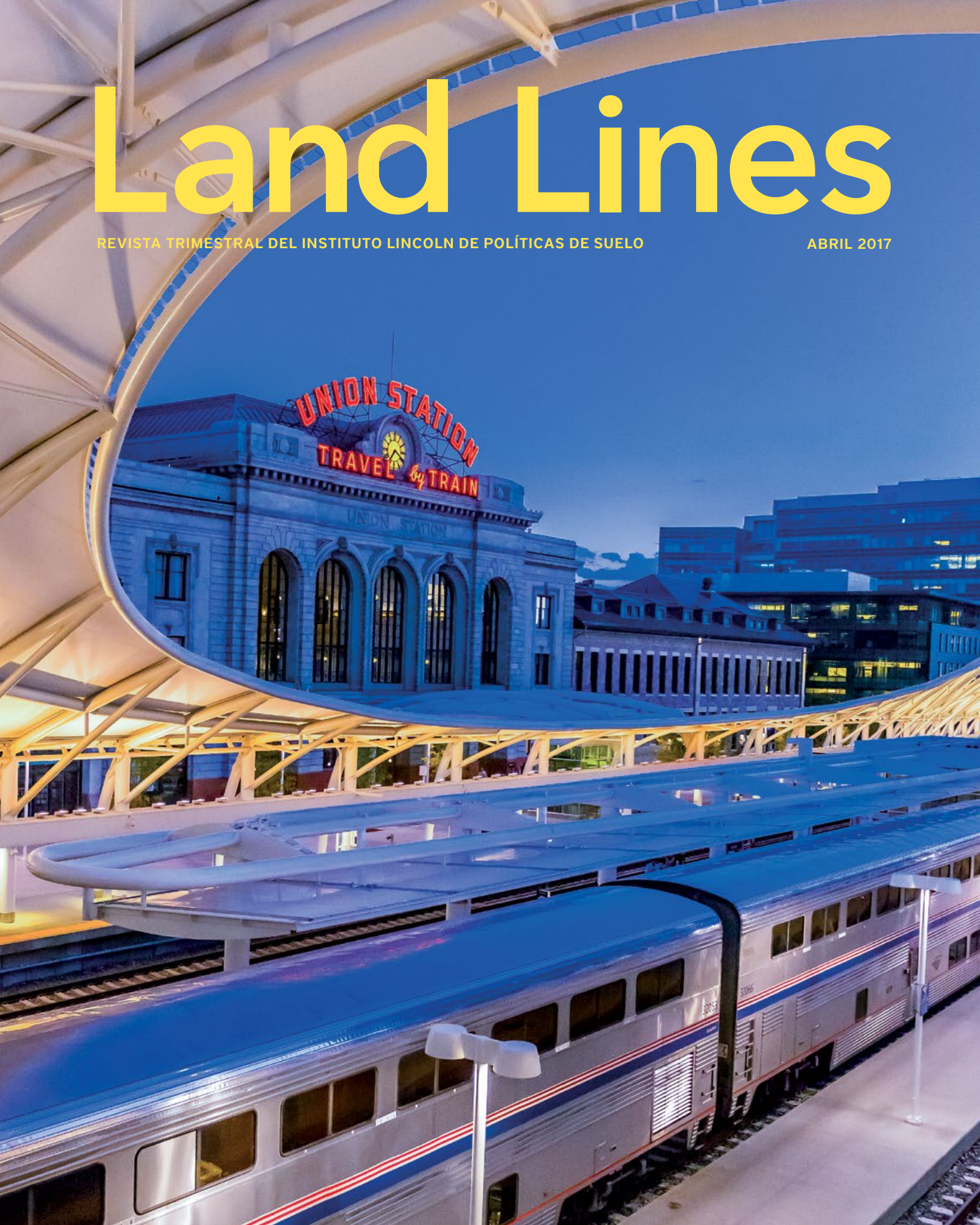


Land Lines

REVISTA TRIMESTRAL DEL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

ABRIL 2017



EDITORA

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

EDITORA DE PRODUCCIÓN

Susan Pace

TRADUCCIÓN

Nancy Missud
Language Schools International

EDICIÓN VERSIÓN EN ESPAÑOL

Heather Dubnick

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



10 Cómo aprovechar el capital

El Marco de Absorción de Capital para inversiones comunitarias

Denver, San Francisco y Los Ángeles han estado coordinando sus esfuerzos para aliviar la escasez local de vivienda al alcance del bolsillo. Al unir sus fuerzas en “talleres de absorción de capital”, las autoridades de vivienda, transporte público, planificación y desarrollo económico están forjando estrategias para atraer suelo, capital y otros recursos, y crear resultados significativos a escala.

Por Loren Berlin

22 Estos planes no son pequeños

La evolución del plan integral

Los planes integrales, ejes principales de la planificación a largo plazo por más de un siglo, están trascendiendo hoy en día los temas tradicionales de uso del suelo, para abordar la equidad, sostenibilidad y otros factores efímeros que afectan la calidad de vida. *Land Lines* entrevistó a planificadores municipales de Seattle, Boston y Denver para conversar sobre los elementos novedosos y distintivos de sus planes generales más recientes y cómo se están utilizando.

Por Kathleen McCormick

DEPARTAMENTOS

2 Mensaje del presidente

Los valores y la recuperación de plusvalías del suelo

George W. McCarthy

6 Tecnocidad

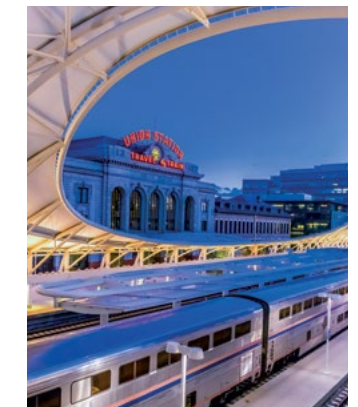
Ventajas de los datos derivados de las aplicaciones para los urbanistas

Rob Walker

34 Munifinanzas

Cómo lograr que los incentivos fiscales funcionen: Lecciones de Boston, Massachusetts

Ronald W. Rakow



La recientemente restaurada Union Station en Denver.

Crédito: Blaine Harrington III / Alamy Stock Photo



MENSAJE DEL PRESIDENTE GEORGE W. McCARTHY

Los valores y la recuperación de plusvalías del suelo

La actividad del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo se centra en tareas de investigación y capacitación relacionadas con las políticas. Somos una institución independiente y nuestra tarea siempre parte de análisis objetivos y con base en las pruebas. Proponemos preguntas e hipótesis de prueba que pueden responderse de forma empírica, a través de investigaciones imparciales y una metodología justificable que producen resultados respaldados por los datos. No apoyamos ni propiciamos ninguna ideología en particular.

Sin embargo, somos conscientes de que muchas decisiones sobre políticas giran en torno a principios normativos en lugar de un análisis imparcial. Y a veces, especialmente cuando se trata de cuestiones sobre el suelo, surgen conflictos a nivel de los principios. En el Instituto

el tiempo, la demanda de terrenos tiende a crecer. En vista de que los propietarios no hacen nada para “ganar” los beneficios del aumento de precios, muchos economistas y filósofos las consideran ganancias mal habidas. Así lo expresa John Stuart Mill en *Principios de economía política* (1848):

El progreso normal de una sociedad que incrementa sus riquezas tiende, en todo momento, a aumentar los ingresos de los propietarios, a darles tanto una mayor cantidad como una mayor proporción de las riquezas de la comunidad, independientemente de cualquier problema o desembolso en el que hayan incurrido. Se vuelven cada vez más ricos, de la noche a la mañana, sin trabajar, sin correr riesgos y sin economizar. ¿Qué pretensión pueden tener, según el principio general de justicia social, en cuanto a este acceso a las riquezas? ¿De qué manera podrían haberse visto perjudicados si la sociedad, desde el principio, se hubiera reservado el derecho de gravar con impuestos el aumento espontáneo del alquiler hasta el máximo monto necesario según las exigencias financieras?

Este punto de vista normativo también es fundamental en los argumentos esgrimidos por Henry George en su obra más conocida, *Progreso y miseria* (1879). George afirmaba que era injusto e ineficiente distribuir los beneficios económicos no ganados a los propietarios ociosos, mientras que se imponían tributos sobre los ingresos obtenidos por la mano de obra productiva y los empresarios. Consideraba esta situación como una forma de esclavitud que disminuía el crecimiento

económico y generaba una pobreza persistente. George proponía gravar con impuestos este valor del suelo no ganado con el fin de sostener las funciones del gobierno y erradicar la pobreza que acompañaba a la incomparable opulencia generada por la Revolución Industrial.

Con algunos otros matices, nuestro último trabajo relacionado con la recuperación de plusvalías del suelo surge de un análisis similar del valor de mercado del suelo y un punto de vista normativo de lo que se merece la propiedad del suelo. La recuperación de plusvalías del suelo se fundamenta en la noción de que el público tiene derecho a la totalidad —o al menos, a una parte— de los aumentos en el valor del suelo originados por la inversión pública en mejoras

del suelo o por acciones públicas que aumentan el valor del suelo. Si un municipio invierte en caminos, sistemas de alcantarillado o transporte público que aumentan el valor del suelo aledaño, dicho municipio tiene entonces el derecho de recuperar de manos de los propietarios o los desarrolladores la totalidad o, al menos, una parte de este aumento en el valor. De forma similar, si una ciudad realiza una re zonificación de un barrio para permitir desarrollos con mayor densidad, dicha ciudad tiene el derecho a recibir una parte del aumento del valor del suelo resultante. Esta indemnización se afirma en un principio básico: los responsables de crear valor deberían cosechar algunos, si no la totalidad, de los beneficios.

Hoy en día, en casi todo lugar se practica alguna forma de recuperación del valor del suelo. Algunas ciudades latinoamericanas consideran

El Puente del Común, cerca de Bogotá, Colombia, se financió en 1809 con contribuciones de mejoras, una forma de recuperación de plusvalías. Crédito: Klaus Lang / Alamy Stock Photo

Nuestro trabajo siempre ha sido motivado por un análisis económico objetivo de los mercados del suelo y una posición marcada por principios acerca de lo que se merece la propiedad del suelo.

Lincoln no somos reticentes a adoptar una posición fundamentada en un principio. Nuestro trabajo siempre ha sido motivado por un análisis económico objetivo de los mercados del suelo y una posición marcada por principios acerca de lo que se merece la propiedad del suelo.

Debido a que la oferta de terrenos es fija, al precio lo determina la demanda. Así, los propietarios gozan de un poder monopólico y obtienen la totalidad del aumento del precio generado por una mayor demanda. A medida que transcurre



La recuperación de plusvalías del suelo se fundamenta en la noción de que el público tiene derecho a los aumentos en el valor del suelo originados por la inversión pública en mejoras del suelo o por acciones públicas que aumentan el valor del suelo. Si un municipio invierte en caminos, sistemas de alcantarillado o transporte público que aumentan el valor del suelo aledaño, dicho municipio tiene entonces el derecho de recuperar todo –o al menos, una parte– de este aumento en el valor.

los derechos de desarrollo como un privilegio, por lo que los subastan en mercados públicos. Las ciudades limitan el desarrollo “de pleno derecho” para los propietarios a un nivel bajo, por ejemplo, a un coeficiente de utilización del suelo (CUS). Todo aquel que desee construir por sobre el CUS determinado deberá comprar un certificado por cada metro cuadrado propuesto hasta el máximo de CUS permitido, según lo indicado en el plan de ordenamiento de dicho suelo elaborado por el municipio. El producido de las ventas de dichos certificados se utiliza para pagar las obras de líneas de transporte, parques públicos o vivienda social. En muchas otras ciudades del mundo, los desarrolladores deben ofrecer acciones de las nuevas unidades habitacionales a tasas por debajo del valor del mercado, a través de programas de vivienda inclusiva, ya sean obligatorios o voluntarios. En otros lugares, se imponen a los propietarios avalúos especiales o contribuciones por mejoras a fin de cubrir los gastos de nuevas aceras, cordones o refacciones públicas de fachadas.

Estos programas comienzan con la aceptación de la idea de que el valor del suelo se encuentra determinado por muchas fuerzas que no están relacionadas con los esfuerzos de un propietario ni controladas por este. También se fundamentan en principios éticos de equidad: quién obtiene qué y por qué. Sin embargo, estos programas a menudo corren en dirección contraria a los

argumentos enraizados en otros principios básicos que afianzan el derecho constitucional, es decir, los derechos de propiedad. Aquellos que adhieren a una visión más estrecha de los derechos de propiedad privada podrían argumentar que todo el valor del suelo pertenece al propietario, independientemente de su procedencia. Según este punto de vista, todo intento del gobierno por reclamar incluso una parte del aumento del valor del suelo constituiría una “confiscación”, lo que violaría las protecciones constitucionales de la propiedad privada. A la larga, estos debates en cuanto a principios terminan ponderándose y decidiéndose en los tribunales.

En América Latina, los tribunales han defendido la venta de derechos de desarrollo ante reclamos por la reducción de derechos de propiedad y por “confiscaciones” ilegales por parte del estado. Dicha defensa se fundamentó al establecer una clara definición de los derechos que los propietarios adquieren cuando toman posesión del suelo. En esencia, no se les permite a los propietarios desarrollar sus propiedades de cualquier manera que lo deseen, sino que deben construir según una densidad específica, acorde al plan maestro, utilizando materiales preestablecidos y adheriendo a las normas de diseño descritas en los códigos de edificación. Los tribunales establecieron que, en vista de que los derechos de desarrollo fueron permitidos por el estado y se traspasaron del estado al propietario, entonces dichos derechos no eran derechos de propiedad en sí mismos. Ya que eran algo que los propietarios no poseían, no eran algo que se les podía arrebatar. De manera similar, las zonificaciones inclusivas y otras formas de recuperación de plusvalías han sobrevivido a los desafíos constitucionales en otros países y en unos estados de los EE.UU.

A excepción de las herramientas formales de recuperación de plusvalías mediante las cuales se subastan los derechos de desarrollo, la mayoría de los mecanismos de recuperación de plusvalías son de aplicación *ad hoc*, es decir, se negocian según cada caso en particular con los propietarios y los desarrolladores. Esto es así debido a que el aumento real del valor del suelo

asociado con la acción pública es difícil de observar o medir. Algunos investigadores han creado herramientas que pueden utilizarse para estimar los aumentos del valor del suelo y convertirlos en resultados específicos, tal como la cantidad de unidades habitacionales inclusivas que razonablemente podrían construirse en vista de los detalles financieros del proyecto de desarrollo. Sin embargo, estas herramientas no se usan con frecuencia en las negociaciones.

En las próximas dos o tres décadas, el mundo enfrentará el tremendo desafío de alojar a los miles de millones de nuevos residentes que se espera emigren hacia las ciudades de todo el mundo. Esto requerirá inversiones significativas en nueva infraestructura, como sistemas de transporte, servicios de agua potable y cloacas, y vivienda. Al mismo tiempo, el mundo deberá analizar su afición a diferir el costoso mantenimiento de la infraestructura crítica existente. En definitiva, todo esto requerirá una inversión anual mundial de US\$5 a 6 billones. A falta de nuevas fuentes mágicas de ingresos que cubran estos desembolsos, muchas ciudades y países ya están buscando ideas, y están encontrando la respuesta en la recuperación de plusvalías del suelo. Como resultado de ciertos análisis formales preliminares realizados con el fin de comparar los gastos incurridos en infraestructura básica y los aumentos del valor del suelo en América Latina, observamos que los aumentos totales del valor del suelo exceden seis veces las inversiones en infraestructura. Es decir, recuperar cerca del 16 por ciento de los aumentos del valor del suelo en estos casos cubriría totalmente la inversión realizada en infraestructura.

Estos experimentos limitados son a modo indicativo, pero de ningún modo son definitivos. En lo que al Instituto Lincoln respecta, reconocemos la necesidad de profundizar nuestro entendimiento en cuanto a las complejidades de la recuperación de plusvalías del suelo y el potencial que esta herramienta tiene para cerrar las brechas financieras derivadas de la infraestructura. En las próximas semanas, lanzaremos una nueva campaña mundial sobre recuperación de plusvalías. Relevaremos los procesos legislativos que

permiten la recuperación de plusvalías del suelo, así como también las defensas legales ante recursos de inconstitucionalidad. Estudiaremos los métodos que se utilizan para determinar el valor del suelo antes y después de que se realizan las mejoras públicas. Documentaremos la cantidad de aumentos en plusvalías del suelo que pueden recuperarse a través de diferentes instrumentos. Además, consideraremos las posibles consecuencias no previstas derivadas de utilizar la recuperación de plusvalías del suelo como principal herramienta de financiamiento público.

Estos programas comienzan con la aceptación de la idea de que el valor del suelo se encuentra determinado por muchas fuerzas que no están relacionadas con los esfuerzos de un propietario ni controladas por este. También se fundamentan en principios éticos de equidad: quién obtiene qué y por qué. Sin embargo, estos programas a menudo corren en dirección contraria a los argumentos enraizados en otros principios básicos que afianzan el derecho constitucional, es decir, los derechos de propiedad.

La gestión de políticas de suelo es, en su máxima expresión, un discurso teórico motivado por hechos concretos y fundamentados en principios. El Instituto Lincoln apoya el principio de que aquellos que crean el valor merecen al menos recibir una parte de dicho valor. Estudiar y diseminar la utilización de herramientas de recuperación de plusvalías del suelo generadas a nivel público para fines públicos nos trae nuevamente a nuestras raíces. □

Ventajas de los datos derivados de las aplicaciones para los urbanistas

LA EMPRESA Strava, CON SEDE EN SAN FRANCISCO Y FUNDADA EN 2009 COMO UNA “RED SOCIAL PARA DEPORTISTAS”, HOY EN DÍA ES MÁS CONOCIDA POR SU FAMOSA APLICACIÓN PARA TELÉFONOS INTELIGENTES, utilizada por millones de personas en todo el mundo para medir y compartir con otras actividades tales como andar en bicicleta, correr y caminar. Algunos de los usuarios son deportistas serios, pero muchos otros simplemente usan la aplicación para medir, por ejemplo, los viajes al trabajo ida y vuelta o las salidas de ejercicios de

de San Francisco, por ejemplo, para ver cuáles son las rutas que los usuarios de Strava utilizan con mayor frecuencia. Los clientes parecían estar contentos con esta función. Sin embargo, la empresa luego se enteró de que otro tipo de público que no había tenido en cuenta hasta entonces estaba también interesado en estos datos. “Comenzamos a recibir muchos correos electrónicos de grupos de urbanistas y departamentos de transporte”, explica Devaney. Estos grupos deseaban tener acceso a los datos de Strava, ya que entendían que estos datos podrían ser útiles para planificar proyectos de transporte e infraestructura, tanto a corto como a largo plazo, o para hacer un seguimiento y demostrar el uso y el comportamiento reales de los proyectos terminados.

Lo que ocurrió fue, en palabras de Devaney, “totalmente inesperado”, pero la empresa ha abrazado esta tarea. Para ello, crearon una nueva división, denominada Strava Metro, con el fin específico de ayudar a los municipios a aprovechar al máximo los datos generados por Strava. “Esto nunca lo habíamos previsto para ninguno de nuestros productos ni era parte del plan estratégico a largo plazo de Strava”, continúa Devaney. “Simplemente ocurrió”.

El caso de Strava es sólo un ejemplo de una prometedora convergencia del apetito de los urbanistas por una novedosa categoría de datos y la disposición (tal vez sorprendente) de una empresa comercial a saciar dicho apetito. Otro ejemplo es Waze, la aplicación de mapas y direcciones que funciona, en parte, gracias a la información que proporcionan los usuarios acerca de las condiciones del tránsito con el fin de sugerir la mejor ruta para ir manejando entre dos puntos

Grupos de urbanistas y departamentos de transporte deseaban tener acceso a los datos de Strava, ya que entendían que estos datos podrían ser útiles para planificar proyectos de transporte e infraestructura, tanto a corto como a largo plazo, o para hacer un seguimiento y demostrar el uso y el comportamiento reales de los proyectos terminados.

rutina que realizan como parte de un plan básico de entrenamiento. Como resultado, Strava ha recopilado un conjunto enorme de datos, que muestran cómo se mueven los ciclistas y los peatones en las ciudades. Por lo tanto, hace unos años la empresa decidió hacer algo con esta información: “retribuir a la gente de Strava”, en palabras de Brian Devaney, líder de comercialización de Strava Metro.

En su sitio de Internet, la empresa publicó un “mapa térmico” mundial, es decir, una presentación visual e interactiva de sus datos (anónimos). Así, se podía hacer un acercamiento a un barrio



Portland, Oregón, es una de las cien ciudades que usan datos anónimos del Metro Strava para informar las decisiones de planificación. Crédito: RyanJLane/flickr

en tiempo real (actualmente Google es propietaria de Waze, que ha incorporado algunos de sus propios datos a Google Maps pero también se mantiene como una aplicación independiente).

Hace un par de años, Waze lanzó el Programa de Ciudadanos Conectados para facilitar la transmisión bidireccional de datos entre sus usuarios y varias instituciones municipales. Además de permitir a los municipios informar efectivamente a los usuarios en tiempo real todo cierre de carreteras u otros proyectos, este programa también recaba información para las futuras decisiones de planificación que se deban tomar, ya que revela cuáles son los lugares con mayor congestión de tráfico u otros problemas. El año pasado, Waze se asoció con Esri, una empresa que elabora software de mapeos digitales para los municipios. El objetivo es utilizar los datos generados por Waze en cuanto a los patrones de tránsito con el fin de orientar la planificación de los sistemas de transporte, además de no depender tanto de los métodos de recolección de datos más costosos

que conllevan sensores conectados a Internet y otros aparatos similares.

Hace poco, Uber, la empresa de transporte compartido, lanzó Uber Movement, un servicio que pone a disposición de los urbanistas e investigadores información sobre tiempos de viaje, condiciones de las carreteras y otros datos provenientes de los miles de millones de viajes que han realizado los conductores que trabajan con la empresa. Según explicó Andrew Salzberg, jefe de políticas de transporte de Uber, a la revista *Wired* a principios de este año: “No administramos las calles. No planificamos la infraestructura. Así que, ¿por qué íbamos a tener escondida toda esta información si podría ser muy valiosa para los municipios en los que trabajamos?”

Tomados en conjunto, estos esfuerzos suponen nuevas oportunidades —a la vez que nuevos e interesantes desafíos— para la planificación de los sistemas de transporte. “Es un gran salto en cuanto a la cantidad de los datos disponibles”,

sostiene Julie Campoli, fundadora de la consultora Terra Firma Urban Design con sede en Burlington y autora del libro *Made for Walking: Density and Neighborhood Form* (Hecho para caminar: Densidad y forma del barrio) (2012), publicado por el Instituto Lincoln. Por un lado, estos datos pueden ser más informativos que los datos obtenidos de una encuesta sobre formas de viaje, ya que estos últimos se recaban mediante un proceso costoso, que lleva mucho tiempo y que implica preguntas detalladas sobre el comportamiento del tránsito.

Para perfeccionar el proceso, la empresa se asoció a modo de prueba con la ciudad de Portland, en Oregón, y la ciudad de Orlando, en Florida. Para fines de 2016, Strava Metro estaba trabajando con más de 100 municipios. La empresa cobra una cuota anual de uso para cubrir los costos, la cual varía dependiendo de los detalles que se utilicen.

Sin embargo, independientemente de su calidad, estos datos nuevos pueden ser parciales: un usuario cualquiera de la aplicación puede tener un sesgo demográfico en particular. Y, tal como lo señala Campoli, no todos tienen un teléfono inteligente. “Es muy bueno tener esa información”, dice Campoli, “pero debe recordarse que no representa a todos”.

Al observar más de cerca la forma en que se han utilizado los datos de Strava Metro en la vida real, podemos ver cómo estos enormes almacenamientos de nueva información pueden integrarse concienzudamente en los procesos existentes. Los analistas de datos del Departamento de Transporte y Carreteras Principales (TMR, por su sigla en inglés) de Queensland, Australia, se interesaron en los datos de Strava desde un principio. Michael Langdon, asesor senior del TMR especializado en ciclistas y peatones, explica que el departamento ya había estado recabando y utilizando datos del sistema de posicionamiento global (GPS) desde hace años, pero que resultaba un proceso engorroso, ya que implicaba muchísimas unidades dedicadas

específicamente al GPS y dependía de que hubiera personas que los utilizaran en forma regular y adecuada. “Cuando nos enteramos de Strava, lo que nos sorprendió fue que esta aplicación verdaderamente automatizaba muchos de los procesos que debíamos realizar en forma manual”, indica Langdon.

Devaney explica que Strava, como entidad privada que tenía el objetivo de desarrollar su base de usuarios y sus negocios, nunca tuvo como meta recabar, almacenar o empaquetar sus datos con fines de planificación municipal. Por lo tanto, la empresa tuvo que abocarse a realizar tareas de investigación y desarrollo para que el material pudiera ser fácilmente utilizado por los municipios (aprendiendo a extraer los detalles que fueran relevantes y haciéndolos compatibles con el software y los sistemas ampliamente utilizados) y para formar un equipo que trabajara específicamente con los urbanistas profesionales. Para perfeccionar el proceso, la empresa se asoció a modo de prueba con la ciudad de Portland, en Oregón, y la ciudad de Orlando, en Florida. Para fines de 2016, Strava Metro estaba trabajando con más de 100 municipios. La empresa cobra una cuota anual de uso para cubrir los costos, la cual varía dependiendo de los detalles que se utilicen.

El estado de Queensland fue otro de los primeros socios. Conscientes precisamente de la existencia de los sesgos y las limitaciones mencionadas por Campoli, además de otros posibles defectos, el TMR se dedicó a “analizar y calibrar” los datos de Strava y finalmente publicó un estudio detallado acerca de sus evaluaciones. En resumen, la conclusión de esta investigación fue que los datos de GPS de los teléfonos inteligentes funcionan mejor en conjunto con otras fuentes de datos, pero pueden ser particularmente útiles a la hora de evaluar el impacto de un proyecto de infraestructura específico.

De hecho, el departamento ha utilizado con éxito los datos de Strava precisamente de esa manera. Por ejemplo: el reemplazo de un sendero flotante para ciclistas y peatones que había sido destruido en el año 2011 por una inundación provocada por el río Brisbane. A los funcionarios les llevó varios años comprometerse a reconstruir

el paseo denominado New Farm Riverwalk, y el TMR deseaba demostrar que la nueva estructura realmente estaba produciendo un impacto. “La gente pregunta: ‘¿Por qué estamos construyendo esto? ¿Realmente alguien va a utilizarlo? Nunca he visto a un ciclista en ese camino o ese puente’”, comenta Langdon al referirse a los proyectos de infraestructura del transporte en general. Las encuestas tradicionales no siempre responden a dichas preguntas de manera empírica: que los ciudadanos digan que les gustaría tener un nuevo sendero para ciclistas no significa que efectivamente lo utilizarán.

Esta vez, el TMR tuvo información fehaciente para demostrar niveles de uso impresionantes y para presentar un detalle del impacto que esto tendría en el comportamiento de los ciclistas en las carreteras y rutas aledañas. “Los datos de Strava nos permiten demostrar lo que verdaderamente ocurrió”, sostiene Langdon.

A su vez, esto fomenta nuevas iniciativas de planificación. Langdon menciona otro ejemplo: la creación de senderos para ciclistas a lo largo de una carretera principal. Tal como ocurre con muchas grandes inversiones, este proyecto se ha desarrollado en diferentes etapas. Según el análisis que se llevó a cabo en la primera etapa, mediante el cual se realizó una referencia cruzada entre los datos de Strava y los datos oficiales sobre colisiones de automóviles y otras fuentes, hubo un aumento del 12 por ciento en la utilización de bicicletas comparado al uso que se le daba al sendero para ciclistas anterior, así como también una notable desviación de los ciclistas de un camino cercano muy transitado donde eran muy comunes los accidentes. “Esto nos ayudó a defender nuestro argumento de por qué debíamos completar el resto de las secciones, debido a que ya estábamos viendo este beneficio”, explica Langdon.

Como resultado, concluye Langdon, la tarea de calibrar y aprender a utilizar lo que ofrece Strava Metro se ha convertido en una parte habitual del conjunto de herramientas de planificación del departamento: “Ya se ha vuelto algo común para nosotros”.

Strava Metro presenta otros ejemplos en Seattle, Glasgow, Londres y otros lugares. Según

Según el análisis que se llevó a cabo en la primera etapa, mediante el cual se realizó una referencia cruzada entre los datos de Strava y los datos oficiales sobre colisiones de automóviles y otras fuentes, hubo un aumento del 12 por ciento en la utilización de bicicletas comparado al uso que se le daba al sendero para ciclistas anterior, así como también una notable desviación de los ciclistas de un camino cercano muy transitado donde eran muy comunes los accidentes.

Devaney, la recompensa que recibe la empresa es que una infraestructura mejorada para ciclistas y peatones ayuda indirectamente a fomentar los comportamientos que constituyen el centro de su base de usuarios actual y futuro. Para otras firmas, los motivos pueden ser distintos: por ejemplo, la experiencia del usuario final de Waze mejora directamente debido a la comunicación bidireccional con los municipios; Uber desea posicionarse más como un socio de los municipios; etc.

De más está decir que incorporar estos flujos de datos en las prácticas de planificación implica un esfuerzo de ambas partes. Sin embargo, aun cuando los creadores de aplicaciones populares (que, en parte, dependen de la recolección masiva de datos de comportamiento) nunca consideraron que los municipios y los urbanistas pudieran utilizar dicha información, resulta alentador que algunos de ellos están pensando seriamente en dicha posibilidad. Y lo mismo se aplica a los municipios que están buscando nuevas ideas que orienten sus decisiones. Tal como observa Campoli: “Es otra pieza del rompecabezas”. □

Rob Walker (robwalker.net) es columnista del suplemento de negocios dominical de *The New York Times*.

CÓMO APROVECHAR EL CAPITAL

El Marco de Absorción de Capital
para inversiones comunitarias

Por Loren Berlin

DESDE 2015, LOS REPRESENTANTES DE VARIAS ENTIDADES PÚBLICAS, FUNDACIONES Y ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO del área de la Bahía de San Francisco, Los Ángeles y Denver han estado participando en forma conjunta en talleres de “absorción de capital” para forjar soluciones para la escasez de vivienda social en sus regiones por medio de estrategias para atraer suelo, capital y otros recursos. Representan a organizaciones no sólo de vivienda sino también de transporte público, planificación y desarrollo económico, partes interesadas que frecuentemente no se unen para resolver problemas, si bien trabajan en temas con muchos puntos en común y en geografías idénticas.

En una de estas reuniones, en enero de 2016, Abigail Thorne-Lyman, gerente del programa de desarrollo orientado al transporte público (TOD, por su sigla en inglés) de Bay Area Rapid Transit (BART) —un sistema de transporte público que presta servicio anualmente a más de 125 millones de pasajeros a lo largo de la región— se dio cuenta de que su agencia podría hacer una contribución sin precedentes para resolver la crisis local de vivienda, que es una de las más grandes del país. Más de 250.000 hogares de muy bajos ingresos de la región carecen de acceso a vivienda a su alcance. La mediana del valor de una vivienda en San Francisco es de US\$1.147.300, en comparación con US\$197.500 en todo el país; la mediana de un alquiler mensual es de US\$4.350, más de tres veces la mediana de alquiler nacional de US\$1.500. Casi la mitad de los inquilinos locales gastan más del 30 por ciento de sus ingresos en alquiler.

Cada equipo regional de 6 integrantes que participó en este taller había confeccionado una hoja de cálculo con todos los proyectos de desarrollo pendientes que contemplaban unidades

“Nos dimos cuenta de que el capital no era el único impedimento para poder construir más vivienda. Lo que necesitábamos —el eslabón perdido, digamos— era el suelo. . . . y BART ya poseía 120 hectáreas en la región”.



En San Francisco, el tren BART a Daly City pasa por Outer Mission (opuesto, crédito: Tim Adams/flickr) y los pasajeros desembarcan en Market Street cerca de la estación Montgomery de BART (arriba, crédito: Sharon Hahn Darlin)

de vivienda social. “Cuando analizamos nuestra lista, nos dimos cuenta de que la restricción principal que impedía la construcción de vivienda no era el capital”, explica Thorne-Lyman. “Lo que necesitábamos —el eslabón perdido, digamos— era el suelo”.

“En el área de la Bahía, los emprendedores no compran el suelo hasta que estén seguros de conseguir la financiación necesaria para su proyecto, lo cual dificulta la competencia en un mercado inmobiliario recalentado”, dice Thorne-Lyman. Pero BART ya poseía 120 hectáreas en la región.

Esa noche, Thorne-Lyman comenzó a imaginar la posibilidad de que BART pusiera a disposición su suelo para todos los emprendimientos que incluyeran vivienda social. Al hacer los cálculos, “Me di cuenta de que podíamos producir alrededor de 30.000 unidades usando nuestro suelo”, explica, de las cuales 10.000 podían ser vivienda social, una cantidad significativa, dado que el emprendimiento típico de vivienda social en el área de la Bahía produce entre 50 y 200 unidades. “Y si somos los primeros en hacer este ofrecimiento, quizás otras agencias de transporte público en otros condados nos acompañaran”, ya que BART sólo abarca cuatro de los nueve condados en el área de la Bahía. Esto podría aportar una solución considerable. “Las 30.000 unidades se podrían convertir en 60.000 unidades, todas ellas en suelo público”, dice Thorne-Lyman.

Thorne-Lyman y el resto del equipo de absorción de capital entregaron su análisis a la gerente general de BART, Grace Crunican. Tanto Crunican como la Junta Directiva de BART decidieron aumentar el compromiso de la agencia con el desarrollo de vivienda social y vivienda a precios de mercado en suelo de BART. Después pidieron a Thorne-Lyman y su equipo que generarán modelos que superaran los cálculos que habían imaginado en privado.

De todas maneras, Thorne-Lyman se ha entusiasmado con este desafío. “California tiene una crisis de viviendas sociales, y podemos decir que BART contribuirá a la solución”, explica. “Tenemos el suelo. Y estamos dispuestos a aportarlo”.

“La conversación con Grace fue como una catapulta”, dice Thorne-Lyman. “Tuvimos estas ideas y las desarrollamos. Después la Junta Directiva nos pidió que imagináramos una visión aún más ambiciosa para nuestro suelo. A través de nuestro trabajo con el equipo de absorción de capital, teníamos todos estos socios interesados —como activistas de vivienda social, instituciones financieras de desarrollo comunitario

y fundaciones— que apoyaron la idea y la difundieron al público”.

Los nuevos objetivos de desarrollo para el programa TOD de BART, adoptados en diciembre de 2016, establecen una meta de 20.000 unidades de vivienda nuevas y 400.000 m² de superficie edificada para oficinas en suelo de BART para el año 2040. Por lo menos el 35 por ciento de estas unidades, o sea 7.000, se destinarán a hogares de bajos y muy bajos ingresos. Hasta ahora, BART ha producido 760 unidades de vivienda social en su suelo, así que queda mucho trabajo por realizar. De todas maneras, Thorne-Lyman se ha entusiasmado con este desafío. “California tiene una crisis de vivienda social, y podemos decir que BART contribuirá a la solución”, explica. “Tenemos el suelo. Y estamos dispuestos a aportarlo”.

“Alguien tiene que pensar en grande sobre cómo abordar esta crisis. Y nosotros estamos ofreciendo algo grande”, dice.

El Marco de Absorción de Capital

Los talleres de absorción de capital a los que asistió Thorne-Lyman son parte de un programa diseñado para ayudar a las ciudades a atraer y distribuir inversiones comunitarias y aprovechar otros recursos críticos para alcanzar sus metas, como suelo y conocimiento técnico. Las inversiones comunitarias se definen como “inversiones que tienen por objeto brindar beneficios sociales y medioambientales en comunidades necesitadas, como préstamos, bonos, créditos tributarios y vehículos de inversión estructurada”.

La arquitecta principal del programa, Robin Hacke, dice: “Es una manera de dirigir los recursos a lugares donde no irían naturalmente, de contrarrestar las fallas del sistema financiero para producir la cantidad suficiente de vivienda social, y reducir las disparidades de salud o minimizar el impacto del cambio climático en lugares vulnerables, entre otros factores ligados al uso del suelo”.

Hacke, directora del nuevo Centro de Inversiones Comunitarias en el Instituto Lincoln, está haciendo un ensayo piloto de una nueva estrategia de “cambio de sistemas” que diseñó en colaboración con sus colegas David Wood de la Iniciativa



Un emprendimiento orientado al transporte público en suelo de BART en Hayward, una ciudad sobre el este de la Bahía. Crédito: BART

LOS SISTEMAS CAMBIAN

Para poder superar los efectos de la discriminación y la falla en los mecanismos del mercado para proporcionar bienes, servicios y oportunidades adecuadas a comunidades necesitadas, tenemos que asegurar que fluya capital hacia esos lugares. Para que los residentes puedan progresar hay que encontrar maneras de financiar vivienda social y desarrollar entornos saludables con acceso a comida fresca y lugares seguros para caminar, andar en bicicleta y jugar, y proporcionar acceso a una educación y puestos de trabajo de calidad. No basta simplemente con invertir en un solo proyecto y esperar que los lugares se transformen. El Centro de Inversión Comunitaria se compromete a robustecer los sistemas que impulsan a una comunidad a planificar su futuro, creando una plataforma y red de relaciones que unan instituciones con individuos con la capacidad de concretar la visión de la comunidad; desarrollando y ejecutando proyectos de inversión que implementen dicha visión; y adoptando las políticas y prácticas que aceleran cómo estos proyectos se llevan a cabo.

—Robin Hacke

para Inversiones Responsables de la Universidad de Harvard, Katie Grace Deane y Marian Urquilla. El modelo, denominado Marco de Absorción de Capital, se basa en la idea de que los mercados de capital tradicionales frecuentemente no resuelven las necesidades de las comunidades de bajos ingresos, por lo cual hace falta una metodología sistemática para reparar esta carencia y obtener resultados significativos a escala (a diferencia de proyectos individuales que son difíciles de implementar y que, aun cuando sean exitosos, no tienen un impacto significativo sobre

Los talleres de absorción de capital son parte de un programa diseñado para ayudar a las ciudades a atraer y distribuir inversiones comunitarias y aprovechar otros recursos críticos para concretar sus metas, como suelo y conocimiento.

el problema). Al “reunir en la misma mesa” a diversas partes interesadas que pocas veces se unen para resolver este tipo de problemas a pesar de tener intereses alineados, el modelo también aumenta la cantidad de activos y de poder, ayudando a identificar nuevas herramientas y estrategias efectivas para abordar las necesidades insatisfechas de la comunidad.

Este marco es una respuesta a los problemas que enfrentaron Hacke y Urquilla mientras trabajaban en la Iniciativa de integración, un programa de US\$80 millones de dólares iniciado en 2010 para mejorar las vidas de residentes de bajos ingresos en cinco ciudades piloto: Baltimore, Cleveland, Detroit, Minneapolis/St. Paul y Newark. La idea, administrada por el programa Living Cities (Ciudades Vivientes), era alinear los intereses de una serie de participantes y capitales de inversión en barrios que tradicionalmente no tienen acceso a fondos de financiamiento.

“La Iniciativa de integración demostró que las ciudades participantes carecían no sólo de capital sino también de la capacidad para absorber y utilizar los fondos asignados por medio del programa”, dice Hacke.

“La distribución espacial desigual de personas de bajos ingresos en los Estados Unidos es producto de muchas décadas de políticas públicas que básicamente privaron de capital a las comunidades, ya sea por trabas burocráticas de los bancos o trabas burocráticas impuestas o toleradas por la Administración Federal de la Vivienda”, dice George McCarthy, presidente y gerente ejecutivo del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, quien participó de la Iniciativa de integración durante su trabajo en la Fundación Ford.

“Como las comunidades carecían de capital, pensamos que la mejor manera de ayudarlas a recuperarse es darles dinero. Pero en realidad durante todos esos años no sólo le quitamos el

capital sino también la capacidad para ayudarse a sí mismos. Muchas personas del movimiento de desarrollo comunitario creen que, si sólo encontramos una manera de aportar más capital a esos lugares, el problema se va a resolver. Pero una de las lecciones que aprendimos es que, aunque les demos dinero, no necesariamente tendrán una forma de usarlo. Puede sonar como que estoy culpando a la víctima, pero no es así. En realidad, se trata de comprender que cuando uno priva de recursos críticos a un lugar por un tiempo prolongado y después se los da, la comunidad puede no estar preparada para usarlos. Es como la gente. Si uno le niega comida a alguien por demasiado tiempo y después se la ofrece, quizás no pueda comerla”.



Las partes involucradas evocan el lenguaje de misiones heroicas para describir los obstáculos que enfrentan para completar proyectos de inversiones comunitarias, como los lotófagos, los ciclopes y las sirenas que encontró Odiseo en su retorno a Itaca después de la Guerra de Troya.

La falta de confianza se debe a la fría realidad de que los proyectos de desarrollo comunitario en general son difíciles de concretar (figura 1). Hacke ataca esta realidad de frente pidiendo a los participantes que identifiquen lo que ella llama “proyectos de impacto comunitario ejemplares. Los proyectos que la gente identifica como representativos son complejos, prolongados y políticamente trabados, ya que tienen que equilibrar los intereses de muchas partes interesadas y combinar las múltiples fuentes de capital con diversas restricciones y requisitos. Los participantes evocan el lenguaje de misiones heroicas para describir estos proyectos”.

La identificación y el análisis de estos “proyectos ejemplares” son útiles por partida doble. Primero, realzan la naturaleza compleja y enrevesada de muchos proyectos de inversión comunitaria, resaltando la necesidad de una estrategia más eficiente y expansible. En segundo lugar, y más importante aún, el análisis de proyectos ejemplares puede ayudar a las partes interesadas a determinar los recursos y restricciones potenciales del sistema de desarrollo comunitario en general, incluyendo el nivel de participación de las diversas partes, la disponibilidad de una serie de destrezas y recursos, y las oportunidades de colaboración.

Tres componentes de un sistema de inversión comunitaria efectivo

Una vez que las partes interesadas de una región hayan usado el marco de proyectos ejemplares para analizar cómo está funcionando actualmente el sistema de inversión comunitaria, el próximo paso es identificar maneras de mejorar el funcionamiento del sistema para que pueda proporcionar impacto a gran escala. De acuerdo al marco, un sistema efectivo requiere tres elementos, que son el foco del trabajo de Hacke con las comunidades.

IDENTIFICAR PRIORIDADES COMPARTIDAS

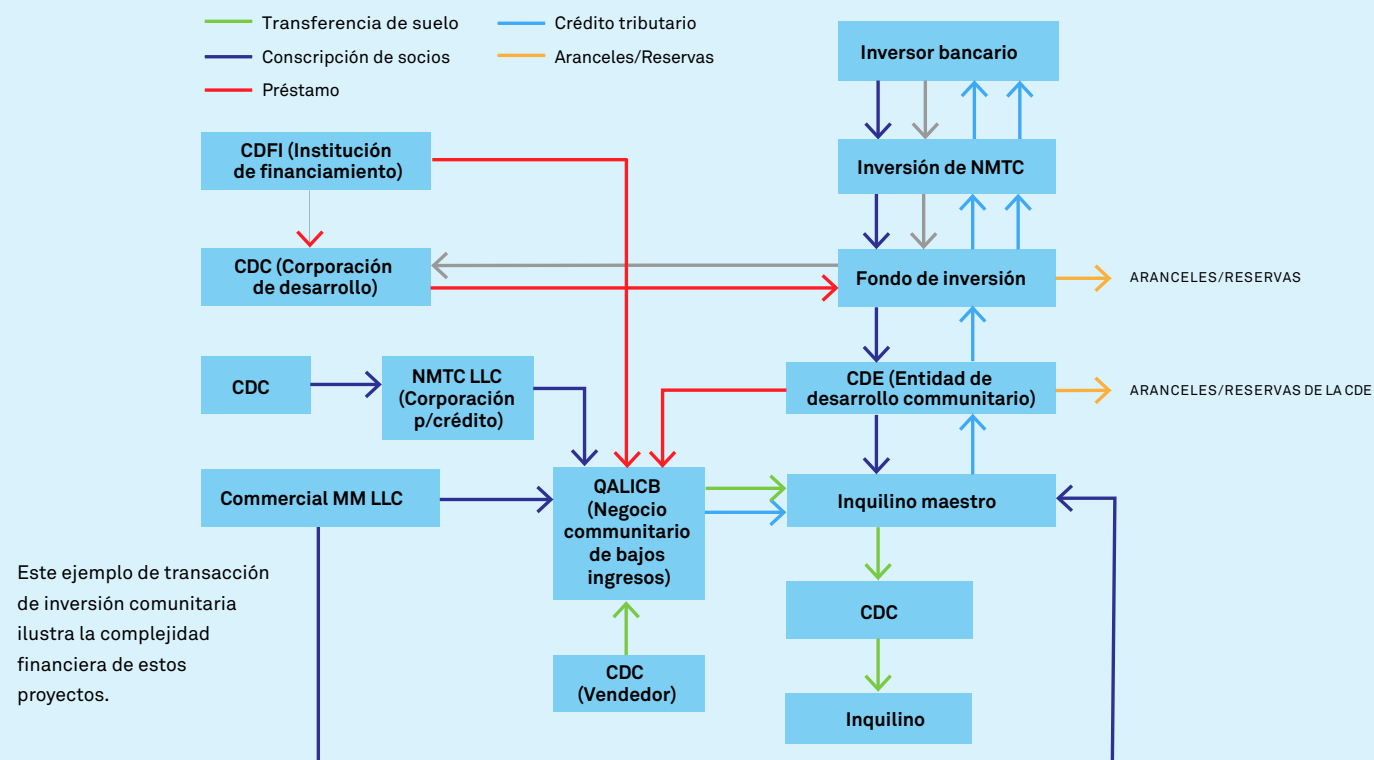
Primero, las partes interesadas tienen que articular un juego bien definido de prioridades ampliamente aceptadas a través de la

Cómo alinear los recursos necesarios

“Para utilizar el capital con éxito, los lugares tienen que identificar las fuentes de capital y también los proyectos que lo pueden utilizar. Los proponentes de inversiones con impacto se han concentrado en organizar la oferta de capital; nuestro enfoque es en la demanda de inversión”, dice Hacke. “Por ejemplo, en Detroit, Baltimore y Cleveland, no estaban considerando principalmente proyectos de vivienda. Querían acelerar todo tipo de emprendimientos, como proyectos comerciales y de uso mixto. Pero para negociar convenientemente los proyectos y las condiciones adecuadas para que estos tuvieran la capacidad necesaria hubo que aportar mucho más que simplemente el capital de inversión. El trabajo tomó más tiempo que lo esperado y requirió mucha más coordinación de recursos de lo que pensábamos”, agregó.

“A pesar de la grandes necesidades de estas comunidades, las partes interesadas tienen que superar obstáculos mayores para completar sus proyectos”, dice Hacke. “Si la gente cree que la probabilidad de concretar un proyecto no es alta, se da por vencida. Así que organizamos las partes interesadas para resolver los problemas más urgentes, y alineamos los recursos que puedan aumentar la probabilidad y confianza de concretar estos proyectos críticos”.

Figura 1
¿Por qué son tan difíciles las inversiones comunitarias?



Una de las prioridades compartidas que surge del trabajo en Los Ángeles es la importancia de asegurar que LA Metro, la agencia pública responsable por el servicio ferroviario y de autobús en el condado de Los Ángeles, preste un servicio efectivo a los residentes de bajos ingresos, que son los usuarios de base de los servicios de la agencia.

comunidad. La vivienda social no es siempre el ancla para establecer estas prioridades, pero en los ensayos pilotos organizados por Hacke han sido el punto de partida más fácil, parcialmente porque este aspecto cuenta con fuentes de financiamiento confiables y eficaces, como el crédito tributario para vivienda de bajo ingreso, y una red sólida de organizaciones experimentadas.

“Nos esforzamos mucho por reunir y fortalecer relaciones a lo largo de diversos sectores, para poder operar con un juego de prioridades compartidas”, dice Thomas Yee, encargado de

iniciativas de LA THRIVES, una organización sin fines de lucro que se propone avanzar el tema de equidad por medio de crecimiento inteligente, y que participa en el ensayo piloto del Marco de Absorción de Capital.

“Van a existir desacuerdos entre los activistas políticamente progresivos, los funcionarios electos y los emprendedores privados, así que es necesario colaborar mucho, generar confianza y encontrar puntos en común. Pero esa es la manera de organizar metodologías a nivel de sistemas. Permite reducir el trabajo a unos pocos principios que entusiasman a la gente y la mantiene enfocada en el sistema, en vez de su barrio o proyecto en particular”.

Una de las prioridades compartidas que surge del trabajo en Los Ángeles es la importancia de asegurar que LA Metro, la agencia pública responsable por el servicio ferroviario y de autobús en el condado de Los Ángeles, preste un servicio efectivo a los residentes de bajos ingresos, que son los usuarios de base de los servicios de la agencia.

Desarrollado por Abode Communities, en colaboración con el propietario de suelo T.R.U.S.T. South LA, Rolland Curtis Gardens —un desarrollo de uso mixto y acceso a transporte público a lo largo de la línea del ferrocarril metropolitano Expo/Vermont— construirá 140 unidades de vivienda social en un barrio con gran riqueza histórica y cultural del Sur de Los Ángeles. Crédito: Cortesía Abode Communities



Antes de participar en los talleres, LA Metro sabía que sus usuarios de base eran residentes de bajos ingresos. Un estudio de investigación comisionado por la agencia antes de incorporarse al equipo de Los Ángeles describió cómo podían ayudar a esos usuarios a vivir cerca de las líneas de transporte público. LA Metro estaba generando metas agresivas de construcción de vivienda en suelo de su propiedad cuando se unió a la colaboración con LA THRIVES.

“Se produjo una confluencia que obligó a LA Metro a pensar cómo estaba administrando sus operaciones, qué iba a pasar si esos usuarios de base vivían cada vez más lejos de los sistemas de transporte público existentes”, explica Yee.

Según Yee, LA Metro estaba interesada en encontrar maneras adicionales de contrarrestar el desplazamiento de sus usuarios, y su colaboración con LA THRIVE fue “realmente el riego que necesitaba para hacer crecer esas semillas”.

La idea de que los usuarios de bajos ingresos iban a ser desplazados a mayor distancia también causó preocupación en otros miembros del equipo piloto de Los Ángeles. Los planificadores de transporte público criticaron el costo e ineficiencia de ampliar el servicio a zonas más alejadas, mientras que los conservacionistas se preocupaban por su impacto sobre el medio ambiente. Los activistas comunitarios estaban preocupados por el aislamiento económico y social, y las organizaciones de vivienda temían por la falta de vivienda social en los anillos periféricos de la ciudad. La resolución correcta de este problema presentaría una oportunidad para abordar en forma simultánea estas preocupaciones aparentemente no relacionadas entre sí, convirtiéndose en una prioridad compartida en la colaboración. Gracias a ello, LA Metro adoptó un nuevo término para pensar sobre el transporte público en el contexto del desplazamiento de sus usuarios: el Marco de Comunidades Orientadas al Transporte Público.

Pero LA Metro quería hacer más aún. A diferencia de BART, la agencia no contaba con mucho suelo adicional para albergar las miles de unidades de vivienda social necesarias. En su lugar, LA Metro, en sociedad con otros miembros del

equipo, creó un fondo de préstamo para respaldar el desarrollo de vivienda social y retener unidades existentes no restringidas de alquiler bajo cerca de las líneas de transporte público de la agencia. Lo importante es que estas unidades no tienen que estar en suelo propiedad de la agencia, sino sólo lo suficientemente cerca como para brindar fácil acceso al sistema de transporte público.

“Estamos tan entusiasmados de que LA Metro esté dispuesta a realizar inversiones fuera de sus propiedades”, dice Yee. “El desarrollo de vivienda social en suelo de la agencia es importante, sin duda un paso enorme por sí mismo. Pero ir más allá del suelo de su propiedad es una gran innovación y demuestra un compromiso para limitar el desplazamiento de los usuarios de base”.

“Se produjo una confluencia que obligó a LA Metro a pensar cómo estaba administrando sus operaciones, qué iba a pasar si esos usuarios de base vivían cada vez más lejos de los sistemas de transporte público existentes”, explica Yee.

ESTABLECER UNA LISTA DE PROYECTOS A EJECUTAR

Una vez que las partes interesadas hayan identificado una serie de prioridades estratégicas, pueden concentrarse en establecer una lista de proyectos a ejecutar, el segundo paso de la implementación del marco. Las partes interesadas comienzan examinando los proyectos en marcha y analizando si responden a las prioridades fijadas y si puede haber brechas.

La práctica de examinar la lista de proyectos también permite identificar los recursos necesarios para concretarlos con éxito.

Para el equipo de Denver, el análisis de la lista de proyectos municipales le permitió reconocer que el equipo se tenía que concentrar más en atraer capital privado acorde con la misión, dice Dace West, uno de los líderes del programa piloto de Denver y en ese momento director ejecutivo de Mile High

Connects, una organización sin fines de lucro cuya misión es asegurar que el sistema de transporte regional de la zona metropolitana de Denver promueva comunidades que ofrezcan a todos los residentes la oportunidad de tener una alta calidad de vida.

“Se produjo este momento crucial como comunidad cuando nos dimos cuenta de que la manera en que realizábamos nuestras actividades de desarrollo comunitario estaba gobernada en realidad por fuentes de financiamiento específicas y restrictivas, propias de sistemas más maduros, como los créditos tributarios, que han llegado a su límite, o, en otros casos, fuentes de capital que no son muy predecibles”, dice West, refiriéndose a las conclusiones del análisis de la lista de proyectos.

En Denver, Mile High Connects asegura que el sistema de transporte regional metropolitano de Denver, como el tren ligero que se muestra aquí, ofrezca oportunidades a residentes de toda condición. Crédito: Evan Semon/Ciudad y condado de Denver

“Nos dimos cuenta de que frecuentemente nos quedamos cortos en los emprendimientos que abordamos debido a que no podemos obtener y utilizar el capital de manera sistemática. Así que, de aquí en más, estamos muy enfocados en cómo aprovechar el capital de impacto del sector privado en el sistema, utilizando las fuentes de capital tradicionales de nuevas maneras y esforzándonos por incorporar una cantidad significativa de capital que está buscando lugares donde invertir”, dice West.

“Gracias a un trabajo profundo e intencional, hemos descubierto que el término ‘impacto’ tiene distintos significados para los inversores de impacto. Cuando algunos de ellos dicen que quieren generar un impacto, lo que realmente quieren es poder otear el futuro y ver buenas ganancias; eso les basta, porque lo que quieren en última instancia es liquidez y una buena tasa de retorno. Nosotros pensamos: ‘Es bueno saberlo, porque hemos estado perdiendo el tiempo en estas otras



El emprendimiento Richmond ofrece vivienda social cerca del transporte público en suelo de BART en el área de la Bahía de San Francisco. Crédito: BART

cosas que a nadie le importa’. Ahora nos podemos enfocar en cuestiones tales como: ¿cuál es la tasa de retorno buscada? y ¿cuáles son los lugares correctos para utilizar este tipo de capital en vez de otros tipos? Y ese fue un descubrimiento esencial, el reconocimiento de que los emprendimientos inmobiliarios, que habíamos considerado una inversión más tradicional, pueden ser en verdad una inversión de impacto comunitario, que crea conexiones nuevas e interesantes”.

Una de esas conexiones es con la agencia de financiamiento de vivienda de Denver.

“A medida que fuimos pensando en maneras de aprovechar este nuevo capital, hemos descubierto que tenemos una agencia de financiamiento de vivienda muy inusual. Es muy creativa y flexible y ya está administrando una enorme cantidad de fondos estructurados separados que tienen alguna forma de propósito comunitario”, dice West. “Estamos trabajando para construir una plataforma que usa la agencia como base para atraer capital que puede destinarse a canales

específicos pero que también se puede usar para rellenar esas brechas e implementar proyectos impulsados por la comunidad y sus necesidades. La agencia de financiamiento de la vivienda no está respondiendo meramente a las fuentes de financiamiento existentes; está actuando como un intermediario amplio para trabajar con otras agencias del sistema”.

CREAR UN ENTORNO HABILITANTE

Después de crear una lista de proyectos a ejecutar, el próximo paso natural es la última pieza del marco: fortalecer el “entorno habilitante”. Esto se define como “las condiciones latentes que conforman las operaciones del sistema”, como “la presencia o ausencia de destrezas y capacidades necesarias, las realidades políticas, las relaciones formales e informales entre los actores clave, y las normas y comportamientos



Fruitvale Transit Village está por iniciar la segunda fase de su desarrollo inmobiliario que incluye más vivienda social cerca de una estación de BART en Oakland, California. Crédito: Peter Beeler

culturales que se manifiestan en forma distinta dependiendo del lugar”.

En los talleres de absorción de capital, se les pide a los participantes que analicen cuáles áreas del entorno funcionan bien y cuáles no, y cuáles políticas y prácticas afectan en forma directa sus prioridades estratégicas. Al hacerlo, pueden comprender mejor las oportunidades y limitaciones inherentes en el sistema actual.

Para Thorne-Lyman y el resto del equipo de San Francisco, el análisis del entorno habilitante —o sea qué recursos están o no disponibles y funcionan bien o no en el ecosistema de vivienda social— reveló inmediatamente el problema de la escasez de suelo.

Centro de Inversión Comunitaria

Thorne-Lyman no es la única persona entusiasmada por el trabajo generado por el Marco de Absorción de Capital. McCarthy también se muestra optimista.

“El suelo es uno de los recursos más valiosos y escasos de una comunidad”, dice. “Las políticas de suelo pueden jugar un papel central en atraer o generar la inversión necesaria para hacer uso de lotes vacantes y desperdiciados por mercados de suelo disfuncionales, o para abordar el impacto desigual de la polución y el cambio climático sobre familias pobres y necesitadas”.

Por esa razón, el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo ha lanzado recientemente el Centro de Inversión Comunitaria con el respaldo de la

Fundación Kresge y otras fundaciones nacionales importantes. El Centro es una iniciativa de investigación, construcción de capacidad y desarrollo de liderazgo para ayudar a que las comunidades movilicen el capital y aprovechen el suelo y otros activos para implementar sus prioridades económicas, sociales y medioambientales. Hacke dirigirá el nuevo centro y lo usará como plataforma para desarrollar el modelo de absorción de capital.

“Hemos visto una y otra vez que el suelo es realmente una parte importante de la solución, ya sea que se trate de la salud de la gente, o infraestructura verde y la salud de los ecosistemas naturales. Ser parte del Instituto Lincoln, que tiene un conocimiento tan amplio en el uso de suelo para generar y recuperar plusvalías, es una gran ventaja para nosotros”, dice Hacke.

En Lincoln, Hacke espera ampliar su trabajo con programas pilotos en comunidades adicionales. Aquellos que integran su cohorte actual alientan a estas ciudades a aprovechar esta oportunidad. “Cuando comenzamos a trabajar hace dos años, esto parecía un ejercicio académico abstracto repleto de ‘tareas para el hogar’. Pero persistimos con su metodología y hemos podido encontrar mucho valor en el marco”, dice Christopher Goett, un alto administrador de programa en California Community Foundation y uno de los que respaldan el programa piloto de Los Ángeles. “Robin, Katie, David y Marian han construido un espacio seguro para poder realizar trabajos difíciles, y han creado un sistema de apoyo que se ha ido fortaleciendo con el tiempo. En retrospectiva, estas actividades han constituido momentos críticos para nuestra evolución y crecimiento”.

“El trabajo de desarrollo comunitario y económico se aborda frecuentemente por medio de programas aislados, pero esa no es la manera en que funciona el mundo”, dice Goett. “El angelino promedio se despierta y usa el transporte público para ir a trabajar o llevar a sus hijos a la escuela. Los sistemas de vivienda, empleo y educación interactúan entre sí, y esta es la manera en que está diseñado el marco del Centro”.

“Hemos visto una y otra vez que el suelo es realmente una parte importante de la solución, ya sea que se trate de la salud de la gente, o infraestructura verde y la salud de los ecosistemas naturales”.

“Para alguien que administra una cartera de crecimiento inteligente aquí en California Community Foundation, el marco es cada vez más útil; el crecimiento inteligente es, por naturaleza, integrado. Tenemos que pensar sobre la salud pública al mismo tiempo que pensamos sobre infraestructura y vivienda, y con este marco podemos promover el desarrollo orientado al transporte público y aun así ver el ángulo de la prevención de desplazamiento y la vivienda”. □

Loren Berlin es una escritora y consultora de comunicaciones independiente del área metropolitana de Chicago.

REFERENCIAS

Bay Area Council Economic Institute. 2016. “Solving the Housing Affordability Crisis: How Policies Change the Number of San Francisco Households Burdened by Housing Costs.” (Octubre). www.bayareaeconomy.org/files/pdf/BACEI_Housing_10_2016.pdf

Hacke, Robin, David Wood y Marian Urquilla. 2015. “Community Investment: Focusing on the System.” Documento de trabajo. Troy, MI: Kresge Foundation.

Truong, K. 2016. “Here Are 11 Solutions to the Bay Area Housing Crisis.” *San Francisco Business Times*. Octubre 11.

Zillow.com. “San Francisco Home Prices and Values.” <https://www.zillow.com/san-francisco-ca/home-values/>

Zillow.com. “United States Home Prices and Values.” <https://www.zillow.com/home-values/>

<https://www.zillow.com/home-values/>

<https://www.zillow.com/san-francisco-ca/home-values/>

http://www.bayareaeconomy.org/files/pdf/BACEI_Housing_10_2016.pdf



ESTOS PLANES NO SON PEQUEÑOS

La evolución del plan integral

Por Kathleen McCormick

PLANES INTEGRALES PUEDEN INSPIRAR A SUS CREADORES A UTILIZAR SUS MAYORES Y MEJORES DESTREZAS PROFESIONALES, CAPACITACIÓN Y VISIÓN, o hacerles cuestionar la profesión que eligieron. Frecuentemente se tarda un par de años en producirlos, luego de una gran cantidad de actividades de extensión comunitaria, a veces recibidas con gran animación, como cuando una comunidad tiene opiniones contradictorias sobre su visión de crecimiento y desarrollo futuro.

“Los planes integrales tienen la desafortunada reputación de ser documentos largos y engorrosos que hablan de la visión para el futuro, pero no sobre las situaciones cotidianas que afectan a la gente”, dice Peter Pollock, gerente de Programas para el Oeste del Instituto Lincoln.

Pero Pollock dice que los planes integrales de la actualidad “abordan una gama mucho más amplia de temas que se relacionan más de cerca con la vida de la gente”. Dice que los planes integrales se están usando para atacar problemas que van más allá del tema tradicional del uso del suelo, como “vehículos de sostenibilidad, resiliencia comunitaria y otros conceptos unificadores y virtuosos”.

En efecto, la sostenibilidad y la equidad son objetivos en los esfuerzos recientes de planificación integral realizados en Seattle, Boston y Denver, todas ellas ciudades con mercados inmobiliarios muy activos, un gran flujo de empleos para la economía del conocimiento y falta de vivienda económica. Estas ciudades,

En los planes integrales más recientes de Boston, Denver y Seattle (mostrados aquí), algunos objetivos prominentes son un mejor sistema de transporte multimodal y mayor resiliencia frente al cambio climático. Crédito: Brent R. Smith/Alamy

que son miembros del Instituto de Directores de Planificación de Grandes Ciudades, patrocinado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, la Asociación Americana de Planificación, y la Escuela de Posgrado en Diseño de Harvard, tienen otros desafíos de largo plazo en común, como la necesidad de mejorar los sistemas de transporte multimodal y mayor resiliencia ante el cambio climático. Pero sus estrategias de planificación integral varían considerablemente: una ciudad

“Los planes integrales de la actualidad son vehículos de sostenibilidad, resiliencia comunitaria y otros conceptos unificadores virtuosos”.

actualiza sus políticas todos los años, otra la está actualizando después de medio siglo y la tercera descubrió que la integración de múltiples planes de ordenamiento detallados podía ser más útil que un plan integral para la planificación a largo plazo.

Los planes integrales han sido el eje de la planificación y regulación del uso del suelo a largo plazo desde el City Beautiful Movement (Movimiento para Embellecer las Ciudades) de comienzos del siglo pasado. Los gobiernos locales pueden adoptar los documentos oficiales del plan integral como una ordenanza para guiar sus decisiones sobre el desarrollo físico de las comunidades. Generalmente ofrecen una visión y objetivos para el crecimiento y el desarrollo futuro, y brindan un marco de referencia para decisiones estratégicas, desde la preservación de recursos naturales hasta dónde construir casas nuevas y ubicar empresas, mejorar las

conexiones de transporte y hacer inversiones de capital, tales como servicios públicos, aceras y bibliotecas. Los planes integrales analizan la información demográfica e identifican desafíos y oportunidades comunitarias clave. Algunos se concentran exclusivamente en el uso y desarrollo del suelo, mientras que otros incluyen transporte, servicios públicos, el medio ambiente, vivienda, educación, parques y recreación, y otros aspectos de la vida, forma y desarrollo físico de la comunidad. Algunos planes enumeran políticas municipales por medio de una lista de objetivos y estrategias. Son “documentos en evolución constante”. Pero algunos se actualizan cada año y otros cada par de décadas. Idealmente, se coordinan con los esfuerzos de planificación regional y a nivel de condado. Frecuentemente concluyen con sugerencias de implementación para acciones futuras.

Los planes integrales tienen que demostrar que cada ciudad tiene la cantidad suficiente de suelo, con el código de zonificación adecuado, para absorber el crecimiento esperado en los próximos 20 años.

“Hay miles de planes de integración, con diversos grados de sofisticación”, dice David Rouse, director de investigación de la Asociación Americana de Planificación y coautor de *Sustaining Places: Best Practices for Comprehensive Plans* (Lugares sostenibles: Buenas prácticas para planes integrales) una publicación de la APA de 2015. La publicación proporciona un marco de referencia y estándares para crear comunidades vivibles y saludables en armonía con la naturaleza, economías resilientes, equidad social y fuertes lazos regionales. La APA también estableció un programa de reconocimiento de buenas prácticas en planes integrales (ver la pág. 31).

¿Qué hay de nuevo y diferente en los planes integrales, y cómo se están usando? *Land Lines* pidió a planificadores de largo plazo de Seattle, Boston y Denver que compartieran sus experiencias.

Plan integral *Seattle 2035*

Seattle, una de las 10 ciudades que participaron del programa piloto de la APA de evaluación de buenas prácticas en planes integrales, tiene un “plan integral de sostenibilidad pionero”, dice Rouse.

Plan integral para Seattle 2035, adoptado en forma unánime por el Concejo Municipal de Seattle en octubre de 2016, es la tercera generación de planes integrales de la ciudad, todos ellos enfocados en sostenibilidad y proponiendo más crecimiento urbano en la ciudad para preservar bosques y tierras agrícolas fuera de sus límites. Desde que fue adoptado en 1994, el plan integral de Seattle ha guiado el crecimiento por periodos de veinte años, y el Concejo Municipal adopta resoluciones anualmente en forma de políticas para asegurar que el plan refleje las condiciones y valores actuales de la comunidad.

La Ley de Gestión de Crecimiento del Estado de Washington (GMA, por su sigla en inglés), promulgada en 1990, exige que los condados y ciudades más grandes generen planes integrales y que los actualicen cada ocho años. Los objetivos de la ley GMA incluyen reducir el crecimiento desordenado y orientar el crecimiento hacia áreas que ya tienen agua, alcantarillas, transporte y otros servicios urbanos. Cada condado tiene que definir un límite de crecimiento urbano, y no se permiten desarrollos de estilo urbano fuera de él. Los planes integrales tienen que demostrar que cada ciudad tiene la cantidad suficiente de suelo, con el código de zonificación adecuado, para absorber el crecimiento esperado en los próximos 20 años. Las ciudades también tienen que planificar vivienda, transporte, agua, alcantarillado y otra infraestructura necesaria, y crear planes cohesionados con otros planes de la región.

Para prepararse para el nuevo plan integral, la Oficina de Planificación y Desarrollo Comunitario de Seattle publicó en 2014 un análisis de capacidad titulado *Seattle 2035: Actualización del plan integral de Seattle*. Señaló que la población de Seattle había crecido un 20 por ciento desde 1994, con casi 100.000 residentes nuevos y mucha más diversidad racial y étnica. Las proyecciones actuales de crecimiento para la ciudad, que hoy



tiene 652.000 habitantes, pronostican 70.000 hogares adicionales y 115.000 puestos de empleo más para 2035. El Departamento de Planificación también publicó un análisis de crecimiento y equidad para determinar el acceso a oportunidades y el riesgo de desplazamiento de residentes a lo largo de la ciudad. El informe identifica los lugares con los mayores riesgos de desplazamiento, como también áreas con el mayor acceso a educación, transporte público y empleo. Contiene un marco de desarrollo equitativo para el crecimiento, un índice de desplazamiento y un análisis de escenarios de crecimiento alternativo y su impacto sobre el desplazamiento.

El plan integral de Seattle de 2005 alentaba a la ciudad a crecer. El desafío en 2016 era distinto: ¿cómo podía la ciudad aprovechar su crecimiento para construir mejores barrios, crear puestos de empleo y oportunidades económicas para todos los residentes y mejorar la seguridad y vitalidad de la ciudad?

Mientras que cientos de residentes participaron en el proceso en 2005 en el proceso de actualización reciente de hace dos años, demorado debido a la recesión, los residentes participaron con más de 24.000 visitas a sitios web, 4.800 visitas de “puertas abiertas” en línea, 2.600 presencias en talleres y reuniones, 2.100 respuestas a encuestas en línea y miles de comentarios por Facebook y Twitter. El tema de más prioridad identificado por los residentes

Seattle 2035 orienta el crecimiento urbano de la ciudad hacia la preservación del paisaje natural fuera del perímetro urbano.

de Seattle fue la necesidad de contar con vivienda económica para hogares de ingresos medios y bajos. Seattle ha estado enfrentando la crisis de vivienda más grave de su historia, debida en parte a empresas de alta tecnología como Amazon y Microsoft, que han atraído a decenas de miles de residentes nuevos. El alcalde Ed Murray estableció una meta de construir y preservar 50.000 unidades de vivienda en 10 años, de las cuales 20.000 serán de alquiler e ingresos restringidos. Una de las políticas nuevas del plan integral es una enmienda para habilitar oportunidades alternativas para la construcción de vivienda social que no son comunes en Seattle en la actualidad, como fideicomisos de suelo comunitario, ayuda con el pago de anticipos, requisitos de vivienda de ingresos mixtos y cooperativas de vivienda de patrimonio limitado.

El nuevo plan retiene el concepto de que el crecimiento futuro se debería enfocar en las áreas más densas de la ciudad, los centros urbanos designados del Centro, First Hill/Capitol Hill, South Lake Union, Uptown, Distrito Universitario y Northgate. Para maximizar la inversión pública en infraestructura y servicios, el plan también

continúa canalizando el crecimiento hacia 24 villas urbanas, o áreas de uso mixto con uso y densidad compacta del suelo, como por ejemplo con estaciones del tren ligero. Tanto los centros urbanos como las villas urbanas son lugares que ya cuentan con distritos comerciales activos, puestos de empleo, servicios y concentraciones de vivienda, y pueden absorber más aún, dice Tom Hauger, gerente de planificación integral y regional.

El plan integral previo de Seattle contenía planes barriales con visiones específicas de cómo y dónde debería producirse el desarrollo, y asumió un compromiso vinculante con esa visión. Para estar a la altura de modificaciones recientes en el código de zonificación de la ciudad, el nuevo plan eliminó el requisito de que los cambios de zonificación para permitir un uso más intensivo tengan que ser aprobados en el plan barrial correspondiente antes de adoptar el plan integral en su conjunto. Este cambio otorga un poco más de flexibilidad para agregar vivienda multifamiliar en barrios de casas unifamiliares, que ocupan aproximadamente la mitad de los 217 km² de la ciudad, dice Hauger. Este cambio permite la presencia de construcciones más densas incluso fuera de las villas urbanas, por ejemplo en un área que se encuentra a

Seattle 2035 propone más tránsito multimodal, como se muestra aquí en el barrio South Lake Union. Crédito: plainurban/flickr



10 minutos a pie de una estación del tren ligero o un servicio muy bueno de autobús. Pero Hauger dice que la ciudad quiere estudiar este tema en mayor profundidad y trabajar con el comité asesor del alcalde sobre Accesibilidad a la Vivienda y la Agenda de Habitabilidad (HALA, por su sigla en inglés) dentro de los límites barriales. Hauger dice que el debate sobre el permiso para aumentar la densidad de zonificación tiene “argumentos fuertes por ambos lados, si bien las villas urbanas tienen suficiente capacidad de crecimiento por 40 o 50 años más. Así que la necesidad de aumentar la densidad en barrios unifamiliares no existe hoy en día”.

Quizás el cambio más importante en el nuevo plan tiene que ver con la equidad. Los tres planes integrales de la ciudad han incorporado los valores básicos de administración medioambiental, comunidad, oportunidad económica y seguridad, y equidad, si bien estos valores básicos han sido reclasificados en cada iteración de acuerdo a los deseos de la comunidad. Una resolución de 2015 adoptada por el Concejo Municipal cambió “equidad social” por “equidad racial y social”, y este valor pasó al tope de la lista en el plan adoptado recientemente, para realzar la necesidad de resolver las disparidades experimentadas por la gente de color, dice Hauger.

“Hemos identificado maneras en que la ciudad, a través de crecimiento, podría ayudar a las comunidades necesitadas, y reducir el riesgo de desplazamiento para estas poblaciones”, dice Hauger. El nuevo plan integral contiene 120 políticas nuevas relacionadas con la equidad social y racial. Dispone la reducción del crecimiento en áreas de gran desplazamiento y lo dirige a áreas con más transporte público, educación y oportunidades de empleo. El plan también dispone el control del crecimiento en los lugares donde los hogares de bajos ingresos y personas de color corren el riesgo de desplazamiento. “El énfasis en la equidad, sobre todo con crecimiento rápido, es realmente el foco del plan”, dice, “pero eso también forma parte de la sostenibilidad”.



Imagine Boston tiene en cuenta el deseo de los residentes de contar con opciones de transporte más eficientes. Crédito: Denis Tangney, Jr./iStock

Imagine Boston 2030

Boston es un buen ejemplo de una ciudad donde el plan integral previo, aquí llamado plan general, era sobre el uso y el desarrollo del suelo. “Pero las cosas han cambiado en Boston”, dice Pollock, y el proceso del nuevo plan integral se ha dedicado “a la comunidad, la calidad de vida y las necesidades y valores de los residentes”.

En las dos generaciones que trascurrieron desde que Boston publicó su último plan municipal en 1965, la ciudad ha cambiado drásticamente. La pérdida de empleos industriales en la década de 1960, las tensiones raciales y otros factores causaron la pérdida de alrededor de un tercio de la población, que llegó a un mínimo de 563.000 residentes en 1980. Desde entonces, la ciudad ha resurgido, construyendo una nueva economía basada en el conocimiento, respaldada por un legado de hospitales y universidades de clase mundial.

En 2015, anticipando los cuatrocientos años de Boston en 2030, el alcalde Martin J. Walsh inició el proceso de escribir un nuevo plan integral (la ciudad no está obligada a crear un plan integral, y el Concejo Municipal no tiene que adoptar o aprobar un plan). El alcalde tenía dos objetivos principales para el plan, dice Sara Myerson, directora de planificación de la Agencia de Planificación y Desarrollo de Boston (anteriormente llamada Autoridad de Revitalización de Boston). El primer objetivo era “ser un reflejo genuino de la visión del futuro que tenían los residentes de

Boston, porque es importante conocer la opinión de los residentes sobre su prosperidad y sus valores compartidos a la hora de tomar decisiones difíciles, y ello cambiaría la forma en que gobernamos. El segundo objetivo era superar los silos y crear una manera distinta de coordinar la política de planificación”.

Imagine Boston 2030: Expanding Opportunity (Imaginar a Boston en 2030: Cómo expandir oportunidades) aborda el crecimiento, la oportunidad económica y la resiliencia “centrada en la equidad, con el objetivo de que Boston sea más innovadora y al mismo tiempo más inclusiva”, dice Myerson. Ya se ha elaborado un borrador del plan, el cual se encuentra bajo revisión, y el plan final se publicará este verano. *Imagine Boston* es el resultado de cuatro años de planificación y dos años de actividades de extensión comunitaria para crear un marco integral de políticas para la ciudad, dice Myerson.

Imagine Boston trata sobre una amplia gama de temas: vivienda, salud, educación, la economía, energía y el medio ambiente, espacios abiertos, transporte, tecnología, y arte y cultura. Los cambios que se produjeron recientemente dieron lugar a una nueva visión de largo plazo: entre 2010 y 2014, Boston creció un 6 por ciento, el doble del promedio nacional, agregando casi tantos residentes en cuatro años como en los 20 años anteriores. Se pronostica que la población de la ciudad, que ascendía a 667.000 en 2016, llegará a 724.000 en 2030, con un 15 por ciento de

aumento en los puestos de empleo y la necesidad de 2 millones de m² adicionales de espacios para oficina, comercio minorista e industria. Boston también se ha hecho más diversa: más de un cuarto de los residentes de Boston nacieron fuera de los Estados Unidos. Hay una gran brecha riqueza entre los residentes blancos y los residentes de color, que ahora son la mayoría. Los barrios tienen disparidades de nivel educativo, propiedad de la vivienda, tiempo de viaje al trabajo, y acceso a comida saludable y atención de la salud, que se corresponden con los niveles de riqueza y pobreza. Una necesidad crítica es el acceso a vivienda económica, ya que el 46 por ciento de los hogares de Boston tienen un alto costo y gastan más de un tercio de sus ingresos en vivienda. Para acomodar el crecimiento proyectado, el alcalde Walsh propuso en 2014 la construcción de 53.000 casas nuevas para todos los niveles de ingreso para 2030 (ya se construyeron 10.000 y hay otras 7.000 bajo construcción).

Otro tema clave es la resiliencia: como una de las cuatro ciudades con mayor riesgo de

Imagine Boston también tiene en cuenta el deseo de los residentes de tener más vivienda económica y mayor acceso a oportunidades. Crédito: Denis Tangney, Jr./iStock



inundación del país, Boston enfrenta un aumento de temperatura, tormentas costeras extremas y un aumento en el nivel del mar producido por el cambio climático, lo cual presenta riesgos significativos para los barrios altamente urbanizados y los centros de empleo costeros de Boston. El nivel del mar en Boston creció alrededor de 9 pulgadas en el siglo XX. Entre 2000 y 2030, se proyecta que crecerá a una tasa tres veces más alta. Se estima que US\$55.000 millones de dólares en activos quedarían expuestos si se produjera una inundación comparable a la de los últimos 100 años. Los planificadores están coordinando el trabajo del plan integral con la Oficina de Resiliencia y Equidad Racial del Alcalde, con respaldo del programa 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller, para ayudar al plan de Boston a lidiar con desastres relacionados con el clima y otros desafíos. Boston está planificando sus adaptaciones climáticas con su sistema de Zonificación preparada para el clima, adaptaciones a nivel de edificios y planificación a escala de distrito.

Los planificadores de *Imagine Boston* iniciaron sus actividades de extensión comunitaria pidiendo a los bostonianos que identifiquen sus mayores prioridades y preocupaciones. Los residentes

respondieron: vivienda económica, educación que expanda oportunidades y transporte confiable y eficiente. El proceso de extensión comunitaria indujo respuestas de 14.000 residentes, por medio de eventos de puertas abiertas tradicionales, discusiones en panel, juegos de construcción de visión, talleres comunitarios, mapas en línea y encuestas por mensaje de texto. Alrededor de 9.000 respuestas fueron recibidas por medio de encuestas administradas por equipos callejeros.

“Los equipos callejeros representaban la diversidad de Boston”, dice Rebekah Emanuel, directora ejecutiva de *Imagine Boston*. Algunos equipos interactuaron con los residentes en forma de juego, usando ejercicios de construcción de bloques en ferias agrícolas, parques y otros lugares de encuentro. Hablaron sobre los compromisos que se tenían que hacer y “cómo la gente creía que se debía guiar el crecimiento en sus barrios y otras áreas de desarrollo potencial”, agrega. Las actividades de extensión comunitaria ayudaron a identificar cinco objetivos para el plan: 1) alentar la accesibilidad, reducir el desplazamiento de residentes y mejorar la calidad de vida; 2) aumentar el acceso a oportunidades; 3) impulsar el crecimiento económico inclusivo; 4) promover un ambiente saludable y prepararse para el cambio climático; e 5) invertir en espacios abiertos, arte y cultura, transporte e infraestructura. El plan integral también dispuso cinco acciones principales: mejorar los barrios, ampliar los barrios, desarrollar centros de empleo de uso mixto, desarrollar una ciudad costera para generaciones futuras, y crear redes de oportunidad.

La ciudad, con una superficie de 127 km², está tratando de respaldar la visión de sus residentes de una comunidad de uso mixto e ingresos mixtos más conectada que concentre más gente y puestos de empleo en los barrios. El plan integral ubica “áreas de acción” con capacidad para acomodar el crecimiento proyectado de Boston en los barrios existentes y centros comerciales, y reducir la presión de precios sobre la vivienda, mejorar el acceso a oportunidades y empalmar el entramado físico de la ciudad. Los barrios “expandidos” variarán por tamaño y escala, desde el desarrollo de “bordes barriales”, como sitios en la costa, en los límites de barrios

estables, o cerca de líneas ferroviarias, a áreas de mayor escala y uso industrial todavía vibrantes que tendrán una cantidad significativa de vivienda nueva de uso mixto, lugares de empleo y servicios. Estas áreas más grandes y transformadoras crearán programas piloto de centros de innovación y planificación, e inversiones en infraestructura para respaldar nuevos espacios industriales, de oficina y para laboratorios. También se beneficiarán de una zonificación de resiliencia al cambio climático, normas de edificación sustentable y protecciones contra inundación, como también de espacios abiertos y lugares para arte y cultura.

Los planificadores de *Imagine Boston* iniciaron sus actividades de extensión comunitaria pidiendo a los bostonianos que identifiquen sus mayores prioridades y preocupaciones. Los residentes respondieron: viviendas económica, educación que expanda oportunidades y transporte confiable y eficiente.

Los planificadores analizaron los planes integrales de otras ciudades y descubrieron que los elementos de equidad y desplazamiento de Seattle se adaptaban particularmente bien a Boston, que está desarrollando un juego de herramientas de desplazamiento. “Los alcaldes de Boston y Seattle han tenido numerosas conversaciones sobre crecimiento y desplazamiento de residentes”, dice Myerson. “Hay una resonancia real entre ellos”.

En el nuevo plan integral de Boston, “hay un deseo real de resolver desafíos urbanos complejos con soluciones políticas que atraviesen los silos”, dice Myerson. “Estamos creando en realidad un híbrido de planificación y otras disciplinas, como reacción frente a los desafíos complejos que enfrentan las ciudades. Muchas ciudades están prosperando ahora, así que no se trata de atraer inversiones sino de encontrar soluciones a los desafíos del crecimiento al mismo tiempo que continuamos invirtiendo en una economía innovadora”.



La estación Union de Denver, recientemente renovada, ha atraído US\$2.000 millones de dólares en desarrollos de uso mixto e infraestructura. Crédito: tvirbickis/iStock

Denveright/Blueprint Denver

Denver también está adoptando una estrategia distinta que la planificación integral tradicional con un nuevo proceso de planificación integrada, llamada *Denveright*, que consiste en actualizar cuatro áreas clave que guiarán la planificación local en los próximos 20 años. La ciudad se encuentra en el punto medio del proceso *Denveright* de 18 meses de duración, donde se actualizan en forma colaborativa cuatro planes de ordenamiento —el plan integrado del uso del suelo y transporte (llamado *Blueprint Denver*), el plan de parques y recreación, el plan peatonal y de sendas, y el plan de transporte público. *Denveright* es un proyecto que abarca todos los planes, combinando los procesos para maximizar los recursos, hacer que el proceso de planificación sea más eficiente y asegurar que los planes funcionen juntos en forma holística para acomodar el crecimiento futuro. *Blueprint Denver* y el plan de parques y recreación será adoptado por el Concejo Municipal de Denver, pero el plan peatonal y de sendas, y el plan de transporte público, ambos supervisados por el Departamento de Obras Públicas, no lo serán.

“El beneficio de elaborar todos estos planes al mismo tiempo es un método interdisciplinario y de colaboración entre las partes”, dice Kimball Crangle, codirector del Comité de Trabajo de *Blueprint Denver*. El personal municipal y los codirectores del Comité de Trabajo de cada plan trabajan juntos para elaborar un conjunto de políticas que brinden una visión cohesiva de dónde y cómo ocurre el crecimiento. “Creemos que el hecho de que todos los planes hablen el mismo lenguaje es una oportunidad invaluable”, dice Crangle. “Tendrán una fecha distinta de emisión al firmarlos, pero por lo menos coincidiremos en la manera de implementar nuestros objetivos a lo largo y ancho de la ciudad”.

“El proceso de *Denveright* es una mejora sustancial con respecto al método anterior, donde cada plan se actualizaba secuencialmente y por separado”, dice Brad Buchanan, director ejecutivo de Planificación y Desarrollo Comunitario de Denver. Las discusiones de *Denveright* “ocurren en tiempo real”, dice. “Cada semana, los equipos discuten las mismas preguntas y comparten las prioridades de todos sus planes. Es un proceso más robusto que nunca, con una gran cantidad

de investigaciones profundas y enriquecedoras en cada área”.

Como en Seattle y Boston, la planificación integral de Denver fue guiada por una visión de sostenibilidad, y está evolucionando por medio de esfuerzos de extensión comunitaria para incluir un nuevo enfoque en equidad social y resiliencia. En 2016, como parte del proceso *Denveright*, el Instituto Lincoln y el Sonoran Institute, por medio de su iniciativa conjunta llamada Western Lands and Communities, organizaron talleres de planificación de escenarios exploratorios sobre el crecimiento y desarrollo futuro para la actualización de *Blueprint Denver*. El proyecto *Denveright* sigue explorando la planificación de escenarios con Calthorpe Associates y ha creado un juego de tablero que los residentes pueden usar en reuniones públicas o en línea para indicar su preferencia de distribución de densidad, transporte público y otros elementos en esta ciudad de 400 km². Denver ha crecido de 468.000 residentes en 1990 a 683.000 en 2015, y se pronostican otros 200.000 residentes en 20 años más. El alcalde Michael Hancock, citando la crisis de vivienda como la prioridad más alta de la ciudad, ha propuesto invertir US\$150 millones de dólares en los próximos 10 años para construir más vivienda económica.

Cuando el Concejo Municipal de Denver adoptó el plan integral en 2000, la ciudad era un lugar muy distinto que ahora. Las vías del patio

BUENAS PRÁCTICAS PARA PLANES INTEGRALES DE LA ASOCIACIÓN AMERICANA DE PLANIFICACIÓN (APA)

En 2015, la APA publicó *Sustaining Places: Best Practices for Comprehensive Plans* (Lugares sostenibles: Buenas prácticas para planes integrales) (<https://www.planning.org/publications/report/9026901>) para definir el papel de los planes integrales en el desarrollo de comunidades sostenibles, y para demostrar cómo convertir principios sostenibles, y para demostrar cómo convertir principios sostenibles en planes y medir sus resultados. APA estableció una serie de estándares y un programa de reconocimiento de buenas prácticas donde las comunidades elevan sus planes integrales completados y los examinadores de la APA los clasifican como bronce, plata u oro. Ahora, en el segundo año de este programa de reconocimiento, la APA anunciará su primer plan integral en alcanzar el estándar de oro en su conferencia anual a realizarse en la Ciudad de Nueva York en mayo de 2017. “Aun las ciudades que no tienen interés en recibir una calificación pueden usar este documento para evaluar sus propios planes integrales”, dice David Rouse, director de investigación de la APA.

de maniobras ferroviario de Central Platte Valley habían sido levantadas, pero todavía no había comenzado el proceso de revitalización del barrio Denver Union Station, que atrajo una inversión de US\$2.000 millones en infraestructura y desarrollo de uso mixto, donde la estación histórica de tren



Stapleton es la renombrada comunidad de uso mixto e ingresos mixtos de Denver, situada en los terrenos del ex aeropuerto Stapleton desmantelado. Crédito: Forest City Stapleton, Inc.



Denveright incorpora cuatro planes de ordenamiento, entre ellos un plan de parques y recreación que rodea el Monte Lookout, el lugar de descanso final de Buffalo Bill Cody y otros sitios en el sistema del Parque de Montañas de Denver. Crédito: Bradley Gordon/flickr

fue restaurada como nudo de tránsito multimodal para la región metropolitana. Muchas de las líneas y estaciones de transporte público de la ciudad que se construirían como parte de la red de tren ligero y autobuses regionales FasTracks en 2006 no existían. Las grandes comunidades que surgieron como producto de planes de ordenamiento de la ciudad, como Stapleton y Lowry, recién se estaban empezando a construir o se encontraban en etapa de planificación.

El plan *Blueprint Denver* fue adoptado en 2002 para ayudar a implementar el plan integral de 2000 y garantizar que el crecimiento y desarrollo sostenido se ubicara en los lugares más sostenibles. Los objetivos de *Denver Blueprint* fueron: orientar el desarrollo directo de “áreas de cambio”, limitar los cambios en las “áreas de estabilidad”, desarrollar calles multimodales y promover el desarrollo de uso mixto y los centros urbanos. Un enfoque importante del plan fue la preservación de los barrios residenciales en momentos en que se estaba produciendo un proceso significativo de demolición y expansión de las casas existentes para construir residencias más grandes y lujosas.

Las áreas de estabilidad, que comprendían el 82 por ciento de la ciudad, incluyeron los barrios

residenciales, y fueron designadas como zonas de preservación o nuevas inversiones. El crecimiento fue canalizado a áreas de cambio mucho más densas, como el centro, los corredores comerciales y áreas cerca de las estaciones de transporte público, como también las grandes áreas de revitalización de la ciudad.

El papel de *Blueprint Denver* en decidir dónde se producirá el crecimiento, junto con un rediseño del código de zonificación para toda la ciudad en 2010 que introdujo el concepto de zonificación de forma y contexto, y permitió la re zonificación de más de 2.500 hectáreas de distritos de uso único a uso mixto, muchos de ellos cerca de estaciones existentes o planificadas de transporte público, han ayudado a lograr una forma urbana más sostenible. Desde 2002, dos tercios de las casas nuevas (67 por ciento) y los puestos de empleo (64 por ciento) se han producido en áreas de cambio, de acuerdo a *Blueprint Diagnostics*, un informe analítico publicado en 2016 para la actualización de *Blueprint Denver*.

Blueprint Denver ahora está evolucionando, con un enfoque mayor en temas de equidad y resiliencia en el sentido más amplio, dice Crangle. Su Comité de Trabajo está considerando cómo la ciudad podría brindar más beneficios, como vivienda económica estable, parques, sendas, conexiones de transporte público, servicios convenientes y otra infraestructura y amenidades saludables, a barrios de menores ingresos que se están revitalizando y bajo presión de desplazamiento. “En Denver tenemos la oportunidad



El sol se pone sobre la “Ciudad a una Milla de Altura”. Crédito: nick 1803/iStock

de diseminar la equidad: social, económica, de salud y bienestar general. ¿Qué tipos de beneficios reciben [estos barrios], y cómo aseguramos que las personas y las empresas que han estado allí por décadas se puedan quedar?”

“Estamos intentando ser audaces y generar un documento amplio para guiar el uso del suelo que permita el cambio y la evolución”, dice Crangle. “Veinte años es mucho tiempo, un par de ciclos de negocios, y este documento no puede ser prescriptivo. Nuestro trabajo es ofrecer una plataforma flexible para que el uso del suelo vaya evolucionando a medida que la ciudad cambie”.

El plan integral en sí no se está actualizando, y no se sabe si lo haremos, dice Buchanan. “Nuestro plan integral es de muy alto nivel, más bien una expresión de deseos”. *Blueprint Denver* y otros planes específicos son los principales documentos de política para el proceso de toma de decisiones, dice. “Cuando adoptamos nuestro plan integral en 2000, estos otros planes no existían, y desde entonces han emergido otros planes más detallados que dependen menos del plan integral”. Buchanan dice que no se ha tomado ninguna decisión todavía, pero uno se está haciendo la pregunta: “¿*Denveright* se convertirá en el referente de esta familia de documentos de planificación a partir de ahora, y reemplazará simplemente el plan integral?”

Valor agregado para las comunidades

En última instancia, ¿cuál es el valor de un plan integral? “La fortaleza de los planificadores es que sabemos un poco sobre muchas cosas, y que podemos ser muy buenos integradores y concentrar los distintos elementos en juego de una ciudad”, dice Pollock. “Esto no se puede hacer con reglamentos sobre la altura de los edificios, sino reuniendo a la gente para lograr objetivos”.

Si bien el proceso comunitario parece diseñado para alcanzar un acuerdo general, los planes integrales no están diseñados para “alcanzar un consenso”, dice. “Es un enorme desafío: ¿cómo se está usando el plan integral para hacer participar a la comunidad, y cómo se puede lidiar con la realidad de distintos objetivos y visiones?” El documento será adoptado por los representantes de la comunidad, dice, y si bien no todos pueden votar, el plan integral idealmente valora los objetivos, esperanzas y sueños de toda la comunidad, y brinda una guía para alcanzarlos.

“Para los que prefieren declarar sus aspiraciones, el plan integral es una manera de reunir elementos generales pero también incorporar una visión para la comunidad”, dice Pollock. □

Kathleen McCormick, fundadora de Fountainhead Communications de Boulder, Colorado, escribe frecuentemente sobre comunidades sostenibles, saludables y resilientes.

Cómo lograr que los incentivos fiscales funcionen

Lecciones de Boston, Massachusetts

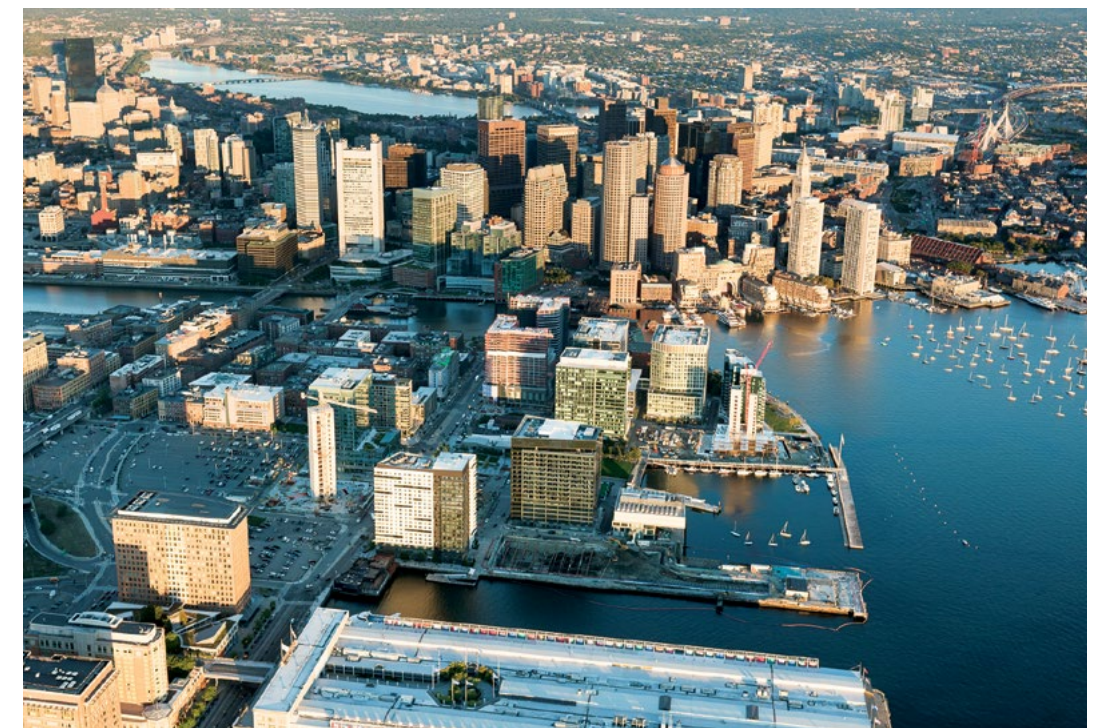
La utilización de incentivos fiscales para fomentar el crecimiento de la economía ha aumentado en las últimas décadas. En vista de este incremento, es muy importante que los gestores de políticas empleen técnicas que promuevan el crecimiento, a la vez que evitan prácticas que erosionan innecesariamente la base imponible. Las políticas de incentivos fiscales deben lograr un equilibrio entre el deseo de estimular el crecimiento del empleo y la actividad económica, por un lado, y la necesidad de integridad y rendimiento fiscal, por el otro.

Es muy importante que los gestores de políticas empleen técnicas que promuevan el crecimiento, a la vez que evitan prácticas que erosionan innecesariamente la base imponible.

Los funcionarios electos entienden que una economía dinámica genera empleos, aumenta los ingresos y expande la base imponible. En un sistema económico basado en la competencia, los programas de incentivos dan pruebas claras del compromiso que tiene un líder político de atraer negocios y brindar oportunidades económicas a su comunidad. Sin embargo, muchos incentivos fiscales no son efectivos. Según ciertas investigaciones académicas sobre el impacto económico de los mecanismos de incentivos fiscales, muchos de estos incentivos son

innecesarios o son un desperdicio, ya que, con frecuencia, subsidian empresas para que realicen actividades que igualmente hubieran llevado a cabo.¹

Las políticas y tácticas de incentivos fiscales de Boston intentan lograr un equilibrio justo, con el fin de apoyar la expansión de la base imponible del municipio, la apreciación de los valores inmobiliarios y el crecimiento del empleo y de los ingresos en los últimos años. La recaudación del impuesto a la propiedad es de suma importancia para la salud fiscal general de Boston, ya que genera casi el 70 por ciento de los ingresos; el crecimiento de la base del impuesto a la propiedad es esencial para cubrir los costos municipales cada vez mayores y para financiar las nuevas iniciativas. Aunque la economía de Boston creció un 5,3 por ciento de 2013 a 2014 —un aumento significativamente mayor a las tasas de crecimiento de los EE.UU. o de Massachusetts, del 2,4 por ciento y del 2,5 por ciento, respectivamente²— el municipio ha demostrado su capacidad de generar este crecimiento económico a la vez que mantiene un rendimiento fiscal sólido: ha logrado una calificación de bonos “AAA” y, simultáneamente, suple las demandas de servicios públicos de una población y una mano de obra en continuo crecimiento. Las políticas de incentivos fiscales son sólo una herramienta de las muchas que contribuyen al rendimiento económico favorable de Boston.



Fan Pier, Boston, antes y después

La ciudad de Boston utilizó incentivos fiscales para estimular el desarrollo y expandir la base imponible en el distrito portuario de Boston. Aquí, una imagen de Fan Pier de 1987, antes del proyecto de redesarrollo, y otra de 2014, cuando se concluyó el proyecto. Crédito: Steve Dunwel

Recomendaciones

Las prácticas principales que se mencionan a continuación, extraídas de la experiencia de Boston, Massachusetts, brindan lecciones a partir de un programa de incentivos que ha demostrado ser útil a la hora de maximizar el impacto económico y minimizar, a la vez, los riesgos de otorgar subsidios innecesarios.

ESTABLECER PAUTAS CLARAS

Las comunidades que poseen políticas claras para el uso de incentivos son las que tienen menos probabilidades de utilizarlas cuando no sea necesario. Una comunidad con pautas preestablecidas también tendrá menos probabilidades de extender por demás los incentivos en medio de una acalorada competencia por atraer a alguna empresa o lograr el avance de algún desarrollo. Los factores más importantes a tener en cuenta son el estado de la economía municipal y la condición fiscal y la estructura tributaria de la comunidad. Por ejemplo: una comunidad puede tender más a ofrecer incentivos fiscales ante condiciones económicas débiles o frente a un desarrollo inmobiliario lento.

La política de incentivos fiscales de Boston se ve impulsada por su dependencia en los ingresos provenientes del impuesto a la propiedad. Se espera que los nuevos desarrollos se lleven a cabo sin otorgarles incentivos y mediante el pago de la totalidad de los impuestos. Los incentivos se otorgan a modo de excepción, cuando se considera que son necesarios para el avance de las prioridades de desarrollo económico para las cuales el mercado no puede cubrir la totalidad de los impuestos. Algunas de las razones para ofrecer incentivos son las siguientes:

- ayudar a un proyecto que implique desafíos únicos de construcción o económicos;
- atraer a alguna industria o empresa clave que pueda generar más empleos; o
- fomentar el desarrollo económico en un lugar estratégico.

En un programa de desarrollo económico, los incentivos deben cumplir, exclusivamente, una función de apoyo. El otorgamiento de permisos expeditivos, la asistencia para la infraestructura

y otras políticas que demuestran las ventajas comparativas de Boston también son importantes a la hora de impulsar el desarrollo económico.

ESTIMAR EL PRESUPUESTO IMPOSITIVO COMPLETO PARA TODOS LOS PROYECTOS

Antes de ofrecer un incentivo fiscal es muy importante determinar cuál es la totalidad de los impuestos que debería afrontar un proyecto sin la asistencia del gobierno. Por lo general, las empresas o desarrolladores solicitan un incentivo fiscal sin conocer cuál es el nivel de impuestos que deberían pagar sin dicha asistencia. Al determinar el monto total de impuestos que debería pagar el desarrollador, la comunidad puede demostrar que su nivel de impuestos es competitivo o que el proyecto puede realizarse sin ningún incentivo. Este ejercicio, además, desmitifica el proceso de valuación, ya que el monto de los impuestos es un costo mucho más exacto y predecible.

El monto total de impuestos también brinda un punto de referencia para determinar el costo de cualquier incentivo. Cuando se conoce el costo de un posible incentivo, es mucho más probable que la comunidad se apegue a los límites de sus políticas de incentivos y no los aplique indiscriminadamente. Un punto de referencia claro para los costos también brinda transparencia, debido a que el valor de cualquier incentivo ya se encuentra preestablecido.

SOLICITAR A LAS EMPRESAS Y A LOS DESARROLLADORES QUE PROPORCIONEN INFORMACIÓN FINANCIERA DETALLADA

A fin de tomar decisiones fundamentadas en cuanto a la posibilidad de otorgar o ajustar adecuadamente un incentivo, los gestores de políticas deben recibir información financiera detallada de parte del solicitante del incentivo. Es necesario contar con un documento previo —que incluya información sobre el costo del proyecto, la proyección de ingresos y gastos, y el rendimiento esperado— con el fin de analizar el impacto que pueden tener los incentivos. Una buena regla general que puede aplicarse es que los desarrolladores brinden información al

municipio con un nivel de detalle similar al que entregarían a un banco o a un inversor que estuviera considerando la viabilidad del proyecto.

Con frecuencia resulta difícil obtener información que las empresas consideran confidencial y de propiedad exclusiva. Para salvar este tema de preocupación, muchas jurisdicciones pueden recabar información financiera haciendo uso de la autoridad que les brindan las leyes, según las cuales dicha información tendrá el tratamiento de una declaración jurada de impuestos confidencial. Algunos discrepan diciendo que recabar información financiera de esta forma va en contra de la necesidad de transparencia al otorgar los incentivos. Aunque esta objeción puede ser válida, la comunidad debe equilibrar la necesidad de recibir información financiera detallada con las consideraciones en torno a la transparencia.

Contar con información financiera detallada garantiza que, en el caso de otorgar un incentivo, este se encuentre estructurado de tal manera que brinde solamente el nivel de asistencia necesario para viabilizar el proyecto.

REQUERIR QUE LOS INCENTIVOS DEN COMO RESULTADO UN BENEFICIO ECONÓMICO PARA LA COMUNIDAD

Los programas de incentivos deberían generar resultados económicos medibles. Con frecuencia, las empresas se comprometen a aumentar y mantener un nivel de nuevos empleos a cambio del incentivo. Resulta indispensable contar con ordenanzas que establezcan la obligación de presentar información y realizar auditorías, con el fin de que las comunidades puedan monitorear los beneficios con efectividad.

Los acuerdos de otorgamiento de incentivos pueden incluir disposiciones “de compensación” que le permiten a la comunidad recuperar la totalidad o una parte del incentivo si un proyecto dado se desempeña por debajo del nivel prometido. Aunque las disposiciones de compensación son muy útiles, a veces puede resultar difícil implementarlas y hacerlas cumplir.

Un modelo alternativo consiste en que el monto anual del incentivo dependa de alcanzar ciertas metas de desempeño. Por ejemplo: una comunidad puede ofrecer un incentivo fiscal de US\$10 millones a 10 años a una empresa

que se compromete a crear mil puestos nuevos de trabajo en una nueva instalación. En lugar de simplemente estructurar el incentivo como un crédito fiscal anual de US\$1 millón, la comunidad puede, junto con la empresa, acordar un cronograma. Si la firma cumple o excede su compromiso de crear cierta cantidad de empleos cada año, recibirá el monto total de US\$10 millones. Sin embargo, si la empresa reduce la cantidad de empleos durante dicho plazo, el incentivo también se reducirá a un nivel previamente acordado. Según este método, el valor del incentivo depende del desempeño de la empresa durante el año, con lo que se evita la posible tensión de tener que aplicar un mecanismo de compensación.

CONSIDERAR LA POSIBILIDAD DE BRINDAR APOYO PARA LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EN LUGAR DE UN SUBSIDIO FISCAL

Con frecuencia, la infraestructura pública es necesaria para apoyar los nuevos desarrollos. Los presupuestos municipales ajustados han obligado a muchas jurisdicciones a delegar la responsabilidad de financiar y construir la infraestructura a los desarrolladores. En un clásico caso del “perro que se persigue la cola”, los desarrolladores muchas veces solicitan incentivos fiscales para intentar compensar los costos de construir la infraestructura. Brindar ayuda para la infraestructura puede dar como resultado varias ventajas en comparación con los incentivos fiscales:

- Los costos de infraestructura tienden a ser más conocidos —tanto en términos de costos directos como de reservas para deudas— mientras que los costos de los incentivos fiscales suelen ser menos tangibles y pueden variar considerablemente a lo largo de la vigencia del incentivo a medida que cambian las condiciones económicas.
- Las inversiones en infraestructura pueden beneficiar a varios proyectos de desarrollo o empresas, mientras que los incentivos fiscales tienden a auxiliar a una sola entidad.
- Al proporcionar infraestructura, el gobierno vuelve a su función más tradicional y conocida de proveer calles, sistemas de alcantarillado y otros servicios públicos.

- La nueva infraestructura continuará beneficiando a la ciudad aun cuando la empresa subsidiada se reubique en otro lugar o abandone su actividad.

ASEGURARSE DE QUE LOS GOBIERNOS COOPEREN EN PROBLEMAS ECONÓMICOS REGIONALES

Las comunidades vecinas entre sí deberían trabajar en conjunto en relación con los problemas de desarrollo económico a fin de beneficiar a toda la región. La utilización de incentivos fiscales para atraer empresas de una comunidad a otra simplemente erosiona la base imponible de cada comunidad y no genera ningún tipo de beneficio económico regional. Por ejemplo: Boston y sus comunidades vecinas de Braintree, Cambridge, Chelsea, Quincy y Somerville crearon el Convenio Económico Regional del Gran Boston. Las partes de este convenio se reúnen varias veces al año para desarrollar estrategias con el fin de promover el crecimiento de la región.

Los municipios también deben trabajar en conjunto con el gobierno estatal. Debido a que el beneficio económico de los nuevos desarrollos recae en toda la región, cada gobierno municipal debería aprovechar los recursos estatales a fin de apoyar las oportunidades de desarrollo estratégico. Por ejemplo: los nuevos desarrollos de oficinas y comercios minoristas en Boston con frecuencia generan un nivel significativamente mayor de ingresos del impuesto a las ganancias y el impuesto a las ventas a nivel estatal que el nivel de ingresos del impuesto a la propiedad municipal. Cuando el gobierno municipal y el gobierno estatal comparten equitativamente los costos de los incentivos al desarrollo, se experimenta un impulso en las oportunidades de desarrollo, a la vez que se preserva la base imponible municipal.

Una actividad coordinada entre el gobierno estatal y el gobierno municipal permite un mayor aprovechamiento y una contabilidad más exacta de los beneficios, a fin de garantizar que el sector público, en conjunto, no otorgue incentivos por demás. Además, la colaboración intergubernamental da una impresión favorable a las empresas que están evaluando la posibilidad de realizar

una inversión importante en la región. Los funcionarios de la empresa General Electric indicaron que la relación de cooperación entre los líderes municipales y estatales influyó en la decisión de la empresa de reubicar su sede en Boston.³

El renacimiento de Fan Pier en Boston

El proyecto Fan Pier ilustra la manera en que Boston utilizó incentivos para estimular el desarrollo y expandir la base imponible a fin de fomentar el crecimiento en el distrito portuario de la ciudad.

Fan Pier —consistente en 6 hectáreas de terrenos vacantes y lotes de estacionamiento al aire libre sobre un inmueble costero de primera calidad en el centro del puerto— no había sido aprovechado en su máxima capacidad durante décadas. En el año 2010, Boston se asoció con el propietario de los terrenos y con el gobierno estatal para poner en marcha un nuevo programa de incentivo a la infraestructura denominado “I Cubed”, mediante el cual se otorgarían US\$37,8 millones para construir la infraestructura necesaria para llevar a cabo dicho desarrollo.⁴ Según el programa I Cubed, el estado utiliza los nuevos ingresos del impuesto a las ganancias y del impuesto a las ventas derivados de la mayor cantidad de empleos y actividad empresarial del nuevo desarrollo a modo de reserva para pagar la deuda de la infraestructura. Si los nuevos ingresos no son suficientes para pagar la deuda de la infraestructura, se calcula entonces una suma que deberá pagar el desarrollador para cubrir el faltante.

Como posible arrendatario principal de Fan Pier se tuvo en cuenta a Vertex Pharmaceuticals, una empresa de biotecnología en expansión que estaba considerando la posibilidad de reubicarse en otro estado. Vertex se comprometió a transferir 1.700 empleados a Fan Pier, quienes trabajarían en dos edificios que sumaban 103.000 metros cuadrados de oficinas y laboratorios de investigación. El estado le ofreció a Vertex US\$10 millones en créditos fiscales de un programa creado para fomentar el crecimiento de la industria biotecnológica. Además, Boston le otorgó

a Vertex un incentivo al impuesto a la propiedad de US\$12 millones. El valor combinado de ambos incentivos logró que los costos de ocupación de Vertex en el lugar fueran más competitivos que la opción de establecerse en otro estado, por lo que la empresa decidió reubicarse en Fan Pier.⁵

El compromiso de Vertex proveyó la masa crítica necesaria para construir las oficinas, los laboratorios y la infraestructura requerida en el lugar. Hoy en día, Fan Pier es el desarrollo insignia para usos mixtos de la zona portuaria. Más adelante, se llevaron a cabo otros desarrollos en el lugar que dieron como resultado miles de empleos, residentes y negocios nuevos y catalizaron la ola de desarrollos que está teniendo lugar en el distrito portuario en general. En la actualidad se están construyendo nuevos desarrollos por US\$1,5 mil millones, y se calcula que pronto comenzarán otras obras nuevas por US\$850 millones⁶ (aquí debe destacarse que estos últimos desarrollos se están realizando sin mediar incentivo alguno).

Siguiendo la tradición keynesiana de estimular la actividad, a menudo se necesita un esfuerzo adicional para que caiga la primera ficha del dominó. El desarrollo de primera calidad para usos mixtos —que cuenta además con un museo de arte, parques públicos y un puerto deportivo— que se llevó a cabo en Fan Pier, permitió que este distrito se convirtiera en un destino en sí mismo. Vertex trajo 1.700 empleados al área y demostró el potencial que tiene el distrito como lugar de establecimiento de empresas en el sector de la economía de innovación. Como mínimo, los incentivos aceleraron el ritmo del desarrollo en dicha área. Dentro de este contexto, la inversión de US\$12 millones que realizó la ciudad en un incentivo parece prudente. Se calcula que el terreno de Vertex en sí rendirá US\$55 millones en el plazo de 7 años que dura el acuerdo fiscal. La ola de desarrollos que se mencionó anteriormente también cuadruplicó los ingresos anuales del impuesto a la propiedad en el distrito portuario, de US\$30 millones en el año 2008 a US\$127 millones en 2017. Y esta cifra crecerá aun más a medida que concluyan las obras de las propiedades que se están construyendo. El gobierno estatal también experimentará

aumentos significativos en los ingresos derivados de la nueva actividad económica en el área.

¿El distrito portuario se habría desarrollado sin las inversiones en infraestructura y sin los incentivos fiscales? Es imposible saberlo a ciencia cierta, pero la prolongada falta de progreso en el área definitivamente generó una preocupación legítima en los gestores de políticas de Boston. Tal vez, la pregunta debería reformularse de esta manera: dado el potencial del lugar, ¿habría sido prudente no hacer nada y correr el riesgo de retrasar o incluso prevenir esta ola de desarrollos? □

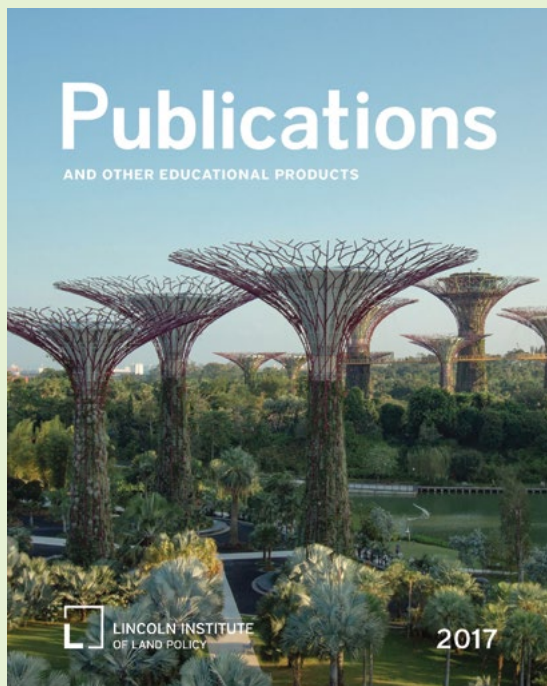
Ronald W. Rakow es inspector de valuaciones para la ciudad de Boston.

- 1 Daphne A. Kenyon, Adam H. Langley y Bethany P. Paquin, *Rethinking Property Tax Incentives for Business* (Repensar los incentivos al impuesto a la propiedad para los negocios), Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2012, 2.
- 2 Boston Economy 2016, Agencia de Planificación y Desarrollo de Boston, www.bostonplans.org/research-maps/research/research-publications (29 de julio de 2016).
- 3 Shirley Leung, *An Alliance of Leaders Helped Lure GE to Boston* (Una alianza de líderes logró atraer a General Electric a Boston), *The Boston Globe*, 16 de enero de 2016.
- 4 Para este proyecto, se autorizó una suma de US\$50 millones en fondos de I Cubed, pero sólo se utilizaron US\$37,8 millones.
- 5 En 2014 Vertex experimentó un revés a corto plazo que le supuso una reducción de mano de obra del 25 por ciento. Esta situación llevó a la empresa a devolver al estado US\$4,9 millones en créditos fiscales que le habían sido otorgados en concepto de apoyo a las ciencias biológicas y una reducción de US\$3 millones en concepto del incentivo fiscal municipal que era proporcional a la reducción de empleos. A partir de entonces, los niveles de empleo de Vertex se han recuperado y continúan creciendo.
- 6 Tim Logan y David L. Ryan, “A Waterfront That’s Rapidly Transforming” (Una zona costera que se transforma rápidamente), *The Boston Globe*, 31 de enero de 2017.

Land Lines
113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400 USA

RETURN SERVICE REQUESTED

La revista *Land Lines* es gratuita. Para suscribirse,
regístrese en nuestro sitio web: www.lincolnst.edu/user



Catálogo de publicaciones 2017

El catálogo de publicaciones 2017 del Instituto Lincoln contiene más de 130 libros, libros electrónicos, enfoques en políticas de suelo y recursos multimedia. Dichas publicaciones representan el trabajo del cuerpo académico del Instituto, los *fellows* y los asociados tendiente a resolver los desafíos económicos, sociales y medioambientales en todo el mundo para mejorar la calidad de vida a través de investigaciones sobre los siguientes temas: tributación, valuación y tasación de la propiedad; planificación urbana y regional; crecimiento inteligente; conservación del suelo; desarrollo urbano y de la vivienda; y otros temas de interés acerca de las políticas de suelo en los Estados Unidos, América Latina, China, Europa, África y otras áreas del mundo.

Todos los libros, informes y demás artículos que aparecen en el catálogo se encuentran disponibles para su compra o descarga a través del sitio web del Instituto. Recomendamos su utilización en cursos académicos y otras actividades educativas. Para solicitar copias para examen, siga las instrucciones que aparecen en www.lincolnst.edu/exam-copies. Para solicitar una copia impresa del catálogo, envíe su dirección postal completa a help@lincolnst.edu.

www.lincolnst.edu/publications