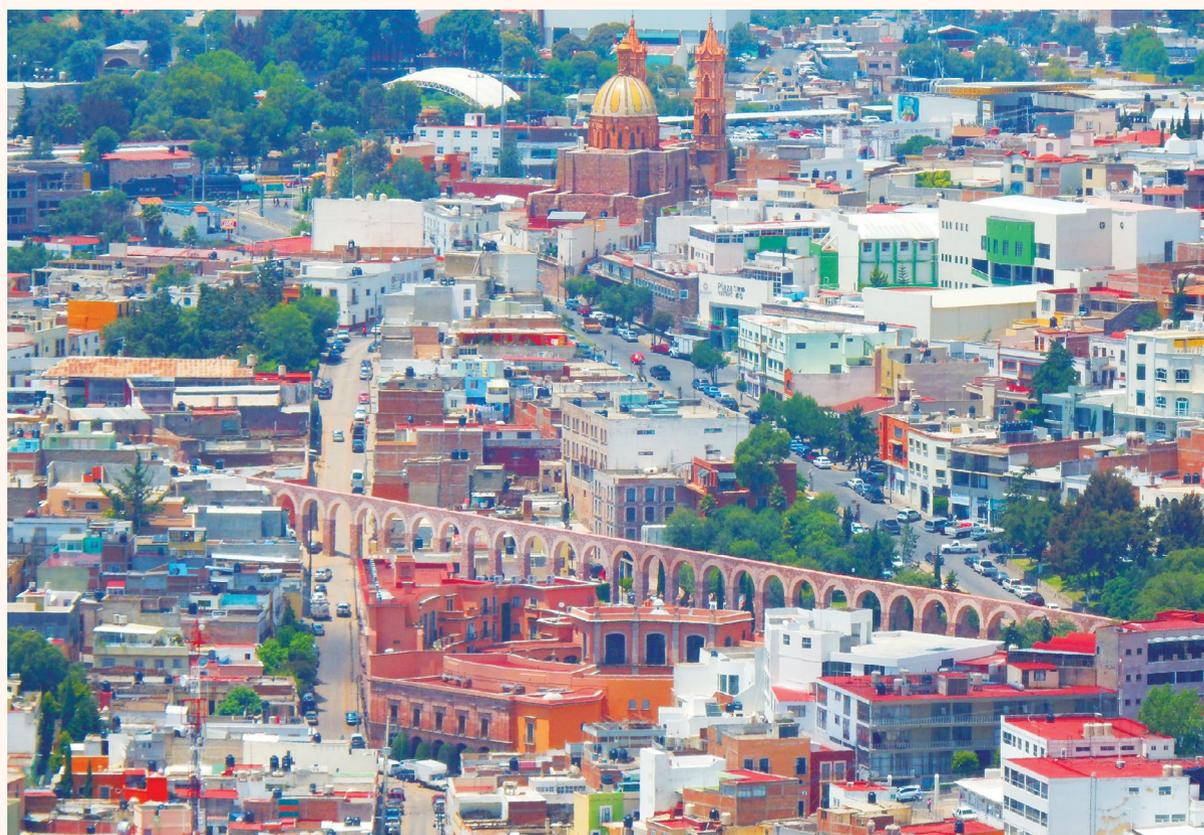
for *Urban Planning and Development in Latin America* se describe la evolución de los catastros y se realiza un análisis de las jurisdicciones que han adoptado el modelo multifinalitario, destacando los beneficios que han experimentado.

Los autores describen, además, las prácticas más recomendables para facilitar la transición hacia catastros multifinalitarios, como la creación de observatorios sobre el valor del suelo en los que participe la mayor cantidad posible de partes interesadas; la implementación de métodos de valoración con base en modelos econométricos y geoestadísticos, mediante los cuales sea posible generar mapas de valor referidos al mercado inmobiliario; la georreferenciación obligatoria de parcelas; la exigencia de planos actualizados en cada operación inmobiliaria; y la

incorporación de datos relacionados con las propiedades públicas y los asentamientos informales en las bases catastrales.

Diego Alfonso Erba es ingeniero agrimensor especializado en catastros y Sistemas de Información Geográfica (SIG) y es profesor en la Escuela de Agrimensura de la Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

Mario Andrés Piumetto forma parte del cuerpo académico del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, y es profesor en la Escuela de Agrimensura de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.



La compleja realidad urbana de Zacatecas, México, combina usos del suelo tan diversos como lo son el religioso, el comercial, el histórico y el residencial, todos los cuales deben representarse y registrarse en un catastro territorial. © Diego Erba.

Joan Elise Rechtin Lincoln 1927–2016

EL INSTITUTO LINCOLN HONRA LA MEMORIA DE JOAN ELISE RECHTIN LINCOLN, reconocida líder cívica y ceramista, cuyo compromiso hacia las artes y la educación continúa inspirando a todos los que la conocían. Joan falleció el 7 de marzo de 2016 a los 88 años de edad en su hogar en Paradise Valley, Arizona. Joan dejó a su esposo, David C. Lincoln, hijo del fundador del Instituto Lincoln, John C. Lincoln; sus cuatro hijos, Virginia Louise, Kathryn Jo, Carl Richard y James Robert; y seis nietos.

Líder de su municipio durante mucho tiempo, Joan, fue alcaldesa de Paradise Valley de 1984 a 1986 y prestó sus servicios en el concejo municipal durante 10 años. Además, fue promotora de las artes en calidad de funcionaria de la Sociedad Nacional de Artes y Letras, miembro del Consejo Nacional para la Educación en el Arte de la Cerámica y miembro del directorio del Museo Heard en Phoenix.

Consumada artista, Joan desarrolló su pasión de toda la vida por la cerámica en la universidad Scripps College en Claremont, California, donde obtuvo su título de grado en Historia del arte. Más tarde, perfeccionó su talento en la Universidad Estatal de Arizona, cursando una maestría en Artes con especialización en cerámica. Durante varios veranos, Joan participó en el programa de cerámica del Instituto Chautauqua, ubicado en la zona oeste de Nueva York, donde se ganó sumo aprecio como maestra y mentora. “Gran parte de las actividades de Joan estuvieron relacionadas con la cerámica, un arte que desarrollaba muy bien desde su infancia”, recuerda David Lincoln. “Mi esposa era una persona muy sociable y siempre se esforzaba por hacer lo correcto de la manera correcta, lo que marcó toda su vida. Fue un modelo para todos nosotros”.

Joan y David compartían la visión de que el comportamiento ético y la cooperación entre



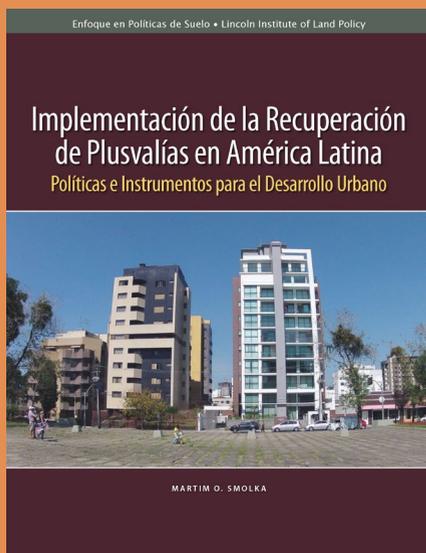
Arriba: Joan y David C. Lincoln, fotografiados por Rhona Kasen en 1990.

“Mi madre poseía un intelecto agudo y siempre nos desafiaba a hacer la pregunta correcta y a hacer lo correcto”, recuerda Kathryn Jo Lincoln, presidente de la Junta Directiva y gerente de inversiones del Instituto Lincoln.

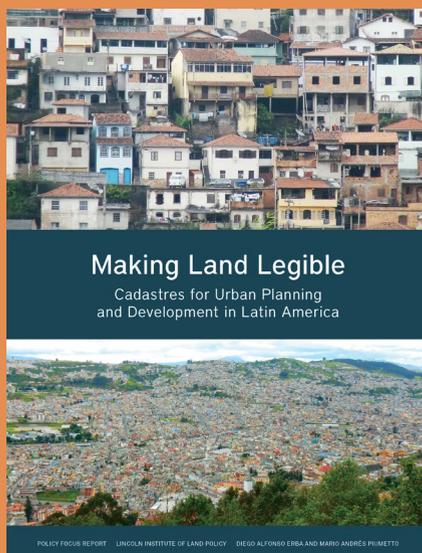
las distintas religiones solucionarían la mayoría de los grandes dilemas del mundo. Junto con otras personas, colaboraron en la fundación de la Universidad Claremont Lincoln, conocida por sus programas de capacitación innovadores, que reúnen a líderes y estudiantes para obtener perspectivas novedosas y desarrollar las habilidades necesarias para fomentar un cambio social positivo y significativo.

“Mi madre poseía un intelecto agudo y siempre nos desafiaba a hacer la pregunta correcta y a hacer lo correcto”, recuerda Kathryn Jo Lincoln, presidente de la Junta Directiva y gerente de inversiones del Instituto Lincoln. “También era muy amable y, de alguna manera, junto con mi padre, consiguió educar a cuatro hijos increíblemente diferentes, cada uno de los cuales, a su manera, somos reflejo de mi madre. La echaremos mucho de menos”.

La serie de informes sobre Enfoque en Políticas del Suelo trata temas de candente actualidad sobre el uso del suelo, los mercados de suelo y la tributación de propiedades. Varios títulos de la serie se refieren específicamente a la temática y políticas urbanas en América Latina, y se publican en inglés, español y muchas veces en portugués. Todos los informes se pueden bajar del sitio web sin costo. www.lincolninst.edu/profile/default.aspx

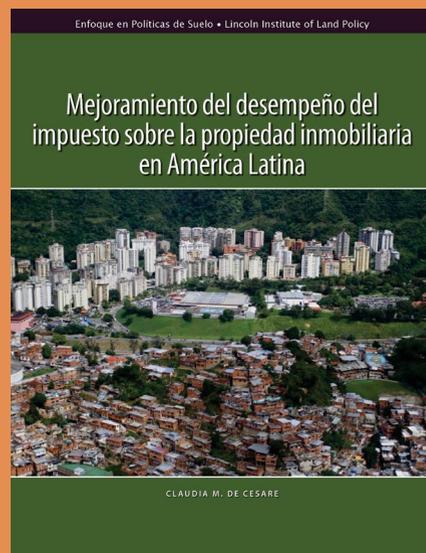


Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano
Martim O. Smolka
2014 • US\$15
ISBN 978-1-55844-293-1



Making Land Legible: Cadastres for Urban Planning and Development in Latin America
Diego Alfonso Erba y
Mario Andrés Piumetto
2016 • US\$15
ISBN 978-1-55844-352-5

Disponible en inglés. Versión en español disponible en octubre de 2016. Ver reseña en la página 35 de este número.



Mejoramiento del desempeño del impuesto sobre la propiedad en América Latina
Claudia M. De Cesare
2015 • Gratuito
ISBN 978-1-55844-324-2