

Land Lines

REVISTA TRIMESTRAL DEL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

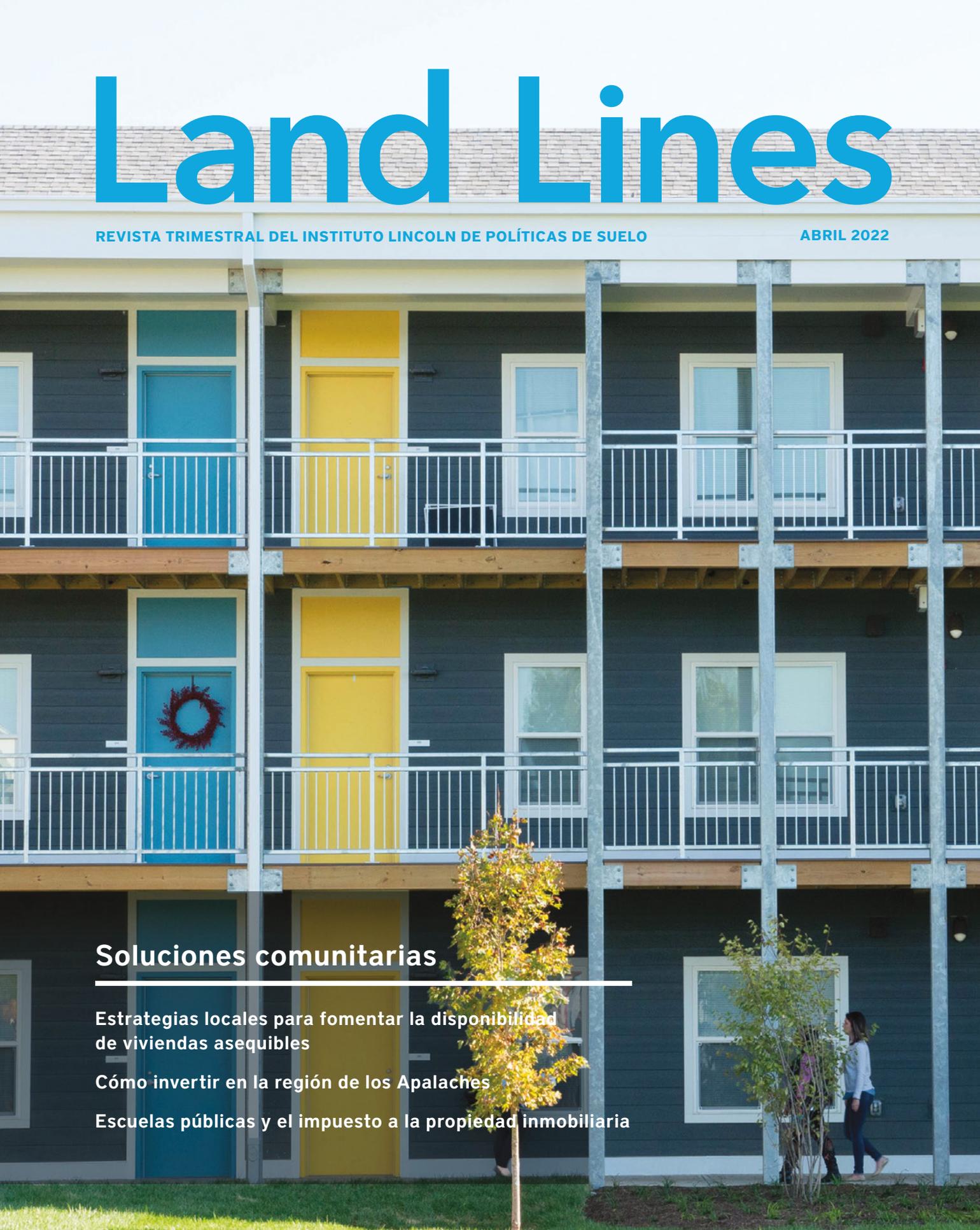
ABRIL 2022

Soluciones comunitarias

Estrategias locales para fomentar la disponibilidad de viviendas asequibles

Cómo invertir en la región de los Apalaches

Escuelas públicas y el impuesto a la propiedad inmobiliaria



EDITORA

Katharine Wroth

EDITORES COLABORADORES

Anthony Flint, Will Jason

DISEÑO Y PRODUCCIÓN

Studio Rainwater
www.studiorainwater.com

TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL

Essence Translations
essencetrans.com

EDITORA DE PRODUCCIÓN

Susan Pace

VICEPRESIDENTA DE PUBLICACIONES, COMUNICACIONES Y DISEÑO DE CAPACITACIONES

Maureen Clarke

PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO

George W. McCarthy

PRESIDENTA Y DIRECTORA GENERAL DE INVERSIONES

Kathryn J. Lincoln

EL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

busca mejorar la calidad de vida mediante la efectividad en el uso, la tributación y la administración del suelo. El Instituto Lincoln, una fundación privada sin fines de lucro creada en 1946, investiga y recomienda enfoques creativos del suelo como solución a los desafíos económicos, sociales y medioambientales. Mediante educación, capacitación, publicaciones y eventos, integramos la teoría con la práctica a fin de informar decisiones de política pública a todo el mundo.

La revista *Land Lines* se publica en formato digital todos los meses y en formato impreso con frecuencia trimestral con la finalidad de informar sobre los programas auspiciados por el Instituto y temas relacionados.

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

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

CORREO ELECTRÓNICO PARA CONTENIDO EDITORIAL
publications@lincolnst.edu

CORREO ELECTRÓNICO PARA INFORMACIÓN GENERAL
help@lincolnst.edu

www.lincolnst.edu



LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

Índice

ARTÍCULOS DESTACADOS



12 En el ámbito interno

Dirigentes locales abordan la crisis de vivienda asequible

Pasco, Washington, es uno de los lugares de crecimiento más rápido del oeste de los Estados Unidos y, como muchas comunidades, está analizando la manera en que estrategias integrales equilibradas pueden ayudar a garantizar la disponibilidad de viviendas asequibles para todos.

Por Loren Berlin

22 Cómo invertir en la región de los Apalaches

Cómo la colaboración y el capital están generando resiliencia en la región

En una zona de los Estados Unidos donde habitualmente no se invierte demasiado, una nueva iniciativa de colaboración está generando apoyo para sistemas alimentarios locales, revitalización de la zona céntrica de la ciudad y otros proyectos.

Por Alena Klimas

32 Escuelas públicas y el impuesto a la propiedad

Comparación de modelos de financiamiento para la educación de tres estados de los Estados Unidos

Como resultado de la COVID-19, los gestores de políticas tienen una nueva oportunidad de elaborar financiamientos que combinen impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y ayuda estatal con el fin de permitir que todos los estudiantes reciban una educación adecuada y equitativa.

Por Daphne Kenyon, Bethany Paquin y Semida Munteanu

DEPARTAMENTOS

2 Mensaje del presidente

Cómo solucionar problemas complicados

Por George W. McCarthy

5 Tecnocidad

¿Seguirán las calles de la ciudad el mismo ritmo de evolución que los métodos de entrega a domicilio?

Por Rob Walker

8 El escritorio del alcalde

Randall Woodfin, Birmingham, Alabama

Por Anthony Flint

45 Nuevas publicaciones

De los Capitolios estatales a los Ayuntamientos

Integración del uso del suelo y la administración del agua Desde la base

46 Encuesta a lectores

47 Dónde trabajamos

Río de Janeiro, Brasil



Scholar House of Central Appalachia, en Richmond, Kentucky, proporciona vivienda y servicios de cuidado de niños para madres y padres solteros que desean cursar estudios universitarios. Crédito: Fahe (<https://fahe.org>).



Cómo solucionar problemas complicados

EN PUBLICACIONES REALIZADAS EN LA ÚLTIMA ÉPOCA DORADA, Henry George advirtió acerca de los peligros sociales y económicos de donar plusvalías a propietarios que no habían hecho nada para ganárselas. En esta nueva Época Dorada, la desigualdad económica combinada con tasas de interés persistentemente bajas conduce al empeoramiento de la redistribución de la riqueza, ya que una parte cada vez mayor va a quienes tienen recursos, mientras que a cada vez más familias les resulta imposible pagar los precios desorbitantes de las viviendas decentes. Una consecuencia positiva de la pandemia es que se hizo un llamamiento a la voluntad política para abordar dos desafíos relacionados que tienen su origen en políticas de suelo: la crisis de asequibilidad de las viviendas y las brechas de riqueza provocadas por un racismo estructural.

Entre politólogos y gestores de políticas está surgiendo un consenso sobre que ambos desafíos son el resultado de políticas de suelo excluyentes. Si bien la exclusión es el factor principal, no es el único. Lo que es más importante, no existe una única solución que logre mágicamente que las viviendas sean más asequibles y, al mismo tiempo, disminuya las brechas de riqueza.

Decenas de gobiernos locales, estatales y nacionales (incluido el de Pasco, Washington, que se perfiló en este sentido) están reformando la zonificación residencial que anteriormente solo permitía viviendas unifamiliares independientes. La lógica de esta intervención es razonable. La zonificación unifamiliar limita el desarrollo, ya que impone restricciones como tamaños mínimos de lotes. Como resultado, aumentan los costos de las viviendas, lo que impide que las familias de ingresos más bajos las compren o alquilen en barrios atractivos. Al relajar estas políticas, será posible producir más viviendas a precios más económicos, al menos en teoría.

Los fundamentalistas del mercado aducen que los incentivos financieros son tan poderosos que, si logramos construir dos, cuatro o incluso doce unidades en un predio en el que antes se podía edificar solo una, la solución de la crisis de viviendas asequibles estará garantizada, gracias al aumento de la producción. Pero existe una gran diferencia entre permitir el desarrollo de múltiples unidades y el desarrollo de estas en sí. Y no hay ninguna garantía de que sean asequibles. Se han construido muchos condominios y departamentos prohibitivos en ubicaciones de alta densidad, como la ciudad de Nueva York, donde la escasez de viviendas asequibles es crítica. Una gran cantidad de ellos están vacíos. ¿Cómo pueden lugares como Pasco evitar que suceda lo mismo?

Parte de la respuesta tiene que ver con el mercado de viviendas. Como mencioné antes, la vivienda representa dos mercancías muy diferentes que se comercializan en el mismo mercado. Cada unidad puede satisfacer la demanda de un techo para una familia o la de rendimientos para ávidos inversionistas. Muchas veces, pero no siempre, una vivienda puede satisfacer ambas, cuando es el propietario quien ocupa la unidad. Sin embargo, cada vez más a menudo vemos familias que compiten por un techo disponible con inversionistas saturados de liquidez. A excepción de una intervención innovadora realizada por el Puerto de Cincinnati que analizaré en otro momento, suelen ganar los inversionistas.

A medida que la desigualdad económica global empeora, la brecha entre la provisión de techo y la oportunidad de inversión precipita una escasez inexorable de viviendas asequibles, aunque no de viviendas en sí. En los Estados Unidos, contamos con alrededor de 20 millones más de unidades habitacionales que hogares

y hay más viviendas que hogares en todos los mercados de viviendas del país. Según el censo estadounidense, incluso en un mercado reducido como el de Pasco, hay 23.126 unidades habitacionales, pero solo 22.174 hogares. El mercado metropolitano en el que se encuentra Pasco contiene 106.104 unidades habitacionales y 100.336 hogares. Si bien la sobreoferta no es grande, es un buen ejemplo: nuestro problema no es la oferta, sino el tipo de viviendas que ofrecemos (o permitimos que se ofrezca).

Además, la tierra es una mercancía que se comercializa en muchos mercados, como bien de inversión y como bien de usos múltiples: residencial, industrial, comercial y agrícola. El precio del suelo deriva de una compleja combinación de factores sociales, legales y económicos que están prácticamente fuera de la égida del propietario. Si más personas emigran a una ciudad o a un barrio, el valor del suelo sube. Si se realizan mejoras en infraestructura, como tratamiento de aguas residuales o transporte accesible, el valor del suelo sube. Si las políticas locales permiten un desarrollo más intensivo en un predio, su valor aumentará.

¿Quién gana cuando se permiten edificaciones multifamiliares en lotes que solían ser unifamiliares? Los propietarios que reciben plusvalías caídas del cielo están entre los grandes ganadores. Este aumento de la plusvalía pone a los propietarios de la zona en riesgo, ya que puede aumentar los impuestos. Si los cambios de zonificación no se diseñan como parte de una estrategia más amplia que apunte a abordar la capacidad de pago, pueden propiciar desplazamientos

sin quererlo. Los urbanistas de Pasco lo saben y están elaborando un conjunto de tácticas integrales y equilibradas para que su comunidad siga siendo asequible.

Los antecedentes de exclusión racial del país complican aún más los mercados del suelo y la vivienda, y se eluden todas las iniciativas para hacer frente a esta. Históricamente, restricciones de escritura, cláusulas legales y otras prácticas explícitas, aunque hoy en día ilegales, garantizaron la exclusión de las personas de determinados barrios en función de su color de piel, etnia o afiliación religiosa. A esto se sumaron prácticas financieras descaradamente racistas que se establecieron en los orígenes del sistema moderno de financiamiento de viviendas. Durante seis décadas, hemos intentado luchar, con poco éxito, contra estas formas de racismo estructural a través de políticas públicas. Esta historia sirve como moraleja.

A partir de la promulgación de la Ley de Derechos Civiles de 1964, la Ley de Vivienda Justa de 1968 y la Ley de Igualdad de Oportunidades de Crédito de 1974, la nación prohíbe formalmente la discriminación en materia de viviendas y préstamos. La Ley de Reinversión Comunitaria de 1977 impuso más obligaciones de hacer sobre entidades crediticias reguladas a fin de satisfacer las necesidades de crédito de sus comunidades. Aun así, en 2018, el Centro de Periodismo Investigativo analizó 31 millones de hipotecas y descubrió que las entidades crediticias reguladas negaban hipotecas convencionales a personas de color, en un porcentaje significativamente más alto que a las personas blancas en 61 áreas metropolitanas,



Este dúplex en Portland, Oregón, es un ejemplo de vivienda "intermedia faltante" (o *missing middle*), que puede ofrecer opciones más asequibles en barrios que antiguamente eran unifamiliares. Para que sean verdaderamente efectivos, los cambios de zonificación que permiten la disponibilidad de este tipo de viviendas también deben exigir que estas sean asequibles y formen parte de una estrategia de vivienda más amplia. Crédito: Biblioteca de fotos de viviendas intermedias del Instituto Sightline vía Flickr CC BY 2.0.

incluso después de controlar sus ingresos y otros factores socioeconómicos. La brecha racial nacional en cuanto a tasas de adquisición de viviendas es peor hoy que en 1960, cuando comenzaron las iniciativas para abordar la discriminación en materia de vivienda.

Cerrar la brecha racial de la riqueza requerirá mucho más que nivelar el campo de juego financiero y producir más unidades habitacionales. Contar con viviendas estables y asequibles en zonas de grandes oportunidades es fundamental para el éxito económico de las familias a largo plazo. Pero al incrementar el parque de viviendas no aumenta necesariamente la disponibilidad de viviendas asequibles para familias de bajos ingresos, ni se garantiza que las poblaciones históricamente excluidas tengan acceso a oportunidades para adquirir viviendas que generen riqueza en barrios prósperos.

En casi todos los mercados de viviendas de los Estados Unidos, estamos produciendo demasiadas viviendas del tipo incorrecto y permitiendo que el parque actual quede por fuera del control local. Los alquileres cada vez más altos alientan la transformación de hogares unifamiliares en unidades para alquilar a una escala sin precedentes. Los fondos de inversión inmobiliaria en viviendas unifamiliares para alquilar se han convertido en una excelente oportunidad de inversión. Según CoreLogic, los inversionistas adquirieron más del 25 por ciento de todas las viviendas unifamiliares que se compraron en los Estados Unidos en los últimos dos trimestres de 2021. Una sola reforma de zonificación no cambiará la manera en la que funciona el mercado, y nada hará que el capital global deje de superar las ofertas de las familias que necesitan un techo en las transacciones de viviendas en barrios atractivos, a menos que se tomen otras medidas.

Al redesarrollar antiguas zonas de viviendas unifamiliares, debemos implementar fuertes requisitos de inclusión que obliguen a los propietarios a construir viviendas asequibles. Además, es necesario brindar y proteger oportunidades para que familias que históricamente quedaron excluidas compren casas asequibles y aumenten su patrimonio. En lugar de regalar derechos de desarrollo adicionales a los propietarios, estos deberían venderse. Los derechos de desarrollo se comercializan activamente en muchos mercados privados y algunos públicos de los

Estados Unidos. Los municipios podrían recaudar miles de millones de dólares con la venta de estos derechos, y las ganancias se podrían utilizar para iniciativas que aborden la brecha racial de la riqueza mediante, por ejemplo, la provisión de ayudas generosas para pagar anticipos para viviendas o reducir los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.

Una vez que hayamos establecido un suministro razonable de viviendas asequibles, debemos preservarlas. Para esto, habrá que proteger el parque de viviendas asequibles de los mercados de capital global. Esto puede lograrse fácilmente si se aplican impuestos más altos sobre las ganancias de capital obtenidas de transacciones inmobiliarias especulativas. En Taiwán, los impuestos sobre la plusvalía tuvieron un efecto paralizador sobre la especulación inmobiliaria. Además, las restricciones de escritura pueden limitar los precios de venta futuros. Acuerdos de propiedad alternativos, como cooperativas de patrimonio limitado o fideicomisos de suelo comunitarios, pueden garantizar una capacidad de pago permanente. Si no actuamos ya, en las próximas décadas enfrentaremos crisis continuas de vivienda asequible. Pero es importante advertir una cosa: limitar la ventaja financiera para preservar las viviendas asequibles obstaculizará nuestros esfuerzos para eliminar las brechas raciales de la riqueza mediante la adquisición de viviendas. Esto ilustra los desafíos de intervenir en sistemas complejos. Una vez que reconozcamos la complejidad, podremos considerar las posibles negociaciones para encontrar un compromiso práctico y aceptable.

En el Instituto Lincoln, aplaudimos el reconocimiento de las políticas de suelo como el origen de los mayores desafíos sociales y económicos. Pero las intervenciones simplistas en sistemas de suelo y vivienda complejos no servirán para hacer frente a estos desafíos asombrosamente intrincados. No podemos confiar en el incremento de la oferta de viviendas como si fuera una solución mágica. Debemos sumar otras políticas a la reforma de zonificación y probar distintas combinaciones en un proceso iterativo. A medida que avanzamos, debemos tener presentes las palabras de H. L. Mencken: “Para todo problema humano hay siempre una solución clara, plausible y equivocada”. □



¿Seguirán las calles de la ciudad el mismo ritmo de evolución que los métodos de entrega a domicilio?

UPS es una de las empresas que están probando las bicicletas eléctricas y otros vehículos alternativos para entregas a domicilio. Crédito: UPS.

DURANTE AÑOS, las innovaciones en métodos de movilidad alternativos (escúteres, bicicletas eléctricas, vehículos autónomos) se han enfocado en cómo se desplazan las personas. Pero, en la era de la pandemia, el foco se movió hacia otro objetivo de movilidad: el traslado de artículos.

La demanda de entregas rápidas ha aumentado bruscamente en los últimos dos años y no parece estar disminuyendo. Según ciertas estimaciones, empresas como Door Dash advierten que solamente la entrega rápida de artículos comestibles genera un mercado de hasta un billón de dólares. Como grandes empresas, desde UPS hasta Domino's, están probando maneras nuevas de repartir sus productos, el ritmo y el alcance de los experimentos de transporte se ha acelerado, lo que probablemente tenga un impacto en el diseño, la planificación y la regulación de los espacios urbanos y suburbanos.

Si bien no está claro cuál de estos experimentos dará resultado, es innegable que en nuestras calles ya hay, o pronto habrá, nuevos tipos de unidades para las entregas a domicilio.

A medida que surgen interrogantes nuevos, los urbanistas, las tiendas minoristas, las empresas de tecnología y los municipios trabajan para hacer frente a la convergencia de una creciente demanda de entregas a domicilio y nuevas formas de transporte.

El pack de micromovilidad está encabezado por la bicicleta eléctrica que, si bien está en circulación desde hace décadas, en los últimos tiempos se ha vuelto asombrosamente popular: con un aumento de las ventas de hasta un 145 por ciento desde el comienzo de la pandemia, según se informa, superaron las cifras de la venta de autos eléctricos. John MacArthur, gerente de programa en el Centro de Investigación y Educación sobre Transporte (TREC, por su sigla en inglés) de la Universidad Estatal de Portland, ha estado investigando su potencial durante casi una década, incluso la “seductora esperanza” de que la tecnología de micromovilidad logre que cada vez más personas dejen de usar automóviles. El año pasado, dictó un nuevo curso sobre ciudades interesadas en todo tipo de experimentos de micromovilidad novedosos o “tecnologías impuestas en la vía pública”.

Los alumnos de ese curso descubrieron que la pandemia inspiró distintas respuestas de las ciudades. Por un lado, las tendencias al trabajo desde casa redujeron y reconfiguraron los patrones de traslado centrados en el automóvil. Según expresa MacArthur, en Portland y otros lugares, eso condujo a la creación de más carriles para autobuses y ciclovías. Por otro lado, aumentó la demanda de entregas a domicilio, lo que genera preocupación acerca del consiguiente aumento de unidades de reparto para una sola persona.

La investigación de MacArthur lo conectó con B-Line Urban Delivery de Portland, una empresa creada hace 12 años que opera una flota de triciclos eléctricos de carga que pueden transportar unos 227 kilogramos. Gracias a la información del TREC y de B-Line, Portland actualmente está considerando formas de crear “centros de microentregas”. En este modelo, un camión acerca una carga de repartos a una ubicación estratégica, y los últimos 1.600 metros de cada entrega se recorren en bicicletas eléctricas u otros microvehículos, lo que reduce la congestión del tráfico. Estos experimentos ya están en curso en Europa, donde UPS, empresa líder en repartos, ha estado experimentando con bicicletas eléctricas, centros de distribución y otras “soluciones logísticas sostenibles”.

MacArthur reconoce que puede haber zonificaciones complicadas y otros temas

implicados. Pero lo más importante es que Portland se encuentra entre las ciudades que lidian de manera proactiva con el futuro de la movilidad y la forma en la que las ciudades pueden responder a ella y, sobre todo, moldearla.

La determinación de la respuesta a nuevas formas de transporte fue el tema de un proyecto de investigación reciente titulado “Rebooting NYC” liderado por Rohit Aggarwala, miembro sénior del Centro Técnico Urbano del Jacobs Technion-Cornell Institute, en Cornell Tech. Aggarwala, quien previamente dirigió un trabajo sobre movilidad de Sidewalk Labs y acaba de incorporarse al gobierno de la Ciudad de Nueva York como comisionado del Departamento de Protección Ambiental y encargado de cuestiones climáticas de la ciudad, describe las líneas generales del marco más amplio. “Si el diseño de un vehículo se adapta bien al tráfico convencional, entonces, casi por definición, no es un buen vehículo urbano”, comenta. Los automóviles, camionetas y SUV se fabrican para autopistas; los fabricantes ponen menos énfasis en cuestiones como el radio de giro u otros factores que los harían más adecuados para los confines más estrechos de las calles urbanas.

Esto da lugar al aumento de vehículos autónomos nuevos y más pequeños, como el Nuro, con la forma de una furgoneta diminuta y casi la mitad del ancho de un sedán convencional;

Nuro, una empresa de vehículos autónomos fundada por dos ex ingenieros de Google, se asoció con empresas como Domino's, CVS, Walmart y FedEx en proyectos piloto de entregas a domicilio en varios estados de los Estados Unidos. Crédito: Domino's.



sin conductor, está diseñado para transportar hasta unos 227 kilogramos de carga. Quizás el emprendimiento se conozca más por un programa piloto limitado que se llevó a cabo en Houston con Domino's, en el que se ofrecía "el primer servicio de reparto de pizza del mundo totalmente automatizado".

Si bien se dice que estos vehículos diminutos reducen significativamente no solo la contaminación sino también la congestión del tráfico, la realidad es que, en la práctica, suelen ser inadecuados para el tránsito. Entonces, ¿dónde se pueden utilizar?

Otro programa piloto reciente que involucra el emprendimiento REV-1 de Refraction AI consiste en un vehículo autónomo del tamaño de un lavarropas y con tres ruedas que transporta pizzas por las ciclovías de Austin, Texas (desarrollo que no agradó a algunos ciclistas). "¿Qué pasa si, en dos años, tenemos cientos de ellos en la calle?" preguntó un defensor de las bicicletas a un periodista local. Otro emprendimiento, Starship, ha estado probando su pequeño robot móvil, un objeto de 25 kilogramos con la huella de un vagón, que circula por las aceras de varias ciudades. En este caso, las reacciones también fueron diversas.

Estas respuestas indican un posible foco de tensión, pero también, quizás, una oportunidad. Aggarwala señala que, en Nueva York y otras ciudades, los ciclistas que usan tanto bicicletas convencionales como eléctricas (en general, repartidores) vienen batallando hace tiempo por el uso de las ciclovías. En muchos casos, los defensores de las bicicletas han peleado por años o décadas para que se establezcan carriles exclusivos, y no tienen demasiado interés en verlos abarrotados de vehículos motorizados modernos de ningún tipo.

Pero el problema no son las bicicletas eléctricas, los vehículos automatizados ni los robots que ofrecen alternativas positivas a los automóviles convencionales, indica Aggarwala, "el problema radica en que todos estos vehículos alternativos están apretujados en una red incompleta de carriles demasiado angostos que, en su mayoría, no son seguros". Por lo tanto, las propuestas de "Rebooting NYC" incluyen la creación de nuevos carriles para movilidad. Esto

implicaría ensanchar y ampliar las ciclovías actuales de la ciudad para convertirlas en una "red en la quepan tanto las bicicletas como estos nuevos vehículos".

Otros investigadores han presentado propuestas similares de "carriles para transportes individuales livianos" con distintas especificaciones, pero un objetivo en común: "básicamente, proporcionar más espacio para distintos tipos de vehículos", indica MacArthur de PSU. "Este es el gran tema que van a tener que resolver los urbanistas en los próximos cinco años". Es un desafío complicado para los municipios, que quedan atrapados entre las ambiciones de las empresas tecnológicas, los límites sobre las regulaciones locales que surgen de la sustitución de normas estatales o federales, y la realidad de que incluso la designación de ciclovías, en primer lugar, depende más de reunir la voluntad política y el apoyo popular que de la planificación que la respalda.

Sobre ese último punto, Aggarwala sugiere una oportunidad potencial. En el ámbito de la política, las ciclovías suelen verse como un beneficio solo para una parte de la población a expensas de la otra. Pero, prácticamente todos hemos quedado varados detrás de un vehículo de entrega a domicilio. Y, quizás más significativo todavía, más y más personas hemos llegado a depender de estos vehículos. Por lo tanto, reorganizar la forma en la que está dividido el espacio vial no beneficia solo a unos pocos, sino a casi todas las personas. En otras palabras, Aggarwala pregunta: "¿qué pasa si, al ampliar el uso de una ciclovía, se acentúa su importancia?".

Queda claro que hay una ola de experimentación de nuevos vehículos lista para irrumpir en el negocio de las entregas a domicilio en una época de demanda sin precedentes. Vale la pena pensar la manera en que los urbanistas y gestores de políticas pueden no solo dar respuesta a esa ola, sino aprovecharla para facilitar la transformación de las calles de modo que sean más funcionales y accesibles para todos. 

Rob Walker es periodista; escribe sobre diseño, tecnología y otros temas. Es el autor de *The Art of Noticing*. Publica un boletín en robwalker.substack.com.



Cortesía de Randall Woodfin.

Cuando fue electo en 2017, Randall L. Woodfin se convirtió en el alcalde en funciones más joven de Birmingham en 120 años. Woodfin, que actualmente tiene 40 años y hace casi uno que ejerce su segundo mandato, convirtió la revitalización de los 99 barrios de la ciudad, junto con la mejora en educación, la promoción de un clima de oportunidad económica y el aprovechamiento de asociaciones de entes públicos y privados en su prioridad máxima.

En una ciudad abatida por la pérdida de población y de fábricas, incluso en los sectores siderúrgico y del hierro que alguna vez prosperaron allí, Woodfin posó su mirada en la educación y la juventud como elementos clave para un futuro mejor. Creó Birmingham Promise, una asociación de entes públicos y privados que ofrece formación y asistencia para matrículas a fin de cubrir los costos de los estudios superiores para los graduados de las escuelas secundarias de Birmingham, y lanzó el programa Pardons for Progress (Perdonar para progresar), a través del cual la alcaldía indultó 15.000 cargos por delitos menores de posesión de marihuana del año 1990, que obstaculizaban las oportunidades de empleo.

Woodfin es graduado de Morehouse College y de la Facultad de Derecho Cumberland de la Universidad de Samford. Se desempeñó como adjunto del fiscal de la ciudad durante ocho años, antes de postularse para alcalde, y fue presidente del Consejo de Educación de Birmingham.

Promover cambios en Birmingham

Esta entrevista, que se ha editado por motivos de espacio, también está disponible como pódcast de *Land Matters*: www.lincolnst.edu/publications/podcasts-videos.

ANTHONY FLINT: *¿Cómo considera que influyó su visión sobre la revitalización urbana en la gran cantidad de personas que votaron por primera vez y se inclinaron por usted?*

RANDALL WOODFIN: Creo que mi visión en cuanto a la revitalización urbana (en la práctica yo la llamo revitalización barrial) influyó de manera significativa no solo en los votantes que habitualmente acuden a las urnas para apoyarme, sino también en los nuevos. Pienso que me eligieron porque los escucho más de lo que hablo. Creo que muchos residentes pensaron: “hace años que tengo estos problemas al lado de mi casa, a la derecha o a la izquierda, pero nadie les presta atención. Nadie me da una respuesta. No se brindan los servicios. Quiero un cambio”. Prioricé la revitalización barrial porque es la prioridad de los ciudadanos para los que quería trabajar.

AF: *Dado que la Ley de Empleo e Inversión en Infraestructura y la Ley del Plan de Rescate Estadounidense otorgan grandes cantidades de fondos a los gobiernos estatales y locales, ¿cómo tiene planificado distribuir ese dinero de manera efectiva para obtener el máximo beneficio?*

RW: Es una oportunidad única para dar un gran impulso a las mejoras e inversiones en infraestructura que necesitamos hacer tanto en nuestra ciudad como en nuestra comunidad. No contamos con este tipo de dinero, quizás, desde el Nuevo Trato. Si tenemos eso en cuenta, esta es una oportunidad para que la ciudad de Birmingham, los ciudadanos y las comunidades ganen.



Con una población que supera los 200.000 habitantes, Birmingham es la segunda ciudad más grande de Alabama. Crédito: Sean Pavone vía iStock/Getty Images Plus.

Implementamos un sistema de comando unificado para recibir estos fondos. Por un lado, la ciudad de Birmingham tiene derecho, por ley, a recibir esos fondos directos, y así lo haremos. Por el otro, debemos ser radicales y buscar subsidios competitivos para proyectos de construcción listos para comenzar de inmediato.

Con nuestro Centro de Comando de Estímulos, lo que hicimos fue asociarnos no solo con el consejo de nuestra ciudad, sino con la agencia de transporte. Tenemos un puerto interno, así que nos asociamos con el Puerto de Birmingham. Nos asociamos con nuestro aeropuerto y con el departamento de obras hídricas. Todas estas agencias son organismos públicos que brindan servicios a los mismos ciudadanos para los que yo trabajo.

Opinamos que la mejor manera de acercarnos a todos estos recursos de infraestructura es a través de un enfoque colectivo. Con estos fondos, tenemos la oportunidad no solo de impulsar nuestra identidad económica, sino también de realizar inversiones reales en la infraestructura que nuestros ciudadanos usan a diario.

AF: *El Instituto Lincoln ha trabajado mucho en pos de la regeneración equitativa de antiguas ciudades. ¿Cuáles son para usted los elementos clave de inversión en la comunidad y en la revitalización barrial que realmente tienen peso?*

RW: Yo explico todo lo que sucede desde el punto de vista de la revitalización barrial de esta manera. En primer lugar, contaré una historia para plantear el problema. La ciudad de Birmingham tiene la suerte de estar formada por 23 comunidades en 99 barrios. Para profundizar más, podemos visitar un barrio determinado, en una cuadra en particular. Hay una madre en un hogar unifamiliar que es la propietaria y el sostén responsable de la familia.

Tiene un hijo o una nieta que viven con ella. Cuando se asoma por el frente, mira hacia la derecha y ve una casa abandonada y en ruinas que hace años que está allí y debería demolerse. Mira hacia la [izquierda] y ve un terreno baldío junto a su casa. Cuando sale a la calle, tiene miedo de que su hijo o su nieta jueguen o anden en bicicleta por ahí, ya que la acera no está en buen estado.

Cuando saca su automóvil del garaje, advierte que hace años que no pavimentan esa calle. Los juegos de la plaza a la que quiere ir caminando con su hijo o su nieta hace tiempo que no se mejoran o actualizan. Como está oscureciendo, se prepara para volver con su hijo o nieta caminando a casa, pero las luces de la calle no funcionan. Llega la hora de la cena, pero no hay opciones de comida cerca. Estos son los temas que intentamos resolver.

Uno es la eliminación de la casa en ruinas, deshacerse de la estructura destruida que tiene a su derecha. Tenemos que edificar de manera vertical para generar más hogares unifamiliares asequibles y a precio de mercado, y evitar [que queden] barrios “desdentados”, donde se demuelen las casas destruidas, pero queda una casa, un baldío, una casa, un baldío, un baldío.

En cuanto a los niños, debemos invertir en esa acera para que puedan jugar, o simplemente caminar, de manera segura. Tenemos que pavimentar más calles. Debemos equipar los parques de juegos de manera adecuada. Debemos asociarnos con nuestra empresa de electricidad para instalar más luces LED en ese barrio, para que la gente se sienta segura. Tenemos que invertir en opciones de alimentos saludables para poder ofrecer a nuestros ciudadanos una mejor calidad de vida. Estos son los temas relacionados con la revitalización barrial que yo enmarco y trato para asegurarme de que la gente quiera vivir en estos barrios.

AF: *¿Cuáles son sus prioridades principales para abordar el cambio climático? ¿Cómo siente Birmingham los efectos del calentamiento y qué se puede hacer al respecto?*

RW: El cambio climático es una realidad. Quiero ser contundente al afirmar que el cambio climático es una realidad. Al no estar cerca de la costa, no sentimos el impacto directo que sufren otras ciudades, como Mobile, en el estado de Alabama. Sin embargo, cuando se producen determinados fenómenos climáticos en la costa de Alabama, sí generan un impacto en la ciudad de Birmingham.

Además, está el problema de los tornados, que creo que siguen aumentando con el paso de los años y afectan a ciudades como Birmingham, ubicada en una cuenca del valle. En cuanto a la calidad del aire, Birmingham se fundó, desde el punto de vista de los trabajadores, a partir de la industria siderúrgica y del hierro, y de otros artículos de fabricación local. Si bien estas ya dejaron de impulsar la economía, aún quedan vestigios que tienen un impacto negativo.

Tenemos un sitio Superfund justo en el centro de nuestra ciudad que ha afectado la calidad

del aire que se respira, lo que me parece absolutamente inaceptable. La prioridad de la ciudad de Birmingham y de su administración ha sido abordar el cambio climático desde una perspectiva de justicia social. Lo que estamos haciendo es asociarnos con la EPA para resolver problemas locales concretos.

Desde el punto de vista nacional, Birmingham se sumó a otras ciudades en lo que respecta al Pacto de París. En mi opinión, esta conversación sobre el cambio climático no se puede dar en una ciudad aislada y, desafortunadamente, la ciudad de Birmingham no tiene autonomía. Ha sido difícil conversar con nuestro gobernador acerca de lo importante que es para el estado de Alabama unirse al llamado que proclama: “tenemos que levantar nuestra voz y aumentar nuestra intención y determinación acerca del cambio climático”, y defenderlo de verdad.

AF: *¿Qué puede decir acerca de sus iniciativas para crear viviendas seguras y asequibles, incluido un banco de tierras?*

RW: Desde mi perspectiva, es como una caja que contiene varias herramientas que permiten abordar el tema de las viviendas. Cuando la población de la ciudad de Birmingham alcanzó su punto máximo, a fines de la década del 60 y principios de la del 70, había aproximadamente 340.000 residentes. Ahora somos 206.000 dentro de los límites de nuestra ciudad.

No es difícil imaginar el costo y la carga que tuvo esa disminución sobre el parque de viviendas. Si sumamos a eso las casas que pasan de una generación a otra sin que se les realice necesariamente el mantenimiento adecuado, el resultado es una cantidad importante de casas en ruinas. Como otras ciudades del país, creamos un banco de tierras. Este banco se creó antes de que yo asumiera mi cargo, pero nosotros, como administración, hemos intentado mejorar su efectividad. Para propiciar esa efectividad, no solo miramos hacia aquellos que pueden comprar tierra a granel, sino que también capacitamos al vecino de al lado, al barrio o a la iglesia local de modo que puedan participar en la



Una familia explora One Pratt Park poco después de su inauguración en 2019. La mejora de parques, zonas de recreo y otras infraestructuras locales es una parte clave de las iniciativas de revitalización del barrio que se desarrollan en Birmingham. Crédito: Andrew Yeager/WBHM.

compra del lote contiguo, para asegurarnos, una vez más, de poder deshacernos de estas cuadras o barrios “desdentados” y empezar a edificar viviendas unifamiliares verticales.

Además, estamos reconociendo que, en los centros urbanos, es difícil involucrar a los emprendedores inmobiliarios privados en las negociaciones. Lo que estuvimos haciendo (con parte de los fondos obtenidos en el marco de la Ley del Plan de Rescate Estadounidense [ARPA, por su sigla en inglés]) es reservar dinero para cubrir parte de estos costos de desarrollo, a fin de financiar viviendas no solo asequibles sino a precio de mercado dentro de los límites de nuestra ciudad, para asegurarnos de que nuestros ciudadanos participen en el debate y puedan sentir que están preparados si realmente optan por cumplir su deseo de tener un hogar, y que tienen una vía para eso.

AF: *Para terminar, cuéntenos un poco su opinión acerca del ingreso garantizado que se ofrece a madres solteras a través de un programa piloto. Usted se sumó a la iniciativa de varios otros alcaldes. ¿Cómo refleja eso su enfoque para gobernar esta ciudad posindustrial mediana?*

RW: La ciudad de Birmingham tiene la suerte de formar parte de un programa piloto que ofrece ingreso garantizado a madres solteras de nuestra ciudad. Reciben un ingreso de US\$ 375 durante un período de 12 meses. Es decir, US\$ 375 por mes, sin restricciones ni requisitos en cuanto a en qué pueden gastar el dinero.

Cada ciudad del país tiene su propia historia, su propia personalidad y su propio conjunto de desafíos únicos. A la vez, todas compartimos destinos similares y tenemos problemas parecidos. La ciudad de Birmingham tiene su dosis considerable de pobreza. No tenemos solo pobreza, sino que está concentrada, [y] el ingreso garantizado es otra herramienta de la caja que reduce la pobreza. Más del 60 por ciento de los hogares de Birmingham están a cargo de mujeres solteras. No es que presuma de esto, es un hecho real. Muchas de estas madres de familia están solas y enfrentan dificultades.

Supongo que todos estamos de acuerdo en que nadie puede vivir con US\$ 375 por mes. Pero si tuvieran estos US\$ 375 adicionales en el bolsillo o en sus casas, ¿serían de ayuda para el hogar? ¿Ayudarían para llevar comida a la mesa? ¿Ayudarían para pagar los servicios? ¿Ayudarían para conseguir ropa y calzado para los niños? ¿Ayudarían para ir de un punto a otro para conservar el trabajo y poder, así, mantener a los niños?

Por eso creo que este programa piloto de ingreso garantizado será útil. Solo tenemos 120 cupos, así que no representa necesariamente a la mayoría, pero puedo decirle que más de 7.000 hogares lo solicitaron. La necesidad existe, y nosotros debemos hacer todo lo posible para ofrecer más oportunidades de manera que nuestras familias puedan cuidarse. □

Anthony Flint es miembro sénior del Instituto Lincoln, conduce el ciclo de podcasts *Land Matters* y es editor colaborador de *Land Lines*.



EN EL ÁMBITO INTERNO

**Dirigentes locales abordan
la crisis de vivienda asequible**

Por Loren Berlin

CUANDO JACOB GONZALEZ se mudó de Seattle a Pasco, Washington, su ciudad natal, para trabajar en el Concejo Regional de Gobiernos en 2013, si bien sus necesidades de vivienda eran sencillas, a simple vista, resultaron sorprendentemente difíciles de abordar. “Lo único que buscaba era un departamento pequeño para mí y mis CD. Ni siquiera tenía mascota”, explica. “Pero no había muchos departamentos, y no iba a volverme loco para pagar un espacio que no necesitaba ni podía costear, o un departamento antiguo que no tenía lo que yo buscaba”. Así que se fue a vivir con sus padres.

Gonzalez se incorporó al Gobierno de la ciudad de Pasco como urbanista en 2018 y hoy es gerente de planificación del Departamento de Desarrollo Económico y Comunitario de la ciudad. En la actualidad, alquila un pequeño chalet a pocos kilómetros de la casa donde creció. Reconoce que la alternativa de recurrir a su familia como vivienda temporal es un lujo que la mayoría de los otros residentes de Pasco no se puede dar. “Gracias a mis padres, tuve opciones. Tal vez no me gustaban, pero al menos las tuve, mientras que muchos de los miembros de nuestra comunidad no tienen esa flexibilidad. Para muchos, la vivienda es un desafío que enfrentan mes a mes”.

Al igual que prácticamente todas las comunidades de los Estados Unidos, Pasco se enfrenta a una falta importante de viviendas asequibles. La ciudad de Pasco, ubicada en las tierras fértiles de la cuenca del río Columbia, al sudeste de Washington, tiene aproximadamente 80.000 residentes y forma parte de Tri-Cities, un centro regional que incluye las ciudades de Kennewick y Richland, y que, en conjunto, alberga a unas 300.000 personas. Establecida por la compañía de Ferrocarril del Pacífico Norte a fines del s. XIX, Pasco es una ciudad principalmente agrícola.



Pasco, Washington, ubicado a orillas del río Columbia a unas tres horas y media al sudeste de Seattle, está experimentando un aumento acelerado de la población y costos de vivienda desorbitados.

Durante varias décadas, se la ha considerado un lugar donde se pueden comprar casas asequibles dentro de una región con costos de vivienda altos.

Hasta hace unos años, Pasco podía satisfacer a esos compradores gracias a su disponibilidad de viviendas, con un 70 por ciento de casas unifamiliares independientes, la mayoría construida antes del año 2000. Sin embargo, Pasco se ha desarrollado mucho en las últimas dos décadas y, en la actualidad, es una de las ciudades de crecimiento más rápido de Washington. Hoy, la población de Pasco es relativamente joven y con características demográficas variadas. La edad promedio en la ciudad es de 29 años, mientras que a nivel nacional es de 38, y más de la mitad de los residentes se identifican como hispanos o latinos. El crecimiento demográfico vertiginoso se debe, al menos en parte, a la rápida diversificación de la economía de Pasco, que se ha expandido más allá de su base agrícola y ahora incluye oportunidades laborales en el área de salud pública y servicios gubernamentales locales.

En la actualidad, Pasco es una de las ciudades de crecimiento más rápido de Washington . . . Como consecuencia del aumento de la población, también se ha incrementado el costo de la tierra y las viviendas.

Como consecuencia del aumento de la población, también se ha incrementado el costo de la tierra y las viviendas. En Pasco, el precio promedio de una casa aumentó alrededor del 60 por ciento en menos de cinco años, de US\$ 237.600 en 2017 a US\$ 379.000 en 2021. Si bien esto se corresponde con un aumento promedio del 66 por ciento en Washington durante la misma época, es considerablemente superior al aumento del 21 por ciento a nivel nacional.

De acuerdo con el Plan Integral 2018–2038 de Pasco, para el año 2038 se requerirán más de 15.000 unidades habitacionales adicionales para albergar a los 48.000 residentes nuevos que se proyectan. A la tasa de producción actual, el personal de la ciudad calcula que le faltarán unas 5.000 unidades para alcanzar ese objetivo.

Según comenta Martha Galvez, directora ejecutiva del Laboratorio de Soluciones de Vivienda del Centro Furman de Política Inmobiliaria y Urbana de la Universidad de Nueva York, Pasco no es la única ciudad que lidia con problemas de vivienda que surgen del desarrollo acelerado. “El crecimiento ha sido un tema muy común en las ciudades pequeñas y medianas”, remarca Galvez. “Parte de ese crecimiento se debe a que las personas emigran de las grandes ciudades cálidas de la costa a lugares más pequeños donde se pueden conseguir viviendas más espaciales por menos dinero. Y el motivo es que estos sitios generan puestos de trabajo y atraen a las industrias”. Este es el caso de Pasco, donde Amazon está construyendo dos depósitos de más de un millón de pies cuadrados cada uno, y Darigold acaba de anunciar que tiene planificado construir el centro de procesamiento de suero más grande de América del Norte.

En general, la escasez de opciones de viviendas asequibles que afecta prácticamente a todas las comunidades de los Estados Unidos es, al menos en parte, el resultado de una caída significativa de la producción de hogares unifamiliares que comenzó a mediados de la década de 2000, combinada con el estancamiento de los sueldos y el aumento de los costos de la tierra y las viviendas. La escasez no ha hecho más que empeorar durante la pandemia de COVID-19: las



Jacob Gonzalez, gerente de planificación para el desarrollo comunitario y económico de Pasco. Crédito: cortesía de Jacob Gonzalez.

bajas tasas de interés avivaron la demanda y los costos de construcción aumentaron debido a la escasez de mano de obra y materiales, y a las dificultades en las cadenas de suministro.

A lo largo del país, lugares como Pasco están analizando cómo pueden ayudar las decisiones sobre el uso del suelo a hacer frente a la crisis de asequibilidad de las viviendas. El año pasado, Gonzalez y sus colegas participaron en el Taller sobre Soluciones de Vivienda dictado por el Centro Furman y Abt Associates, en asociación con el Instituto Lincoln. En el programa, diseñado para ayudar a los dirigentes de comunidades pequeñas y medianas a desarrollar y poner en práctica estrategias locales, equilibradas e integrales de vivienda, se convocó la presentación de solicitudes de comunidades con poblaciones de entre 50.000 y 500.000 habitantes, y se seleccionó a los participantes a través de un proceso nacional competitivo. Gonzalez comenta que el taller los ayudó, a él y a sus colegas, a identificar mejor los obstáculos que impiden aumentar la disponibilidad de viviendas asequibles en Pasco y las medidas eficaces que se pueden tomar.

Fue oportuno. Dos años antes, el estado de Washington había aprobado el Proyecto de Ley 1923 de la Cámara, que ofrece a las comunidades la oportunidad de calificar para la planificación de asistencia mediante subvenciones a cambio de una serie de acciones que promueven la densidad urbana, como la autorización de zonifica-

ciones multifamiliares en áreas previamente zonificadas para casas unifamiliares y la aprobación de lotes de tamaño más pequeño. Gracias a esta ley, Gonzalez y sus colegas tuvieron una oportunidad. “Pudimos solicitar una subvención, y eso siempre es interesante”, comenta Gonzalez. “La ley incluye una lista de modificaciones propuestas que podíamos aplicar al código, y mi departamento recomendó tres al Concejo de la Ciudad y al alcalde”.

En enero de este año, la ciudad de Pasco se convirtió en una de las 52 comunidades de Washington que adoptaron algunas de las modificaciones propuestas al código en el Proyecto de Ley 1923 de la Cámara. Con esto, Pasco está cambiando el enfoque de la ciudad en cuanto al uso del suelo y, a la vez, demostrando el papel fundamental que pueden desempeñar los gobiernos locales en materia de promoción de viviendas asequibles.

Zonificación para todos

El enfoque de Pasco en cuanto al uso del suelo a lo largo de la historia refleja su antigua identidad como un lugar donde la adquisición de viviendas es asequible para personas que se ven expulsadas de ciudades más conocidas de la región por los precios. Dada esta expectativa cultural de adquisición de viviendas asequibles, el objetivo principal

de la ciudad ha sido garantizar la oferta de casas unifamiliares, lo que se vio reflejado en su zonificación.

Antes del voto del Concejo de la Ciudad, el 84 por ciento del suelo de Pasco zonificado como residencial estaba restringido a casas unifamiliares. El resultado de una zonificación como esta, tan común en las comunidades del país, puede ser no solo la escasez de viviendas, sino también la pérdida de muchas oportunidades de lograr un rango de opciones más asequible y diversificado, comenta Michael Andersen, investigador de viviendas sénior del Instituto Sightline, que realiza investigaciones sobre temas económicos y de políticas en la región noroeste del Pacífico.

“Al permitir hogares multifamiliares en una zona tan reducida, se limita el volumen de los lotes sobre los que sería factible construir”, explica Andersen. “Y luego, hay que esperar a que el propietario de esos lotes, sea quien fuere, se interese por hacer algo con eso. Parte de la manera de multiplicar la cantidad de casas construidas consiste en aumentar las probabilidades, en cualquiera de esas propiedades, de que sea hora de hacer algo en ese suelo. En hockey se dice que uno pierde el 100 por ciento de los tiros que no hace. Con esta zonificación, Pasco decidió no hacer el 84 por ciento de los tiros”.



La población de la región de Tri-Cities, en Washington, que comprende Pasco, Richland y Kennewick, creció un 19,8 por ciento entre 2010 y 2020. Crédito: alohadave vía iStock/Getty Images Plus.



En Pasco, el tamaño promedio de un lote es el doble del tamaño promedio de un lote en el oeste de los Estados Unidos. Entre las modificaciones que se realizaron recientemente en el código municipal de la ciudad, hay una que permite mayor flexibilidad y lotes más pequeños. Crédito: www.joelane.com.

Gonzalez y sus colegas lo entendieron, así que trabajaron con el ayuntamiento en la revisión de las políticas de vivienda de la ciudad. En el marco de la enmienda realizada al código municipal de la ciudad que se adoptó a fines de enero, el 68 por ciento del suelo zonificado como residencial ahora será elegible para algunas formas de hogares multifamiliares, incluidos dúplex, triplex y, en algunos casos, pequeños edificios de departamentos ubicados alrededor de un patio. Esto representa casi el cuádruple de suelo disponible para propiedades multifamiliares y permite el desarrollo de viviendas “intermedias faltantes” (o *missing middle*), propiedades que ocupan el espectro medio de viviendas, entre casas unifamiliares independientes y desarrollos multifamiliares masivos.

Las viviendas intermedias faltantes suelen incluir entre dos y doce unidades, y se pueden edificar en un barrio de casas unifamiliares sin que contrasten con el lugar o alteren el aspecto de la zona.

Crear oportunidades para viviendas intermedias faltantes ofrece muchos beneficios. En primer lugar, las viviendas intermedias faltantes pueden ser tentadoras para desarrolladores que deseen construir casas que no sean unifamiliares independientes y para residentes que deseen vivir en unidades más pequeñas. Además, pueden aumentar la disponibilidad de viviendas asequibles, agrega Andersen. “Según el estilo, las casas

pueden compartir paredes, estructuras de madera o exteriores, lo que no solo reduce el costo de construcción de las viviendas intermedias faltantes, sino también ayuda a mantener bajo el precio de las viviendas existentes, ya que ofrecen alternativas asequibles. Asimismo, las unidades intermedias faltantes pueden ayudar a un barrio a pasar a otro nivel que admita una línea de autobús o un pequeño centro comercial con una pequeña tienda de comestibles en la esquina, una cafetería o algo así, lo que lo convierte en una comunidad más transitable y, además, es bueno para el desarrollo económico y las interacciones sociales”.

Si bien no todos en Pasco apoyan la idea de viviendas más densas, Gonzalez confía en que la comunidad se beneficiará de, por lo menos, tener la oportunidad de construir las. “Nuestra comunidad crece muy rápido. Quienes se mudan aquí tienen entre 20 y 30 años y quizás no quieren comprar una casa, pero también hay personas de más edad que quieren envejecer aquí. No pueden hacerlo si la única opción es comprar una casa unifamiliar independiente”, explica. “Por eso, la oferta debe ser variada (casas independientes, casas pareadas, departamentos) porque, como municipio, debemos planificar para satisfacer las necesidades de la comunidad, y no solo por preferencias. Obviamente, es posible que exista una preferencia por una casa amplia en un terreno grande, pero eso no debería impedirnos eliminar los obstáculos y las políticas restrictivas a fin de crear tipos de viviendas más alcanzables”.

Además de incluir viviendas intermedias faltantes, el Concejo de la Ciudad de Pasco aprobó una segunda modificación del código que permite “promediar el tamaño de los lotes”, lo que posibilita que lotes individuales dentro de un desarrollo de viviendas de parcelas múltiples caigan por debajo de los requisitos mínimos de tamaño de lote de la ciudad, siempre y cuando el tamaño promedio de los lotes del proyecto pueda cumplir el requisito. En Pasco, donde los lotes residenciales suelen ser bastante grandes (1.214 metros cuadrados, en promedio, en comparación con el promedio de los del oeste de los Estados Unidos, de 590 metros cuadrados, y el nacional, de 760 metros cuadrados), permitir que los lotes

sean más pequeños es una idea inteligente, comenta Andersen.

“Con relación al tamaño de los lotes, lo que efectivamente se les dice a los residentes es que, para vivir aquí, deben comprar o alquilar una determinada porción de terreno”, agrega Andersen. “Cuando los lotes son del tamaño de los de Pasco, esa porción es muy grande, y el costo puede ser un obstáculo para ingresar”. Los lotes más grandes también suelen implicar costos más altos de infraestructura. Según investigaciones realizadas por el Instituto de Política de Transporte de Victoria, la expansión urbana puede aumentar el costo de la prestación de servicios públicos y de la infraestructura entre un 10 y un 40 por ciento (Litman 2015). Como explica Andersen, eso puede provocar mayores costos de vivienda.

Las modificaciones al código también están diseñadas para fomentar la creación de viviendas que mejoren el acceso a hospitales, escuelas, principales rutas de transporte, parques y otros servicios esenciales, ya que permiten una flexibilidad ligeramente mayor. Como explica Gonzalez, el énfasis en el acceso se debe al hecho de que, en Pasco, los costos de transporte son altos. Según el Índice de Asequibilidad de Vivienda y Transporte del Centro de Tecnología de Vecindarios (CNT, por su sigla en inglés), los residentes de Pasco gastan un 24 por ciento de sus ingresos en transporte, y el costo de transporte como

porcentaje de los costos totales del hogar ocupa el tercer lugar entre las 20 ciudades más grandes del estado (CNT 2022). Al mejorar el acceso, el personal de planificación espera reducir los costos de transporte y, a la vez, los generales del hogar.

Para reducir aún más los obstáculos que impiden construir más viviendas, el ayuntamiento de Pasco aprobó una tercera modificación del código que autoriza la creación de Unidades de Vivienda Accesoría (ADU, por su sigla en inglés) en todas las parcelas residenciales que contengan una casa unifamiliar. Esta modificación permite que la ADU esté adosada (a un garaje, por ejemplo) o sea independiente, no incluye un requisito mínimo de estacionamiento ni que el propietario de la ADU ocupe la residencia principal. Si bien existe un tamaño máximo permitido (92 metros cuadrados o el 55 por ciento de la vivienda principal, de ambas opciones, la menor), no existe un requisito de tamaño mínimo ni requisitos de diseño que vayan más allá de garantizar que la ADU complemente la casa.

“Nuestra intención no es abrumar a las personas ni complicar innecesariamente el proceso”, explica Gonzalez. “Es por eso que, al final, decidimos no exigir estacionamiento. Si lo hiciéramos, habría muchos menos lotes que podrían ser viables para tener una ADU, porque el único lugar para ubicar el estacionamiento sería en el patio delantero. Queríamos evitar una



Residentes de Pasco en un complejo de departamentos asequibles con patio construido para trabajadores agrícolas en 2015. Las nuevas políticas de zonificación permitirán la construcción de más desarrollos como este. Crédito: Matt Banderas.

situación en la que nuestras políticas técnicamente permitieran algo que fuera casi imposible de concretar en la práctica”.

Búsqueda de una estrategia integral equilibrada

Las iniciativas de rezonificación de Pasco son solo uno de los pasos que está dando la ciudad para abordar el tema de la asequibilidad de las viviendas. Además, la ciudad ofrece un programa de asistencia para el pago de anticipos, orientado a quienes compran su primera vivienda, se esfuerza por identificar oportunidades para asociarse con partes interesadas locales y regionales a fin de satisfacer mejor las necesidades de vivienda, y está a punto de poner en práctica un Plan de Acción para la Vivienda. Los funcionarios de Pasco también están analizando incentivos tributarios y aprovechando el Proyecto de Ley 1406 de la Cámara, un programa de distribución de ingresos para gobiernos locales que permite imputar un porcentaje del impuesto local sobre las ventas y sobre el uso al impuesto estatal sobre las ventas en inversiones inmobiliarias.

De todos modos, Pasco apunta a hacer más, según comenta Gonzalez: “En el taller, se hizo especial hincapié en la adopción de un enfoque equilibrado en materia de vivienda, que cubra todos los distintos aspectos de nuestras necesidades habitacionales. Si bien esta es nuestra meta, aún no la alcanzamos”.

La idea de contar con una estrategia equilibrada e integral es fundamental para abordar las cuestiones de vivienda de manera efectiva, explica Ingrid Gould Ellen, profesora de planificación y políticas urbanas en la Universidad de Nueva York y directora del cuerpo docente del Centro Furman.

“No existe una solución mágica que resuelva los problemas de vivienda de una jurisdicción”, indica Ellen, coautora de *Through the Roof: What*

Communities Can Do About the High Cost of Rental Housing in America (Precios por las nubes: qué pueden hacer las comunidades con respecto a los altos costos de la vivienda de alquiler en los Estados Unidos), un enfoque en políticas de suelo del Instituto Lincoln (Ellen, Lubell y Willis, 2021). “Los problemas de vivienda son complejos y suelen tocar muchas funciones y políticas diferentes que involucran a distintas partes del gobierno local, incluidos los departamentos de vivienda, planificación, edificaciones y finanzas”.

Dada la naturaleza multifacética de la falta de viviendas, Ellen recomienda a los gobiernos locales adoptar estrategias integrales que empleen el conjunto completo de herramientas disponibles para los distintos departamentos. Según lo que explica, “las localidades que no adopten un enfoque integral corren el riesgo de crear planes de vivienda bien intencionados y diseñados que podrían verse frustrados por códigos de zonificación, por ejemplo, que no permitan determinados tipos de construcción, o por un código tributario que desincentive el desarrollo de viviendas de alquiler cuando es exactamente lo que se intenta promover a través de los subsidios”. Al adoptar un enfoque más integral, los gobiernos locales pueden aprovechar al máximo el conjunto completo de recursos y, sumado a eso, alinear las agencias que, de lo contrario, permanecerían aisladas y en riesgo de menoscabarse accidentalmente entre sí.

Ellen propone un plan de viviendas que, además de ser integral, sea equilibrado; es decir, un plan que aborde diversas cuestiones de vivienda en lugar de un solo obstáculo. “En parte, es una cuestión política”, explica.

“Si uno se enfoca en varios objetivos, es más probable que obtenga aceptación y apoyo políticos”. Según expresa, un plan equilibrado tiene más probabilidades de éxito, ya que reconoce y analiza la naturaleza multidimensional de los problemas de vivienda.

“Este marco de cuatro partes para una estrategia de viviendas equilibrada e integral agrupa las políticas individuales en categorías más amplias para que las comunidades puedan evaluar dónde existen brechas en su estrategia local de vivienda y trabajar para cerrarlas”.

En *Through the Roof*, Ellen y sus coautores, Jeffrey Lubell y Mark A. Willis, ofrecen un marco para una estrategia de vivienda equilibrada e integral centrada en promover cuatro objetivos generales (ver Figura 1).

“Este marco de cuatro partes para una estrategia de viviendas equilibrada e integral agrupa las políticas individuales en categorías más amplias para que las comunidades puedan evaluar dónde existen brechas en su estrategia local de vivienda y trabajar para cerrarlas”, comenta Adam Langley, director adjunto de programas estadounidenses y canadienses del Instituto Lincoln. “La cantidad de programas locales de vivienda y el alcance que tienen por lo general no importan tanto como garantizar que

una comunidad haya utilizado al menos una herramienta para abordar cada parte del marco, por lo que es fundamental considerar su amplitud”.

Este marco es esencial para Local Housing Solutions, una iniciativa conjunta del Centro Furman y Abt Associates que ofrece recursos prácticos y una guía detallada para ayudar a las ciudades a desarrollar, poner en práctica y supervisar estrategias de vivienda. Este programa, que hace hincapié en la asequibilidad y la equidad, está específicamente dirigido a gobiernos locales, tanto porque su papel muchas veces se ignora al debatir acerca de los problemas de vivienda, como por su importante y exclusiva capacidad para analizarlos.

Figura 1

Marco de la política de LocalHousingSolutions.org

	<p>Crear y preservar unidades habitacionales asequibles</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Establecer incentivos o requisitos para viviendas asequibles b. Generar renta para viviendas asequibles c. Apoyar las viviendas asequibles a través de subsidios d. Preservar las viviendas asequibles existentes e. Expandir la disponibilidad de viviendas asequibles en zonas ricas en recursos f. Crear oportunidades de adquisición de viviendas asequibles y duraderas g. Facilitar la adquisición o identificación de tierras para viviendas asequibles
	<p>Reducir los obstáculos para la nueva oferta</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Reducir los costos y los obstáculos de los desarrollos b. Crear incentivos para nuevos desarrollos
	<p>Ayudar a los hogares a acceder a casas del mercado privado y costearlas</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Brindar ayuda para alquileres centrada en el inquilino b. Promover la movilidad para tenedores de vales para elección de vivienda c. Reducir los obstáculos para la adquisición de viviendas d. Reducir el uso y los costos de energía e. Combatir la discriminación en materia de vivienda
	<p>Proteger contra el desplazamiento y las malas condiciones de la vivienda</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Mejorar la estabilidad de las viviendas de inquilinos a. Mejorar la estabilidad de las viviendas de propietarios c. Mejorar la calidad de viviendas nuevas y existentes d. Garantizar la viabilidad continua de propiedades de alquiler asequible sin subsidio

INICIATIVAS DE ASEQUIBILIDAD DE LAS VIVIENDAS DEL INSTITUTO LINCOLN

En 2020, el Instituto Lincoln se embarcó en varios proyectos nuevos relacionados con la vivienda y reconoció la importancia de las políticas de suelo en el debate sobre la asequibilidad de las viviendas y sus consecuencias en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad, que es uno de los seis objetivos principales del Instituto Lincoln. Como parte de este trabajo, un equipo interdepartamental lanzó una convocatoria de propuestas de investigación para intentar comprender mejor los obstáculos que se interponen en la aplicación de soluciones de vivienda a la escala necesaria para abordar con eficacia la crisis estadounidense en cuanto a su asequibilidad, y analizar estrategias para superarlos. Los documentos solicitados cubren un vasto conjunto de temas y geografías, desde casos de estudio de coaliciones políticas estadounidenses creadas para promover la asequibilidad de las viviendas, hasta la exploración del impacto y las aplicaciones de la ley francesa de vivienda con repartición justa. Para consultar estos documentos, visite www.lincolninst.edu/research-data/research/overcoming-barriers-housing-affordability-research. El Instituto Lincoln se asoció con el Centro Furman de la Universidad de Nueva York y con Abt Associates para organizar el Taller sobre Soluciones de Vivienda de 2021 que se describe en este artículo, y espera repetirlo. Además, el equipo llevará a cabo nuevas investigaciones sobre políticas estatales y locales a fin de mejorar los mercados de viviendas.

Crédito: benedek vía iStock/Getty Images Plus.



“Si bien todos los niveles del gobierno son importantes, los gobiernos locales se encuentran particularmente bien posicionados para dirigir las estrategias locales de vivienda”, explica Ellen, y cita la naturaleza local del mercado de viviendas y el poder que tienen los gobiernos locales sobre las herramientas más críticas que afectan las políticas de vivienda, lo que incluye uso del suelo, códigos de edificación, permisos y, al menos en cierta medida, impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. “Si bien la mayoría de los fondos provienen del gobierno federal y, en menor medida, del gobierno estatal, no es solo el gasto lo que importa. Las decisiones acerca de cuántas viviendas se pueden edificar, de qué tipo pueden ser y quién puede vivir en cada una son verdaderamente importantes y se toman a nivel local”.

El Centro Furman lanzó el Taller sobre Soluciones de Vivienda con el fin de apoyar a los gobiernos locales mientras toman estas decisiones. Además de Pasco, el grupo de 2021 incluyó equipos de entre cinco y seis dirigentes sénior de Bethlehem, Pensilvania; la ciudad de Bozeman y el condado de Gallatin, Montana; Huntsville, Alabama; la ciudad y el condado de Kalamazoo, Michigan.

“En el taller, nuestra delegación se encontró conversando una y otra vez acerca del hecho de que, si bien contamos con muchas políticas excelentes, nuestras normas de desarrollo no nos permiten lograrlo”, expresa Gonzalez. “Cuanto más hablamos, y seguimos hablando, del tema, más comprendo la importancia de enfocarnos en la puesta en práctica, que es la parte más difícil. Esto es especialmente válido en un lugar como Pasco, donde hemos vivido años de crecimiento acelerado, años sin edificar suficientes viviendas y años sin tener implementada una estructura regulatoria correcta. Por lo que se ve hoy, realmente tenemos que analizar a fondo nuestros objetivos, mediciones y estrategias. Debemos preguntarnos si nuestras estrategias son factibles. ¿Son prácticas y relevantes para Pasco, o solo estamos copiando y pegando una política de otra ciudad?”.

Para Gonzalez, ese cambio de enfoque hacia la puesta en práctica se ve plasmado en la aprobación reciente de tres modificaciones al

código por parte de la ciudad. “No impartimos ninguna orden. No exigimos a los propietarios de los inmuebles que construyan estos tipos de vivienda. Simplemente, lo planteamos como una opción que hace dos semanas ni existía. Y al hacerlo, no solo les evitamos a los constructores y residentes el dolor de cabeza de no poder hacer lo que quieren, sino que también optimizamos el proceso de permisos, que suele ser un obstáculo importante, de modo que ya no sea necesario volver a zonificar la propiedad. Por lo tanto, el plan integral y las normas de desarrollo se alinean mejor”.

Gonzalez sabe que las modificaciones del código que se acaban de adoptar no son la panacea, y que Pasco tiene mucho por hacer a fin de garantizar que se ofrezcan opciones de viviendas asequibles para todos. Está ansioso por continuar esa tarea. El año próximo, espera trabajar con el ayuntamiento de Pasco en la reconsideración de las normas de desarrollo existentes, incluida la altura y superficie cubierta del lote, a fin de identificar oportunidades que permitan crear un código más moderno y flexible. Además, espera analizar las políticas que rigen las propiedades en infracción (que cumplen con normas anteriores, pero no con las actuales), con el objeto de garantizar que las políticas se apliquen “en función de la salud y la seguridad, y no de la estética”. Le gustaría trabajar de manera más estrecha con las ciudades vecinas de Kennewick y Richland, que están experimentando una escasez similar de viviendas asequibles. Y desea investigar bonos de densidad y exenciones de impuestos para desarrollos multifamiliares, entre otros temas.

“Esta labor es urgente”, explica. “Hace 15 años, cuando se adoptó el plan integral, no existían Uber, las aplicaciones ni el reparto de pizza a domicilio. Tenemos la oportunidad de reformar nuestras políticas de modo que tengan sentido para los residentes de hoy y los de mañana. Creo que los miembros de nuestra comunidad se lo merecen”. □

Loren Berlin es escritora y asesora en comunicaciones, especializada en oportunidades económicas y de vivienda. Para leer más acerca de ella, visite www.lorenberlin.com.



Las políticas que crean incentivos para nuevos desarrollos pueden formar parte de una estrategia local de vivienda integral y equilibrada. Crédito: Sundry Photography via Getty Images.

REFERENCIAS

CNT. 2022. Índice de Asequibilidad de Vivienda y Transporte Chicago, IL: Centro de Tecnología de Vecindarios. <https://htaindex.cnt.org>.

Ellen, Ingrid Gould, Jeffrey Lubell y Mark A. Willis. 2021. *Through the Roof: What Communities Can Do About the High Cost of Rental Housing in America*. Enfoque en políticas de suelo. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. <https://www.lincolnst.edu/through-the-roof>.

Litman, Todd. 2015. *Analysis of Public Policies That Unintentionally Encourage and Subsidize Sprawl*. Documento de trabajo elaborado para el proyecto La nueva economía climática de la Comisión Global sobre Economía y Clima por el Instituto de Política de Transporte de Victoria, en asociación con LSE Cities. <https://newclimateconomy.report/workingpapers/wp-content/uploads/sites/5/2016/04/public-policies-encourage-sprawl-nce-report.pdf>.



CÓMO INVERTIR EN LA REGIÓN DE LOS APALACHES

Cómo la colaboración y el capital
están generando resiliencia en la región

Por Alena Klimas

SONYA COMES ES una abuela y residente de larga data del este de Kentucky que nunca se imaginó que iba a tener su propia casa. Cuando se enteró del programa Hope Building, estaba divorciada y alquilaba la casa de un familiar. Bajo la dirección de la Alianza para el Desarrollo de Viviendas (HDA, por su sigla en inglés), un desarrollador de viviendas asequibles sin fines de lucro de su zona, Hope construye casas asequibles y ofrece capacitación sobre edificación a personas en recuperación.

En la actualidad, Comes es propietaria y “no podría estar más feliz” con su casa, ubicada en el condado de Perry, Kentucky, que pasó de ser un parque de caravanas abandonado a un barrio rural en desarrollo en las afueras de Hazard, la sede del condado. “Creo que el proyecto Hope tuvo un impacto extraordinario en la comunidad”, agrega.

Lanzado en 2019, Hope Building forma parte de una iniciativa más amplia de la HDA, que apunta a restaurar el destruido mercado local de viviendas en la zona de los cuatro condados de la que se ocupa. A través de los años, la HDA creció con el apoyo de socios clave, incluidos Fahe, una institución financiera de desarrollo comunitario (CDFI, por su sigla en inglés) regional enfocada en el tema de viviendas asequibles; Mountain Association, una CDFI enfocada en la región de los Apalaches, en Kentucky; el Appalachian Impact Fund de la Foundation for Appalachian Kentucky; y la Comisión Regional de los Apalaches (ARC, por su sigla en inglés), una asociación para el desarrollo económico estatal/federal creada en la década de los sesenta. En la actualidad, la HDA está lista para expandir el programa Hope y demostrar la viabilidad del modelo a la vez que analiza necesidades críticas relacionadas con la disponibilidad de viviendas, el desarrollo de la fuerza de trabajo y la recuperación de adicciones. Pero la organización debe conseguir préstamos de capital flexibles y

asegurados de manera creativa para complementar los fondos existentes. Si todo resulta según lo planificado, una nueva iniciativa llamada Invest Appalachia ayudará a la HDA en este sentido.

Invest Appalachia es un fondo regional de inversiones sociales que surgió a partir de una serie de reuniones con financiadores, investigadores y empresarios, entre otros, en 2016 y 2017, y está diseñado para ayudar a cerrar brechas críticas de inversión en la zona central de los Apalaches. En lugares como el condado de Perry, donde la mediana de la renta familiar es de US\$ 33.640, intenta ofrecer inversiones flexibles y maleables, junto con capital combinado, algo que los grandes financiadores no siempre pueden o están dispuestos a hacer. Para eso, se asocia con redes regionales y atrae nuevo capital de impacto que proviene, principalmente, desde fuera de la región.

La creación de un ambiente propicio para el capital en el condado de Perry, que se ha convertido en una especie de centro de desarrollo comunitario, no es casual, comenta Sara Morgan, directora ejecutiva de inversiones de Fahe y tesorera de la junta directiva de Invest Appalachia: “Un buen financiamiento se logra tras una larga trayectoria de trabajo y planificación”.

El condado de Perry no siempre ha sido un blanco evidente para los inversionistas y, como ya mencionamos, tampoco lo fue gran parte de la región de los Apalaches. Los proyectos intersectoriales y las innovadoras estructuras de capital que brotan en la región se basan en la experiencia recogida por actores y redes regionales de desarrollo comunitario durante las últimas tres décadas. En conjunto, han logrado establecer un nuevo ecosistema de inversiones en la zona central de los Apalaches, comprometido con la visión a largo plazo de construir una economía inclusiva y sostenible, luego de décadas de desinversión en esta región y su gente.

Las raíces de la resiliencia

La región de los Apalaches se extiende desde el sur de Nueva York hasta Mississippi y Alabama, siguiendo, en gran parte, el contorno de la cadena montañosa que le da su nombre. La zona central de los Apalaches es el corazón de la región y comprende secciones del sudeste de Ohio, el este de Kentucky, Virginia Occidental, el sudoeste de Virginia, el este de Tennessee y el oeste de Carolina del Norte. Durante mucho tiempo, partes significativas de su cultura y economía han estado vinculadas a los auges y las caídas de la industria del carbón.

En 1964, cuando el presidente Johnson declaró la Guerra Nacional contra la Pobreza, la imagen de una niña de la región de los Apalaches apareció en el póster de la campaña como telón de fondo del material impreso de los “recorridos contra la pobreza”, que realizó para llevar su mensaje a los hogares. Si bien Johnson no fue el primer presidente que reconoció e intentó analizar las principales disparidades económicas entre los estados de la región de los Apalaches y los estados vecinos, formalizó las inversiones en soluciones que abarcaron desde viviendas hasta almuerzos calientes con la creación de la ARC en 1965. La tarea que se le asignó a la ARC fue

supervisar el desarrollo económico de 423 condados a lo largo de 13 estados montañosos.

Desde entonces, la ARC ha realizado 28.000 inversiones focalizadas e invertido más de 4.500 millones de dólares. A esos fondos se han sumado más de 10.000 millones de dólares provenientes de otros fondos federales, estatales y locales. Si bien esas inversiones marcaron una diferencia significativa en la práctica y permitieron apoyar proyectos como el programa Hope Building, la comisión no puede respaldar a la región por sí sola, ni se diseñó para eso.

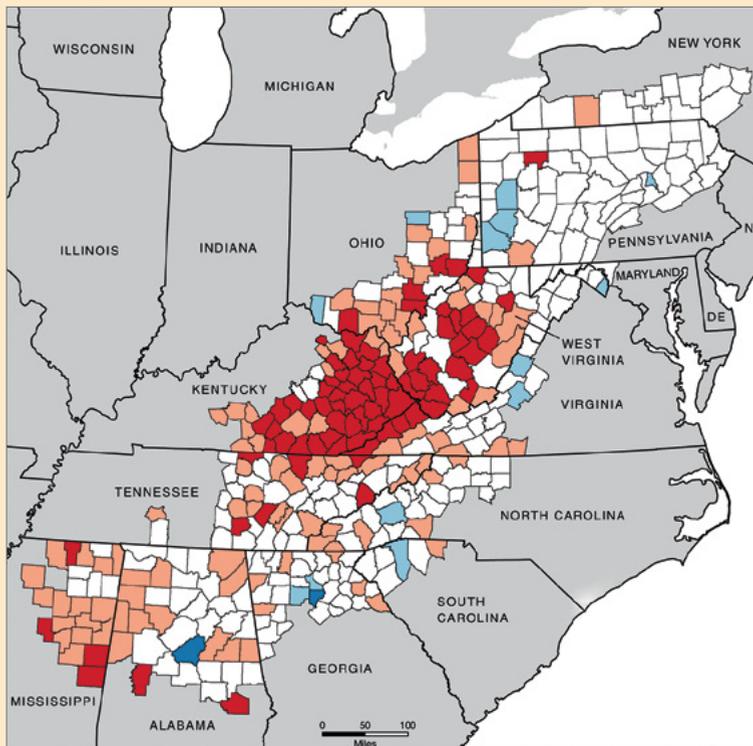
Con el colapso de industrias importantes como la del carbón, las fábricas y el gas natural, a lo largo de las últimas tres décadas, los residentes de la región de los Apalaches, a quienes solo les quedaron vestigios de las economías extractivas, no tuvieron otra opción que armarse desde adentro para sobrevivir y volver a comenzar sus economías locales prácticamente desde cero. La retirada de esta importante industria coincidió con la desaparición de los bancos comunitarios: más del 80 por ciento abandonó el mercado, la mayoría por fusiones con bancos más grandes. La reducción de los bancos de propiedad local (del 80 al 20 por ciento en zonas rurales) llevó a que instituciones gubernamentales más grandes, como la ARC y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, por su sigla en inglés), trabajaran con CDFI para salvar las brechas (Edelman 2015).

Si bien había fondos disponibles, no siempre estuvo claro lo que había que financiar. En la región de los Apalaches, desde hace mucho tiempo, problemas en la cadena de suministro y lógicas de inversión carentes de consideraciones sociales vulneran a las personas que viven allí. Al no haber compradores de productos de alta gama o saludables, por ejemplo, estos no se venden en los mercados locales. Al no haber una base de consumidores rentable para la banda ancha, ¿para qué invertir tiempo y recursos en llevar el servicio a áreas montañosas rurales? Este es el tipo de cálculo del mercado que hace tiempo ha dejado a la región en un círculo vicioso de vulnerabilidad.

Andrew Crosson, director general fundador de Invest Appalachia, señala a la región, por su reputación, como un lugar “de riesgo” para las



Lady Bird Johnson (en el centro) visita a una familia en una zona rural cercana a Jackson, Kentucky, en 1964, como parte de los “recorridos contra la pobreza” diseñados para obtener apoyo en la Guerra Contra la Pobreza del presidente Johnson. Crédito: Biblioteca y Museo Presidencial Lyndon Baines Johnson vía Archivos Nacionales.



RECONSTRUCCIÓN DE UNA REGIÓN

Niveles económicos del condado

- Empobrecido (78)
- En riesgo(104)
- En transición (223)
- Competitivo (13)
- Consecución (2)

El área central de los Apalaches es la zona con la economía más empobrecida de la región más amplia. Crédito: Comisión Regional de los Apalaches, junio de 2020. En vigencia del 1.º de octubre de 2020 al 30 de septiembre de 2021. Fuentes de datos: datos de desempleo de la Oficina de Estadísticas del Trabajo de EE.UU., LAUS, 2016–2018; datos de ingresos de la Oficina de Análisis Económico de EE.UU., REIS, 2018; datos de pobreza de la Oficina de Censos de EE.UU., American Community Survey, 2014–2018.

inversiones y, por la falta de capital, como “el producto final de una serie de decisiones tomadas por inversionistas, gestores de políticas y fuerzas económicas que llevaron a la desinversión de estas comunidades”. Según comenta, las iniciativas actuales en la región “están compensando la falta de oportunidades generadoras de riqueza que sufrieron durante generaciones, lo que requerirá más mejoras crediticias [y] más asistencia técnica . . . el capital a precio de mercado no resolverá el problema de los mercados destruidos o subdesarrollados por sí solo”.

En la década de 1990, un grupo de ONG regionales creó la Red de la Región Central de los Apalaches (CAN, por su sigla en inglés) para llevar a cabo un análisis común, proyectos a escala a lo largo de los estados y trabajo conjunto en problemas de larga data. La red, que en un principio se enfocó en los sistemas alimentarios de la región, expandió su alcance a fin de analizar una gama más amplia de estrategias para el desarrollo comunitario, lo que incluye energía limpia, turismo, desarrollo de la fuerza de trabajo y reducción de residuos. Veinte años después de

la creación de esa red, la comunidad filantrópica siguió su ejemplo. Los efectos directos de la crisis financiera de 2008 hicieron caer las inversiones de los financiadores hasta un 10,5 por ciento a nivel nacional durante el pico de la Gran Recesión (Schlegel 2020). En la región de los Apalaches, los financiadores empezaron a colaborar de manera más estrecha, a cofinanciar en los casos en los que se podía y a compartir análisis para ayudar a proteger la zona de estos impactos económicos. A partir de las reuniones informales que se realizaban, se creó la Red de Financiadores de la Región de los Apalaches (AFN, por su sigla en inglés), que alineó sus iniciativas de inversión con la CAN y sus prioridades.

Crosson empezó a trabajar con la CAN y la flamante AFN en 2012. Con el apoyo de la Fundación Ford, la ARC y el USDA, la CAN gestionó una iniciativa de colaboración con varias organizaciones regionales sin fines de lucro para crear un sistema alimentario robusto a nivel local y regional. Con el tiempo, esta alineación regional ilustró el impacto de la colaboración de alto nivel. En 2018, inversiones hechas en la cadena de valor por

US\$ 3 millones contribuyeron a lograr una renta anual de unos US\$ 20 millones y 1.608 puestos de trabajo en el sector de producción rural y alimentario.

Pero después de casi una década de colaboración entre financiadores y profesionales, ambas redes se dieron cuenta de que ni la filantropía tradicional ni las subvenciones del gobierno podían abordar la magnitud de los obstáculos económicos de la región de los Apalaches. Las entidades crediticias comunitarias y los bancos de la Reserva Federal empezaron a involucrarse cada vez más con la red de los financiadores y a trabajar para el desarrollo de una cartera de acuerdos listos para inversión. La Fahe sola declaró un “impacto acumulado de más de mil millones de dólares . . . con servicios prestados a más de 616.694 personas”, y otras CDFI trabajaron arduamente para otorgar préstamos y brindar asesoramiento financiero a empresas y ONG. Pero la región central de los Apalaches necesitaba que se invirtiera más capital, y nuevos tipos de este, para lograr la escala de revitalización requerida.

Este reconocimiento propició las conversaciones que mantuvieron las partes interesadas durante años y que condujeron a la creación de

Invest Appalachia. Ese trabajo preliminar incluyó la participación en el programa Connect Capital que llevó a cabo el Centro para la Inversión Comunitaria (CCI, por su sigla en inglés) del Instituto Lincoln, y que delineó la organización de manera que pudiera adaptarse a las necesidades regionales y que fuera competitiva en materia de recaudación de fondos a nivel nacional (ver nota de recuadro). Según comenta Crosson, esa experiencia fue esencial para el diseño de Invest Appalachia y ayudó a conseguir una subvención de ARC POWER por el valor de US\$ 2,5 millones, que les proporcionó el capital semilla y los fondos operativos iniciales. Dada la profunda colaboración y organización en red que se había producido en la región, Invest Appalachia tenía proyectos dignos de inversión para ir lanzando a medida que comenzaba la ardua tarea de recaudar el capital flexible necesario para empezar a generar un impacto real.

Centrándose en la función del capital y en la capacidad de las personas, las empresas y las comunidades de acceder a él, Invest Appalachia está “tomando las piezas que funcionan bien y las impulsa para que puedan llegar más lejos, hasta las comunidades marginadas, para ayudar a distribuir mejor los dólares que hay”, manifestó Crosson.

Ideas importantes

Invest Appalachia se lanzó con cuatro prioridades sectoriales principales: energía limpia, creación de entornos creativos, salud de la comunidad, y alimentos y agricultura. Estas prioridades se identificaron a través de una investigación colaborativa de varios años, y la fase de diseño incluyó a distintas partes interesadas a nivel regional, como miembros de la CAN y la AFN, CDFI, agencias públicas y grupos de desarrollo comunitario. La dirección de la estrategia de inversión de los fondos estará a cargo de una junta directiva formada por 14 partes interesadas, mientras que un Concejo de Asesoramiento Comunitario y un Comité de Inversiones supervisarán el uso de los fondos, impulsarán las prioridades de los sectores y definirán y medirán los objetivos y el impacto.

En 2016, la Red de Financiadores de los Apalaches convocó a un grupo de financiadores, instituciones financieras de desarrollo comunitario (CDFI, por su sigla en inglés), profesionales de desarrollo comunitario y otras partes interesadas de la región de Charleston, Virginia Occidental, para desarrollar una visión compartida del sistema de inversión comunitaria. Como resultado del evento surgió un análisis común de las brechas y los bloqueos en el sistema, y se establecieron los valores y elementos principales de una nueva entidad que se convertiría en Invest Appalachia. Crédito: cortesía de Invest Appalachia.



INVEST APPALACHIA Y CONNECT CAPITAL

En 2018, el Centro para la Inversión Comunitaria (CCI, por su sigla en inglés) del Instituto Lincoln lanzó Connect Capital para ayudar a las comunidades a atraer y movilizar capital a escala, a fin de abordar sus necesidades. El primer grupo estuvo conformado por seis equipos, incluidos varios profesionales de desarrollo comunitario y otros dirigentes de la región central de los Apalaches. En el equipo participaron Sara Morgan, directora ejecutiva de inversiones de Fahe; Deb Markley, vicepresidenta de Locus Impact Investing; Andrew Crosson, quien llegaría a ser director general fundador de Invest Appalachia; y varias otras CDFI y dirigentes filantrópicos.

Connect Capital brindó capacitación dentro del marco de absorción de capital del CCI, un conjunto de principios organizativos que ayuda a los grupos a identificar prioridades compartidas, a crear una cartera de productos en los que se pueda invertir y a fortalecer el ambiente propicio para las políticas y prácticas que hacen posible la inversión. Morgan, Markley y Crosson manifestaron que la capacitación en el desarrollo de la cartera, un enfoque que promueve el pasaje de un modelo de escasez y competencia por los recursos a uno colaborativo, fue fundamental para la región y para el desarrollo de Invest Appalachia. La participación en Connect Capital aceleró el lanzamiento de la nueva entidad y le brindó las herramientas para tener éxito.

“Al ser un grupo de inversión de múltiples estados que analiza problemas como el desarrollo económico, el equipo de la zona central de los Apalaches se diferenciaba de los otros participantes”, comenta Omar Carrillo Tinajero, director de innovación y aprendizaje del CCI, quien dirigió el programa Connect Capital. Según expresó Tinajero, quedó impresionado por la dedicación del equipo en cuanto a la toma de decisiones democráticas y la creación de una asociación construida sobre la base de la confianza, y resaltó que las comunidades deben estar listas para absorber flujos de capital provenientes de la solidez de las relaciones. Sorprendido por el nivel de expansión que debían tener las carteras de inversiones, el CCI apoyó al equipo en la identificación de acuerdos a gran escala que ahora representan gran parte de la primera ronda de inversiones planificadas de Invest Appalachia.

Para obtener más información acerca del CCI y sus programas actuales, visite www.centerforcommunityinvestment.org.



Andrew Crosson, director general fundador de Invest Appalachia (adelante a la izquierda), haciendo rafting en New River, Virginia Occidental, con colegas de desarrollo comunitario de la región. Parte de las inversiones de Invest Appalachia ayudarán a las empresas y a las comunidades locales a aprovechar el turismo recreativo al aire libre en auge en la región. Crédito: cortesía de Central Appalachian Network.

El programa Hope Building, que abrió el camino hacia la adquisición asequible de viviendas para Sonya Comes y otros, ofrece un ejemplo de cómo Invest Appalachia sumaría estructuras de capital a lo largo de la región, en el sector de salud de la comunidad. Una posible inversión en Hope podría impulsar una inversión total por millones de dólares de la Alianza para el Desarrollo de la Vivienda, la ARC, la Fahe y el Appalachian Impact Fund que acoge la Foundation for Appalachian Kentucky. Para apoyar a los inversionistas actuales, Invest Appalachia puede ayudarlos a satisfacer la necesidad de obtener capital de préstamos subordinados y flexibles a través de estos tipos de inversiones innovadoras y “la eliminación de riesgos” de deudas parcialmente aseguradas a través de mejoras crediticias, como reservas preventivas para riesgo crediticio. Esto permitiría a la HDA crear más puestos de trabajo, edificar más casas e impulsar un mayor financiamiento.

Morgan, quien indicó que la Fahe ha invertido en la HDA por más de 20 años, ve las viviendas asequibles como “un trampolín para la recuperación económica” y espera que Invest Appalachia pueda acceder a los recursos que aporta este proyecto, y otros similares, a escala.

Invest Appalachia pretende desempeñar este tipo de papel en proyectos que van desde la revitalización del centro de la ciudad hasta instalaciones de energía solar (ver nota de recuadro en página 31). Actualmente, Crosson está llevando

a cabo una campaña de capital con el respaldo de Locus Impact Investing, con sede en Richmond, Virginia, el administrador de inversiones del fondo, y asegura que el fondo está bien encaminado para cerrar esta primera ronda de recaudación de capital a fines del segundo trimestre de 2022. El objetivo total de Invest Appalachia Fund, una sociedad de responsabilidad limitada afiliada y dirigida por la ONG, es recaudar US\$ 40 millones para principios de 2023, que se invertirán durante un período de siete años. Esta inversión reembolsable se complementará a través de un fondo catalizador común filantrópico que apoyará el desarrollo de una cartera inclusiva y ayudará a preparar proyectos dignos de inversión para que se concreten.

El fondo catalizador común proporcionará fondos flexibles tipo subvención que ayudarán a los proyectos que buscan inversiones a abordar problemas de capacidad, garantía o riesgo que no permiten que accedan a capital reembolsable. Como escribió Crosson en un artículo reciente de Nonprofit Quarterly, “sin mejoras crediticias, subsidios y otro capital flexible no extractivo que aceleren y eliminen los riesgos de los proyectos, las inversiones a gran escala no llegarán nunca a los residentes marginados que viven en lugares de baja riqueza como la región de los Apalaches” (Crosson 2021). Mientras tanto, Invest Appalachia Fund, LLC será una fuente de inversiones reembolsables en forma de préstamos grandes y

flexibles gestionados en colaboración con otros socios de inversiones regionales como las CDFI. Este fondo asume intencionalmente más riesgos que la mayoría de las entidades crediticias, a fin de impulsar el capital hacia proyectos en los que es difícil invertir. Debido a esta estructura combinada, podrá absorber este riesgo y, aun así, realizar la devolución de capital y devoluciones concesionarias (por debajo del mercado) a los inversionistas. Según comenta Crosson, Locus Impact Investing encajaba como anillo al dedo en el rol de administrador de inversiones del fondo por su experiencia comprobable en financiamiento creativo y su arraigo en la región. Deb Markley, vicepresidenta de Locus, ha estado trabajando en la región por más de tres décadas. Markley describió a Invest Appalachia como un

El programa Hope Building brinda capacitación al personal sobre personas en recuperación y construye casas para comunidades locales en la zona de Kentucky de los cuatro condados cubierta por la Alianza para el Desarrollo de Viviendas. Crédito: Shannon D. Gabbard, directora del programa Hope Building.



El fondo catalizador común proporcionará dinero flexible, de manera similar a una subvención, para ayudar a proyectos que buscan abordar problemas de capacidad, garantía o riesgos con la inversión . . . Mientras tanto, Invest Appalachia Fund será una fuente de inversiones reembolsables en forma de préstamos grandes y flexibles gestionados en colaboración con otros socios de inversiones regionales y en apoyo a ellos.



Iniciativas de revitalización en la zona céntrica de Hazard, Kentucky, y otras comunidades de la región central de los Apalaches ayudan a construir una economía sostenible e inclusiva. Crédito: cortesía del condado de Perry, Kentucky, Cámara de Comercio.

“socio confiable esencial” y comentó que Crosson cuenta con los tipos de redes adecuados y la confianza para superar los desafíos inherentes a una región rural con escasez de recursos, donde iniciativas de desarrollo comunitario nuevas o ambiciosas históricamente se enfrentan a respuestas escépticas o resistencias fundadas.

“Durante demasiado tiempo la región de los Apalaches se ha definido por lo que le falta”, escribió Markley en un artículo publicado en el sitio web de Locus (Markley 2021). “Al mejorar las oportunidades de inversión y apoyar a las instituciones financieras y a los profesionales arraigados en la zona, Invest Appalachia está reflejando una nueva narrativa acerca de la región para los inversionistas externos (presentando a la región central de los Apalaches como un lugar de oportunidad y visión). Como agente innovador en el espacio de capital comunitario, Invest Appalachia es una prueba positiva de que las regiones rurales pueden fomentar la creatividad, y así lo hacen, y servir de ejemplo a otras partes del país”.

Recaudar capital por más de US\$ 50 millones no es tarea sencilla, pero las partes interesadas de la región confían en que Invest Appalachia triunfará en el ámbito nacional. El fondo transmite un mensaje de oportunidad a los inversionistas y ofrece una base a nivel nacional, en lugar de reforzar y realzar imágenes estereotipadas y motivadoras de la pobreza de la región de los Apalaches. Como resultado, Invest Appalachia está empezando a atraer inversionistas listos para asumir compromisos a largo plazo a fin de transformar la región.

Una cultura de colaboración

Según manifiesta Crosson, los inversionistas nacionales se sorprenden constantemente por la diversidad de proyectos y el nivel de colaboración y confianza que reina entre las entidades crediticias de la región de los Apalaches. Se preguntan cómo es posible que una región con pobreza crónica, marginada desde el punto de vista económico y en la que no se suele invertir

demasiado, haya construido un ecosistema de inversiones comunitario capaz de absorber y utilizar capital catalizador en pos de un cambio transformador. De hecho, hicieron tantas preguntas de ese tipo, que la Iniciativa de Ecosistema de Inversión en la Región de los Apalaches (AIEI, por su sigla en inglés), una coalición que incluye a Invest Appalachia, Locus, Fahe y Community Capital (socio CDFI regional), entre otros, creó un recurso en línea llamado “By Us For Us: The Appalachian Ecosystem Journey” (Por nosotros, para nosotros: recorrido por el ecosistema de la región de los Apalaches) para relatar el movimiento y el desarrollo de capacidades, y resaltar las historias de éxito regionales (AIEI 2021).

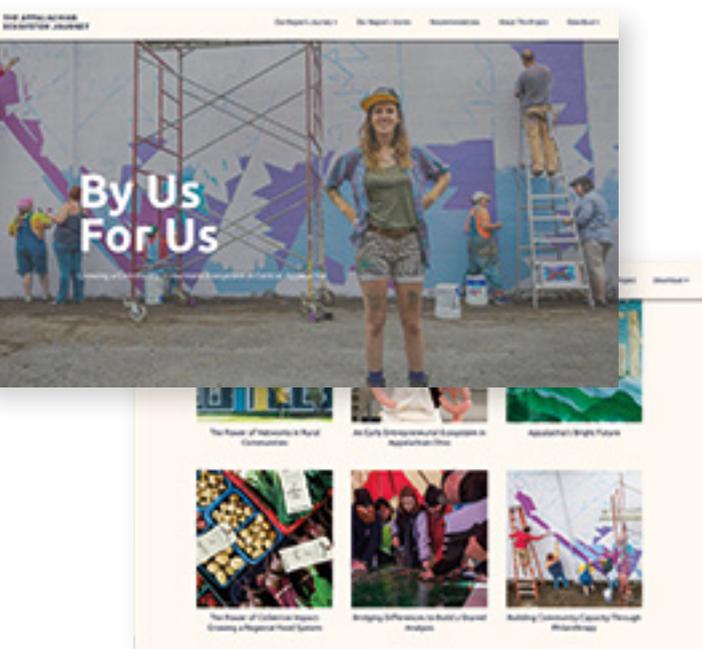
Corredactada por Sandra Mikush, exdirectora adjunta de Mary Reynolds Babcock Foundation, esta crónica regional se creó para proporcionar un contexto y recomendaciones a financiadores cuando buscan apoyar a comunidades de recursos escasos. Además, puede usarse como guía para otras zonas rurales en las que las redes y las asociaciones regionales se van fusionando, como el Delta y la zona rural de Texas.

Si bien las partes interesadas de la región central de los Apalaches han progresado considerablemente en la construcción de un ecosistema

de inversión próspero y funcional, aún encuentran obstáculos para alcanzar el éxito económico a largo plazo. En muchos estados de la región de los Apalaches, los gestores de políticas tienden a favorecer los recortes tributarios para las corporaciones, postura que probablemente atrae a más industrias parásitas con auges y caídas, en lugar de buscar hacer inversiones profundas en las empresas locales y crear incentivos para ellas. Además, persiste ese discurso denigrante acerca de la gente de la región: que es una locura invertir en ellos y que no están dispuestos a trabajar duro para cambiar su situación, o no pueden hacerlo. Los mensajes de Invest Appalachia a los inversionistas nacionales y las inversiones planificadas en el trabajo a largo plazo de las comunidades ayudarán a combatir estos discursos y, en colaboración con varios socios, prepararán el camino para recrear lo que es posible para la región.

En *Decolonizing Wealth*, el autor y defensor de la filantropía y la justicia social, Edgar Villanueva, describe la necesidad de luchar contra una cosmovisión de separación y de cultivar la integración a fin de lograr un equilibrio (Villanueva 2018). Esa filosofía guía los esfuerzos por construir una economía más inclusiva, sostenible y resiliente en la región central de los Apalaches. “Si vamos a inclinar la balanza hacia la región de los Apalaches, debemos trabajar juntos”, indicó Morgan, de Fahe. “Espero que Invest Appalachia recaude los recursos a los que no podemos acceder porque es un nuevo tipo de vehículo, y sé que ellos conseguirán un capital consistente que nos ayudará a desarrollar una cartera de acuerdos en los que invertir juntos. Los recursos llegarán más lejos juntos”. □

Alena Klimas se especializa en compromisos filantrópicos y escribe acerca de la cultura y el desarrollo económico de la región de los Apalaches. Colaboró con muchas organizaciones e iniciativas de la región a través de su antiguo trabajo en Appalachia Funders Network y Rural Support Partners, una consultora de gestión basada en la misión. Klimas se crió en Virginia Occidental y en la actualidad vive en Asheville, Carolina del Norte.





Construir un sistema alimentario local y regional más robusto es una prioridad tanto para los financiadores como para los profesionales en la zona central de los Apalaches. Crédito: Rural Action.

Energía limpia, que incluye energía renovable, eficiencia energética, proceso de fabricación limpio, recuperación de tierras con minas abandonadas, democracia energética y edificios verdes. Las nuevas prioridades incluyen la asociación con el Appalachian Solar Finance Fund a fin de aprovechar US\$ 1,5 millones en subvenciones de servicios con mecanismo de financiamiento estructurado para ofrecer más de US\$ 500.000 en mejoras crediticias y US\$ 8 millones en financiamiento reembolsable para el desarrollo solar a mediana escala en la región.

Salud de la comunidad, que incluye atención médica, vivienda, educación y cuidado de niños, entorno construido y salud conductual. Las oportunidades probables incluyen proyectos de viviendas asequibles, como Hope Building, de HDA, y financiamiento flexible que ayude a construir y operar centros comunitarios de salud que ofrezcan tratamientos para la recuperación de adicciones, atención primaria y más. Gran parte de estos proyectos requieren mucho capital, lo que implica préstamos por millones de dólares para construcción y capital de trabajo.

Creación de entornos creativos, que incluye la revitalización del centro de la ciudad, inmuebles comerciales, espacios públicos, turismo y recreación, y arte y cultura. Las prioridades iniciales son el aprovechamiento de la inversión para renovaciones y proyectos inmobiliarios que puedan concretar revitalizaciones del centro de la ciudad y de la infraestructura local a fin de ayudar a las empresas a aprovechar al máximo la industria del turismo recreativo al aire libre, que se expande con rapidez. Los proyectos de tipo tradicional requieren una combinación de capital, lo que incluye préstamos subordinados de hasta dos millones de dólares que Invest Appalachia está en condiciones de otorgar.

Alimentos y agricultura, incluidos sistemas alimentarios locales, pequeñas granjas, acceso a alimentos saludables, productos forestales no madereros y conservación de tierras agrícolas. Entre los proyectos potenciales, podemos mencionar apoyo a centros de acopio de alimentos e intermediarios que necesitan capital de trabajo o financiamiento flexible para infraestructura en el rango de US\$ 200.000 a US\$ 1 millón, y fondos de préstamos subsidiados para apoyar a los agricultores que recién comienzan o a los cuales les fue mal.

Para obtener más información, visite www.investappalachia.org.

REFERENCIAS

AIEI. 2021. "By Us For Us: Growing a Community Investment Ecosystem in Central Appalachia". Sitio web. Appalachian Investment Ecosystem Initiative. <https://appalachianinvestmentecosystem.squarespace.com>.

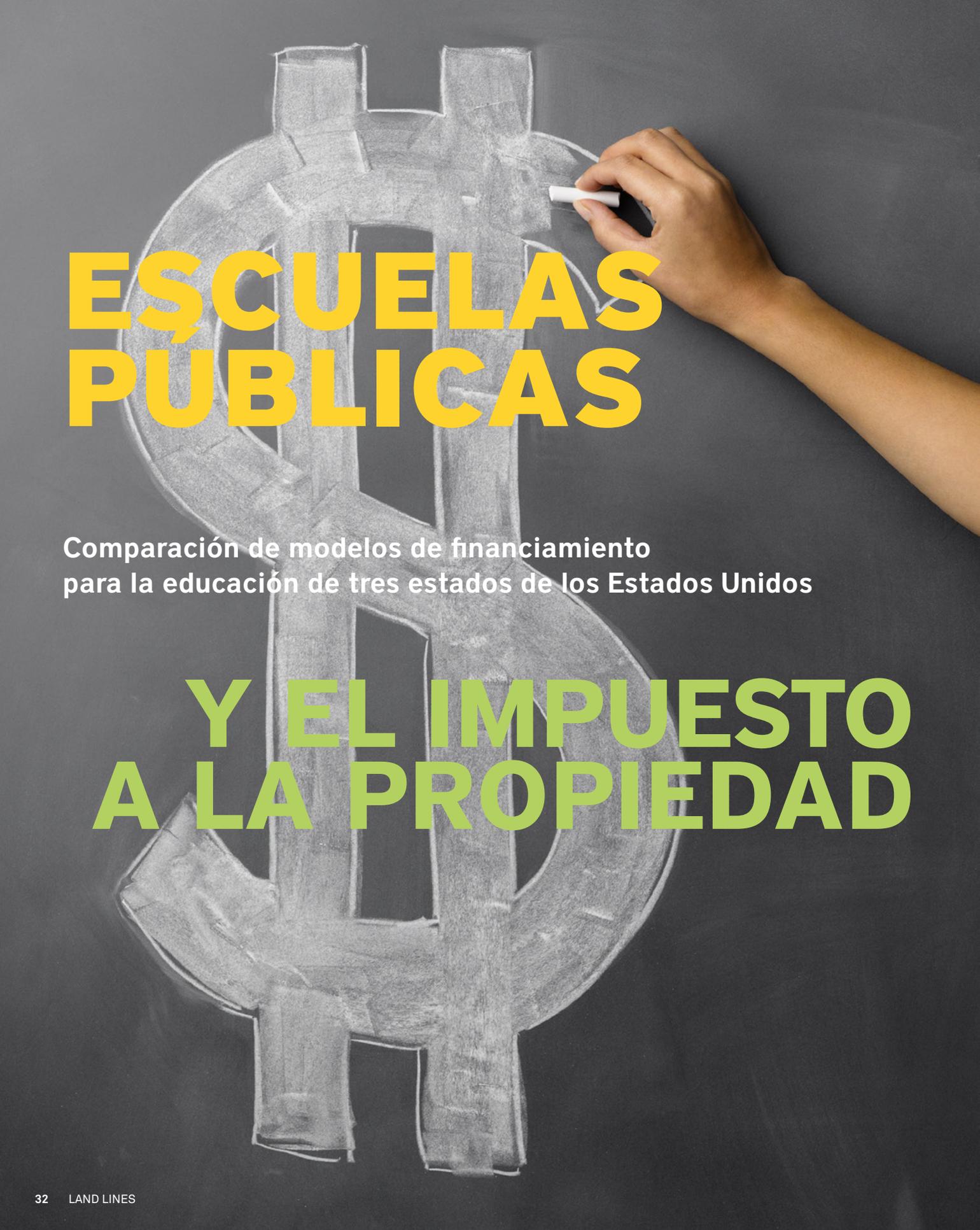
Crosson, Andrew. 2021. "Countering Rural Disinvestment: Appalachia's Ecosystem-Based Approach". *Nonprofit Quarterly*. 22 de diciembre. <https://nonprofitquarterly.org/countering-rural-disinvestment-appalachias-ecosystem-based-approach>.

Edelman, Sarah. 2015. "The State of Rural Banking: Challenges and Consequences". Testimonio ante el Comité de Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos, y el Subcomité de Asuntos Urbanos sobre Instituciones Financieras y Protección al Consumidor del Senado. Washington, DC: Center for American Progress. <https://www.banking.senate.gov/imo/media/doc/EdelmanTestimony102815FICP.pdf>.

Markley, Deb. 2021. "Invest Appalachia: Innovating Community Capital in Central Appalachia". Publicación en blog. Richmond, VA: Locus Impact Investing. <https://locusimpactinvesting.org/news/blog-articles/invest-appalachia-innovating-community-capital-in-central-appalachia.html>.

Schlegel, Ryan. 2020. "By the Numbers: How Philanthropy Responded During the Great Recession". Comité Nacional para la Filantropía Sensible. 13 de marzo. <https://www.ncrp.org/2020/03/greatrecessionanalysis.html>.

Villanueva, Edgar. 2018. *Decolonizing Wealth: Indigenous Wisdom to Heal Divides and Restore Balance*. Oakland, CA: Berrett-Koehler. <https://www.penguinrandomhouse.com/books/588996/decolonizing-wealth-second-edition-by-edgar-villanueva>.

A hand is shown in the upper right corner, holding a piece of white chalk and drawing a large dollar sign on a dark grey chalkboard. The dollar sign is drawn with thick, textured strokes. The background is a solid dark grey color.

ESCUELAS PÚBLICAS

Comparación de modelos de financiamiento
para la educación de tres estados de los Estados Unidos

Y EL IMPUESTO A LA PROPIEDAD

Por Daphne Kenyon, Bethany Paquin y Semida Munteanu

Este artículo es un extracto de *Rethinking the Property Tax–School Funding Dilemma (Replanteamiento del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria: el dilema del financiamiento escolar)*, un enfoque en políticas de suelo del Instituto Lincoln que se publicará próximamente, y de “Effects of Reducing the Role of the Local Property Tax in Funding K–12 Education” (Efectos de la reducción del rol del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en el financiamiento de la educación K-12). Para obtener más información acerca de las publicaciones del Instituto Lincoln, visite www.lincolninst.edu/publications.

EL CIERRE MASIVO de jardines de infantes, y escuelas primarias y secundarias que provocó la pandemia de COVID-19 no tiene precedentes en la historia de los Estados Unidos. Para fines del año lectivo 2019–2020, al menos 50,8 millones de estudiantes de escuelas públicas se habían visto afectados por los cierres de estas (*Education Week* 2020). Si bien se cerraron escuelas durante la pandemia de gripe de 1918, en ese entonces asistían menos niños, y estos establecimientos no estaban tan integrados a la vida diaria (Sawchuk 2020). Esta vez, prácticamente de la noche a la mañana, el sistema de educación nacional cambió radicalmente. Los docentes se vieron obligados a adaptar sus lecciones a plataformas para reuniones virtuales. La transición rápida y forzada a métodos en línea dio como resultado una pérdida de aprendizaje o un aprendizaje incompleto para muchos estudiantes. La pandemia exacerbó las desigualdades existentes y creó nuevos desafíos para los estudiantes de color, los que estudiaban inglés y aquellos con discapacidades.

Además, provocó un cambio temporal en el financiamiento de la educación nacional, ya que el país experimentó una de las recesiones económicas más profundas de la historia. Las vigorosas políticas fiscales federales también lograron que fuera la recesión más corta en la historia del país y, como parte de esta iniciativa de rescate económico, el Congreso canalizó cientos de miles de millones de dólares hacia la educación.

Estos fondos llegaron a través de la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica contra el Coronavirus (CARES, por su sigla en inglés) de marzo de 2020; una segunda infusión que se envió a los gobiernos estatales y locales en diciembre de 2020; y la Ley del Plan de Rescate Estadounidense, de marzo de 2021, que incluyó otros US\$ 350.000 millones para gobiernos estatales y locales, más unos US\$ 130.000 millones específicamente para la educación K–12 (jardín de infantes, primaria y secundaria). En el primer año de la pandemia, el gobierno federal entregó, en total, alrededor de US\$ 4.000 por estudiante, un monto sin precedentes, como asistencia para la educación K–12 pública (Griffith 2021).

El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria ha sido la mayor fuente de ingresos locales para escuelas en los Estados Unidos, lo que refleja una fuerte cultura de control local y una preferencia por la provisión local.

Si bien esto redujo el impacto fiscal de la pandemia a corto plazo, no alteró de manera permanente el modesto papel que tradicionalmente tiene el gobierno federal en el financiamiento de la educación K–12. Las escuelas públicas suelen recibir ayuda estatal y financiamiento

local combinados. El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria ha sido la mayor fuente de ingresos locales para escuelas en los Estados Unidos, lo que refleja una fuerte cultura de control local y una preferencia por la provisión local.

Una fuente ideal de financiamiento local

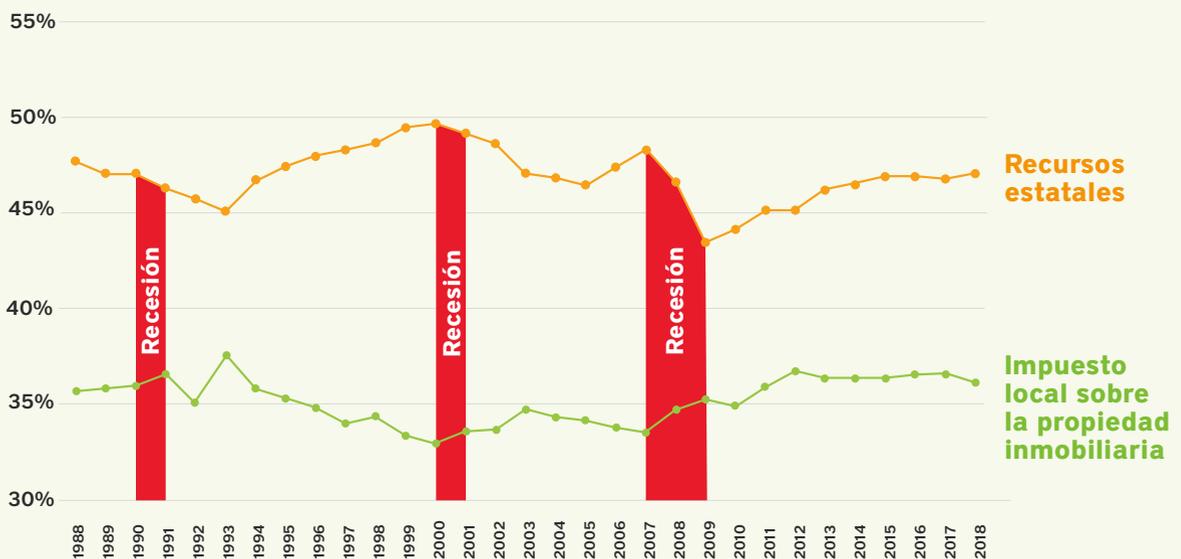
En los Estados Unidos, la tributación inmobiliaria y el financiamiento escolar están muy relacionados. En 2018–2019, los ingresos destinados a la educación pública fueron de US\$ 771.000 millones en total. Casi la mitad (el 47 por ciento) provino de gobiernos estatales; un poco menos de la mitad (el 45 por ciento), de fuentes de gobiernos locales; y una modesta parte (el 8 por ciento), del gobierno federal. De los ingresos locales, alrededor del 36 por ciento provino de los

impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. El 8,9 por ciento restante se generó a partir de otros impuestos; tasas y cargos por conceptos como almuerzos escolares y eventos deportivos; y contribuciones de particulares, organizaciones o empresas.

En muchos aspectos, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es un impuesto local ideal para el financiamiento de la educación pública. En un sistema de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria bien estructurado y sin limitaciones complejas o confusas, el impuesto es visible y transparente. Los votantes que consideran un gasto local, como una escuela primaria nueva, por ejemplo, tendrán información clara sobre los beneficios y costos. La base del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es inmóvil; en cambio, para evitar fácilmente un impuesto local sobre las ventas, los compradores pueden conducir

Figura 1

Ayuda estatal e impuesto local sobre la propiedad inmobiliaria como porción de los ingresos para la educación K-12 en los EE.UU., años fiscales 1989–2019



Fuente: cálculos realizados con datos obtenidos a través de la Encuesta Financiera Nacional sobre Educación Pública/Centro Nacional de Estadísticas Educativas.

unas pocas millas, y los negocios pueden reubicar sus oficinas centrales para evitar pasivos por ingresos locales sobre la renta.

Además, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es estable, como lo demuestra su rendimiento en comparación con el impuesto sobre las ventas y el impuesto sobre la renta cada vez que la economía cae en recesión. Dado que los gobiernos locales dependen principalmente del impuesto sobre las ventas y del impuesto sobre la renta, los estados muchas veces recortan la asistencia a las escuelas durante las recesiones a fin de equilibrar sus presupuestos. Esto significa que, en la mayoría de las recesiones, las escuelas públicas dependen aún más de los ingresos provenientes del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria para compensar la ayuda escolar estatal en baja (ver Figura 1).

Pero el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria como fuente de financiamiento escolar no está libre de controversias. En la década de 1970, el reconocimiento público de que las desigualdades en el tamaño relativo de las bases de los impuestos locales podían conducir a diferencias en el nivel y la calidad de los servicios públicos originó un debate nacional acerca de la importancia de tener igualdad de oportunidades de acceso a la educación. Como la segunda fuente única más grande de ingresos locales, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria se convirtió en el punto álgido de este debate y originó propuestas que buscaban que las escuelas dependieran menos de los impuestos locales sobre la propiedad inmobiliaria y que se aumentara la porción estatal del gasto en educación para mitigar las desigualdades educativas. Entre 1976 y 1981, la porción de ingresos para la educación nacional proveniente del impuesto local sobre la propiedad inmobiliaria cayó de aproximadamente el 40 por ciento al 35 por ciento (McGuire, Papke y Reschovsky, 2015). Pero en las tres décadas siguientes, el papel del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en el financiamiento escolar permaneció notablemente estable, sin desviarse demasiado de ese 35 por ciento.

En los últimos años, la mayor preocupación de la población respecto de la creciente desigualdad ha ampliado el debate acerca de garantizar



En las escuelas públicas, la matriculación disminuyó durante la pandemia de COVID-19. Crédito: miljko vía Getty Images.

MATRICULACIÓN ESCOLAR Y FÓRMULAS DE FINANCIAMIENTO

Cuando la pandemia obligó a los estudiantes de todo el país a adoptar el aprendizaje remoto e híbrido, muchas escuelas públicas perdieron matrículas. En el año lectivo 2020–2021, las matrículas se redujeron en un tres por ciento a nivel nacional, en comparación con las del año lectivo 2019–2020. Las disminuciones variaron entre los diferentes estados y grupos de estudiantes, y las caídas más grandes se observaron en jardín de infantes y preescolar, y entre los estudiantes de bajos ingresos y de color (NCES 2021). Dado que la ayuda estatal para las escuelas públicas está vinculada con la cantidad de estudiantes matriculados o que asisten al establecimiento, una baja del presentismo o de la matriculación puede reducir ese ingreso. En respuesta a esas caídas en la matriculación, muchos estados adoptaron políticas a corto plazo para mantener a los distritos escolares indemnes. Delaware y Minnesota, por ejemplo, proporcionaron financiamiento estatal extra a los distritos en baja. Muchos estados, como New Hampshire y California, utilizaron la matriculación previa a la pandemia para calcular la ayuda estatal (Dewitt 2021; Fensterwald 2021). Texas anunció un financiamiento *hold-harmless* (indemnizatorio) para distritos que perdieron presentismo pero mantuvieron la matriculación presencial, o la aumentaron, en un esfuerzo por impulsar el aprendizaje presencial. Todas estas disposiciones son temporales, y los estados están esperando para ver si recuperan matrículas en 2022–2023. Si no lo hacen, los datos indican que el menor financiamiento para las escuelas con mayores caídas en la matriculación afectará de manera desproporcionada a los hogares de personas de color y de bajos ingresos (Musaddiq et al., 2021). Estas inquietudes fiscales y de equidad están haciendo que los educadores se replanteen la medición del presentismo y la matriculación, y su relación con el financiamiento.

Tabla 1

Financiamiento y gasto escolar: comparación entre estados

	California	Massachusetts	Michigan
Porcentaje de ingresos de la escolarización K-12 provenientes del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria (año fiscal 2019)	27%	52%	27%
Porcentaje de ingresos de K-12 provenientes de la ayuda estatal (año fiscal 2019)	58%	39%	60%
Gasto escolar por alumno (clasificación estatal) (año fiscal 2020)	US\$ 14.053 (16)	US\$ 18.269 (8)	US\$ 13.072 (19)
¿Qué tan adecuado es el gasto por alumno en distritos con alto nivel de pobreza? (Baker et al.)	Extremadamente inadecuado	Bastante adecuado	Extremadamente inadecuado
Crecimiento del gasto escolar real por alumno, 1970-2018 (en 2019-2020, en dólares)	US\$ 7.454 131%	US\$ 13.616 253%	US\$ 6.387 111%
Peso de los límites del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria establecidos por el estado	Muy restrictivo	Moderadamente restrictivo	Muy restrictivo

Fuentes: censos de Estados Unidos, Centro Nacional de Estadísticas Educativas, Wen et al. (2018), Baker et al. (2021).

igualdad de oportunidades de acceso a la educación y financiamiento adecuado para analizar las necesidades de todos los estudiantes, en especial las de aquellos que pertenecen a grupos tradicionalmente marginados. Algunos sugieren que, para cumplir este objetivo, se debe aumentar la ayuda estatal; sin embargo, en la bibliografía hay resultados contradictorios en cuanto a si la centralización del financiamiento escolar mediante la sustitución de la ayuda estatal por el impuesto local sobre la propiedad inmobiliaria aumenta o disminuye el gasto por alumno y la equidad. Ante el hecho de que la pandemia obligó a reconsiderar las fórmulas de financiamiento escolar, incluso las basadas en la matriculación (ver nota de recuadro), los siguientes extractos de casos de estudio de Michigan, California y Massachusetts ofrecen ejemplos que pueden resultar útiles para otros lugares que analizan cuál es la mejor manera de proporcionar una educación adecuada y equitativa para todos. Massachusetts depende principalmente del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria para financiar las escuelas, mientras que California

y Michigan dependen más de la ayuda estatal (ver tabla 1 en la página 36).

Michigan: un impuesto trasladado

En 1994, los votantes de Michigan aprobaron una propuesta que reducía la dependencia del impuesto local sobre la propiedad inmobiliaria y trasladaba gran parte del financiamiento escolar estatal al impuesto sobre las ventas, entre otros, mientras se reestructuraba la ayuda estatal a las escuelas. Según investigaciones, a corto plazo, este cambio generó un aumento del gasto que mejoró algunos resultados educativos, pero también sucedió que la distribución de fondos no llegó a los estudiantes que más necesitaban el apoyo.

Los votantes de Michigan habían considerado y rechazado una serie de propuestas que apuntaban a reestructurar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y el financiamiento escolar antes de aprobar la Propuesta A en 1994, que reducía la dependencia del impuesto sobre la

propiedad inmobiliaria y aumentaba el impuesto sobre las ventas a pagar por ese alivio de impuestos a la propiedad. Este “traslado de impuestos” aumentó significativamente la ayuda estatal a la educación durante el año en el que se implementó y varios de los años que siguieron, cambió la fórmula básica de la ayuda estatal y la manera de orientar esta asistencia.

El estado aumentó el impuesto sobre las ventas del cuatro al seis por ciento y depositó los ingresos en el Fondo de Ayuda Escolar. Obtuvo ingresos adicionales del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre transacciones inmobiliarias, los impuestos sobre el tabaco, las bebidas alcohólicas, la lotería y un nuevo impuesto del gobierno estatal sobre la propiedad inmobiliaria conocido como Impuesto Estatal para la Educación. Se eliminaron los impuestos locales sobre la propiedad inmobiliaria aplicados para los costos operativos de las escuelas, que habían alcanzado una tasa promedio del 3,4 por ciento antes de la Propuesta A. El estado estipuló una tasa del 1,8 por ciento para el impuesto local

sobre la propiedad aplicable a todas las propiedades no ocupadas, y se impuso el Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria para la Educación, del 0,6 por ciento, a todas las propiedades.

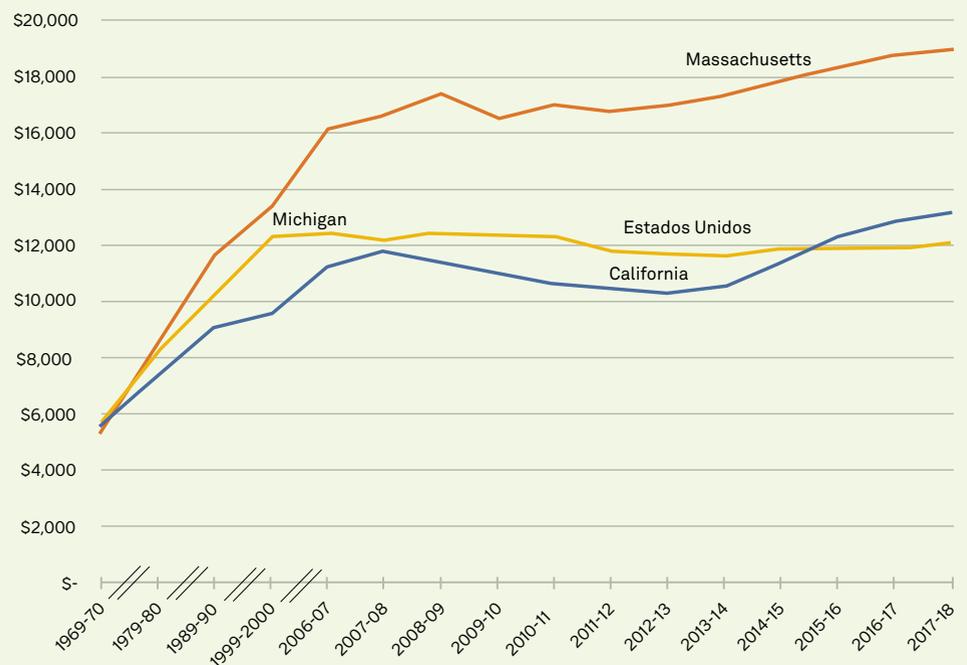
Dentro del marco de la Propuesta A, la ayuda estatal se dirigió explícitamente a los distritos de bajo gasto. Los aumentos de financiamiento estatal se fueron realizando en etapas a lo largo del tiempo, con aumentos importantes para distritos de bajo gasto, pero sin reducir el financiamiento de aquellos que inicialmente habían presentado un gasto alto. Además, los distritos escolares tuvieron opciones limitadas para gastos educativos complementarios (Courant y Loeb, 1997).

Dado que el impuesto trasladado de Michigan se aprobó hace mucho, podemos observar los impactos de tres recesiones sobre la ayuda estatal y el financiamiento a través del impuesto local sobre la propiedad inmobiliaria. Durante las recesiones de 1990–1991 y 2000–2001, la dependencia de la ayuda estatal disminuyó y, a la vez, aumentó la dependencia del impuesto local

Figura 2
Gastos corrientes por alumno en dólares de 2019-2020 constantes: California, Massachusetts, Michigan y Estados Unidos, 1970-2018

- California
- Massachusetts
- Michigan
- Estados Unidos

Fuente: Centro Nacional de Estadísticas Educativas.





Crédito: Prostock-Studio vía Getty Images.

sobre la propiedad inmobiliaria. En la Gran Recesión, la dependencia de la ayuda estatal disminuyó, y también lo hizo levemente la dependencia del impuesto local sobre la propiedad. El hecho de que el impuesto sobre la propiedad haya sido menos efectivo como apoyo en la Gran Recesión probablemente se deba a los topes particularmente restrictivos del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en el estado. El impuesto sobre la propiedad de Michigan está sujeto a los tres tipos principales de tope para este impuesto: tasa, aplicación y tasación. Además, existe una disposición sobre el tope de aplicación que es especialmente restrictiva: no solo exige que bajen las tasas del impuesto cuando la base aumenta rápidamente (“reducciones en el marco de la enmienda Headlee”), sino que, a diferencia de la mayoría de los topes de aplicación estatales, prohíbe que las tasas del impuesto suban sin voto de anulación cuando la base del impuesto sobre la propiedad sube lentamente o baja. Esto tuvo un efecto muy restrictivo sobre los ingresos provenientes del impuesto sobre la propiedad durante la Gran Recesión, cuando el valor de las propiedades cayó (Instituto Lincoln 2020).

Aunque los ingresos reales para educación por alumno aumentaron a un ritmo más rápido inmediatamente después de la aprobación de la Propuesta A, a partir de la recesión de 2000–

2001, la ayuda estatal real cayó durante varios años, lo que provocó un crecimiento más lento o bajas en los ingresos reales y los gastos educativos por alumno (ver Figura 2). En un estudio empírico realizado para analizar el impacto de la Propuesta A sobre los ingresos y gastos en la educación K–12, se llega a la conclusión de que “la reforma aumenta el nivel de ingresos y gastos escolares en el ámbito estatal solo en los dos primeros años posteriores a la reforma; eventualmente, este nivel disminuye desde los dos años en adelante” (Choi 2017, 4).

Cabe señalar que un impuesto trasladado no puede crear un sistema de financiamiento escolar más equitativo. La reestructuración del financiamiento escolar desarrollada en la Propuesta A sí logró reducir las desigualdades en cuanto a gasto escolar por alumno entre los distritos escolares (Wassmer y Fisher, 1996). Esta nivelación se logró principalmente por utilizar la ayuda estatal para aumentar el gasto por alumno en los distritos de gasto más bajo y por imponer algunas restricciones sobre el gasto a distritos de gasto más alto. Pero la Propuesta A de Michigan no estaba diseñada para orientar la ayuda a los niños o a los distritos escolares que más la necesitaban. Lo que hacía era brindar ayuda escolar adicional a distritos escolares que anteriormente habían tenido bajo gasto, que solían ser rurales y de ingreso medio.

En una evaluación de la equidad y adecuación de los sistemas de financiamiento escolar en las diferentes regiones de los Estados Unidos, se llegó a la conclusión de que los recursos en los distritos más pobres de Michigan son muy inadecuados (Baker et al., 2021). El 37 por ciento de los estudiantes asisten a distritos cuyo gasto está por debajo del monto requerido para lograr las notas nacionales promedio en los exámenes.

La recuperación de la recesión de la COVID-19, junto con el ingreso masivo de fondos federales para la educación, quizás permita que se produzca un giro en el sistema de educación K–12 de Michigan. En su discurso sobre el estado del Estado de 2022, la gobernadora Gretchen Whitmer anunció que su próximo presupuesto incluiría el financiamiento estatal a la educación más grande de los últimos 20 años (Egan 2022).

California: cambio de control

La narrativa del financiamiento escolar de California ilustra la tensión entre los objetivos de equidad del financiamiento escolar y los objetivos de reducción del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, y nos brinda una moraleja del peligro de reducir los fondos locales y las consecuencias inesperadas de los límites de tasación. En pos de la equidad educativa, California alejó el enfoque del financiamiento de los gobiernos locales en detrimento del control local. Al intentar controlar los aumentos del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, los contribuyentes negociaron la equidad horizontal por previsibilidad.

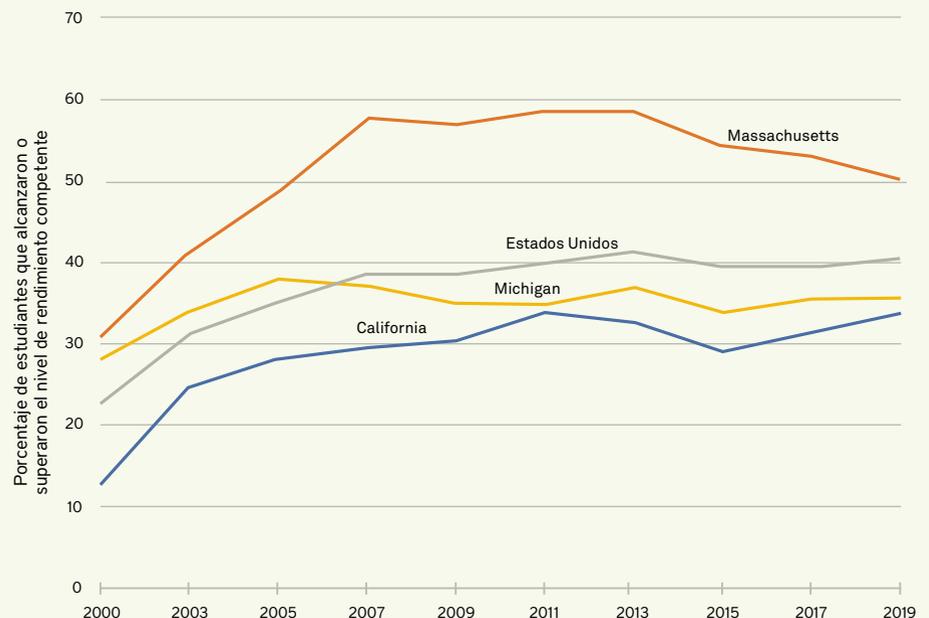
Antes de 1979, los distritos escolares de California recaudaban más de la mitad de sus ingresos de manera local y ejercían control sobre sus respectivos presupuestos y las tasas del impuesto sobre la propiedad. El litigio sobre financiamiento escolar que comenzó a principio de la década de 1970 impulsó demandas que empezaron a

erosionar este control local y a desplazar la autoridad en cuanto a la distribución de los ingresos provenientes del impuesto sobre la propiedad al estado, en un intento por nivelar los ingresos de los distritos escolares. Esta serie de casos, conocida como *Serrano v. Priest*, estuvo motivada por la preocupación de que las desigualdades entre los distritos escolares en términos de riqueza, generadas por la dependencia de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, discriminaran a los pobres e infringieran la cláusula de igual protección de California.

Durante el mismo período, el drástico aumento de los valores del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria sin una disminución compensatoria en su tasa incitó una revuelta tributaria que culminó en la aprobación de la Propuesta 13 en 1978. Esta enmienda constitucional iniciada por los ciudadanos cambió fundamentalmente la naturaleza de las tasaciones del impuesto sobre la propiedad en la plusvalía y las tasas del impuesto. Entre otras cuestiones, la Propuesta 13 limitó la plusvalía al dos por ciento anual y

Figura 3

Grado 4, nivel de rendimiento competente en matemática
California, Massachusetts,
Michigan y Estados Unidos,
2000-2019



Fuente: boletín de calificaciones de la Nación/Evaluación Nacional de Progreso Educativo.



Crédito: kali9 vía E+/Getty Images.

estableció un tope del uno por ciento del valor tasado a las tasas acumulativas del impuesto sobre la propiedad. Combinado con el límite de la tasación, el tope de la tasa dio certeza a los contribuyentes acerca de cuánto podrían aumentar los impuestos sobre la propiedad en el futuro, pero despojó a los gobiernos locales y a los distritos escolares de su capacidad de controlar los niveles de gasto y los presupuestos. Además, la Propuesta 13 instituyó la tasación al valor de compra, según la cual las propiedades se revalúan solo cuando se venden. Esto es un gran incentivo para que los contribuyentes permanezcan en sus casas y agudiza la crisis de asequibilidad de viviendas del estado.

La Propuesta 13 también impidió que los gobiernos y los distritos escolares locales excedan los topes a fin de recaudar fondos para prioridades locales, salvo para medidas de bonos aprobadas por los votantes. Exigió una mayoría de dos tercios de los votos de ambas cámaras de la legislatura de California para aumentar cualquier impuesto estatal y una mayoría de dos tercios de los votos del electorado para que los gobiernos locales impusieran impuestos especiales.

En 1978, las recaudaciones de impuestos para los distritos escolares representaron el 50 por ciento de los ingresos de estos; en 1979, solo representaron un cuarto de los ingresos totales. La porción de los ingresos de los distritos escolares correspondiente a la ayuda estatal, proveniente principalmente de impuestos estatales sobre la renta, escaló del 36 por ciento en 1978 al 58 por ciento en 1979.

En 1986, la Corte de Apelaciones de California sostuvo que el sistema de financiamiento escolar centralizado del estado cumplía con la constitución estatal.

La corte observó que el 93 por ciento de los estudiantes de California estaba en distritos con diferencias de gastos relacionados con la riqueza de menos de US\$ 100 por alumno, como lo había indicado la corte en 1976. Si bien el tribunal estuvo de acuerdo con las reformas, el hecho de lograr que el gasto por alumno sea más uniforme no ha mejorado ni nivelado definitivamente los resultados educativos.

Juntos, los decretos judiciales y la Propuesta 13 alteraron el panorama de financiamiento escolar de California e inspiraron una onda de rebeliones contra los impuestos y demandas por el

financiamiento escolar en todo el país. Las reformas realizadas al financiamiento escolar de California restringieron los ingresos de forma satisfactoria, pero a expensas del control local y en detrimento de la calidad de la educación. Los distritos escolares perdieron el control sobre su fuente principal de ingresos, el gasto por alumno cayó por debajo del promedio nacional (ver Figura 2) y las escuelas públicas observaron disminuciones en los logros académicos y la matriculación (Brunner y Sonstelie, 2006; Downes y Schoeman, 1998).

Las puntuaciones de las evaluaciones de California se siguen resintiendo. Las puntuaciones de la Evaluación Nacional del Progreso Educativo (NAEP, por su sigla en inglés) de California demuestran que el rendimiento de los estudiantes se mantiene por debajo del promedio nacional, aunque las brechas se han acortado desde 2013, cuando California sancionó las reformas de financiamiento escolar a través de la Fórmula de Financiamiento del Control Local (LCFF, por su sigla en inglés) (ver Figura 3). Entre otras reformas, la LCFF dirige la ayuda a distritos con altas necesidades a través de subvenciones de concentración y otorga a los distritos mayor discreción sobre cómo utilizar los fondos.

Según un análisis realizado, las reformas desempeñaron un papel importante en la rápida disminución de la matriculación en escuelas públicas en la década del 70, y un papel parcial en el rápido aumento de la matriculación en escuelas privadas durante el mismo período (Downes y Schoeman, 1998).

Los esfuerzos continuos por enmendar la constitución estatal a fin de eliminar la tasación al valor de compra para propiedades no residenciales demuestran insatisfacción a largo plazo con la Propuesta 13 entre algunos californianos. Estas propuestas, denominadas “split-roll”, suelen debatirse, pero pocas veces se someten a votación. Los votantes casi rechazaron una de ellas, la Propuesta 15, en noviembre de 2020. La Propuesta 15 habría hecho regresar varias propiedades comerciales e industriales a la tasación al valor de mercado, preservando la tasación al valor de compra para propiedades residenciales y la mayoría de las pequeñas empresas.

Massachusetts: ayuda dirigida

El caso de Massachusetts indica que dirigir la ayuda estatal a los distritos escolares que más la necesitan y asociar las normas de contabilidad con una mayor ayuda escolar puede generar resultados académicos contundentes. El estado también pudo reducir la dependencia del impuesto sobre la propiedad inmueble y, a la vez, mejorar el sistema de ese impuesto. Sin embargo, los últimos años demuestran que incluso los sistemas de financiamiento escolar fuertes pueden retroceder y deben volver a evaluarse periódicamente.

En 1980, Massachusetts sancionó un tope al impuesto sobre propiedades inmuebles conocido como Propuesta 2½. Los dos componentes más importantes de la Propuesta 2½ limitan el nivel y el aumento de los impuestos sobre la propiedad:



Crédito: Kristen PrahI vía iStock/Getty Images Plus.

no pueden exceder el 2,5 por ciento del valor total de la tasación en un municipio, y los ingresos provenientes del impuesto no pueden aumentar más del 2,5 por ciento anual. Dado que las escuelas K-12 pertenecen a los gobiernos municipales y locales del estado, y no a gobiernos independientes como en algunos estados, la Propuesta 2½ afecta directamente a las escuelas.

Se podría esperar que, al lograr depender menos del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en un estado que no permite a los gobiernos locales aplicar impuestos sobre las ventas o sobre la renta, se podrían limitar significativamente los ingresos de los gobiernos locales. Pero los gobiernos locales tuvieron suerte en cuanto al momento en el que se sancionó la Propuesta 2½. El tope tributario entró en vigencia al comienzo de un período de crecimiento económico significativo al que, por la popularidad del estado, se lo llamó “Milagro en Massachusetts”. Esto permitió al estado aumentar la ayuda a las localidades, lo que amortiguó el impacto del tope del impuesto.

Otro hecho importante es que la Propuesta 2½ no fue una enmienda constitucional, sino una ley que la legislatura podía modificar, y así lo hizo. En conjunto, la Propuesta 2½ tuvo “un impacto menor del que quienes la apoyaron habían esperado o del que sus detractores habían temido” (Cutler, Elmendorf y Zeckhauser, 1997). Si bien no es perfecta, la Propuesta 2½ es menos restrictiva y distorsionadora que muchos toques al impuesto sobre la propiedad inmobiliaria de otros estados (Wen et al., 2018).

Durante la década de 1980, el estado también reformó el sistema tributario sobre la propiedad inmobiliaria y pasó a tasar las propiedades al valor total de mercado. Antes de esta reforma, la mayoría de las propiedades, en especial las residenciales, se tasaban a un valor mucho menor que el de mercado, y las propiedades de altos ingresos recibían un tratamiento preferencial. La Propuesta 2½ creó un incentivo para pasar al valor total por el tope del 2,5 por ciento sobre el impuesto a la propiedad.

Como, a principios de la década de 1990, el estado estaba saliendo de una recesión profun-



Crédito: skynesher via

da, la calidad de las escuelas públicas había provocado gran insatisfacción. La Alianza Empresarial para la Educación en Massachusetts publicó *Every Child a Winner* en 1991, en el que exigía “altos estándares, responsabilidad en cuanto a rendimiento y distribución equitativa de los recursos entre los distritos escolares” (MBAE 1991). El tribunal superior estaba analizando una demanda por equidad que se había interpuesto en 1978, y la Junta de Educación del estado publicó un informe en el que se resaltaban algunas deficiencias de las escuelas (Chester 2014).

En 1993, un año decisivo, la legislatura del estado aprobó la Ley de Reforma Educativa de Massachusetts (MERA, por su sigla en inglés) y, en *McDuffy*, el tribunal superior falló que el estado no estaba cumpliendo su obligación constitucional de brindar educación adecuada para todos los estudiantes. La MERA incluía varios componentes importantes, como un gran aumento de la ayuda estatal para la educación (de US\$ 1.600 millones en 1993 a US\$ 4.000 millones en 2002) y una nueva fórmula de financiamiento escolar dirigida a los distritos que más la necesitaban. Otros componentes de la MERA eran estándares curriculares y rendición de cuentas. En 1998, se administró por primera vez el Sistema de Evaluación Exhaustiva de Massachusetts (MCAS, por su sigla en inglés) para medir los logros de los estudiantes.

En una segunda demanda por el financiamiento escolar (*Hancock v. Driscoll*) que se interpuso en 2005, la Corte Suprema de Justicia llegó a la conclusión de que “un sistema inmerso en el fracaso dio lugar a otro que, aunque está lejos de ser perfecto, muestra una trayectoria constante de progreso” (Costrell 2005, 23). El logro de Massachusetts se refleja en la mejora de las puntuaciones del estado en las pruebas de la NAEP (ver Figura 3, página 39).

Aunque la intención original era volver a evaluar y, de ser necesario, revisar periódicamente la fórmula de financiamiento escolar del estado, eso no sucedió. Además, después de varios años de crecimiento de la ayuda escolar del estado, se implementaron recortes en 2004 y, después, nuevamente en 2009, tras el inicio de la Gran Recesión.

REFERENCIAS

- Baker, Bruce, Matthew Di Carlo, Kayla Reist y Mark Weber. 2021. *The Adequacy and Fairness of State School Finance Systems*, año lectivo 2018–2019, cuarta edición. Albert Shanker Institute y Rutgers University Graduate School of Education. Diciembre.
- Brunner, Eric J. y Jon Sonstelie. 2006. “California’s School Finance Reform: An Experiment in Fiscal Federalism”. Documentos de trabajo económicos 200609. Hartford, CT: Universidad de Connecticut.
- Chester, Mitchell. 2014. *Building on 20 Years of Massachusetts Education Reform*. Departamento de Educación Primaria y Secundaria de Massachusetts.
- Choi, Jinsub. 2017. “The Effect of School Finance Centralization on School Revenue and Spending: Evidence from a Reform in Michigan”. Actas, Conferencia Anual de la Asociación Nacional de Impuestos (110): 1-31.
- Costrell, Robert M. 2005. “A Tale of Two Rankings: Equity v. Equity”. *Education Next*, verano: 77-81.
- Courant, Paul N. y Susanna Loeb. 1997. “Centralization of School Finance in Michigan”. *Journal of Policy Analysis and Management* 16 (1): 114-136.
- Cutler, David M., Douglas W. Elmendorf y Richard Zeckhauser. 1997. “Restraining the Leviathan: Property Tax Limitation in Massachusetts”. Documento de trabajo 6196. Cambridge, MA: Oficina Nacional de Investigación Económica.
- Dewitt, Ethan. 2021. “School Enrollment Decline Persists Despite Return to Classrooms”. *New Hampshire Bulletin*, 24 de noviembre.
- Downes, Thomas A. y David Schoeman. 1998. “School Finance Reform and Private School Enrollment: Evidence from California”. *Journal of Urban Economics* 43 (418-443).
- Education Week*. 2020. “The Coronavirus Spring: The Historic Closing of U.S. Schools (A Timeline)”. 1.º de julio.
- Egan, Paul. 2022. “Whitmer Budget to Propose Billions Extra for Schools, Five Percent Boost in Per-Pupil Grant”. *Detroit Free Press*. 6 de febrero.
- Fensterwald, John. 2021. “Projected K–12 Drops in Enrollment Pose Immediate Upheaval and Decade-long Challenge”. *EdSource*, 18 de octubre.
- Griffith, Michael. 2021. “An Unparalleled Investment in U.S. Public Education: Analysis of the American Rescue Plan Act of 2021”. *Learning in the Time of COVID*. Washington, DC: Instituto de Políticas de Aprendizaje.

En 2015, se creó una Comisión de Revisión del Presupuesto de la Fundación para analizar el sistema de ayuda escolar del estado (Ouellette 2018). La comisión llegó a la conclusión de que los gobiernos locales estaban soportando una porción desproporcionada del costo de educación de los niños y que varios elementos del programa de ayuda de la fundación, como la manera en la que se consideraban los costos de seguro de salud, eran obsoletos.

En 2019, la legislatura aprobó la Ley de Oportunidades Estudiantiles (SOA, por su sigla en inglés), firmada también por el gobernador Charlie Baker, que otorga una ayuda escolar adicional de US\$ 1.500 millones, mejor dirigida a estudiantes de bajos ingresos. Este sistema de ayuda escolar revisado se diseñó para implementarse en etapas dentro de un plazo de siete años. En 2020, el estado retrasó los aumentos de financiamiento debido a las incertidumbres económicas relacionadas con la pandemia. Sin embargo, en 2021, la legislatura financió íntegramente la ley por primera vez (Martin 2021).

Búsqueda de la combinación perfecta

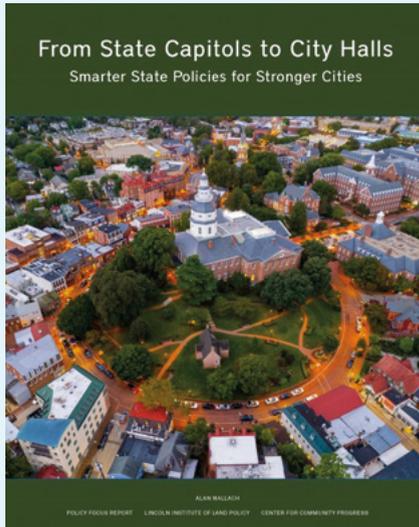
Ni la ayuda estatal ni el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria pueden ofrecer un financiamiento escolar adecuado, estable y equitativo por sí solos. Sin embargo, si se combinan bien, pueden proporcionar los tres. Al igual que un tejido, en el que debe haber hebras transversales y longitudinales (la trama y la urdimbre), un sistema de financiamiento escolar razonable requiere un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y una ayuda escolar estatal bien diseñados.

El sistema de financiamiento estatal y local debe proporcionar fondos suficientes para que todos los niños, independientemente de su raza, etnia o ingresos, puedan recibir una educación adecuada. Cuando se diseña correctamente, la ayuda estatal puede garantizar que todos los distritos escolares sean capaces de brindar una educación adecuada y debilitar la relación entre riqueza fiscal sobre la propiedad por alumno y el financiamiento educativo por alumno, sin sacrificar los beneficios que proporcionan una base estable del impuesto sobre la propiedad y el control local de las escuelas públicas. □

Daphne Kenyon es miembro permanente de políticas tributarias en el Instituto Lincoln. **Bethany Paquin** es analista de investigación sénior en el Instituto Lincoln. **Semida Munteanu** es directora adjunta de valuación y mercados de suelos en el Instituto Lincoln.

REFERENCES

- Korman, Hailly T.N., Bonnie O'Keefe y Matt Repka. 2020. "Missing in the Margins 2020: Estimating the Scale of the COVID-19 Attendance Crisis". Bellwether Education, 21 de octubre.
- Instituto Lincoln. 2020. "Towards Fiscally Healthy Michigan Local Governments". Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, octubre.
- Martin, Naomi. 2021. "Low-Income Students Are Receiving 'Game-Changer' Student Opportunity Act Funding". *Boston Globe*. 17 de julio.
- MBAE. 1991. "Every Child a Winner". Boston, MA: Alianza Empresarial para la Educación en Massachusetts.
- McGuire, Therese J., Leslie E. Papke y Andrew Reschovsky. 2015. "Local Funding of Schools: The Property Tax and Its Alternatives". En *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, 392–407. Nueva York, NY: Routledge.
- Musaddiq, Tareena, Kevin Stange, Andrew Bacher-Hicks y Joshua Goodman. 2021. "The Pandemic's Effect on Demand for Public Schools, Homeschooling, and Private Schools". Documento de trabajo 29262. Cambridge, MA: Oficina Nacional de Investigación Económica.
- NCES. 2021. "New Data Reveal Public School Enrollment Decreased 3 Percent in 2020–2021 School Year". Publicación en blog. Centro Nacional de Estadísticas Educativas. 26 de julio.
- Ouellette, John. 2018. "Two Decades into Education Reform Effort, Commission Calls for Substantial Changes to Funding Formula". *Municipal Advocate*: 29 (2).
- Sawchuk, Stephen. 2020. "When Schools Shut Down, We All Lose". *Education Week*. 20 de marzo.
- Wassmer, Robert W. y Ronald C. Fisher. 1996. "An Evaluation of the Recent Move to Centralize the Funding of Public Schools in Michigan". *Public Budgeting and Finance* 16 (otoño): 90–112.
- Wen, Christine, Yuanshuo Xu, Yunji Kim y Mildred E. Warner. 2018. "Starving Counties, Squeezing Cities: Tax and Expenditure Limits in the U.S." *Journal of Economic Policy Reform* 23(2): 101–119.



www.lincolnst.edu/publications/policy-focus-reports/state-capitols-city-halls

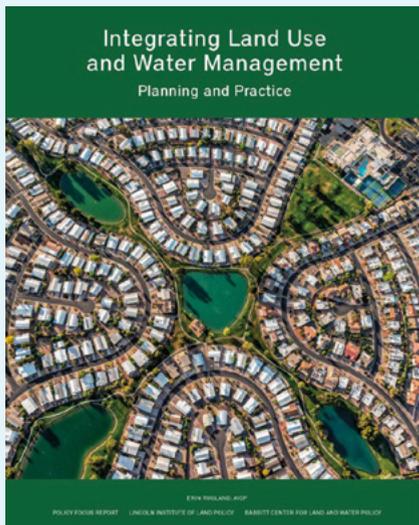
De los Capitols estatales a los Ayuntamientos: políticas estatales más inteligentes para ciudades más fuertes

Por Alan Mallach

Las ciudades estadounidenses deben perseguir estrategias nuevas y creativas para reconstruirse después de la pandemia y abordar desigualdades sociales y económicas de larga data. Sin embargo, muchas veces enfrentan fuerzas contrarias en forma de leyes estatales y políticas. *From State Capitols to City Halls (De los Capitols estatales a los Ayuntamientos)* ofrece orientaciones de políticas estatales específicas para ayudar a los gobiernos locales a generar capacidad fiscal y prestar servicios, fomentar un mercado de viviendas fuerte, estimular una economía competitiva y cultivar barrios sanos y calidad de vida, con el objetivo de generar un renacimiento más sostenible e inclusivo. Además, el informe ofrece una guía que ayuda a los gestores de políticas estatales a mirar con nuevos ojos sus propias leyes y a lograr una mayor aceptación y un mayor apoyo de los cambios por parte de funcionarios locales y actores que no pertenecen al gobierno.

“Alan Mallach combinó de manera brillante el nexo entre las políticas estatales y locales para la revitalización de las ciudades. Este informe es minucioso, relevante y oportuno, y plantea una perspectiva crítica sobre la importancia de ofrecer capacitaciones con el objeto de garantizar una alineación más fuerte”.

— **SUE PECHILIO POLIS**, directora de Salud y Bienestar, Liga Nacional de Ciudades.



www.lincolnst.edu/publications/policy-focus-reports/integrating-land-use-water-management

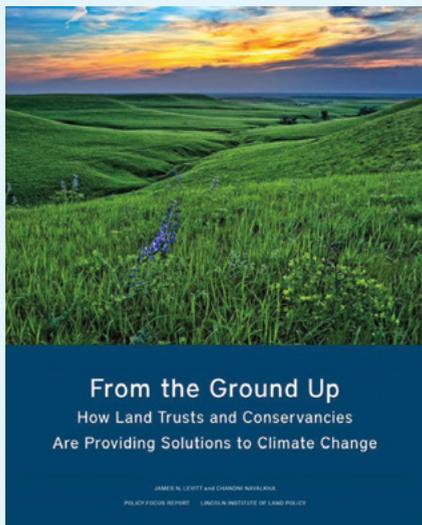
Integración del uso del suelo y la administración del agua: planificación y práctica

Por Erin Rugland

El suelo sin agua no puede admitir formas urbanas a ninguna escala; sin embargo, muchas decisiones acerca del uso del suelo se toman sin tener en cuenta el agua, y viceversa. En este informe, cuyo título original en inglés es “Integrating Land Use and Water Management: Planning and Practice”, se presentan buenas prácticas de gestión que permiten a los gobiernos y a los proveedores de agua locales integrar los dos sistemas. Este informe, respaldado por casos de estudio de varias comunidades de los Estados Unidos, demuestra que la planificación es un paso fundamental para la integración del suelo y el agua.

“En la actualidad, no existen otros documentos publicados que describan con tanta claridad cómo los planificadores del uso del suelo y los gestores hídricos se reúnen para lograr una mejor coordinación”.

— **DANIELLE GALLET**, directora fundadora y estratega hídrica, Waterwell, LLC



Desde la base: cómo los fideicomisos de suelo y las áreas de conservación brindan soluciones para el cambio climático

Por James Levitt y Chandni Navalkha

A medida que las comunidades de todo el mundo van priorizando la protección climática, los fideicomisos de suelo y las áreas de conservación, independientemente de su tamaño y capacidad, buscan mayor claridad en el abordaje del cambio climático a través de la conservación y administración. Los gestores de políticas y los responsables de la toma de decisiones están considerando cómo confrontar los impactos relacionados con el clima en las diferentes comunidades, estados y regiones. Los financiadores y donantes buscan invertir en proyectos que ofrezcan soluciones duraderas y perdurables para reducir las emisiones de carbono y mejorar la resiliencia climática. En este informe, cuyo título original en inglés es “From the Ground Up: How Land Trusts and Conservancies Are Providing Solutions to Climate Change”, se incluyen varios ejemplos de iniciativas exitosas de referencia y orientación para partes interesadas de los sectores privado y público que buscan estimular el potencial de organizaciones civiles con el fin de implementar soluciones climáticas naturales.

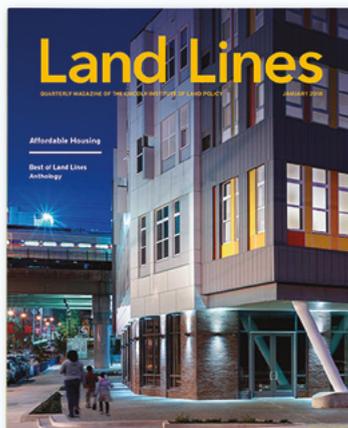
www.lincolnst.edu/publications/policy-focus-reports/from-ground-up-land-trusts-conservancies-solutions-climate-change

Invitamos a todos los lectores de Land Lines a compartir sus ideas.



El Instituto Lincoln está realizando una encuesta a la audiencia para entender mejor la forma en que leen *Land Lines* y como ayuda para planificar nuestra publicación. Para participar, escanee el código QR o visite www.surveymonkey.com/r/LandLines2022. Esperamos su respuesta.

Como gesto de nuestra gratitud, ofreceremos a quienes respondan la encuesta un 20% de descuento sobre cualquiera de los libros del Instituto Lincoln.





DÓNDE TRABAJAMOS RÍO DE JANEIRO, BRASIL

Durante tres décadas, el Instituto Lincoln ha dictado cursos de desarrollo profesional y apoyo a políticas en América Latina y el Caribe. La asistencia técnica que brindamos recientemente a la ciudad de Río de Janeiro está ayudando a los dirigentes a mejorar el programa de Venta de Derechos Adicionales de Edificación y otras herramientas basadas en la tierra, a medida que trabajan para crear viviendas más asequibles como parte de una iniciativa que apunta a volver a atraer gente a un centro de la ciudad revitalizado.



Para obtener más información, visite
www.lincolnst.edu/latin-america-caribbean.

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

RETURN SERVICE REQUESTED

Para obtener más información sobre la Red Internacional de Conservación del Suelo, consulte www.landconservationnetwork.org.

¡DISPONIBLE!

Política y economía de la infraestructura: perspectivas internacionales

*Editado por José A. Gómez-Ibáñez y Zhi Liu
(Título original en inglés: Infrastructure Economics and Policy:
International Perspectives)*



“Una colección maravillosa de ensayos escritos por muchos grandes pensadores de nuestra época sobre la inversión, la innovación y la regulación de la infraestructura. Será la publicación de referencia sobre el tema en los próximos años”.

– Alan Altshuler, profesor emérito de Planificación y Política de Urbanismo, Escuela Kennedy de Harvard

www.lincolinst.edu/publications/books/infrastructure-economics-policy

Megarregiones y el futuro de los Estados Unidos

*Por Robert D. Yaro, Ming Zhang y Frederick R. Steiner
(Título original en inglés: Megaregions and America's Future)*



“Este libro ambicioso es una lectura obligatoria para quienes busquen expandir su pensamiento sobre la trayectoria nacional”.

– Sara C. Bronin, profesora de Planificación Urbana y Regional, Universidad Cornell

www.lincolinst.edu/publications/books/megaregions-americas-future