

Land Lines

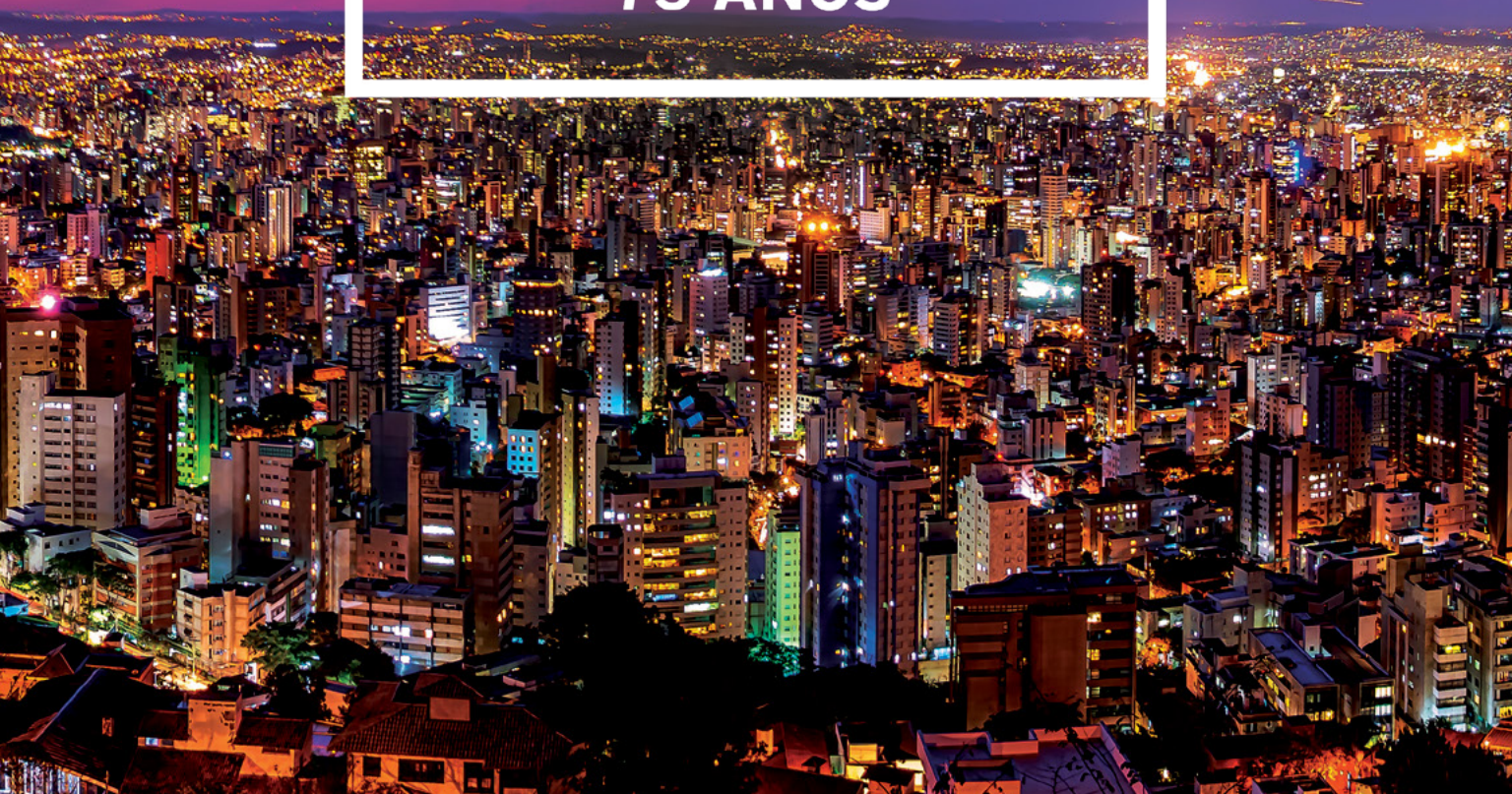
REVISTA TRIMESTRAL DEL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

2021

NÚMERO ESPECIAL DE ANIVERSARIO

Soluciones Pioneras

75 AÑOS



Land Lines

ENERO/ABRIL 2021 | VOL 33 | NO 1 Y 2

EDITORA

Katharine Wroth

EDITORES COLABORADORES

Anthony Flint, Will Jason

DISEÑO Y PRODUCCIÓN

Studio Rainwater
www.studiorainwater.com

EDITORA DE PRODUCCIÓN

Susan Pace

EDITORA DE PUBLICACIONES Y COMUNICACIONES

Emma Zehner

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



NÚMERO ESPECIAL DE ANIVERSARIO



Cleveland, Ohio. Crédito: Sean Pavone/iStock.

4 La vida de una idea

Orígenes e impacto del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo

Por Anthony Flint

30 Un legado de innovación

Cómo los dirigentes de Cleveland reconcieron y reconstruyeron la ciudad tras décadas de decadencia

Por Anna Clark

42 Cómo mejorar un impuesto bueno

Tres lugares que fortalecieron su sistema de tributos inmobiliarios, desde la tasación hasta la recaudación

Por Liz Farmer

56 Construir valor

En Brasil, la captura de valor territorial responde a las necesidades comunitarias

Por Ignacio Amigo

66 Cultivar el cambio

China modifica las regulaciones territoriales y mejora los acuerdos para los productores rurales

Por Matt Jenkins

76 Búsqueda de soluciones

La iniciativa Water & Tribes promueve un enfoque colaborativo para gestionar el agua del río Colorado

Por Matt Jenkins

DEPARTAMENTOS

2 Mensaje de la directora de la junta y el presidente

Celebramos 75 años de progreso

20 Mapa: Nuestro alcance global

22 El escritorio del alcalde

Sustentabilidad y forma urbana en Phoenix, Arizona

Por Anthony Flint

26 Tecnociedad

Cómo ayudó el Instituto Lincoln para que los tributos inmobiliarios llegaran a la era informática

Por Will Jason

88 Concebir la resiliencia ante el cambio climático

Expertos dan su opinión sobre soluciones prometedoras de políticas de suelo y agua

94 Nuevas publicaciones

96 En números



Vista aérea del centro de Belo Horizonte, Brasil. Crédito: AntonioSalaverry/iStock.



MENSAJE DE LA DIRECTORA DE LA JUNTA Y EL PRESIDENTE
POR KATHRYN J. LINCOLN Y GEORGE W. McCARTHY

Celebramos 75 años de progreso

“La asociación de la pobreza con el progreso es el gran enigma de nuestra era”.

EL ECONOMISTA POLÍTICO Henry George escribió estas palabras en 1879, pero bien podrían haberse escrito hoy. Está claro que la permanente coexistencia entre grandes riquezas y grandes pobreza ya no es tan enigmática como antes, gracias a más de un siglo de investigaciones, políticas, experiencias y observación, pero, como lo ilustró George, aún hay una brecha innegable entre “el clan de quienes tienen y el clan de quienes carecen”. Los efectos dispares de la pandemia global han profundizado esta división y la hicieron más evidente.

La observación de George de que la marea creciente de la Revolución Industrial no estaba elevando todos los botes cautivó la imaginación del público estadounidense, y también la del joven inventor y emprendedor John C. Lincoln, quien oyó a George hablar en Cleveland en 1889. John se avino a la sugerencia de que la solución a este problema nocivo residía en una palabra única y sencilla: suelo. Lanzó la Fundación Lincoln en 1946 para promover la educación y la investigación relacionadas con la idea de que los cambios en los impuestos y la propiedad del suelo lograrían abordar las disparidades sociales.

Setenta y cinco años más tarde, ese legado perdura con el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (fundado por David, hijo de John, en 1974, y fusionado en 2006 con la entidad original para conformar una fundación privada). El punto de enfoque se ha ampliado, pero en gran medida el compromiso aún es el mismo: investigar y proponer

formas creativas de abordar el suelo como solución a dificultades económicas, sociales y medioambientales.

Contamos con oficinas en Cambridge, MA; Phoenix, AZ; Washington, DC y Pekín, y programas y socios activos en seis continentes. Nos hemos convertido en una organización global con impacto global. Ya sea al enseñar a estudiantes de planeamiento urbano sobre detalles de financiamiento municipal o asesorar a gestores de políticas de América Latina o China sobre financiamiento con base en el suelo; ya sea al convocar a una red internacional de especialistas en conservación o guiar a dirigentes de antiguas ciudades industriales de los Estados Unidos en un proceso de planificación de escenarios, hacemos todo lo que podemos, donde podemos, para promover la efectividad en el uso, la tributación y la administración del suelo. Demostramos que las decisiones que toman las comunidades acerca de políticas de suelo pueden mejorar la calidad de vida de la gente que eligió esos lugares como su hogar.

Vivimos tiempos de incertidumbre, marcados por una tormenta casi inédita en lo político, lo social, lo económico y lo medioambiental. Como sociedad, nos enfrentamos a desafíos complejos que exigen compromisos locales de base y una respuesta global coordinada. En este número especial por el 75.º aniversario, nos complace compartir información sobre el origen de nuestra labor y ofrecer más detalles sobre las soluciones que puede ofrecer el suelo.

Explore la historia del Instituto Lincoln en “La vida de una idea”, página 4.



Vivimos tiempos de incertidumbre, marcados por una tormenta casi inédita en lo político, lo social, lo económico y lo medioambiental. Como sociedad, nos enfrentamos a desafíos complejos que exigen compromisos locales de base y una respuesta global coordinada. En este número especial por el 75.º aniversario, nos complace compartir información sobre el origen de nuestra labor y ofrecer más detalles sobre las soluciones que puede ofrecer el suelo.

OBTENGA MÁS INFORMACIÓN EN WWW.LINCOLNINST.EDU/75



LA VIDA DE UNA IDEA

**ORÍGENES E IMPACTO DEL
INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO**

Por Anthony Flint

PARA EL JOVEN John Lincoln, que creció en la campiña de Michigan y Ohio, la facilidad para reparar e inventar cosas se manifestó tan pronto como su espíritu emprendedor. Se inscribió en la Universidad Estatal de Ohio, pero abandonó al tercer año, tras haber leído casi todos los libros sobre ingeniería de la biblioteca, y se inició en el campo de la electricidad, que empezaba a surgir a fines del s. XIX, en la misma época que Edison, Westinghouse y Tesla.

En su segunda década de vida, mientras trabajaba para varias compañías pequeñas con base en Cleveland, inventó un freno eléctrico para tranvías y obtuvo la primera de 55 patentes. También inventó un motor eléctrico, uno de los primeros automóviles eléctricos del país y, por último, un sistema para unir metales mediante soldadura por arco, que ayudaría a impulsar la extraordinaria movilización industrial de principios del s. XX.

En 1895, con US\$ 200 de sus propios ahorros, fundó Lincoln Electric Company, que acabaría por ser una empresa global multimillonaria y que transformaría el diseño y la construcción de edificios, puentes, barcos, maquinaria de fabricación y armamento militar. Junto con James, su hermano menor, instauró políticas progresistas para el personal, como incentivos, licencias pagas, seguro médico y garantía de empleo de por vida.

Para el joven John Lincoln, que creció en la campiña de Michigan y Ohio, la facilidad para reparar e inventar cosas se manifestó tan pronto como su espíritu emprendedor.

Plantaciones de tomates en el centro norte de Ohio.
Crédito: Alex MacLean.



1866

Nace John Cromwell Lincoln en Painesville, Ohio. Sus padres son Louisa Lincoln, docente y médica de profesión, y William E. Lincoln, pastor dedicado a la abstinencia y la abolición.

1888

John Lincoln se muda al polo industrial de Cleveland y trabaja en electrificación de sistemas urbanos de tranvías.

1889

Lincoln presencia un discurso de Henry George en el que condena las desigualdades de la *Época Dorada*. Más tarde, lee su influyente obra *Progreso y pobreza*, y así enciende un interés vitalicio por el uso y las políticas de suelo.

1891

Lincoln inventa un freno para tranvía eléctrico y obtiene la primera de sus 55 patentes.

1895

Con un capital de US\$ 200, John Lincoln funda Lincoln Electric para desarrollar y comercializar un motor eléctrico. También presenta uno de los primeros automóviles eléctricos del mundo.

1906

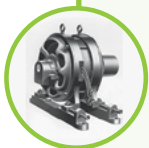
Lincoln Electric se constituye como empresa. Poco tiempo después, John entrega a James, su hermano menor, las riendas de la organización, que se haría famosa por su proceso único de soldadura por arco y por las políticas progresistas de empleo.

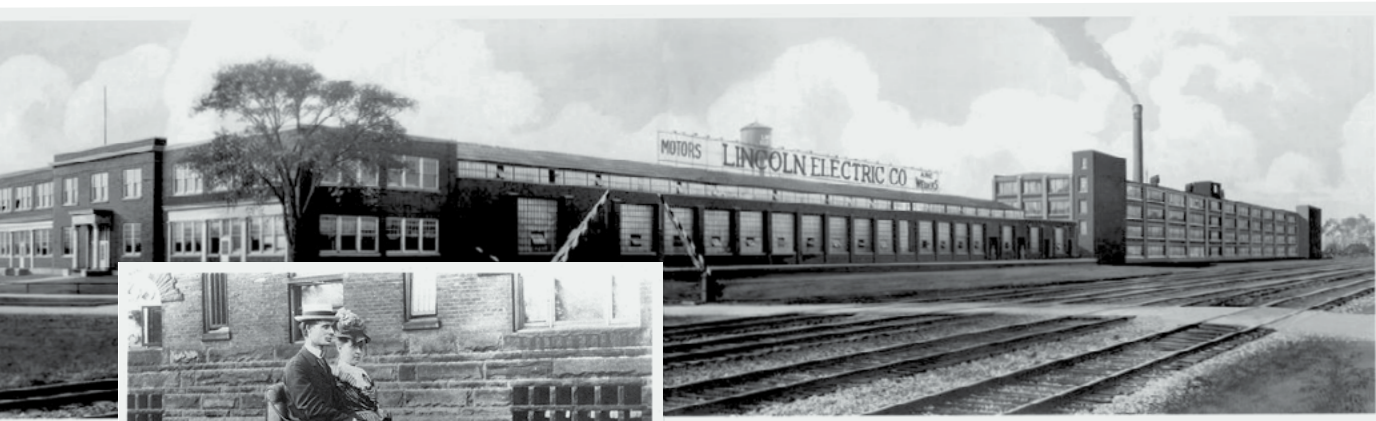
1913

John Lincoln obtiene un título honorario de Ohio State, retroactivo a 1888.

1924

El partido Commonwealth Land nombra a John Lincoln para ser vicepresidente de los Estados Unidos, una candidatura más bien simbólica que pretende dirigir la atención a los principios de George.





John C. Lincoln fundó Lincoln Electric Company en 1895 con US\$ 200 y “más agallas que conocimientos”. Uno de sus inventos fue un motor para un automóvil eléctrico (izquierda). La empresa se expandió muy rápido y, en 1923, se mudó a una antigua fábrica de automóviles en Cleveland (arriba). Hoy, Lincoln Electric tiene 58 sedes en 18 países. Créditos: archivos de LECO.

En cualquier otra biografía, todo eso habría bastado, fueron logros asombrosos. Pero Lincoln tenía otro costado, como pensador, escritor y defensor de la justicia socioeconómica en todas sus formas. Inspirado por el economista político Henry George, intentó abordar la creciente brecha entre la riqueza y la pobreza. Según su opinión, acentuaban esta grieta no tanto la fabricación y las fábricas, sino sus contemporáneos de la Época Dorada, que se enriquecían con la especulación inmobiliaria.

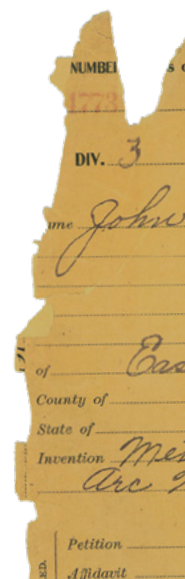
Así, dirigió su mente inventiva a otra cosa: establecer una tradición en los ámbitos educativo y de investigación sobre el uso y la posesión del suelo, guiada por principios de ecuanimidad. En 1946 creó la Fundación Lincoln, que luego se convirtió en el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

La propuesta audaz subyacente del Instituto Lincoln (acercar a académicos y profesionales para investigar la importancia única del suelo en las economías, el gobierno y la sociedad en general) perduraría con su hijo y su nieta, quienes se convirtieron en representantes de su legado e innovadores por derecho propio. En el camino, adoptaron y promovieron su visión decenas de miembros de la junta y asociados a la familia

Lincoln; cinco directores ejecutivos; el cuerpo docente y el personal, que pasó de ser un puñado de académicos a un plantel de unas 100 personas; y una constelación de planificadores, autores, docentes y otras personas asociadas. El Instituto Lincoln evolucionó y abordó temas impensados para el fundador, desde la crisis climática hasta el alto índice de urbanización en China. Así fue que una idea que hizo chispa a fines del s. XIX tiene una vigencia notable en el s. XXI.

El nicho en el que trabaja el Instituto Lincoln (la función del suelo en la sociedad) no siempre se comprende de inmediato, dice Bruce Babbitt, exgobernador de Arizona, secretario del Departamento del Interior de los Estados Unidos y miembro de la junta del Instituto Lincoln desde hace mucho tiempo. “Los Estados Unidos no tienen una gran tradición en planificación del suelo”, dice Babbitt, quien dio nombre al Centro Babbitt para Políticas de Suelo y Agua del Instituto Lincoln. El Instituto Lincoln “está trabajando en las fronteras de la economía, la ciencia, la conservación y el desarrollo . . . donde es esencial innovar y correr riesgos para poder triunfar”.

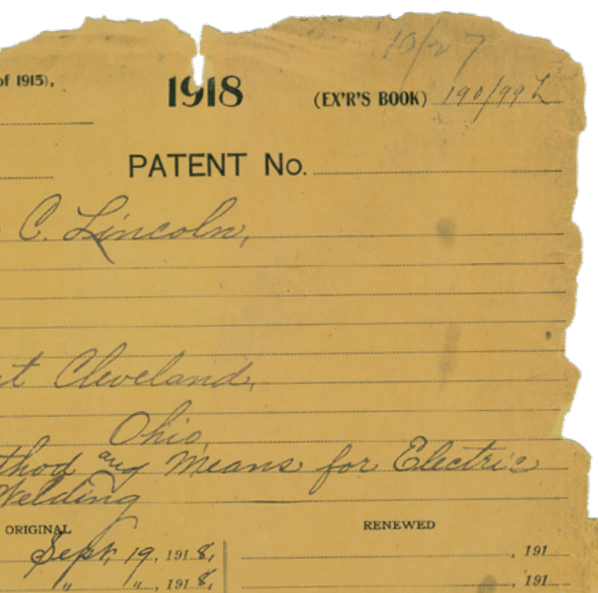
Los profesionales lo han notado. El exdirector de la comisión de planificación y zonificación de Hartford, Connecticut (una ciudad que ha luchado



“Los Estados Unidos no tienen una gran tradición en planificación del suelo. El Instituto Lincoln está trabajando en las fronteras de la economía, la ciencia, la conservación y el desarrollo . . . donde es esencial innovar y correr riesgos para poder triunfar”.

con la pérdida de población y empleos fabriles) dice que el Instituto Lincoln ayudó a la ciudad a evocar un futuro nuevo, definido por recursos como el tren regional de alta velocidad. El Instituto Lincoln “dio un marco a los debates sobre políticas que pueden transformar el modo en que usamos el suelo”, dice Sara Bronin, quien ahora dirige Desegregate Connecticut, una coalición por la equidad en el uso del suelo. Según ella, ha sido invaluable contar con los conocimientos y el apoyo de una organización que ayuda a encender ambiciones mayores: “Sencillamente, expande las ideas de todas las personas”.

Copia de una solicitud de patente de 1918 para el proceso de soldadura por arco creado por Lincoln Electric. John Lincoln obtuvo 55 patentes a lo largo de su vida; esta se le otorgó en 1929. Crédito: archivos de LECO.



1925

Nace David Colvill Lincoln, futuro presidente de la Fundación Lincoln y director fundador del Instituto Lincoln. Es el tercer hijo de John C. y Helen Colvill, que se habían casado en 1918.

1931

La familia Lincoln se muda de Cleveland a Phoenix. John Lincoln participa en los primeros desarrollos de la zona y comienza una larga tradición de filantropía local.

1936

John Lincoln es el financiador más grande de la Facultad Henry George de Ciencias Sociales de la ciudad de Nueva York.

1946

Se constituye la Fundación Lincoln en Arizona para promover la enseñanza y el estudio de la posesión y tributación del suelo.

1952

Ray Moley, exasesor de Roosevelt, se involucra en la Fundación Lincoln. Más adelante, escribirá la biografía The American Century of John C. Lincoln.

1959

John C. Lincoln muere a los 92 años. David C. Lincoln toma las riendas de la Fundación Lincoln.

1962

David Lincoln crea la Facultad Lincoln de Financiamiento Público en Claremont Men's College; así, inicia una sociedad duradera con instituciones de educación superior de California.

1966

Se crea el Instituto John C. Lincoln para la Investigación en Economía Territorial, Financiamiento Público y Tributación en la Universidad de Hartford, Connecticut.

“El valor territorial creado por la comunidad pertenece a la comunidad, tanto como el trigo que cultiva el agricultor pertenece al agricultor”, escribió John C. Lincoln.

CUANDO JOHN C. LINCOLN llegó a Cleveland, en 1888, la ciudad era un centro de innovación tecnológica, al estilo de Silicon Valley un siglo más tarde. Allí, Lincoln formó una familia y fundó su empresa y, tras legar las operaciones de Lincoln Electric a James y volver a la mesa de trabajo, hizo de todo, desde un aparato que cortaba carne hasta un método para doblar alambre y hacer resortes. También leyó y releó *Progreso y pobreza* de Henry George.

Había escuchado a George en 1889, en una conferencia a la que había asistido por invitación de Tom Johnson, colega inventor que luego fue alcalde de Cleveland. Dejó la sala de conferencias convencido de una injusticia fundamental: que los propietarios territoriales hacían dinero fácil no por hacer algo especial o producir bienes, sino por solo poseer suelo cuyo valor aumentaba debido a acciones gubernamentales, como colocar una vía de tren.

“El valor territorial creado por la comunidad pertenece a la comunidad, tanto como el trigo que cultiva el agricultor pertenece al agricultor”, escribió Lincoln décadas más tarde en uno de los varios panfletos que publicó, llamado “Basta de robo legal”.

Lincoln apoyó la causa de George, adoptada hoy por los mayores economistas. Incluso aceptó la nominación del partido Commonwealth Land como vicepresidente del país en 1924, un paso más bien simbólico que pretendía dirigir la atención a los principios de George, y el cual él mismo luego describió como “una locura”.

Del dinero que obtenía por sus inventos, gastaba solo un poco en comodidades. En cambio, se convirtió en el mayor benefactor de la Facultad Henry George de Ciencias Sociales, fundada en 1932 en la ciudad de Nueva York, que sigue activa. En 1946 creó la Fundación Lincoln, que se “dedicaría a la educación en el sentido más amplio”, con la misión de “difundir verdades demostradas para intentar cambiar los estándares de educación económica y opinión pública, y así contribuir a una vida más justa y productiva para los hombres y las mujeres libres”.



El equipo de béisbol de Lincoln Electric (izquierda); John Lincoln está en la última fila, al centro, y su hermano James está en la fila central, segundo de izquierda a derecha. Abajo, todo el personal de Lincoln Electric en 1907. Créditos: archivos de LECO.





Camelback Inn, Paradise Valley, Arizona. Crédito: PicClick.com.

En 1931 se había mudado a Phoenix, en gran medida para mejorar la salud de su esposa, Helen; allí se involucró en nuevas actividades en el sudoeste, como la minería y el incipiente negocio del turismo. Cofundó Camelback Inn en Paradise Valley, cerca de allí, y fue un benefactor importante en atención médica y otras iniciativas cívicas; hoy, en la zona hay una calle y un centro médico con su nombre.

En la década de 1950, el hombre delgado a quien un diario de Cleveland una vez había descrito como “más fuerte que una mula” bajó el ritmo, luego de una actividad intensa para cortar un cable de tranvía caído. John Lincoln llegó al final de su vida en Arizona en 1959. Dejó el legado de la Fundación Lincoln a sus descendientes, que lo llevarían a nuevos niveles de filantropía, educación e investigación.

DAVID COLVILL LINCOLN nació en 1925; era el menor de los tres hijos de John y Helen. Al igual que su padre, desde joven demostró perspicacia para los negocios, la ingeniería y la filantropía. Cuando tomó las riendas de la Fundación Lincoln, luego del fallecimiento de su padre, expandió el universo de destinatarios de subvenciones e incluyó una facultad de financiamiento público en Claremont Men's College, California, la Universidad de Virginia, la de Nueva York, la de Chicago y el Urban Land Institute (Instituto de Suelo Urbano).



1968

David Lincoln expande las actividades a nivel internacional y cofunda el Instituto de Capacitación sobre Reforma Territorial en Taiwán, que hoy se llama Centro Internacional de Estudios sobre Capacitación y Políticas de Suelo.

1974

David C. Lincoln crea el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. La entidad independiente recibe financiamiento de la Fundación Lincoln; el presidente de la Universidad de Harvard le da la bienvenida a Cambridge, Massachusetts.

Las primeras labores se centran en impuesto territorial, desarrollo y planeamiento urbano, economía territorial y derechos a la propiedad. Arlo Woolery es el primer director ejecutivo.

1975

Un coloquio sobre valuación masiva asistida por computadora (CAMA) da inicio a una era de liderazgo en el desarrollo de nuevos métodos para tasar propiedades.

1979

Lewis Mumford recibe el primer premio del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo; más adelante recibirán el premio Justice William Brennan y William Reilly, director de la EPA, entre otras personas.

1980

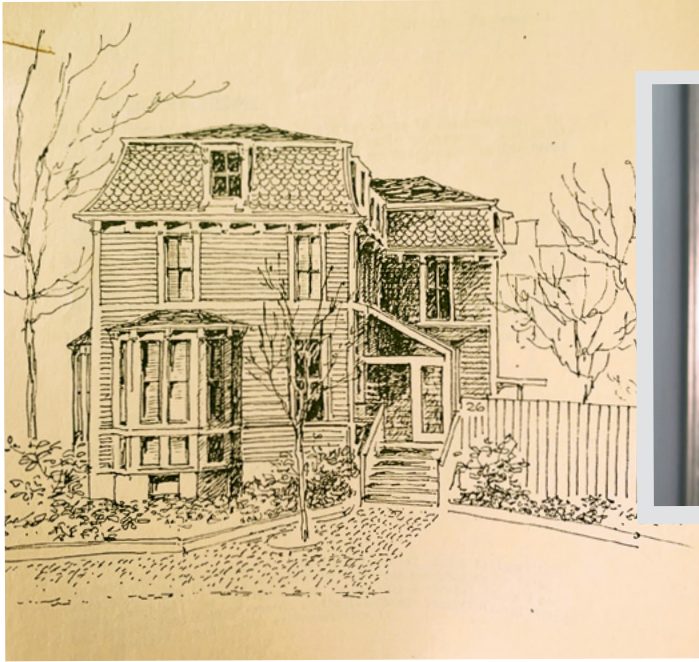
El Instituto Lincoln organiza una reunión entre jueces tributarios estatales, que se convierte en una conferencia nacional anual para compartir experiencias y explorar temas relacionados con leyes tributarias.

1981

Los representantes de 40 fideicomisos de suelo se reúnen en Cambridge bajo la dirección de Kingsbury Browne, abogado y miembro del Instituto Lincoln. Crean Land Trust Alliance; desde entonces, más de 1.000 organizaciones afiliadas han protegido más de 225.000 kilómetros cuadrados.

1986

Ronald L. Smith, decano de la Facultad de Administración Empresarial en la Universidad de Georgetown, asume como director ejecutivo.



David Lincoln, a quien se ve aquí junto a un retrato de su padre, inauguró el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo en 1974. A la izquierda, la primera oficina de la organización en Cambridge, Massachusetts. Créditos (i-d): archivos del Instituto Lincoln, archivos de LECO.

En ese momento, la Fundación Lincoln no tenía personal, y en un informe anual de 1963 se reconoció que los primeros años fueron “sensiblemente experimentales”. Pero David Lincoln colaboró con varios asesores, como Raymond Moley, uno de los consejeros de confianza de Roosevelt, quien había asesorado a John Lincoln y le había presentado a importantes académicos activos en economía territorial. Una de esas personas fue el economista Archibald Woodruff, quien en ese momento era presidente de la Universidad de Hartford. Woodruff se sumó a la fundación como miembro de la junta y ofreció sede para una nueva organización: el Instituto John C. Lincoln, creado en 1966.

Woodruff le siguió presentando gente, como dirigentes del Vaticano y las Naciones Unidas, y esto dio lugar a debates sobre tenencia y reforma territorial a nivel internacional, en particular en

En ese momento, la Fundación Lincoln no tenía personal, y en un informe anual de 1963 se reconoció que los primeros años fueron “sensiblemente experimentales”.

Asia. En 1968, la huella de la Fundación Lincoln se expandió oficialmente: se estableció el Land Reform Training Institute (Instituto de Capacitación sobre Reforma Territorial) en Taiwán, que hoy se llama International Center for Land Policy Studies and Training (Centro Internacional de Estudios sobre Capacitación y Políticas de Suelo), y sigue estando asociado al Instituto Lincoln.

Pero David Lincoln tenía sueños aun más grandes. El Instituto John C. Lincoln de Hartford fue un buen comienzo, pero él y la junta concibieron una nueva entidad que tendría largo alcance y sería independiente. Escribió a más de una decena de presidentes de universidades con una propuesta de colaboración en asuntos sobre el uso del suelo y la tributación inmobiliaria. Derek Bok, quien entonces era el presidente de la Universidad de Harvard, fue el único dirigente que le respondió; le ofreció asistencia para crear un programa en Cambridge, Massachusetts.

En 1974, la Fundación Lincoln estableció el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo como centro educativo sobre el uso del suelo y asuntos tributarios relacionados con el suelo. Arlo Woolery, experto en regulaciones y tasaciones de servicios públicos, fue el primer director ejecutivo. El Instituto Lincoln se estableció en Trowbridge Street,

en Cambridge, y convocó a docentes de Harvard y el MIT para que ayudaran a evaluar las iniciativas de investigación que podrían brindar apoyo a profesionales y gestores de políticas durante toda la década de 1970 y en el futuro.

Fue una grata invitación en un momento de gran preocupación por la suerte de ciudades divididas por conflictos y aturdidas de problemas, según recuerda William A. Doebele, primer curador de Loeb Fellowship, de Harvard, fundada pocos años antes, en 1970, para convocar a profesionales en plena carrera para ayudar a resolver problemas urbanos.

La idea del Instituto Lincoln “era estudiar los tributos inmobiliarios en todas sus formas, una fuente inmensa de ingresos para los gobiernos municipales”, dice Doebele. “Había todo tipo de estudios sobre el impuesto a las ganancias y otras formas de tributación. Pero nadie prestaba atención a los tributos inmobiliarios”.

Según recuerda Doebele, a David Lincoln “no le gustaba mucho ser el centro de atención”. Era modesto y frugal, llevaba siempre el mismo maletín de cuero y conducía el mismo automóvil mucho tiempo más que cualquier otra persona. Pero su porte sencillo ocultaba la determinación por avanzar hacia nuevas fronteras.

Tras apenas un año de su fundación, el Instituto Lincoln organizó un coloquio sobre valuación masiva asistida por computadora (CAMA), una metodología emergente para llevar la tasación inmobiliaria a la era digital (en muchos lugares aún se hacía con papel y lápiz). El Instituto Lincoln empezaría a tener una función clave para que la herramienta fuera ampliamente accesible (ver *Tecnociudad*, página 26).

El incipiente instituto recibía con gusto a académicos prometedores como Daphne Kenyon, investigadora asociada sénior en el Instituto Urbano, y Joan Youngman, quien se unió tras hacer trabajos innovadores en tributación y leyes en Harvard. “No solo estaba abierto a nuevas ideas, sino que promovía y buscaba de forma activa nuevos temas de investigación”, dice Kenyon, quien hoy es miembro permanente de políticas tributarias en el Instituto Lincoln. “Para mí, definitivamente fue un lugar de trabajo que estimulaba el intelecto”.



1988

El estudio de la expansión urbana descontrolada avanza con un foro importante sobre gestión del crecimiento en Phoenix. Algunos temas de estudio posteriores son crecimiento inteligente, nuevo urbanismo, planificación regional y subdivisiones “zombies”. El Instituto Lincoln publica la primera evaluación importante sobre políticas de crecimiento inteligente en los Estados Unidos.

1989

Land Lines se publica por primera vez; es un boletín interno de ocho páginas.

1990

Se lanza el curso “Land Use and the Constitution” (El uso del suelo y la Constitución). Los primeros cursos a distancia, como “Comprehensive Planning for Practitioners” (Planificación cabal para profesionales) y “New England’s Forests (Bosques de Nueva Inglaterra), captan participantes de todo el país.

1991

El Instituto Lincoln se muda a la sede actual de 113 Brattle Street, Cambridge. El edificio de estilo Reina Ana había pertenecido a la familia del poeta Henry Wadsworth Longfellow, y se había usado como escuela.

1992

Se celebra el primer Foro Anual de Periodistas con profesionales de 13 periódicos, como el *New York Times* y el *Washington Post*.

1993

Se crea el Programa para América Latina y el Caribe, que aborda temas como asentamientos informales y catastros. Comienzan las capacitaciones sobre reforma e impuesto territorial en Europa del Este.

1996

Kathryn Jo Lincoln, nieta de John Lincoln, asume como directora de la junta y luego como directora ejecutiva de inversiones. H. James Brown, profesor de planificación urbana en Harvard, asume como presidente.

Uno de los primeros temas que investigó el Instituto Lincoln fueron los impactos fiscales y medioambientales de la expansión urbana descontrolada. Crédito: Duncan Rawlinson/ Flickr CC BY-NC 2.0.



Además de tributación territorial e inmobiliaria, otro gran foco de atención era el uso del suelo: el Instituto Lincoln exploraba las repercusiones medioambientales y fiscales de la expansión suburbana descontrolada. Este trabajo “ayudó a generar cambios drásticos”, dice Richard Perkins, fundador de la empresa inmobiliaria LandVest y exmiembro de la junta del Instituto Lincoln. Los emprendedores inmobiliarios empezaban a pensar en desarrollo teniendo en cuenta el entorno, pero los municipios debían saber cómo cambiar las reglas para promoverlo. “Esa [influencia] fue inmensa”, dice Perkins. “Afecta a todo el mundo y el modo en que vivimos”.

El estudio de la expansión urbana descontrolada continuó con el nuevo director ejecutivo, Ronald L. Smith, quien llegó en 1986 tras ser decano en la Facultad de Administración Empresarial en la Universidad de Georgetown. En 1988

el Instituto Lincoln organizó un foro importante en Phoenix sobre gestión del crecimiento. Esto llevó a investigar sobre crecimiento inteligente, nuevo urbanismo, planificación regional y subdivisiones “zombies”, y propició la publicación de la primera evaluación importante sobre políticas de crecimiento inteligente en los Estados Unidos.

El innovador movimiento por el desarrollo sostenible adquirió fuerza con la investigación y la valuación del Instituto Lincoln, dice Armando Carbonell, quien dirigió un sistema regional de planificación de uso del suelo para Cape Cod, Massachusetts, antes de unirse al Instituto Lincoln para gestionar los programas urbanos. “Adoptamos un enfoque riguroso basado en evidencia para estudiar qué políticas funcionaban y cuáles no”, dice.

En los 80, el financiamiento para la conservación territorial se convirtió en otra parte esencial de la creciente cartera del Instituto Lincoln. Kingsbury Browne, abogado de Boston y miembro del Instituto Lincoln, reunió a unos 40 representantes de fideicomisos de suelo para generar debates abiertos con el fin de establecer buenas prácticas de servidumbres de conservación y adquisición territorial. Esa reunión adquirió ímpetu e influencia nacional, tal como lo había hecho el trabajo inicial en CAMA. El grupo se convirtió en Land Trust Alliance; sus más de



Reunión de dirigentes de fideicomisos de suelo, en 1983. Kingsbury Browne, miembro del Instituto Lincoln, está en la tercera fila a la izquierda; y Jean Hocker, futura presidenta de Land Trust Alliance, está de pie, segunda de derecha a izquierda. Crédito: archivos de Jean Hocker.

1.000 organizaciones afiliadas han protegido más de 225.000 kilómetros cuadrados hasta hoy.

Reunir profesionales, organizar talleres y promover redes acabarían por ser el sello distintivo del Instituto Lincoln. Con los años, se han reunido con regularidad periodistas que escriben sobre ciudades y crecimiento urbano en los Estados Unidos y América Latina, jueces tributarios estatales, planificadores de ciudades, académicos de derechos de la propiedad, ministros internacionales y alcaldes de antiguas ciudades posindustriales, para intercambiar ideas y formar redes que promueven políticas y prácticas de base.

Nan Whaley, alcaldesa de Dayton, Ohio, participó en talleres con colegas dirigentes de ciudades posindustriales que se enfrentan a dificultades. “Es una linda relación entre oír y contar”, dice Whaley, y destaca que los eventos en los que participó se diseñaron “no para decirles a los profesionales qué hacer, sino para considerar a qué desafíos se enfrenta cada comunidad”.

Muchos otros dirigentes políticos llegaron a valorar el puente entre la investigación y la capacitación, y entre las políticas y la práctica. “Esta fue una de las primeras instituciones de este tipo que dio un paso atrás y observó lo que hacíamos en términos de medioambiente, conservación territorial, planificación”, dice Michael Dukakis, exgobernador de Massachusetts y candidato a presidente. “Un análisis reflexivo sobre lo que hacíamos con nuestro entorno natural y urbano; para gente como yo, era un lugar donde se podía obtener información sensata sobre lo que estaba ocurriendo en verdad en un momento de desinversión masiva en las ciudades. Ahora hay mucha gente metida en esto. Pero antes no. Ha sido una verdadera contribución”.

“Fue una de las primeras instituciones de este tipo . . . Era un lugar donde se podía obtener información sensata sobre lo que estaba ocurriendo en verdad en un momento de desinversión masiva en las ciudades”.



2000

Primera reunión anual de planificadores urbanos de los Estados Unidos, que se convierte en el Instituto de Planificadores de Grandes Ciudades, organizada con la Asociación Estadounidense de Planificación y la Escuela Superior de Diseño de Harvard. Se crean las becas de investigación David C. Lincoln para estudiar la tributación del valor del suelo.

2003

Se establece un nuevo programa en China dedicado a estudiar asuntos medioambientales, la urbanización veloz y el financiamiento municipal. Se lanza una iniciativa conjunta con el Instituto Sonoran que se centra en dificultades medioambientales y de planificación en el oeste de los Estados Unidos. El proyecto de demostración Superstition Vistas usa la planificación de escenarios para diseñar un desarrollo importante en las afueras de Phoenix.

2005

Gregory K. Ingram, director general de evaluaciones en el Banco Mundial, asume como presidente; lanza la conferencia anual sobre políticas de suelo (2006 a 2014) y publicaciones relacionadas sobre temas como derechos de propiedad, cambio climático y recuperación de plusvalías.

2006

La Fundación Lincoln y el Instituto Lincoln se fusionan para formar una fundación privada.

Primera participación en el Foro Urbano Mundial de las Naciones Unidas, seguido de participaciones en conferencias de la ONU en Río de Janeiro, Quito y Abu Dabi. *Making Sense of Place*, una trilogía que analiza asuntos urbanos en Cleveland, Phoenix y Portland, Oregón, se estrena en televisión pública. *Shifting Ground*, una labor paralela de difusión sobre el lugar y el suelo, se estrena más tarde en la radio pública nacional. En asociación con Land Trust Alliance, se establece la beca de investigación Kingsbury Browne sobre liderazgo en conservación.

2007

Se lanza el premiado sitio web *Visualizing Density*, que acompaña al libro homónimo; es parte de una iniciativa que elabora bases de datos de acceso libre para ayudar en la toma de decisiones basadas en evidencia. Más tarde se incorporarán otras bases de datos, como la premiada *Significant Features of the Property Tax*.



Kathryn Lincoln, directora de la junta y directora ejecutiva de inversiones del Instituto Lincoln, junto a Ping Hao, presidente de la Universidad de Pekín. Crédito: Tao Jin.

El Programa para América Latina y el Caribe, que se lanzó en 1993, ha realizado labores de políticas y capacitación en ciudades de toda la región, como Bogotá, Colombia. Crédito: Arturo Rosenow/iStock vía Getty Images Plus.

KATHRYN JO LINCOLN nació en 1954 en Long Island, Nueva York; allí, David trabajaba para Sperry Rand como ingeniero. Katie Lincoln, como se la conoce a nivel casi universal, fue la segunda de los cuatro hijos que tuvo David con su esposa, Joan. Es actriz y administradora cultural de formación profesional, y también tiene un máster en administración de empresas. Es directora de la junta del Instituto Lincoln desde 1996. Ese mismo año se designó un nuevo presidente: H. James Brown, director del departamento de Planificación Urbana y Regional de Harvard y director del Joint Center for Urban Studies del MIT, Harvard.

La nieta de John Lincoln, que también participa en la junta de la empresa que él fundó, Lincoln Electric, se propuso refinar la misión del Instituto Lincoln. Se basó en prioridades identificadas a principios de los 90, como tributación y regulación del suelo, funcionamiento de los mercados territoriales, transporte y uso del suelo, y derechos comunitarios e individuales y responsabilidades con el suelo. Pronto, estos temas se alinearían con una geografía expandida: ante la inminencia del nuevo milenio, la investigación y la pericia del Instituto Lincoln se requerían cada vez más en el exterior.

Con la caída de la Unión Soviética, las naciones de Europa oriental, recién independizadas,

se embarcaron en reformas territoriales y tributos inmobiliarios al hacer la transición a una economía liberal. Un equipo del departamento tributario del Instituto Lincoln empezó a viajar todos los años a Lituania y otros lugares para enseñar conceptos básicos de impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.

A medio mundo de distancia, América Latina crecía velozmente y tenía problemas con la urbanización y los asentamientos informales. Tras organizar conferencias internacionales con debates sobre las dificultades urbanas en México, una zona de particular interés para David Lincoln, y tantear el terreno con un programa sobre uso y desarrollo del suelo en Cuba, en 1993 el Instituto Lincoln lanzó el Programa para América Latina y el Caribe. Este se centraba, entre otras cosas, en asentamientos informales, la mejora del funcionamiento de los mercados territoriales y mejoras tecnológicas en los catastros.

La región, en particular Colombia y Brasil, también estaba experimentando con captura de valor territorial (devolver a la comunidad los aumentos de valor territorial generados por acciones gubernamentales e inversiones públicas), tal como lo había descrito Henry George. Estos experimentos avivaron el interés del Instituto Lincoln en el tema, lo cual culminó en el informe *Implementación de la recuperación de plusvalías*

en América Latina: Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano.

Con el cambio de siglo, otra parte del mundo también se urbanizaba velozmente. El Instituto Lincoln había estado involucrado en labores sobre políticas de suelo en Asia al menos desde la creación del centro de capacitación en Taiwán, en 1968, y ahora empezaba a desarrollar programas de investigación en China, con interés en temas como el uso del suelo, los mercados de viviendas y la tributación inmobiliaria. Mediante el influyente Ministerio de Suelo y Recursos, la junta del Instituto Lincoln llegó a un acuerdo con los funcionarios más importantes de China para crear un vínculo formal. El Programa en la República Popular China, creado en 2003, se dedicó a estudiar problemas medioambientales, la urbanización veloz y el financiamiento municipal. Cuatro años después, se lanzó en Pekín el Centro de Desarrollo Urbano y Políticas de Suelo de la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln. Los primeros proyectos fueron variados: desde capacitar a funcionarios gubernamentales mayores y jóvenes académicos chinos hasta patrocinar cientos de informes de políticas guiados por datos, dice Joyce Man, primera directora del centro. Man destaca que los Estados Unidos y el resto del mundo pueden aprender mucho de China sobre sustentabilidad, financiamiento de infraestructura pública basado en el suelo y redesarrollo urbano. “Los intercambios pueden ser de ida y vuelta”, dice.

Katie Lincoln y Gregory K. Ingram, presidente sucesor de Brown y exejecutivo del Banco Mundial, empezaron a viajar mucho para cultivar relaciones en China y otros rincones del mundo. En los albores del nuevo siglo, el Instituto Lincoln se convirtió en un socio importante del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, conocido como ONU-Hábitat, y realizó aportaciones a cumbres internacionales desde Nairobi hasta Kuala Lumpur. El Instituto Lincoln ya operaba en un escenario totalmente internacional y se había hecho un lugar junto a fundaciones filantrópicas y organizaciones no gubernamentales mucho más grandes; y pronto se expandiría aun más.



2007

Se lanza el Centro de Desarrollo Urbano y Políticas de Suelo de la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln. Una iniciativa conjunta con la Asociación Regional de Planificación ayuda a crear la iniciativa America 2050, centrada en planificar infraestructura a escala de megarregiones.

2008

La iniciativa Community Land Trust fomenta asociaciones con municipios para crear viviendas asequibles y sustentables; esto acabará por convertirse en National CLT Network.

2009

Se publica *Urban Planning Tools for Climate Mitigation*, que sigue explorando las relaciones entre el cambio climático y el suelo, con un enfoque en capacidad de recuperación, retirada controlada e infraestructura verde.

2010

Se publica el primer informe sobre impuesto territorial de los 50 estados en asociación con el Centro de Excelencia Fiscal de Minnesota.

Otras publicaciones importantes relacionadas con la tasación se centran en el tributo sobre el valor del suelo, pagos que reemplazan impuestos, valuación de uso y valor en tierras rurales y deducciones tributarias por ubicación comercial. Un apoyo para tesis recibe el nombre de beca a la investigación C. Lowell Harriss, en honor al miembro de la junta de muchos años y académico experto en George.

2011

Property in Land and Other Resources, coeditado por Elinor Ostrom, ganadora de un Premio Nobel, detalla cómo los sistemas de derecho de propiedad afectan a los escasos recursos naturales.

2012

Se crea Atlas of Urban Expansion, una guía visual completa en línea para comprender la urbanización global, tras la publicación de *Planet of Cities*.



El Instituto Lincoln pone las investigaciones sobre uso del suelo a disposición de todo el público mediante libros, informes, videos y pódcast. Créditos: Instituto Lincoln.

EN 2006, la Fundación Lincoln y el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo se fusionaron para formar una fundación privada. Katie Lincoln asumió como directora ejecutiva de inversiones para supervisar la dotación del Instituto Lincoln. Diversificó la cartera y añadió inversiones relacionadas con la misión, como la empresa de restauración de humedales Ecosystem Investment Partners y un fondo de infraestructura en África. “Yo lo veo como un libro perpetuo que perdurará más allá de mis hijos, y los hijos de mi hijos”, dice Lincoln. “Mi responsabilidad es procurar que este se estructure de modo que consideremos el crecimiento a largo plazo, pero también tengamos ingresos suficientes para respaldar el trabajo que estamos haciendo”.

Con la nueva etapa, también se renovó la atención en el alcance: se estableció un programa de comunicaciones y publicaciones formales que elabora libros, informes, documentos de trabajo, resúmenes de políticas y la revista *Land Lines*. “Era importante que hiciéramos el trabajo, que investigáramos, pero que lo presentáramos de un modo que fuera accesible”, dice Lincoln, a quien

le preocupaba que, si los libros eran demasiado técnicos, terminarían en los estantes sin ser leídos. “Yo no soy la economista del grupo, pero, para que podamos triunfar, alguien como yo debe comprender lo que hacemos”.

Hoy, las publicaciones del Instituto Lincoln están disponibles en papel y en línea; gracias a una asociación de distribución con Columbia University Press, nos aseguramos de que lleguen a un público amplio. También se priorizaron proyectos multimedia: junto con Northern Light Productions, el Instituto Lincoln lanzó una serie de documentales, *Making Sense of Place*, que analiza asuntos urbanos en Phoenix, Cleveland y Portland, Oregón. Los videos, de una hora, se emitieron en televisión pública y hace poco se actualizaron y cobraron una nueva forma: un sitio web. La serie *Shifting Ground*, de cinco partes, que analizó conflictos y acuerdos de uso territorial en toda la nación, se emitió por radio pública, y dos series de pódcast (*Land Matters*, grabada en inglés, y *Estación Ciudad*, en español) analizan temas fundamentales.

Otro esfuerzo que hizo el Instituto Lincoln para ampliar el acceso a sus investigaciones fue recopilar datos sobre temas como presupuestos municipales y crecimiento urbano, y crear herramientas que puedan usar académicos, legisladores y ejecutores de políticas, periodistas, ciudadanos activistas y otras personas. Una base de datos, *Significant Features of the Property Tax*, básicamente reemplazó un informe anual del gobierno federal que se había suspendido. Otras bases de datos, como *Fiscally Standardized Cities* y *Atlas of Urban Expansion*, ayudaron a investigar sobre la densidad, la urbanización global y el financiamiento municipal. Con estos y otros proyectos, el objetivo ha sido aprovechar los avances tecnológicos para resaltar más la abundancia de información que el Instituto Lincoln ha acumulado con el tiempo, y para ayudar a tomar decisiones basadas en evidencia.



George "Mac" McCarthy, presidente actual del Instituto Lincoln, en una entrevista a la prensa durante la conferencia de ONU-Hábitat en Quito, Ecuador, en 2016. Crédito: cortesía de *Next City*.



2012

Publicación de un importante informe del Instituto Lincoln sobre planificación de escenarios que siembra la semilla del Consorcio para la Planificación de Escenarios.

2013

Una asociación con Consensus Building Institute promueve la comunicación sobre el uso local del suelo; se publica *Land in Conflict: Managing and Resolving Land Use Disputes*.

2014

El economista George W. McCarthy, director del programa Metropolitan Opportunity de la Fundación Ford, asume como presidente.



2015

Se establece la Red Internacional de Conservación del Suelo para conectar e involucrar a profesionales de la conservación. Se publica *Inclusionary Housing: Creating and Maintaining Equitable Communities*; es parte de una labor constante por abordar los temas de equidad espacial, viviendas asequibles y aburguesamiento. Se lanza una campaña para promover la salud fiscal municipal. Se lanza la base de datos *Fiscally Standardized Cities*, que permite a quien la usa comparar información local de 150 ciudades estadounidenses en más de 120 categorías fiscales. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries* ofrece un análisis para zonas urbanas que crecen rápidamente.

2016

A Good Tax: Legal and Policy Issues for the Property Tax in the United States defiende el impuesto por ser el soporte principal de los gobiernos locales democráticos, estables y eficientes.

2017

Se crea el Centro para la Inversión Comunitaria como ayuda a las comunidades para movilizar capital y cumplir sus metas económicas, sociales y medioambientales. Se funda el Centro Babbitt para Políticas de Suelo y Agua, que promueve la integración de políticas hídricas y territoriales. El Instituto Lincoln se embarca en asociaciones con la OCDE y Champion Mayors.

El evento anual Big City Planning Directors (Instituto de Planificadores de Grandes Ciudades) ofrece a los participantes la oportunidad de compartir buenas prácticas y comparar notas sobre asuntos urbanos. Reunir profesionales es una parte esencial de la labor del Instituto Lincoln. Crédito: Amy Cotter.



Hubo una nueva reinención cuando George W. “Mac” McCarthy, director del programa Metropolitan Opportunity de la Fundación Ford, asumió como quinto director ejecutivo del Instituto Lincoln, en 2014. McCarthy lanzó un proceso de planificación estratégica que identificó seis “caminos hacia el impacto”, metas organizativas que abordaban desafíos globales sociales, medioambientales y económicos con vistas a las políticas de suelo (ver Nuestras metas, página 20).

Con McCarthy, el Instituto Lincoln empezó a operar en África; allí trabajó con asociados para fortalecer la capacidad de planificación de los gobiernos locales, desarrollar y presentar planes de acción para el impuesto territorial, y promover el intercambio de conocimientos e ideas con otras regiones.

También nacieron tres centros nuevos. El Centro para la Inversión Comunitaria ayuda a las comunidades a movilizar capital para satisfacer sus prioridades económicas, sociales y medioambientales. El Centro Babbitt para Políticas de Suelo y Agua promueve y fortalece los vínculos fundamentales entre la gestión del agua y del suelo, y su primer centro de atención es la cuenca del río Colorado. El Centro de Soluciones Geoespaciales ofrece datos, pericia y servicios que amplían el acceso a tecnologías que pueden brindar información para tomar decisiones

sobre el uso del suelo en todo el mundo. **DESDE EL PRINCIPIO**, la idea de la Fundación Lincoln, y luego del Instituto Lincoln, fue usar la investigación y la capacitación para ayudar a afrontar las dificultades más arduas del momento. La brecha entre riqueza y pobreza que John Lincoln consideraba un agravio persiste, y hoy se traduce en temas como viviendas asequibles, estabilidad fiscal y justicia social.

“Es probable que esta relevancia nunca desaparezca, siempre que haya gente en las ciudades y comunidades que se esfuerce por mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y generar riqueza”, dice Andrea Taylor, miembro de la junta del Instituto Lincoln desde hace mucho tiempo, quien hoy es directora ejecutiva de diversidad en la Universidad de Boston. Taylor añade que el Instituto Lincoln “siempre está pensando cómo puede seguir reinventándose en respuesta a lo que ocurre en nuestras sociedades, tanto en el país como en todo el mundo”.

El mundo se enfrenta al desafío del cambio climático, con sequías intensas y la posibilidad de que el incremento del nivel del mar provoque innumerables cambios en geografías y el uso del suelo, y lucha con las consecuencias sociales y económicas de la pandemia del coronavirus; al mismo tiempo, la noción de centrar la atención en el suelo resulta particularmente profética. Estas crisis provocan nuevas ideas sobre la

Desde el principio, la idea de la Fundación Lincoln, y luego del Instituto Lincoln, fue usar la investigación y la capacitación para ayudar a afrontar las dificultades más arduas del momento.

densidad y el uso del suelo, viviendas, transporte y, en definitiva, sobre cómo expresar mejor el principio fundamental que llevó a la creación del Instituto Lincoln: la equidad.

Según Taylor, este es un momento oportuno para repensar la ecuanimidad y el acceso a los recursos, entre ellos el suelo, y para crear capacidad de resiliencia al hallar nuevas formas de fortalecer el sentido de comunidad. “Nada es estático con el suelo y su uso; siempre hay nuevas oportunidades para resolver problemas”, dice. “Cambiarán las dificultades específicas, pero la premisa subyacente se basa en la gente, el lugar y el espacio. Yo creo que en 75 años, el Instituto Lincoln aún tendrá una función importante, porque estos problemas no van a desaparecer”. □

Anthony Flint es miembro sénior del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y editor colaborador de *Land Lines*.

REFERENCIAS

- Dawson, Virginia P. 1999. *Lincoln Electric: A History*. Cleveland, OH: History Enterprises Inc.
- Koller, Frank. 2010. *Spark: How Old-Fashioned Values Drive a Twenty-First Century Corporation: Lessons from Lincoln Electric's Unique Guaranteed Employment Program*. Nueva York, NY: Public Affairs.
- Fundación Lincoln. 1961–1973. Informes anuales. Archivos del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.
- Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. 1994. “Convocatoria al vigésimo aniversario”. Transcripción de actas. 24 de septiembre. Archivos del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.
- . 2002. “In Memoriam: Arlo Woolery”. *Land Lines*. Abril. <https://www.lincolnst.edu/publications/articles/memoriamarlo-woolery>.
- . 2018. “In Memoriam: David C. Lincoln, 1925–2018”. *Blog At Lincoln House*. 19 de marzo. <https://www.lincolnst.edu/news/lincoln-house-blog/memoriam-david-c-lincoln-1925-2018>.
- Moley, Raymond. 1962. *The American Century of John C. Lincoln*. Nueva York, NY: Duell, Sloan y Pearce.



2018

Se revela Place Database, que obtiene datos de varias fuentes para ofrecer herramientas de visualización de datos en todo el país.

Se lanza una campaña global para la recuperación de plusvalías, a partir de *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina* y otros documentos.

David C. Lincoln muere en Paradise Valley, Arizona, a los 92 años.

2019

La nueva asociación con Columbia University Press garantiza la distribución mundial de más de 200 títulos de libros e informes. *Design with Nature Now* repasa y celebra la obra Proyectar con la naturaleza de Ian McHarg y expande el mensaje de *Nature and Cities: The Ecological Imperative in Urban Design and Planning* (2016). Se lanza el pódcast *Land Matters* y también el pódcast en español *Estación Ciudad*. Reorganización importante para alinear los objetivos estratégicos con geografías globales y así ampliar el impacto de la labor del Instituto Lincoln.

2020

La serie de videos *Making Sense of Place* se reforma como un sitio web interactivo. Se lanza la iniciativa *Legacy Cities Initiative*, dedicada a ayudar a zonas posindustriales a regenerarse con equidad. Se lanza el Centro de Soluciones Geoespaciales para expandir el acceso a datos y tecnologías que pueden ayudar en decisiones globales de gestión territorial e hídrica.

2021

El Instituto Lincoln festeja su 75.º aniversario con publicaciones, celebraciones y eventos especiales.

WWW.LINCOLNST.EDU/75

Nuestro alcance global

ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ



Buscar respuestas en el suelo para mejorar la calidad de vida

El Instituto Lincoln es una organización global de impacto global, con socios y programas en los seis continentes. Este mapa ilustra la amplitud de geografías que abarcan las zonas de nuestros programas. Los íconos indican qué objetivos se corresponden con el trabajo en cada lugar.

 NUESTRAS OFICINAS

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NUESTRAS METAS



Comunidades y regiones bajas en carbono y resilientes ante el cambio climático



Reducción de la pobreza y la desigualdad espacial



Salud fiscal en comunidades y regiones



Gestión hídrica y territorial sostenible



Mercados territoriales funcionales y reducción de informalidades



Sistemas tributarios eficientes y equitativos



NUESTRAS ACTIVIDADES



Investigación

Producir datos y resultados de calidad para informar políticas de suelo y aumentar el campo de investigación



Fomentar habilidades

Fomentar las habilidades de profesionales y quienes toman decisiones para confeccionar e implementar políticas y prácticas de suelo que sean efectivas



Comunicación

Promover el reconocimiento de las políticas de suelo como herramienta para abordar desafíos sociales, económicos y medioambientales importantes



Crédito: Kate Gallego/Twitter.

Phoenix es la quinta ciudad más grande y la metrópolis con mayor índice de crecimiento de los Estados Unidos. Kate Gallego es la segunda alcaldesa mujer electa en la historia de Phoenix; y, con sus 39 años, es la alcaldesa de una ciudad importante más joven del país. Según ella, orientar este crecimiento implica priorizar la diversidad económica, las inversiones en infraestructura y la sustentabilidad. Cuando estaba en el ayuntamiento de Phoenix, dirigió la campaña para aprobar un plan de transporte en toda la ciudad que se prolonga hasta 2050. Cuando este se aprobó, en 2015, fue el acuerdo más grande del país de un gobierno local sobre infraestructura de transporte. Antes de dedicarse a la política, Gallego trabajó en desarrollo económico para Salt River Project, un servicio público de agua y electricidad sin fines de lucro que atiende a más de dos millones de personas en el centro de Arizona. Poco después de haber sido electa por segunda vez, la alcaldesa Gallego habló con Anthony Flint, nuestro miembro sénior. Fue la primera de una serie de entrevistas por el 75.º aniversario con alcaldes de ciudades que tienen una importancia especial para el Instituto Lincoln. A continuación, se presenta la transcripción editada de la conversación.

Sustentabilidad y forma urbana en Phoenix

ANTHONY FLINT: La felicito por la reelección.

¿Cuáles cree que son los temas que más motivaron al electorado en estos tiempos turbulentos?

KATE GALLEGO: El electorado buscaba candidatos que pudieran liderar en función de datos reales y tomar decisiones basadas en la ciencia. Yo llego a este puesto con un historial en desarrollo económico y un título de grado en medioambiente. El profesor de química nos decía que cuantos más cursos de química hiciéramos, más lejos estaríamos de avanzar en política electoral. Pero creo que el 2020 puede haber sido un año distinto: la ciencia fue importante para el electorado . . . El electorado de Arizona quería dirigentes que se tomaran la COVID-19 en serio, al igual que otros desafíos como el cambio climático y la recuperación económica.

Particularmente para el sector más joven, el cambio climático era un asunto muy importante. Me postulé cuando la comunidad sufría el verano más caluroso que se hubiera registrado. Puede que en algunas comunidades el cambio climático sea un tema del futuro, pero en Phoenix es un problema al que nos enfrentamos ahora. Las distintas generaciones lo describen de distintas formas. Mi papá me dice: si puedes hacer algo para aliviar el calor que sentimos durante el verano aquí, seguro saldrás reelecta. Es otra visión, pero creo que el resultado es el mismo.

“Me postulé cuando la comunidad sufría el verano más caluroso que se hubiera registrado. Puede que en algunas comunidades el cambio climático sea un tema del futuro, pero en Phoenix es un problema al que nos enfrentamos ahora”.

AF: ¿Cómo afectó la pandemia a las labores de planeamiento urbano? ¿Surgieron oportunidades imprevistas?

KG: La pandemia realmente cambió el modo en que la gente interactúa con su comunidad. Aumentaron los paseos en bicicleta y a pie. Lo que la gente nos dice es que antes no se daba cuenta de cuánto disfrutaba esa forma de moverse en la comunidad, y pretende mantener algunos de esos cambios de conducta . . . Estamos evaluando cómo podemos crear más espacios públicos. ¿Podemos expandir la gastronomía al aire libre y permitir a la gente interactuar más entre sí?

El Dr. Anthony Fauci nos dijo que cuanto más tiempo pasemos al aire libre mejor combatiremos la COVID-19. Pero hay otros beneficios muy buenos. Soy la alcaldesa de la ciudad con mayor superficie de parques en todo el país, y este fue un año récord en que se disfrutaron esos parques . . . Puedes estar en el medio de Phoenix haciendo senderismo, y hay días en los que no ves a nadie más. Este año, esos servicios y el enfoque en la planificación en función de los parques mejoraron mucho.

Además, seguimos invirtiendo en el sistema de transporte. Decidimos acelerar la inversión en transporte; esa decisión se debatió mucho, y creo que nos permitirá avanzar hacia una forma más urbana. En realidad, notamos un aumento en la demanda por vivir en la ciudad. En el centro tenemos más grúas que nunca, y a menudo vemos solicitudes para edificios más altos que los que hemos visto hasta ahora. Comprendo que se está dando un diálogo intenso a nivel nacional acerca de si la gente querrá estar en un entorno suburbano, pero hoy en el centro de nuestra ciudad el mercado apunta hacia otro lado.

La COVID-19 también nos hizo observar algunos desafíos clave de nuestra comunidad, como viviendas asequibles, la brecha digital y la seguridad alimentaria, y también hicimos inversiones importantes en esos sentidos.

“En realidad, notamos un aumento en la demanda por vivir en la ciudad. En el centro tenemos más grúas que nunca, y a menudo vemos solicitudes para edificios más altos que los que hemos visto hasta ahora”.

Phoenix es la quinta ciudad más grande de los Estados Unidos, y tiene el mayor índice de crecimiento. Crédito: Alan Stark/Flickr CC BY 2.0.



AF: Quizás mucha gente piense que Phoenix tiene mucho espacio para viviendas unifamiliares, que una casa con un patiecito y una entrada para automóviles es relativamente asequible. Sin embargo, la ciudad tiene un problema importante de sinhogarismo. ¿Cómo se llegó a eso?

KG: Phoenix compite por la mano de obra con ciudades como San Francisco y San Diego, y otras con costos de vivienda mucho más elevados que los nuestros. Pero las viviendas asequibles han sido un verdadero desafío para nuestra comunidad. Phoenix presentó el mayor índice de crecimiento del país. Si bien los ingresos aumentaron bastante, no se actualizaron a la par de los grandes aumentos en costos hipotecarios y de alquiler que sufrió la comunidad. Es bueno que la gente esté entusiasmada con nuestra ciudad y quiera ser parte de ella, pero ha sido muy difícil para el mercado inmobiliario.

El concejo acaba de aprobar un plan de viviendas asequibles que incluye un objetivo de crear o conservar 50.000 unidades durante la próxima década. Estamos analizando varias políticas como herramientas, y, si queremos obtener las unidades necesarias, las viviendas multifamiliares tendrán que conformar una gran parte de la solución. Es posible que esto también nos acerque a una forma de desarrollo más urbana.

AF: Quienes se opusieron a la reciente expansión del metro ligero argumentaron que sería demasiado costosa, pero también parecía haber cierta respuesta cultural negativa hacia ese tipo de urbanización. ¿Qué pasó con eso?

KG: En repetidas ocasiones, el electorado votó a favor del sistema de metro ligero. La última vez fue una propuesta de plebiscito [para prohibir el metro ligero] en 2019, poco después de que fui electa. Esto fracasó en todos los distritos del concejo: fracasó en el distrito más demócrata y también en el más republicano de la ciudad. El electorado transmitió un mensaje rotundo: desea esa forma de desarrollo más urbana y la oportunidad que trae el sistema de metro ligero. Hubo inversiones importantes en recursos de atención médica y viviendas asequibles junto al metro ligero. Además, algunos distritos escolares pueden invertir más en aulas y salarios docentes porque no deben pagar el transporte de tantos estudiantes. Fue muy gratificante ver el impacto del metro ligero en la ciudad, cuando las empresas vienen a nuestra comunidad. Suelen pedir ubicaciones junto al metro ligero porque saben que es un servicio que el personal valora. Entonces lo considero un éxito, pero sé que seguiremos hablando sobre cómo y dónde queremos crecer en Phoenix.

Al ofrecer una alternativa a los automóviles privados, el sistema de metro ligero Valley Metro reduce hasta doce toneladas de emisiones atmosféricas al día. La línea de transporte estimuló el desarrollo económico y se ganó el respaldo del electorado en general. Crédito: Jasperdo/ Flickr CC BY 2.0.



AF: No podemos hablar de Phoenix y Arizona sin hablar de agua. ¿En qué estado se encuentran las conversaciones sobre innovación, tecnología y conservación para administrar ese recurso?

KG: Hablando de la ambición del electorado, este aprobó un plan para que la ciudad de Phoenix establezca el objetivo de ser la ciudad desértica más sustentable. La conservación del agua siempre fue un valor aquí, y lo seguirá siendo. La ciudad ya reutiliza casi toda el agua residual en cosechas, humedales y producción energética. Desarrollamos programas sólidos para depositar y reconvertir agua, eficiencia y conservación, y muchos de ellos sirvieron como modelo para otras comunidades.

Estamos planificando a futuro. Muchas partes de la ciudad dependen del río Colorado, y ese sistema fluvial sufre sequías, y quizás se enfrente a mayores desafíos en el futuro. Entonces, intentamos planificar a futuro e invertir en infraestructura para responder a eso, pero también consideramos el ecosistema de bosques y otras soluciones para asegurarnos de que podamos seguir entregando agua y dar prioridad al problema del cambio climático. También tuvimos suerte con bonos verdes y de sustentabilidad, que la ciudad emitió hace poco. Era hora de invertir en la infraestructura, y . . . las asociaciones con The Nature Conservancy y otras organizaciones nos ayudaron a analizar cómo gestionar el agua de modo que se aproveche el ecosistema natural, ya sea por filtración de agua pluvial o la manera en que diseñamos las soluciones del pavimento. Así, hemos tenido buenas innovaciones. La comunidad incluye muchas empresas que están a la vanguardia del uso del agua, tal como se esperaría de una ciudad desértica, y espero que Phoenix se ponga al frente y ayude a otras comunidades a abordar dificultades relacionadas con el agua.

AF: Por último, si nos da el gusto: el fundador creó la Fundación Lincoln en 1946 en Phoenix, donde participaba en acciones filantrópicas locales. ¿Nos daría su opinión sobre el modo en que se entrelazan las historias de Phoenix, la familia Lincoln y esta organización?

KG: Por supuesto. La familia Lincoln tuvo un impacto inmenso en Phoenix y nuestra economía. Uno de los puntos de mayor crecimiento en lo que respecta al empleo es la atención médica, y la red HonorHealth debe su legado a John C. Lincoln. El Centro Médico John C. Lincoln invirtió y nos ayudó en muchos aspectos, desde la COVID-19 hasta todas las dificultades que tiene una ciudad que crece rápido.

Quiero destacar a un miembro en particular de la familia: Joan Lincoln, una de las primeras mujeres a cargo de una ciudad de Arizona [fue alcaldesa de Paradise Valley entre 1984 y 1986; Joan era la esposa de David C. Lincoln, director del Instituto Lincoln por mucho tiempo, y madre de Kathryn Lincoln, la directora actual]. Cuando decidí postularme como alcaldesa, ninguna de las 15 ciudades más grandes del país tenía una alcaldesa mujer; muchas ciudades importantes, como Nueva York y Los Ángeles, nunca habían tenido una. Pero en Arizona es algo común. No soy la primera alcaldesa [mujer] de Phoenix, y soy una de las muchas alcaldesas [mujeres] que hay en el valle. Cuando Joan allanó el camino, no era así. Fue una pionera increíble de verdad, y logró que fuera más posible y más común que hubiera candidatas como yo. Agradezco su liderazgo. □

Anthony Flint es miembro sénior del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y editor colaborador de *Land Lines*.

Si desea oír toda la entrevista en el pódcast *Land Matters*, ingrese a: www.lincolninst.edu/podcast/kate-gallego
Si desea explorar la serie de videos *Making Sense of Place* para obtener más información sobre Phoenix, acceda a: <http://msop.lincolninst.edu/city/phoenix>

Cómo ayudó el Instituto Lincoln para que los tributos inmobiliarios llegaran a la era informática

A PRINCIPIOS DE LOS 70, los tributos inmobiliarios eran uno de los villanos preferidos en los Estados Unidos. Las facturas de cobro de los propietarios estaban por las nubes, en las noticias abundaban las historias de valuadores corruptos, y los legisladores y ejecutores de políticas de todo el espectro concluían que los gobiernos locales administraban mal los tributos inmobiliarios a costa de los residentes a quienes debían atender.

En su discurso del Estado de la Nación de 1972, el presidente Richard Nixon catalogó a los tributos inmobiliarios de “opresivos y discriminatorios”. En la elección presidencial de ese año, los candidatos principales mencionaron dicho impuesto en su campaña. Tras las elecciones, el senador Edmund Muskie de Maine, quien había sido derrotado en la primaria demócrata, encargó una investigación detallada de los tributos inmobiliarios estatales y locales.

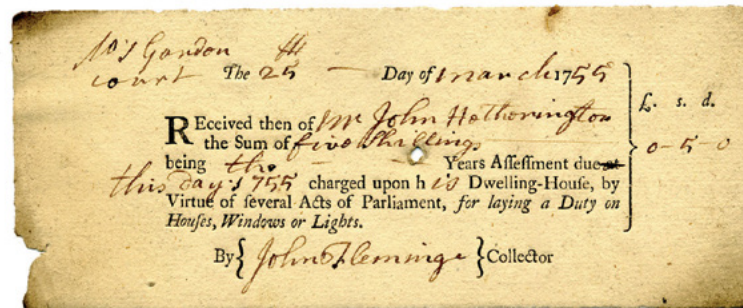
“La perpetuación de sistemas arcaicos, injustos (y muchas veces solapados) de tributos inmobiliarios socava la credibilidad de todos los niveles del gobierno”, dijo Muskie en una audiencia del senado en 1973, poco después de que se completara el estudio. “Indigna a todo el país que en una era de tecnología informática casi ningún gobierno pueda administrar los tributos inmobiliarios de forma justa”.

Durante la década siguiente, la tecnología mencionada por Muskie evolucionó de forma drástica. Los grandes avances en la potencia informática y el surgimiento de una generación de valuadores bien entrenados y con habilidades de computación que podían aprovecharla revolucionaron uno de los aspectos más asediados de los tributos inmobiliarios: la determinación del valor de mercado de cada propiedad. En el núcleo de esta revolución había una pequeña organización fundada en 1974 en Cambridge,

Grandes avances en la potencia informática revolucionarían uno de los aspectos más asediados de los tributos inmobiliarios: la determinación del valor de mercado de cada propiedad. En el núcleo de esta revolución había una pequeña organización fundada en 1974 en Cambridge, Massachusetts, para estudiar y enseñar políticas de suelo.

Massachusetts, para estudiar y enseñar políticas de suelo.

La tasación de valores inmuebles (también conocida como valuación o avalúo) es tanto un arte como una ciencia, y ha presentado un desafío para los tributos inmobiliarios durante siglos. En Inglaterra, en el s. XVII, los funcionarios gubernamentales contaban las chimeneas y los fogones de cada vivienda para tasarla. Más tarde, un impuesto sobre cada ventana pretendió funcionar casi del mismo modo, pero hizo que la gente sellara ventanas o construyera casas con



Recibo de un impuesto a las ventanas de una residencia inglesa, 1755. Crédito: Archivos Nacionales/Reino Unido.

menos cantidad de aberturas. El parlamento derogó el impuesto en 1851.

Hacia principios del s. XX, los tasadores solían usar uno de tres métodos básicos para determinar el valor de una propiedad; los tres se siguen usando hoy. El primero compara cada propiedad con otras cercanas que se hayan vendido recientemente. El segundo considera el ingreso que recibiría el propietario si alquilara la propiedad. Y el tercero estima el costo en mano de obra y materiales por reconstruir determinada estructura, más el valor del suelo en el que esta se encuentra.

El tercer método, conocido como “propuesta de costos”, se adoptó mucho en los 20 y los 30. Para calcular el valor del suelo, los tasadores se basaban en el precio de predios vacantes vendidos poco antes en la zona. Estos eran frecuentes en zonas rurales o suburbios nuevos, pero no abundaban en ciudades consolidadas.

“Las ventas de valor territorial son casi imposibles de hallar”, dijo Jerry German, quien empezó su carrera como tasador en Cleveland, Ohio, en 1974, cuando aún se hacían muchos cálculos a mano. “Se colocaba el mapa de la jurisdicción en el suelo o una mesa gigante. Los valuadores miraban el mapa y decían: ‘parece que en esta zona, la tierra se vende más o menos a un dólar por pie cuadrado’ . . . Recuerdo que los valuadores expertos iban por ahí con pequeñas reglas de cálculo en el bolsillo para sacar números”.

Lo que los tres métodos de tasación tenían en común era que los valuadores hacían cálculos individuales para cada propiedad y los registraban a mano en fichas que se solían almacenar en largas filas de archivos. El proceso era vulnerable a errores, incoherencias y corrupción, y no era muy transparente sobre quién decidía el valor de cada propiedad, cómo se hacía el cálculo o quién más podría haber influido en la decisión.

Para cuando German llegó a Cleveland, hacía ya más de una década que un puñado de ciudades había empezado a establecer discretamente las bases para la tasación computarizada. En la década de 1960, los avances informáticos se juntaron con nuevas demandas de datos,

porque muchos estados exigían por primera vez que se revelaran los precios de venta inmobiliaria de forma precisa. Los valuadores usaban los datos para identificar las características que afectaban el precio de una propiedad, como superficie, cantidad de baños y ubicación. Las jurisdicciones grandes que podían costear las primeras computadoras (y los asesores con pericia especial para programarlas) ya podían calcular valores inmuebles de forma automática. La nueva práctica, valuación masiva asistida por computadora (CAMA), fue un avance, pero también tenía desventajas importantes.

“Para un tasador, aparte del costo, lo peor era su inflexibilidad”, dijo German. “Todo estaba programado de forma fija, y cuando . . . lograbas encaminarte y programabas todo, era casi imposible cambiar algo”.

Un valuador de tributos inmobiliarios trabajando en Connecticut, 1972.
Crédito: Ralph Morse/The LIFE Picture Collection vía Getty Images.



En 1974, cuando se fundó el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo como una escuela, el primer director ejecutivo, Arlo Woolery, vio una oportunidad. Una de las prioridades de la organización era promover tributos inmobiliarios que funcionaran bien. Si ayudaba a los valuadores a computarizar su trabajo, el Instituto Lincoln podría ofrecer el tipo de asistencia que cambiaría las prácticas locales.

El Instituto Lincoln organizó el primer coloquio sobre valuación masiva asistida por computadora en 1975. En ese entonces, solo un puñado de las cerca de 13.500 jurisdicciones de los Estados Unidos usaban computadoras para valuación masiva; “no serían más de 400, quizás menos de 200 jurisdicciones”, estimó el experto en tasaciones Richard Almy en un artículo que preparó para el coloquio. Charles Cook, director de educación en el Instituto Lincoln, quien antes había trabajado para una empresa privada de valuación masiva, comenzó a reunir y capacitar valuadores en una iniciativa por mejorar la valuación computarizada y expandir el uso.

El Instituto Lincoln, al reconocer que, debido al costo y la inflexibilidad del software de tasación, este no estaba al alcance de muchas ciudades y pueblos, a principios de los 80 desarrolló un software llamado SOLIR (Small On-Line Research, “pequeña búsqueda en línea”), que los valuadores podrían usar y personalizar solos con

una computadora Radio Shack TRS-80 disponible en el mercado. Este fue un gran avance. Por primera vez, las oficinas locales de tasación que no tenían grandes presupuestos o habilidades de programación informática pudieron acceder a CAMA. El Instituto Lincoln entregaba SOLIR sin costo a valuadores que realizaban un curso de una semana, y durante varios años, lo actualizó con regularidad.

Gracias al proyecto, el Instituto Lincoln se sintió menos como una organización de investigación y más como “un emprendimiento informático emergente”, dijo Dennis Robinson, quien era vicepresidente ejecutivo del Instituto Lincoln y director ejecutivo de finanzas, y hace poco se jubiló. Robinson empezó a trabajar en 1982 como supervisor de desarrollo de software y capacitación. Evocó “una alfombra sucia, arrugada, con manchas de café. Esa era la sala de máquinas. Había un banco de unas ocho computadoras Radio Shack con programadores que se encargaban de SOLIR”.

Los primeros valuadores que usaron el software ayudaron a mejorarlo: probaron las limitaciones y recomendaron nuevas funciones. Por solicitud de estos, el Instituto Lincoln creó un módulo que ayudaba a determinar el valor del suelo separado de cualquier edificio; esta era una función esencial para mantener las tasaciones al día.

El Instituto Lincoln, al reconocer que, debido al costo y la inflexibilidad del software de tasación, este no estaba al alcance de muchas ciudades y pueblos, a principios de los 80, desarrolló un software llamado SOLIR (Small On-Line Research, “pequeña búsqueda en línea”), que los valuadores podrían usar y personalizar con una computadora Radio Shack TRS-80 disponible en el mercado (derecha). Este fue un gran avance.



Crédito: Zalasem1/Wikimedia Commons CC BY SA 4.0.



La tasación computarizada, que el Instituto Lincoln ayudó a impulsar en los 70 y los 80, generó un sistema de tributos inmobiliarios más equitativo. Crédito: cortesía de Data Cloud Solutions, LLC.

Hacia fines de los 80, empresas privadas de software y consultoría estaban incorporando la tecnología de SOLIR a sus propios productos, y el Instituto Lincoln dejó de desarrollar el software. Sin embargo, siguió investigando sobre usos innovadores de CAMA y siguió reuniendo y capacitando valuadores a medida que la tecnología avanzaba. En los 90, los valuadores empezaron a usar software de sistemas de información geográfica (SIG) para desarrollar registros de propiedad según su ubicación. Al integrar estos registros con los sistemas de CAMA, entre otras cosas, podían medir cómo afectaban al valor territorial las características del vecindario, como escuelas o parques. “Tomaron esas herramientas e hicieron cosas muy creativas y sofisticadas”, dijo Robinson.

Hoy, CAMA es esencial para los sistemas de tributos inmobiliarios en los Estados Unidos, Canadá y Europa occidental. Muchos gobiernos de Europa oriental, América Latina, Asia y África también adoptaron alguna versión de la herramienta, y en algunos casos usaron imágenes satelitales o fotografías aéreas para abandonar los registros en papel, que fueron la base de los primeros sistemas de CAMA.

En China, que se prepara para instaurar el primer impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, los funcionarios locales de Shenzhen, un centro tecnológico que crece velozmente, hace poco desarrollaron aplicaciones innovadoras de CAMA. Fueron los pioneros de un sistema conocido como GAMA, que combina GIS y CAMA para crear modelos tridimensionales detallados que consideran factores como vistas y el trayecto de la luz y el sonido. Estas consideraciones adicionales pueden provocar diferencias de hasta un 20 por ciento en el valor de los departamentos o condominios de un mismo edificio.

En total, los avances de CAMA en las últimas décadas crearon una marea de cambios en la administración de los tributos inmobiliarios. “La tasación computarizada puede parecer obvia hoy”, dijo Joan Youngman, miembro sénior del Instituto Lincoln. “Pero ofreció la infraestructura necesaria para tasar el verdadero valor de mercado de cada propiedad, y esta es la base de cualquier sistema de tributos inmobiliarios justo y equitativo”. □

Will Jason es el director de comunicaciones del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Si desea leer sobre tres ciudades que mejoraron su sistema de tributos inmobiliarios, vea “Cómo mejorar un impuesto bueno”, página 42.

UN LEGADO DE INNOVACIÓN



Cómo los dirigentes de Cleveland
reconcibieron y reconstruyeron la ciudad
tras décadas de decadencia

Por Anna Clark

CLEVELAND APUNTÓ al cielo. Llevó años de sudor y de excavar más tierra que para el canal de Panamá, pero cuando Terminal Tower celebró la fiesta de inauguración, en 1930, al instante se convirtió en ícono de la elegancia de Beaux Arts en una ciudad próspera. Según los planes iniciales del proyecto, sería un edificio de 14 pisos sobre una estación de tren interurbano, pero los desarrolladores descartaron esa visión y prefirieron un concepto más ambicioso: 52 pisos de arenisca y acero en el corazón de Public Square. Esto hizo de Terminal Tower el segundo edificio más alto del mundo.

Como nodo, Terminal Tower conectaba a Cleveland con ese mundo: todos los trenes que entraban o salían de la ciudad pasaban por la estación. Y mucha gente hacía lo mismo. El interior era un ajetreado palacio de vestíbulos, tiendas y escaleras con pasamanos de latón. El día de la inauguración, los reflectores hicieron brillar la fachada, y así comenzó una tradición de iluminación ingeniosa que aun hoy se usa con frecuencia.

Casi un siglo más tarde, es fácil ver por qué los residentes destacan el perfil urbano de la ciudad. Cleveland está ubicada sobre el lago Erie, cerca de Canadá y del canal Erie, y tiene acceso a una red de vías de tren y autopistas que la conectan con Pittsburgh, Akron, Detroit y otras ciudades prósperas; todo esto la convertía en

una ubicación ideal para logística de traslados y fábricas. En la época en que se construyó Terminal Tower, la economía local consistía en automóviles, acero, equipos eléctricos y maquinaria, además de bienes de consumo: cafeteras, tarjetas de felicitación, pintura y mucho más. Allí se inventó el alumbrado público, y la ciudad adquirió fama internacional por el innovador hospital de investigación Cleveland Clinic, fundado en 1921, y la Orquesta de Cleveland, que grababa música con Columbia Records. Allí prosperaban prestigiosos museos de arte e historia natural, clubes de jazz, varietés y, también, el Play House, primer teatro regional profesional de los Estados Unidos, y Karamu House, la compañía teatral negra más antigua del país, que estrenaba las obras de Langston Hughes, oriundo de la ciudad.

En la primera mitad del s. XX, la ciudad atrajo a cientos de miles de personas, entre ellas una ola de inmigrantes de Europa meridional y oriental, durante las primeras décadas, y miles de migrantes negros del sur, en los 20 y los 30. Para promover el crecimiento continuo, en 1944 la empresa eléctrica local acuñó un lema: “La mejor ubicación de la nación”. La población siguió creciendo hasta llegar al apogeo de 914.000 residentes en 1950, lo que convirtió a Cleveland en la séptima ciudad más grande del país.



Mapa de Cleveland, 1898.
Crédito: THEPALMER/iStock.

Lado opuesto: el perfil urbano de Cleveland, con Terminal Tower (anteúltima, de izquierda a derecha).
Crédito: tefonimages/iStock.

El latiguillo de “mejor ubicación” perduró durante décadas, pero la gente no. A medida que el siglo avanzaba, el éxito deslumbrante de los primeros 50 años devino en pérdidas abrumadoras: de población, industria, empleos y prestigio. Poco después, Cleveland tuvo otro apodo, mucho menos halagador. Los años de desinversión crónica sumados al aumento de la contaminación y la inseguridad dieron origen al desdichado alias “estragos en el lago”.

Con los años, Cleveland se convirtió en “el blanco de muchos chistes espantosos”, dijo Anthony Coyne, abogado nativo de la ciudad, exdirector de la comisión de planificación y miembro de la junta del Instituto Lincoln. “Los presentadores de programas nocturnos nos dieron con todo”. Pero Coyne dice que esos golpes ocultan algo que está muy vivo en Cleveland: “Nos estamos esforzando mucho por dedicarnos a mejorar la calidad de vida”, dijo, y destacó la diversidad de empleadores en atención médica, banca, educación superior y producción, además de la recuperación de espacios públicos para residentes y visitantes, como Public Square. “Es emocionante ver [estos espacios] renovados luego de tantos años de estar adormecidos”.

El liderazgo firme y el urbanismo táctico están transformando la relación entre la ciudad y los residentes. Si bien queda mucho por hacer, las grandes inversiones en una ambiciosa recuperación de la ribera, viviendas asequibles y transporte multimodal están preparando a la ciudad para una nueva era.

Aprovechar la ribera

El río Cuyahoga es conocido por el incendio de 1969, pero en esa época era muy común que las vías fluviales se prendieran fuego. En los Estados Unidos, no había regulaciones hídricas ejecutables, y era frecuente que trataran a los ríos como cloacas a cielo abierto. En este caso, lo que causó el incendio fue una chispa de un tren que pasaba por ahí, al caer sobre una mancha de aceite que flotaba en el agua. La revista *Time* publicó una historia sobre el incendio junto con una foto impactante, pero esa imagen era de un incendio anterior. El Cuyahoga se había quemado 13 veces.

Este incendio provocó un movimiento por el cambio en todo el país. Al día siguiente, Carl Stokes, el alcalde de Cleveland (quien dos años antes había hecho historia por ser el primer alcalde negro electo para una ciudad importante del país, y luego convenció al electorado de aprobar un bono por US\$ 100 millones para mejorar las cloacas), hizo una “gira de contaminación” con un grupo de reporteros. Stokes habló con la prensa sobre los efectos de la contaminación para los residentes, y dijo que las ciudades tenían pocas herramientas para abordar el problema, en particular si las vías fluviales pasaban por varias jurisdicciones. Además, declaró ante el Congreso sobre la necesidad de una regulación federal: “Los problemas de contaminación de aire y agua de estas ciudades son tan peligrosos para la salud y la seguridad de nuestros ciudadanos como cualquier misil balístico intercontinental ubicado a no menos de 8.000 km del país”.

El incendio y las condiciones que lo provocaron inspiraron una forma radicalmente distinta de abordar las vías fluviales urbanas, lo cual hizo que en 1970 se creara la Agencia de Protección Ambiental y, dos años más tarde, se aprobara la Ley de Agua Limpia. En Ohio, los dirigentes locales también desarrollaron el Distrito Cloacal Regional del Noreste de Ohio (NEORSD, por su sigla en inglés), un sistema de gestión multijurisdiccional que ayudó a gestionar los desechos

Edificios industriales sobre el río Cuyahoga a principios del s. XX. Crédito: colección de fotografías de Detroit Publishing Company, Biblioteca del Congreso.





Un camión semisumergido en el lago Erie, 1968. El camión lleva la marca Ciudad de Cleveland. Crédito: Alfred Eisenstaedt/ The LIFE Picture Collection vía Getty Images.

industriales y mejoró el tratamiento de aguas residuales.

Cleveland carga con un gran peso: históricamente se la asoció con la contaminación, no solo en el Cuyahoga, sino también en el lago Erie. Al ser el menos profundo de los cinco Grandes Lagos, suele ser el primero en manifestar los riesgos de la escorrentía por agricultura, cloacas y fábricas, como la profusión de algas tóxicas. Hay partes del lago que se declararon “muertas”. En un momento, a fines de los 60, la ciudad colocó cortinas con pesas en el lago, en un intento por crear sectores de agua apta para nadar. Dr. Seuss hizo una crítica a la situación en la edición original de *El lorax*, de 1971: habló de un pez que tarareaba “en busca de un poco de agua que no esté tan manchada. Oí que las cosas en el lago Erie también están arruinadas”.

Al igual que el icónico río de Cleveland, el lago Erie se vio beneficiado por cambios en políticas nacionales y locales, como la Ley de Agua Limpia y el Acuerdo de Calidad del Agua de los Grandes Lagos, concertado entre los Estados Unidos y Canadá en 1972. Hacia 1985, la calidad del agua había mejorado tanto que dos estudiantes de posgrado le pidieron a Dr. Seuss que corrigiera *El lorax*. El autor estuvo de acuerdo y respondió: “Ya no debería decir cosas malas sobre una masa de agua que, gracias a la gran labor cívica y científica, hoy alberga peces felices y sonrientes” (Egan 2017).

Hace unos 20 años, Kathryn Lincoln, directora de la junta y directora ejecutiva de inversiones del Instituto Lincoln, trabajó con la Fundación Cleveland para hacer una película sobre la

ciudad para la serie de documentales *Making Sense of Place* del Instituto Lincoln, que se actualizó hace poco (LILP 2020). Lincoln, que vivió en Cleveland durante ocho años cuando era niña y hoy está en la junta de Lincoln Electric, con base en la ciudad (ver nota de recuadro en la página 35), dijo que los entrevistadores preguntaron a interesados de la comunidad qué era lo más preciado de Cleveland. “Desde donde estábamos se veía el lago”, evocó. La gente mencionaba la orquesta, los vecindarios de la ciudad o la diversidad étnica, pero “ni una sola persona mencionó el lago Erie”.

Ella atribuye esta omisión al hecho de que la ribera se ha separado del centro con vías de tren, autopistas y otros obstáculos, como barreras de concreto, rocas y acero, para resguardar de las tormentas. “Es imposible salir de la torre de oficinas Key Bank y caminar por la ribera”, dijo en alusión al edificio más alto de la ciudad, que superó a Terminal Tower en 1991. “O al menos no es fácil”.

El acceso a la ribera es particularmente limitado en el lado este de la ciudad, donde la mayoría de los residentes son negros y de ingresos bajos. Allí, una central eléctrica a base de carbón que se cernió sobre la ribera durante más de un siglo, bloqueaba vistas y accesos, al mismo tiempo que contaminaba el aire. La central, construida en 1911 por la misma empresa que luego acuñó el lema “mejor ubicación de la nación”, fue derribada en 2017. Esto inspiró sueños de crear un espacio abierto; los planes más atrevidos implican reubicar una sección de la Interestatal 90 que segrega la orilla de Gordon

Park, de 50 hectáreas. Los defensores dicen que este concepto, que están analizando Cleveland Metroparks y otros socios, podría mejorar la habitabilidad de los vecindarios cercanos y aumentar el potencial económico de los predios vacantes.

En 2002, cuando Jane Campbell asumió como alcaldesa de la ciudad, “no se consideraba a la ribera como el recurso increíble que es”, confirmó. Campbell, que también forma parte de la junta del Instituto Lincoln, dijo que una visita a la ribera de Chicago y una conversación con el alcalde de esa ciudad, Richard M. Daley, la inspiraron para hacer cambios en su propia gestión. En 2004, con Campbell de alcaldesa y Coyne a la cabeza de la comisión de planificación, la ciudad adoptó el Waterfront District Plan, una propuesta ambiciosa para unificar y reinventar los 13 kilómetros de ribera del lago. El plan, respaldado con dinero de fundaciones y alimentado con aportes de la comunidad, tiene un costo de unos US\$ 1.000 millones y ha avanzado a medida que se habilitaron los fondos. “Hace 15 años que no soy alcaldesa, y aún hoy se usa el plan de la ribera como guía”, dijo Campbell. “Para mí, eso es un gran logro”.

En 2004, la ciudad adoptó el Waterfront District Plan, una propuesta ambiciosa para unificar y reinventar los 13 kilómetros de ribera del lago.

Uno de los cambios fue la renovación de varios túneles peatonales bajo una línea de ferrocarril para procurar que haya un acceso seguro a la ribera. El Departamento de Transporte de Ohio ha estado convirtiendo de a poco una autopista conocida como West Shoreway en un bulevar. Para esto, redujo el límite de velocidad a 60 kilómetros por hora y añadió parquización y acceso a la ribera. Otros proyectos importantes son un puerto deportivo de US\$ 2,3 millones en North Coast Harbor y la Reserva Natural de la Ribera de Cleveland, de 35 hectáreas, en el Canal 14, una antigua zona de desechos para sedimentos que acarrea el Cuyahoga. Además, los defensores de espacios abiertos y viviendas asequibles propusieron reacondicionar el aeropuerto Burke, con sus 180 hectáreas de excelente espacio costero céntrico, que sufrió una reducción del 60 por ciento en el tráfico aéreo entre 2000 y 2018.

Tras años de abandono, se limpiaron parques y playas sobre la ribera del lago Erie; hoy, los residentes de Cleveland los eligen para sus momentos de esparcimiento. Crédito: Pgiam/iStock.



Además, la ciudad limpió parques y playas costeros tras años de abandono. En los 70, Cleveland cedió la gestión de su sistema de parques al estado porque no podía hacerse cargo de los altos costos de mantenimiento (en 1978, Cleveland fue la primera ciudad en tener un déficit municipal desde la Gran Depresión). En 2013 el estado reinstauró el control local de 185 hectáreas de propiedades de la ciudad, y enseguida llegaron las mejoras.

Lee Chilcote, un periodista cuya familia vive en el vecindario Detroit Shoreway desde hace 15 años, dijo que los cambios fueron drásticos. Contó que antes de las mejoras en el parque Edgewood, que está cerca, “literalmente, les decíamos a los niños: ‘Disfruten esta vista hermosa, pero no jueguen en la arena’ . . . Era un asco porque el estado no tenía tiempo ni recursos para dedicarle”. Ahora es un placer visitar el parque, dice Chilcote. El agua suele estar plagada de gente sobre botes y kayaks.

También hay mejoras regionales en curso que generan vínculos y trascienden fronteras políticas, como la eliminación de una presa y la restauración del hábitat en el Parque Nacional del Valle del Cuyahoga, que está junto al río entre Cleveland y Akron. Allí cerca, en el suburbio de Euclid, los funcionarios de la ciudad y el condado se unieron para hacer un sendero costero de US\$ 30 millones, que se pudo concretar gracias a servidumbres otorgadas por propietarios privados a cambio de ayuda para controlar la erosión. Una agencia regional de planificación asignó US\$ 250.000 para estudiar la posibilidad de un acuerdo similar para un sendero costero que abarque los condados de Cuyahoga, Lake y Lorain. En 2020, los dirigentes locales iniciaron un plan para la cuenca del río Cuyahoga llamado “Visión para el valle”.

Y a 13 kilómetros de la orilla de Cleveland, la ciudad donde se inventó la turbina eólica eléctrica en 1888, Lake Erie Energy Development Company quiere construir el primer parque eólico de agua dulce de América del Norte.



Estatua de Tom Johnson, exalcalde de Cleveland, con el libro Progreso y pobreza. Crédito: russellkord.com/agefotostock.

CLEVELAND Y EL ORIGEN DEL INSTITUTO LINCOLN

Cleveland es una ciudad de especial interés para el Instituto Lincoln: allí, en 1895, el inventor y filántropo John C. Lincoln fundó Lincoln Electric Company. La empresa celebró su 125.º aniversario en 2020, y Cleveland sigue albergando a unos 3.000 de sus 11.000 empleados. “Tenemos 58 fábricas en 18 países de todo el mundo, y Cleveland es el centro innovador por lejos”, dijo Amanda Butler, vicepresidenta de relaciones de inversión y comunicaciones de la empresa. “Hemos estado invirtiendo varios millones al año, y seguiremos haciéndolo, para que Cleveland siga siendo el centro más innovador de nuestro sector en el mundo”.

Además, en esta ciudad John Lincoln conoció la obra del escritor y economista Henry George, cuyas ideas sobre el valor territorial inspiraron la creación de la Fundación Lincoln y, un tiempo después, del Instituto Lincoln. La obra de George también motivó a Tom Johnson, colega inventor que fue alcalde de Cleveland. Durante su mandato, entre 1901 y 1909, Johnson abogó por que los servicios fueran de dominio público y expandió parques. La estatua de bronce de Public Square, la plaza central de la ciudad, lo representa con el libro más famoso de George, *Progreso y pobreza*, en la mano.

Ampliar las opciones de vivienda

Hoy, Cleveland tiene unos 379.000 habitantes. En los 50, los residentes empezaron a irse en bandada a los suburbios, como Shaker Heights, una comunidad planificada, diseñada por el equipo que construyó Terminal Tower. Como resultado, en el núcleo urbano muchas propiedades quedaron vacantes y terminaron en estado de abandono.

Esa espiral descendiente continuó hasta las últimas décadas del s. XX y se aceleró durante la Gran Recesión. Entre 2007 y 2015, los bancos ejecutaron la hipoteca de más del 25 por ciento de los predios de la ciudad. Una catarata de problemas asolaba a los vecindarios: asuntos estructurales, contaminación por plomo y una plaga de especuladores que compraba casas al por mayor por Internet. En 2007, el vecindario Slavic Village, una comunidad con predominancia negra, tuvo el índice de ejecuciones hipotecarias más alto del país.

La disponibilidad de viviendas no solo se vio afectada por las vacantes, sino también por la gran cantidad de construcciones de madera de la “ciudad bosque”. “No es igual que en Boston o incluso Columbus, donde hay mucha mampostería”, dijo Coyne. En Cleveland, “históricamente, las casas se hacen de madera”, y por eso son particularmente vulnerables al deterioro. Pero son muchas las labores, algunas de las cuales comienzan a rendir frutos tras décadas de esfuerzo mancomunado, que están interrumpiendo el ciclo de propiedades vacías y en mal estado.

Según explicó Coyne, a principios de los 90, los dirigentes de la ciudad intentaron ejecutar un plan agresivo que enfatizaba el desarrollo de opciones de vivienda más diversas, como casas adosadas y unidades de alquiler, además de programas de arriendo y adquisición, y asistencia en el anticipo para viviendas de precios módicos.

La Gran Recesión afectó mucho a Cleveland, dejó muchas propiedades vacantes. Aquí, un repartidor de correo pasa por una casa abandonada en 2008. Crédito: Timothy A. Clary/AFP vía Getty Images.

En cierta forma, esto evocó el auge de la ciudad de la posguerra. Para ajustarse al incremento demográfico de los 40, los propietarios de vecindarios como Hough y Near West Side convirtieron mansiones en casas con varias habitaciones, y viviendas unifamiliares en departamentos para dos y cuatro familias (Souther 2017). Pero esta vez, la inversión en las alternativas de vivienda se diseñó para ajustarse a la *pérdida* de población. La ciudad ofrecía opciones adaptables para gente con estilos de vida y necesidades financieras diferentes, con la intención de brindar más formas de quedarse.

Michael White, el alcalde en ese momento, también desafió a los bancos a que acataran la orden de respetar la Ley de Reinversión Comunitaria, indicó Coyne. “Fue un mensaje importante para reinvertir en sectores demográficos que habían quedado fuera del mercado”, comentó, en alusión al racismo sistémico que había creado patrones y oportunidades de vivienda desiguales en una ciudad en que los residentes negros conforman más de la mitad de la población.

Pioneros en bancos de tierras

Con la llegada del azote de la Gran Recesión, el condado de Cuyahoga respondió con la creación de uno de los primeros bancos de tierras de la





Con la llegada del azote de la Gran Recesión, el condado de Cuyahoga respondió con la creación de uno de los primeros bancos de tierras de la nación.

Gus Frangos, presidente de Cuyahoga Land Bank, señala un mapa de ejecuciones hipotecarias en Cleveland (marcadas en rojo) en 2011. Crédito: Michael Williamson/The Washington Post vía Getty Images.

nación. Cuyahoga Land Bank adquiere propiedades con el fin de que vuelvan a tener un uso productivo. Esto puede implicar unir dos predios contiguos para crear espacios verdes o promover el desarrollo, demoler estructuras vacantes o trabajar con propietarios y otros socios para recuperar y mantener propiedades. Gran parte de la financiación del banco de tierras proviene de recargos e intereses sobre tasaciones impositivas inmobiliarias, además de subsidios y ventas de propiedades que pertenecen a la ciudad. Cleveland también creó su propio programa de banca de crédito hipotecario en 2009, que trabaja en conjunto con el condado. Por ejemplo, Cuyahoga Land Bank podría demoler un edificio deteriorado y luego entregar la escritura del lote al banco de tierras de la ciudad, que a su vez busca compradores con planes que “conllevarán mejoras económicas, sociales y medioambientales en la ciudad”.

Los primeros 10 años, el banco de tierras del condado demolió unas 7.000 propiedades, respaldado, en parte, por un presupuesto de US\$ 50 millones del condado de Cuyahoga. Según un estudio encargado por el banco de tierras, cada demolición generó unos US\$ 60.000 en valor para las propiedades linderas, con un aumento total equivalente a US\$ 415,3 millones (CLB 2019). El estudio también informó que el banco de tierras destinó unos US\$ 56,3 millones a recuperar casas y, en promedio, aumentó el valor de cada propiedad en US\$ 151.105. Cerca de 11.500 propiedades deterioradas volvieron a incluirse en la nómina impositiva. Ahora hay

menos casas que se deben demoler, y el banco de tierras indicó que se centrará más en la recuperación y la estabilización, como renovación de viviendas, desarrollo comercial y programas de asistencia para comprar viviendas.

Al mismo tiempo, algunos vecindarios están en pleno auge de vivienda y población. Los precios de las viviendas aumentaron más del 16 por ciento entre 2015 y 2020 (Chilcote 2020). En la última década, la cantidad de habitantes en el centro aumentó de 5.000 a 20.000. Según Downtown Cleveland Alliance, la mayoría son *milenials*, y los padres cuyos hijos ya se fueron de casa son el segmento que crece más rápido. Se espera que la población del centro llegue a los 30.000 habitantes en la próxima década. Los vecindarios próximos al centro, como Detroit Shoreway y Ohio City, también tienen mucha demanda. “El corazón de toda ciudad es el centro, y Cleveland reconoció hace más de tres décadas que debía usar todas las herramientas disponibles para recuperar su centro animado y competitivo”, dijo Alison Goebel, directora ejecutiva del Centro de Políticas Greater Ohio y coautora del informe *Revitalizing America's Smaller Legacy Cities* del Instituto Lincoln (Hollingsworth y Goebel 2017). Destacó que la ciudad tuvo particular éxito para obtener créditos fiscales estatales y federales de preservación histórica.

El auge fue tan intenso, que un programa antiguo de la gestión de White, de reducciones impositivas en toda la ciudad, hoy suscita controversias. En vecindarios cuyos valores de las viviendas se dispararon, los propietarios,

desproporcionadamente blancos, aún tienen deducciones en el impuesto territorial, lo cual significa que la ciudad, en efecto, está subsidiando viviendas lujosas, según indican los críticos.

Por su parte, los vecindarios con mayoría de gente de color no observan grandes mejoras en viviendas o inversiones. “Como en casi todas las antiguas ciudades industriales”, dijo Goebel, “las prácticas discriminatorias dieron lugar a restricciones de recursos racializadas”. Según un informe de 2018 sobre la devaluación de propiedades en áreas metropolitanas de los Estados Unidos, el promedio de devaluación de viviendas en vecindarios de Cleveland con predominancia de negros es del 20 por ciento. Esto significa que para una vivienda tasada en US\$ 85.000, la mediana de valor de propiedades en vecindarios de Cleveland con mayoría de negros, el valor más preciso sería de US\$ 104.000 (Perry, Rothwell y Harshbarger 2018).

Con la esperanza de cambiar esto, Cleveland Development Advisors (CDA) está lanzando una iniciativa en la cual se invertirán casi US\$ 9 millones durante tres años, en tres vecindarios clave: Clark–Fulton, Glenville y Buckeye–Kinsman. Todos ellos han tenido problemas de falta de inversión y pobreza concentrada. El programa ofrecerá préstamos a desarrolladores a precios por debajo del mercado para apoyar proyectos de impacto social y atraer inversiones adicionales. La financiación proviene de la competencia anual Partnership for Raising Opportunity in

Neighborhoods, de JPMorgan Chase, (US\$ 5 millones) y CDA (US\$ 3,75 millones). El desafío será alcanzar los objetivos del proyecto y, a la vez, no replicar el aburguesamiento y el consiguiente desplazamiento que se observaron en otros vecindarios.

En medio de estos proyectos de inversión, los miembros de la comunidad han estado experimentando con el uso del suelo por su cuenta. Cerca de Kinsman Avenue, los residentes iniciaron un huerto dinámico en una propiedad vacante del banco de tierras, aprovechando un cambio de zonificación de 2010 que permitía la agricultura urbana. Rid-All Green Partnership tiene cuatro invernaderos de techo curvo, otros dos invernaderos y un caladero acuapónico. Así, embellece la comunidad y ofrece alimentos, empleo, oportunidades educativas e incluso una serie de historietas que enseña a la juventud sobre administración medioambiental. “La comunidad sería algo así como el pilar más importante de lo que hacemos aquí”, dijo Tim Lewis, cofundador de la asociación que creó y gestiona el huerto, en una entrevista para *Making Sense of Place* (LILP 2020). “Sin la comunidad, no hay nada sobre lo cual se pueda construir”.

“La comunidad sería algo así como el pilar más importante de lo que hacemos aquí. Sin la comunidad, no hay nada sobre lo cual se pueda construir”.

Cleveland Development Advisors está invirtiendo en tres vecindarios que tuvieron problemas de desinversión y pobreza concentrada. Este renderizado arquitectónico muestra viviendas asequibles planificadas para el vecindario Clark-Fulton. Crédito: RDL Architects.



Invertir en el tránsito

La superficie de Cleveland abarca unos 207 kilómetros cuadrados. Los dos nodos de empleo más grandes (el núcleo del centro y University Circle, donde se concentran los hospitales de la ciudad) están a unos 6 kilómetros de distancia entre sí. El autobús Número 6 recorrió el trayecto entre ambos vecindarios por mucho tiempo. El viaje era lento y la flota, antigua; el Número 6 “digamos que no era una herramienta para el desarrollo económico”, dijo Campbell, la exalcaldesa. La ciudad decidió invertir en un sistema autobús de tránsito veloz (BRT, por su sigla en inglés), que agilizó y aumentó la eficacia de los traslados, y también propició desarrollos de uso mixto por unos US\$ 9.500 millones en la ruta.

El proyecto estaba pendiente hacía mucho tiempo: surgió tras una serie de conversaciones que tuvieron lugar en los 90 dentro de la comunidad. El Departamento Federal de Transporte otorgó a la ciudad el primer subsidio para el proyecto cuando Campbell estaba en el poder, a principios de la década de 2000, y el programa se implementó con el alcalde Frank Jackson, que hoy cumple su cuarto mandato. Hoy, el resultado es una característica popular en el sistema de transporte de Cleveland: el autobús HealthLine de Euclid Avenue, una vía principal que tuvo el apodo “fila de millonarios” porque entre sus residentes se encontraban los fundadores de Standard Oil y Western Union.

El sistema de US\$ 200 millones se inauguró en 2008, y se financió, en parte, con la venta de los derechos de denominación de Cleveland Clinic y University Hospitals durante 25 años. La Autoridad Regional de Tránsito de Cleveland y Alrededores (RTA, por su sigla en inglés) fue la primera autoridad de transporte del país en vender un patrocinio de ese tipo, y desde entonces ha hecho acuerdos similares para rutas regulares de autobús que ahora llevan el nombre de los patrocinadores MetroHealth y Cleveland State. HealthLine también recibió financiación de fuentes estatales, federales y de la ciudad, y de la Agencia para la Coordinación de la Zona Noreste de Ohio. Cuando HealthLine tenía apenas cinco años de antigüedad, un equipo



Estudiantes de la Universidad Estatal de Cleveland en una parada de HealthLine, un sistema de autobús de tránsito veloz que conecta la facultad con otras escuelas, hospitales y vecindarios. Crédito: Autoridad Regional de Tránsito de Cleveland y Alrededores.

de investigadores indicó que tuvo “por lejos el mayor” retorno de la inversión de los 21 corredores de tránsito estudiados (Hook, Lotshaw y Weinstock 2013). Según Floun’say Caver, director ejecutivo de operaciones de la RTA, el resultado es que HealthLine es “una joya de la ciudad” (Wood 2019).

El trayecto, de 11,4 kilómetros, se extiende desde el centro hasta East Cleveland, un suburbio periférico mayormente negro. En el camino hay paradas en la Universidad Estatal de Cleveland, Case Western Reserve y Playhouse Square. Es un alivio para los pasajeros que la cantidad de paradas se haya reducido de 108, con el antiguo Número 6, a 36, en la actualidad (algunos pasajeros dicen que se podrían quitar algunas paradas más, pero la agencia dice que debería seguir siendo un servicio local).

Los autobuses híbridos eléctricos del sistema funcionan durante todo el día en carriles exclusivos en medio de la calle, con un límite de velocidad superior al de los otros vehículos. Junto a la acera hay bicisendas, y los coches usan los carriles entre las bicicletas y los autobuses. “Todos compartimos la calle”, dice Deltrece Daniels, ávida pasajera que trabaja en Bike Cleveland.

A pesar de sus triunfos, el sistema recibió críticas y se enfrentó a desafíos legales relacionados con la recaudación y la aplicación desigual de pasajes. En los primeros años de funcionamiento, los pasajeros compraban tarjetas antes

de subir. Podían subir por cualquier puerta y debían presentar una prueba de compra cuando la policía de tránsito hacía una inspección sorpresa. En 2010, *Plain Dealer* informó que el 85 por ciento de los pasajeros multados por incumplimiento de pasaje en líneas de la RTA eran negros, que conformaban el 70 por ciento del total en ese momento. En 2017, una corte municipal dictaminó que las inspecciones sorpresa eran un registro inconstitucional. La RTA apeló la decisión, sin éxito.

Ahora, los pasajeros pagan al subir. Según los críticos, esto perjudicó la eficiencia que había representado una de las mejoras en la línea. Al igual que muchos otros sistemas, la RTA no da cambio. Si se pagan US\$ 3 por el pasaje de US\$ 2,50, no se devuelven los 50 centavos. Según Daniels, eso “con el tiempo suma y en un año puede llegar a US\$ 50. Yo no quiero regalar dinero si puedo no hacerlo”.

Al principio, HealthLine tuvo picos de unos 4 millones de pasajeros al año, pero debido a la pandemia de COVID-19 y la frustración por la recaudación de pasajes, la cantidad se redujo en todo el sistema. Durante junio de 2020, todo el sistema de la RTA tuvo 1,2 millones de pasajeros, en comparación con los 2,4 millones de junio de 2019. También disminuyeron los fondos de la fuente más importante de ingresos de la RTA: el impuesto a la venta del condado; y a los gastos de funcionamiento se añadió un mayor aseo de los autobuses. Los primeros meses de la pandemia, la RTA recibió más de US\$ 111 millones de asistencia federal, lo cual ayudó a compensar las pérdidas, y prometió no reducir el servicio ni aumentar el pasaje en 2021. Además, la agencia se sumó a una movilización nacional de autoridades de transporte que solicitan mayor apoyo federal.

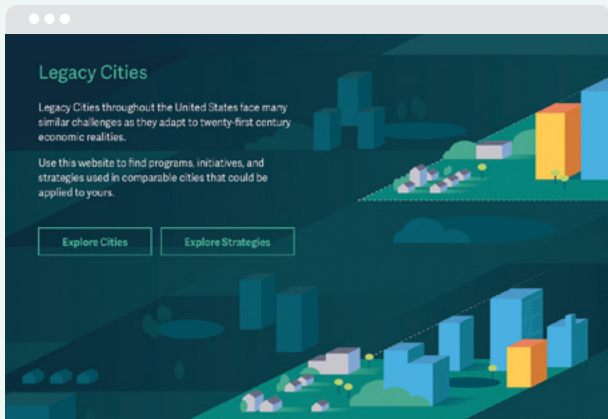
Según Angie Schmitt, una nativa que hace poco escribió un libro sobre transporte e igualdad (Schmitt 2020), el sistema de transporte de Cleveland sufre un patrón de falta de inversión que se podría remediar con un gravamen de la ciudad o con asistencia financiera del estado, que nuclea gran parte del gasto de transporte en calles y autopistas. “Aún se están ampliando

muchas calles, con conversiones de dos a tres carriles en la última expansión suburbana descontrolada”, dijo.

Las diferencias entre intereses locales, estatales y federales no son nada nuevas. Luego del incendio del río Cuyahoga, el alcalde Stokes señaló que los problemas de una ciudad no empiezan ni terminan en sus fronteras. Al igual que para revivir las vías fluviales de Cleveland y otras ciudades del país se precisaron acciones estatales y federales decisivas, el liderazgo estatal y federal conjunto puede fortalecer la recuperación que se está llevando adelante en esta ciudad y mejorar la infraestructura urbana en todo el país. “Lo trágico es que, en cierta forma, abandonan a las ciudades a su suerte”, dijo Coyne, exdirector de la comisión de planificación. “Es que en Ohio no tenemos un buen plan urbano”.

Frente a esta realidad, Cleveland sigue armando su propio plan urbano. La transformación que se realizó hace algunos años en Public Square es un claro ejemplo de lo que se puede hacer. El redesarrollo de este punto central de encuentro, por US\$ 50 millones, se completó en 2016 y estuvo a cargo de la empresa de James Corner, diseñador de High Line, en Nueva York, y colaborador del libro *Design with Nature Now* del Instituto Lincoln. Se añadieron unas 16 hectáreas al sitio, que se transformó en un centro comercial público con acceso a pie, vistas al lago Erie y obras de arte públicas, jardines de canteros y 1.500 árboles nuevos. Los planificadores eliminaron calles transversales, pero dejaron un carril para autobuses que atraviesa el centro del parque. Durante las renovaciones, la ciudad aprovechó para implementar nuevas mejoras en la infraestructura. Algunas de las mejoras fueron la reforma de circuitos eléctricos que databan de 1948 y la instalación de un sistema subterráneo que capta y reutiliza agua pluvial, en vez de enviarla al lago. □

Anna Clark es periodista en Detroit y autora de *The Poisoned City: Flint's Water and the American Urban Tragedy* (Metropolitan 2018).



ACERCA DE LEGACY CITIES INITIATIVE

En 2020, el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo lanzó Legacy Cities Initiative para ayudar a gestores de políticas, dirigentes cívicos y otras partes interesadas a aprovechar las fortalezas de su ciudad para crear un futuro más equitativo, sustentable y próspero. Las antiguas ciudades industriales son lugares como Cleveland: solían ser pioneras en industria y prosperidad, pero sufrieron pérdidas de economía y población. En las antiguas ciudades industriales de los Estados Unidos viven alrededor de 17 millones de personas, y su economía total vale US\$ 430.000 millones. En los últimos años, muchas de estas ciudades empezaron a recuperarse. Ahora, se enfrentan a crisis sanitarias y económicas inauditas, que, junto con las protestas contra la violencia policial y la creciente demanda por atender el racismo sistémico, han puesto en evidencia antiguas desigualdades.

La iniciativa incluye investigaciones innovadoras y herramientas en línea, además de oportunidades para que quienes participan se conecten con colegas de otras ciudades mediante una red nacional de dirigentes gubernamentales, cívicos y filantrópicos. “La investigación y las ideas son importantes, pero el éxito de las antiguas ciudades industriales depende de la gente”, dijo Jessie Grogan, directora adjunta para la reducción de la pobreza y la desigualdad espacial en el Instituto Lincoln. “Una gran parte de nuestra misión será unir a dirigentes y defensores civiles de antiguas ciudades industriales para que puedan enseñarse mutuamente y lograr un mayor impacto. Ninguna ciudad tendrá que reconstruirse sola”.

Para obtener más información sobre la iniciativa Legacy Cities Initiative, visite legacycities.org.

REFERENCIAS

- Chilcote, Lee. 2020. “Cleveland Has a Middle-Class Housing Affordability Problem”. *Scene*, 30 de julio. <https://www.clevescene.com/scene-and-heard/archives/2020/07/30/cleveland-has-a-middle-class-housing-affordability-problem>.
- CLB (Cuyahoga Land Bank). 2019. “Cuyahoga Land Bank: 10-Year Economic Impact Analysis”. Ann Arbor, MI: Dynamo Metrics. Junio. <http://cuyahogalandbank.org/documents/CuyahogaImpactReport20190626.pdf>.
- Egan, Dan. 2017. *The Death and Life of the Great Lakes*. Nueva York, NY: W.W. Norton.
- Hollingsworth, Torey y Alison Goebel. 2017. *Revitalizing America's Smaller Legacy Cities: Strategies for Post-industrial Success from Gary to Lowell*. Enfoque en Políticas de Suelo. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. <https://www.lincolnst.edu/publications/policy-focus-reports/revitalizing-america-smaller-legacy-cities>.
- Hook, Walter, Stephanie Lotshaw y Annie Weinstock. 2013. “More Development for Your Transit Dollar: An Analysis of 21 North American Transit Corridors”. Nueva York, NY: Instituto de Políticas de Transporte y Desarrollo. Noviembre. https://itdpdotorg.wpengine.com/wp-content/uploads/2013/11/More-Development-For-Your-Transit-Dollar_ITDP.pdf.
- LILP (Instituto Lincoln de Políticas de Suelo). 2020. “Making Sense of Place, Cleveland: Green City”. Video. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. <http://msop.lincolnst.edu/city/cleveland>.
- Perry, Andre M., Jonathan Rothwell y David Harshbarger. 2018. “The Devaluation of Assets in Black Neighborhoods: The Case of Residential Property”. Washington, DC: Programa de políticas metropolitanas del Instituto Brookings; Washington, DC: Gallup. Noviembre. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/11/2018.11_Brookings-Metro_Devaluation-Assets-Black-Neighborhoods_final.pdf.
- Schmitt, Angie. 2020. *Right of Way: Race, Class, and the Silent Epidemic of Pedestrian Deaths in America*. Washington, DC: Island Press.
- Souther, J. Mark. 2017. *Believing in Cleveland: Managing Decline in “The Best Location in the Nation”*. Filadelfia, PA: Temple University Press.
- Wood, Jeff. 2019. “Episode 216: Cleveland BRT’s 10th Anniversary”. Pódcast *Talking Headways*. 10 de enero. <https://usa.streetsblog.org/2019/01/10/talking-headways-podcast-cleveland-brts-10th-anniversary>.

CÓMO MEJORAR UN IMPUESTO

BUENO



Tres lugares que fortalecieron su sistema de tributos inmobiliarios, desde la tasación hasta la recaudación

Por Liz Farmer

KAMPALA, UGANDA, alberga 1,7 millones de habitantes y es una de las ciudades con mayor índice de crecimiento de África. Ubicada en la orilla norte del lago Victoria, esta capital tropical tiene muchas marcas distintivas de una metrópolis próspera: rascacielos, calles ajetredeadas, transporte público y una animada vida nocturna. Fue sede de eventos importantes, como la conferencia internacional de la Asociación Africana del Agua y el campeonato mundial de carrera a campo traviesa. Pero al igual que otras grandes ciudades africanas, Kampala presenta un alto índice de urbanización que ha afectado su infraestructura financiera y física.

En la última década, la renta municipal aumentó porque mejoró el sistema de tributos inmobiliarios. Hasta principios de la década de 2000, la ciudad luchaba con bases de datos manuales poco fiables, tecnologías desactualizadas, procedimientos confusos, una base imponible reducida y prácticas inadecuadas de cobro. En 2010, el gobierno central ugandés creó la Autoridad de la Ciudad Capital de Kampala (KCCA, por su sigla en inglés) y le asignó la tarea de brindar servicios y encargarse de las recaudaciones en la ciudad.

Con la nueva renta de tributos inmobiliarios, el gobierno pudo invertir más en escuelas: renovó o construyó salones de clase y laboratorios de ciencia, y distribuyó cientos de computadoras. Desde 2011 se reabrieron tres bibliotecas públicas, y los proyectos viales están mejorando el acceso al núcleo urbano.

Cuando funcionan bien, los tributos inmobiliarios son una fuente fiable y productiva de renta para los gobiernos locales. En municipios de todo el mundo, la renta por tributos inmobiliarios respalda servicios e infraestructura esenciales, como educación y seguridad pública, servicios de agua y cloacas, recolección de basura, parques públicos, y construcción y mantenimiento de calles. Dado que el impuesto está vinculado con la propiedad y no con los ingresos o la venta, es relativamente estable y difícil de eludir. A diferencia de los ingresos, la propiedad “tiene una ubicación fija y es difícil de ocultar”, dice Joan Youngman, miembro sénior del Instituto Lincoln.

Pero los tributos inmobiliarios presentan una dificultad: a diferencia de los impuestos sobre los ingresos o la venta, que se incluyen en los salarios y recibos de caja, la factura del impuesto a la

Kampala, Uganda, se sometió a un ajuste de renta municipal que puede ser útil para otras ciudades con alto índice de urbanización. Estonia y su capital, Tallin, implementaron un impuesto territorial y la tecnología sofisticada necesaria para rastrearlo. Boston, Massachusetts, recuperó un antiguo sistema que había entrado en decadencia, y ahora tiene uno de los sistemas tributarios más estables y productivos de los Estados Unidos.

propiedad inmobiliaria llega por separado. Esto lo hace muy visible, políticamente delicado y, a veces, difícil de reformar. Para cambiar cualquier aspecto de los tributos inmobiliarios, se requiere perseverancia, innovación y la capacidad de explicar al público las complejidades de la financiación gubernamental.

Hacer cambios es difícil pero posible; las experiencias de Kampala y los otros lugares que se muestran en este artículo lo demuestran: Estonia y su capital, Tallin, que implementó un impuesto territorial y la tecnología sofisticada necesaria para rastrearlo; y Boston, Massachusetts, que recuperó un antiguo sistema que había entrado en decadencia y ahora es uno de los sistemas tributarios más estables y productivos de los Estados Unidos.

Los cambios en el impuesto a la propiedad inmobiliaria de Kampala, Tallin y Boston ofrecen previsibilidad, lo cual, a su vez, aumentó las inversiones en desarrollo y empleos y, en algunos casos, mejoró la calificación crediticia. Además, gracias a esta previsibilidad, quienes desean comprar o desarrollar propiedades pueden calcular mejor el gravamen a futuro y ajustar sus

ofertas en consecuencia, dice Youngman. Además de ayudar a las ciudades a prosperar a nivel financiero, un sistema de tributos inmobiliarios basado en la eficacia y la transparencia puede alimentar la fe en el gobierno local; los residentes con impuestos regulares tienen más probabilidades de involucrarse con los funcionarios locales para procurar que su dinero se invierta bien.

Kampala, Uganda

Según el libro *Property Tax in Africa* del Instituto Lincoln, todos los países de África tienen un impuesto a la propiedad, salvo Burkina Faso y Seychelles. En algunos países, como Uganda, el impuesto es una fuente de renta de garantía constitucional para los gobiernos locales, pero “en casi toda África, este se infrautiliza y se administra mal” (Franzsen y McCluskey 2017).

En general, en África, el índice de recaudación de los tributos inmobiliarios ha sido bajo, según indica el Centro Internacional de Impuestos y Desarrollo (ICTD, por su sigla en inglés): en promedio, apenas un 0,38 por ciento del PIB, en comparación con el 2,2 por ciento en países desarrollados. Es más, la administración del impuesto presenta un sinnúmero de complejidades. En muchas ciudades, las calles no tienen nombre y las viviendas no tienen número. En muchos países, hay vastos territorios de propiedad colectiva que se usan para pastoreo comunitario y

El Banco Mundial estima que las ciudades subsaharianas tendrán un costo total de US\$ 93.000 millones anuales para atender las necesidades de infraestructura de su creciente población.

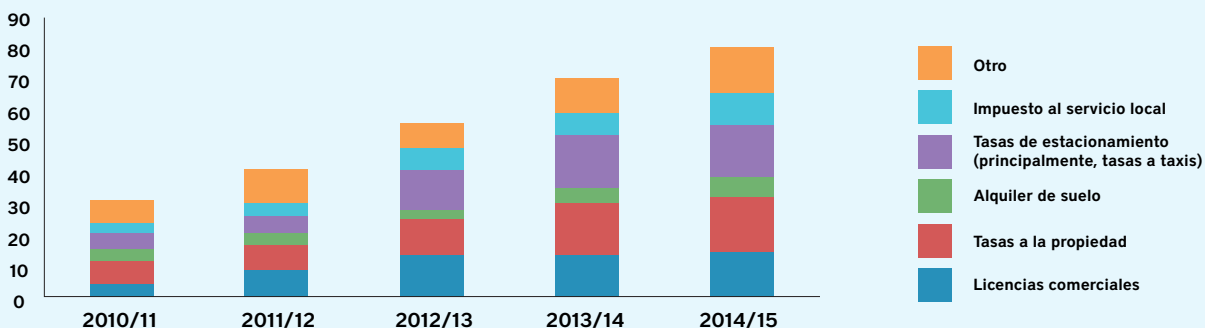
Kampala, Uganda, con sus 1,7 millones de habitantes, es una de las ciudades con mayor índice de crecimiento de África. Esta urbanización veloz ha sobrecargado la infraestructura financiera y física de la ciudad. Crédito: Nick Greaves/Shutterstock.



RENTA POR FUENTES PROPIAS EN KAMPALA (MILES DE MILLONES DE CHELINES UGANDESES)

En los cinco años posteriores a la creación de la Autoridad de la Ciudad Capital de Kampala, a cargo del gobierno ugandés, con la función de brindar servicios y recaudar renta, la renta por fuentes propias fue de más del doble.

Crédito: KCCA vía el Centro Internacional de Impuestos y Desarrollo.



agricultura de subsistencia. En Uganda y Mozambique, este tipo de propiedad colectiva representa el 62 y el 90 por ciento de la superficie territorial, respectivamente (Franzsen y McCluskey 2017). La escasez de valuadores calificados aumenta las dificultades de administrar el impuesto correctamente.

Muchas secciones dependen de transferencias del gobierno central para obtener financiamiento. Pero se espera que el tamaño de las ciudades africanas se triplique entre 2010 y 2050, y este modelo es insostenible. El Banco Mundial estima que las ciudades subsaharianas tendrán un costo total de US\$ 93.000 millones anuales para atender las necesidades de infraestructura de su creciente población (Taylor 2016). Los gobiernos centrales pueden ayudar hasta cierto punto, pero, si quieren ser más autónomas, estas ciudades deberán reformar sus sistemas tributarios.

Antes de que se fundara la KCCA, Kampala padecía de “recaudación de renta y moral fiscal muy bajas”, lo cual significa que los residentes tenían una renuencia general a pagar los impuestos, según indica un informe del Centro Internacional de Crecimiento o IGC, por su sigla en inglés (Andema y Haas 2017).

Priya Manwaring, economista del IGC en Kampala, indica que un aspecto fundamental del éxito de las primeras reformas en la renta fue

que el personal de la KCCA se conformó, en parte, con especialistas de la autoridad impositiva nacional. “La Autoridad Ugandesa de Renta es una institución que funciona bien, y mucha gente llega con niveles altos de conocimientos y habilidades”, dice Manwaring.

Los primeros cinco años de reforma en Kampala se dedicaron a lograr que fuera más fácil para los residentes pagar los impuestos y para el gobierno hacer un seguimiento de los impuestos que se debían y de los pagos que se hacían. No fue una labor menor. Antes, la ciudad había tercerizado la recaudación de renta y usaba 151 cuentas bancarias, muchas de las cuales habían sido creadas por empleados sin autorización. Así, era imposible calcular la renta con precisión o evitar irregularidades. Los registros no se llevaban bien y tenían bastantes errores.

Para solucionarlo, la KCCA dedicó un año a desarrollar un programa de recaudación impositiva de código abierto llamado eCitie, que se lanzó en 2013. El programa envía facturas automáticas y recibe y registra pagos para ciertos trámites, como licencias comerciales y tributos inmobiliarios y por hospedaje. En relativamente poco tiempo, los residentes pasaron de hacer horas de filas en las oficinas del centro y lidiar con facturas perdidas a pagar el impuesto con el teléfono (el índice de posesión de smartphones



La Autoridad de la Ciudad Capital de Kampala hizo mejoras en las calles de toda la ciudad, incluso en la ajetreada Queensway, que organiza el tráfico desde y hacia el centro. Créditos: KCCA.

en África es de menos del 50 por ciento, pero está aumentando rápidamente, en particular entre la gente con más educación).

Un informe de 2015 del IGC indicó que el sistema de pago de Kampala estaba a la par de los de países desarrollados (Kopanyi 2015), y las mejoras habían rendido sus frutos casi de inmediato. La renta se disparó de 30.000 millones de chelines ugandeses (US\$ 9 millones) en 2011 a 81.000 millones (US\$ 24 millones) en 2015. Incluso si se considera la inflación, esto implica un aumento del 89 por ciento. Si bien el costo anual de recaudación fue nueve veces mayor en ese período, el salto provino más que nada de costos de nuevos emprendimientos, que se recuperaron con mayor renta tras un año. Los costos operativos también aumentaron, pero “la KCCA pasó de una recaudación de renta de bajo costo, pero insostenible, a un sistema sostenible de mayor costo” (Andema y Haas 2017).

Lo que es más importante, en unos pocos años, Kampala empezó a percibir cerca de un tercio de sus ingresos mediante tributos inmobiliarios a propiedades comerciales y que generan ingresos, como viviendas en alquiler. La experiencia de esta ciudad, que empezó a cobrar tributos inmobiliarios en 1948, respalda con contundencia la idea de que al simplificar el sistema, se puede

aumentar la renta. Kampala pasó de recaudar más de 20 tipos de impuestos a centrarse solo en las mayores fuentes de renta y facilitar el pago de esos impuestos (incluso en lugares con alto índice de recaudación, instaurar sistemas más convenientes hace la diferencia: cuando Escocia añadió una opción de débito directo, el índice de recaudación de Edimburgo aumentó del 93 al 97 por ciento).

En Kampala, el salto en la renta fue alentador, pero los funcionarios sabían que seguían recaudando apenas una fracción de los impuestos adeudados. La renta por tributos inmobiliarios aumentó en los primeros dos años y luego quedó estancada en un 35 por ciento en total. La etapa siguiente de la reforma apuntó a otros aspectos de un sistema que estuvo desatendido por mucho tiempo. La última tasación se había llevado a cabo en 2005, y en 2009 se había hecho una revisión incompleta. El registro de la propiedad estaba desorganizado y no incluía a muchos edificios modernos que podrían haber generado renta impositiva. En algunas partes de la ciudad, los valores de alquiler se habían triplicado entre 2005 y 2013 (Kopanyi 2015); así, la ciudad estaba dejando dinero sobre la mesa.

Con apoyo financiero del Banco Mundial, la KCCA usó SIG (Sistemas de Información Geográfica)

para compilar una base de datos de todos los edificios, incluidas las residencias. La agencia asignó a cada edificio una dirección y una nueva tasación. Luego, la base de datos se vinculó con eCitie. El 64 por ciento de las 350.000 propiedades de Kampala se identificaron como imponibles, contra el 47 por ciento del inventario anterior.

Según Manwaring, ahora los funcionarios pueden registrar mejor el aumento de renta por tributos inmobiliarios, además de la renta potencial. Por ejemplo, en las secciones Central y Nakawa, la renta aumentó de 14.000 millones de chelines ugandeses (US\$ 5,6 millones) en el año fiscal 2013-2014 a 38.000 millones (US\$ 10,2 millones) cinco años más tarde (Manwaring y Regan 2019). Sin embargo, la recaudación de renta se vio afectada por la pandemia: un informe mencionó una caída del 83 por ciento en pagos recaudados entre abril y junio de 2020, en comparación con el mismo trimestre del año anterior (Mwenda 2020). Los funcionarios indican que un factor importante fue no poder realizar difusión en persona.

“Si bien hay brechas importantes en el cumplimiento, se comprende mejor cuál puede ser la renta potencial”, dice Manwaring. Al final, añade, los nuevos datos “establecieron la base para pensar en modelos de tasación masiva en el futuro”.

La comunidad financiera internacional reconoció el progreso de Kampala. La financiación

del Banco Mundial respalda proyectos de infraestructura activos, y el Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África está financiando un edificio de tres pisos que ofrecerá 2.000 puestos de trabajo a la comunidad (KCCA 2019). Además, en 2015 se otorgó a Kampala la primera calificación crediticia: un respetable A1. Y la KCCA hizo varias inversiones en la economía local. Estableció una oficina de servicios laborales que ya capacitó a más de 4.000 personas y conectó a unas 600 con un empleo.

A pesar del progreso y los elogios (*Property Tax in Africa* sugiere que las mejoras “se podrían y se deberían replicar en otros gobiernos locales de Uganda” [Franzsen y McCluskey 2017]), al gobierno de Kampala le ha costado comunicar la relación entre pagar impuestos y recibir mejores servicios. Algunos residentes locales ven la creación de la KCCA como un intento de Yoweri Museveni, el presidente de Uganda, de adquirir poder. Manwaring dice que la KCCA “ha invertido mucho en comunicaciones y concientización”, pero confirma que es una labor a largo plazo.

“Yo no diría que la gente no está dispuesta a pagar impuestos y punto”, dice Manwaring. “Al menos desde mi punto de vista, la ciudad es una institución que funciona bien, y eso ayuda a infundir confianza. Pero siempre se puede hacer más para aumentar el cumplimiento voluntario”.



La Biblioteca y Centro Informativo de Kampala, una de las bibliotecas públicas más antiguas del país, se fundó en la década de 1950; hoy se encuentra bajo la gestión de la Autoridad de la Ciudad Capital de Kampala. Crédito: KCCA.



Tallin, con sus 437.000 habitantes, es la capital y la ciudad más grande de Estonia.

Crédito: Christophe Pinard/Flickr CC BY 2.0.

Tallin, Estonia

En 1991, cuando la Unión Soviética se separó, más de una decena de antiguos estados soviéticos tuvieron que desarrollar un gobierno nacional y un sistema de renta casi de la nada. Estonia aprovechó la oportunidad al máximo. En el transcurso de una generación, la nación báltica de 1,3 millones de habitantes pasó de un sistema que nunca había reconocido ningún tipo de propiedad del suelo a uno que la reconoce, cobra un impuesto territorial y creó un ecosistema tecnológico sofisticado gracias al cual, según indica un artículo de *Wired* de 2017, es “la sociedad digital más avanzada del mundo” (Hammersley 2017). La aceptación del gobierno digital de todo el país implica que un estonio puede establecer legalmente un comercio en un par de horas, y las transacciones inmobiliarias se pueden concretar en cuestión de días, en vez de los meses que tomaban antes.

Este éxito no habría sido posible sin las bases que se establecieron cuando la nación recuperó su independencia. La turbulenta historia de Estonia estuvo marcada por siglos de dominio danés, sueco y ruso. Tras un breve período de independencia, entre 1918 y 1940, el país fue una república soviética durante 50 años. En esta etapa, se

quitaban al pueblo la posesión y los derechos territoriales; así, cuando el país recuperó su independencia, el proceso de establecer quién poseía qué (y cuánto valía eso) fue extremadamente difícil.

Primero, se debió reestablecer el derecho de los individuos a poseer tierras; eso se logró en 1992 al redactarse una nueva constitución. Se creó un sistema para devolver predios a sus antiguos propietarios, y hacia 1993 se habían presentado 212.000 solicitudes (Malme y Tiits 2001). En los años que siguieron, el gobierno nacional redactó principios de valuación territorial y un tributo del valor del suelo. El resto de la década se dedicó a procesar las solicitudes y actualizar el registro territorial en consecuencia.

En el transcurso de una generación, la nación báltica de 1,3 millones de habitantes pasó de un sistema que nunca había reconocido ningún tipo de propiedad del suelo a uno que la reconoce, cobra un impuesto territorial y creó un ecosistema tecnológico sofisticado.

Al gravar el suelo únicamente, y no los edificios, el sistema estaba diseñado para promover el desarrollo, en particular en la capital, Tallin. “A diferencia de un impuesto sobre las mejoras, el territorial no desalienta el mantenimiento y la construcción”, dice Youngman. “También puede reducir los incentivos para la especulación territorial y para impedir que el suelo salga al mercado en momentos de aumento del valor”. También fue una decisión pragmática, porque los datos y los registros públicos de los edificios estaban incompletos. Aivar Tomson, exgerente de la Junta Territorial Nacional de Estonia, indica que muchos de los nuevos funcionarios gubernamentales, entre ellos el Primer Ministro del momento, Mart Laar, tenían alrededor de treinta años. Sus decisiones tendían a ser progresistas, basadas en el mercado y apresuradas. “En parte, fue una terapia de shock averiguar cómo puede sobrevivir la gente en un entorno totalmente nuevo”, dice Tomson.

El impuesto territorial evitaba los problemas contenciosos de la tasación de edificios, pero, aun así, la implementación fue controversial. “Fue bastante complicado explicarles a los propietarios”, dice Tomson, “que a pesar de sus derechos a la propiedad, tienen la obligación de pagar un impuesto territorial anual”.

Sin embargo, con los años este enfoque ayudó a impulsar el desarrollo económico, en particular en Tallin. A principios de la década de 2000 hubo un auge en la construcción, en particular en cambios de uso y viviendas de mayor densidad. En el 2000, se construyeron menos de 500 departamentos nuevos; en 2007, fueron 3.000 (Wenner 2015). Hoy, la economía del área metropolitana de Tallin representa el 64 por ciento del PIB del país, y el 51 por ciento del empleo. Pero, en parte, gracias a que el país aceptó la densidad urbana, Tallin sigue siendo una de las ciudades europeas más asequibles, y es una de las menos contaminadas. La ciudad invirtió mucho en la mejora de parques locales, la restauración de escuelas y la mejora de infraestructura. El presupuesto de 2020 consideró aumentos para docentes y enfermeros, y 5,7 millones de euros (US\$ 6,7 millones) para renovar el complejo histórico del Teatro de la Ciudad de Tallin.

Hoy, la economía del área metropolitana de Tallin representa el 64 por ciento del PIB del país, y el 51 por ciento del empleo . . . La ciudad invirtió mucho en la mejora de parques locales, la restauración de escuelas y la mejora de infraestructura.



Los funcionarios de la ciudad realizaron muchas inversiones, por ejemplo, en la restauración del complejo histórico del Teatro de la Ciudad de Tallin. Crédito: mikeintondon/iStock.



Estonia captó la atención de todo el mundo por ser pionera en el uso de herramientas digitales, como el lanzamiento de la plataforma gubernamental e-Estonia, en 2012. Crédito: Annika Haas/Flickr CC BY 2.0.

La transformación del país en una república digital también apoyó el sistema tributario. Mientras los gobiernos de casi todos los países digitalizan registros y transacciones de a poco, Estonia saltó al e-gobierno en la década de 2000. Con el lanzamiento de la plataforma gubernamental e-Estonia en 2012, empezó a usar tecnología segura que permite a los usuarios registrar datos y transacciones de forma instantánea. En tareas como votar, obtener una identificación móvil o pagar impuestos, para interactuar con el gobierno solo se necesita conexión a Internet.

Gracias al cambio a un sistema digital, Estonia recibió todo tipo de elogios de la comunidad comercial por sus facilidades para nuevos emprendimientos, y a los propietarios, les ofrece seguridad adicional. El sistema transformó la manera en que se efectúan las transacciones inmobiliarias: ya no hace falta que los residentes visiten oficinas públicas y pasen horas esperando que un funcionario público busque los registros. Este sistema libre de papeleos redujo el tiempo de procesamiento para las transacciones territoriales a apenas ocho días; antes llevaban hasta tres meses.

Estonia aún tiene una debilidad que conocen todos los funcionarios del impuesto territorial del mundo: los valores territoriales no se han reevaluado desde 2001, aunque prácticamente se hayan septuplicado en este tiempo, según indicó Tomson, quien hoy es director adjunto de una empresa consultora inmobiliaria con base en Tallin. Tomson espera que en 2021 haya una reevaluación, pero teme que esta se retrase por la falta de popularidad de una gestión así. “El período exacto de reevaluación no está determinado por ley”, dice. “Siempre es fácil esperar a un mejor momento”.

Gracias al cambio a un sistema digital, Estonia recibió todo tipo de elogios de la comunidad comercial por sus facilidades para nuevos emprendimientos, y a los propietarios, les ofrece seguridad adicional. El sistema transformó la manera en que se efectúan las transacciones inmobiliarias: ya no hace falta que los residentes visiten oficinas públicas y pasen horas esperando que un funcionario público busque los registros.

Boston, Massachusetts

En 1980, Boston era “una ciudad en decadencia”, escribió Edward Glaeser, economista de Harvard, años más tarde. La población de la ciudad había disminuido drásticamente desde su auge, indicó, “y los valores inmuebles habían caído tan bajo que tres cuartas partes de las viviendas valían menos que el costo de los materiales para construir las”. Al igual que otras ciudades industriales que supieron ser prósperas, la capital de Massachusetts parecía encaminarse al “cajón del olvido industrial” (Glaeser 2003).

A los infortunios económicos de la ciudad se sumaba un sistema de tributos inmobiliarios que, según describió *Boston Globe* en 1976, estaba “en ruinas por los abusos” y repleto de desigualdades. La última reevaluación de toda la ciudad se había hecho en la década de 1920, y la falta de reevaluaciones durante medio siglo había llevado a desigualdades impositivas cada vez mayores en vecindarios cuyos valores inmobiliarios aumentaron de forma desigual. Dependiendo de las tasaciones de los 20 implicaba, por ejemplo, que las propiedades residenciales del vecindario Roxbury, en su mayoría negro, se valuaban en alrededor del 40 por ciento de su valor de mercado actual, mientras que las propiedades de Charlestown, un vecindario de tradición irlandesa con una mayor revalorización, se valuaban (y, por lo tanto, gravaban) en una cifra inferior, cerca del 16 por ciento menos que el valor de mercado.

En vez de actualizar las tasaciones, la ciudad solo tendía a aumentar los impuestos para garantizar la renta que necesitaba. En 1981, los bostonianos pagaban un tipo impositivo nominal sobre la propiedad inmobiliaria del 27 por ciento, uno de los más elevados del país. Eso era “totalmente insostenible si las tasaciones siquiera se acercaban a los valores de mercado”, indicó el libro *A Good Tax* del Instituto Lincoln (Youngman 2016). El problema se daba a nivel estatal: el tipo impositivo nominal sobre la propiedad inmobiliaria de Billerica, entre Boston y el límite con Nuevo Hampshire, llegaba al 31 por ciento.

En los 70 y principios de los 80, una serie de procesos judiciales y una medida definida por plebiscito en todo el estado provocaron dos cambios importantes en la constitución estatal. El primer cambio permitía, pero no exigía, que se clasificaran las propiedades; esto significa que las residencias se podían gravar con valores inferiores a los comercios. Luego, una medida definida por plebiscito, la Propuesta 2½, limitó los tributos inmobiliarios a una renta total del 2,5 por ciento del valor total en efectivo de todas las propiedades, y estableció un tope del 2,5 por ciento para los aumentos del índice anual. Las ciudades estuvieron en contra de la medida, pero esta se aprobó sin problemas en 1980 durante una ola nacional de oposición a los impuestos. Como resultado, en cuestión de años, el flujo principal de renta de las ciudades y pueblos del

Tras décadas sin tasaciones en la ciudad, el sistema tributario de Boston no logra ponerse al corriente de la valorización del mercado y está plagado de desigualdades. Las tasaciones variaban muchísimo entre vecindarios mayormente negros, como Roxbury (izquierda), y otros de tradición irlandesa, como Charlestown (derecha). Créditos (i-d): kmf164/Flickr CC BY 2.0, ericodeg/Flickr CC BY 2.0.



estado se redujo en alrededor del 20 por ciento. “Fue un caos”, dice Ron Rakow, miembro del Instituto Lincoln y excomisionado del Departamento de Valuación de la ciudad de Boston. “Debimos recortar el gravamen en un 15 por ciento dos años seguidos para cumplir con la norma”.

Los primeros dos años, el estado ayudó a compensar parte de la pérdida de renta, pero luego las ciudades y los pueblos debieron ajustarse a los límites rígidos impuestos por la Propuesta 2½. De pronto, muchas secciones del estado comenzaron a realizar reevaluaciones que debían haberse hecho mucho antes. En 1981, menos de 100 de las 351 ciudades y pueblos del estado habían implementado tasaciones de valor de mercado. Cuatro años más tarde, ese número subió a 339 (Youngman 2016).

En Boston, los asesores solían viajar por la ciudad para reevaluar propiedades individuales, un ejercicio muy intenso que se basaba en opiniones subjetivas. Para mantenerse al día con los valores actuales de las propiedades y maximizar la renta potencial, Boston necesitaba un método de valuación más eficiente. La ciudad acudió a la valuación masiva asistida por computadora (CAMA), cuyos modelos estadísticos permitían a los valuadores estimar el valor de las propiedades según los precios de venta de otras propiedades con ubicación, tamaño y estado similares. Dado que el nuevo sistema se basaba en ventas de mercado, era más preciso y eficiente que la práctica anterior (puede obtener más información sobre la función innovadora del Instituto Lincoln en el desarrollo de CAMA en la página 26). Rakow dice que el departamento se redujo de unos 272 empleados en los 80 a unos 86 hoy. “Gracias a la automatización, un tercio de la gente hacía el trabajo 100 veces mejor”, dice.

La actualización de tasaciones también tuvo otros efectos positivos. En 1992, llegaron a la corte estatal más de 12.000 recursos sobre tasación, y la ciudad debió apartar más del 6 por ciento de su renta por tributos inmobiliarios para pagar reintegros. Hacia 2015, hubo menos de 500 recursos. La ciudad estaba apartando apenas el 1 por ciento del gravamen para reintegros, y la cuenta tenía superávit.



En 1981, los manifestantes tomaron las calles para marchar contra la Propuesta 2½, que limitaba el impuesto territorial en Massachusetts. Crédito: Wendy Maeda/The Boston Globe vía Getty Images.

Con los años, la legislatura estatal permitió a la ciudad recaudar otros impuestos (como al combustible de avión, hospedaje y alimentos) para respaldar el presupuesto. Pero Boston aún depende mucho de la renta por tributos inmobiliarios: los US\$ 2.200 millones de renta neta de 2019 representaron el 71 por ciento de la renta recurrente. La estrategia ganadora fue transformar los tributos inmobiliarios de una fuente impredecible a una bastante estable. Boston tiene uno de los tipos de tributos inmobiliarios más bajos del estado. En comparación con el resto del país, los tributos inmobiliarios per cápita aumentaron menos: la ciudad tuvo un aumento del 14 por ciento entre 1979 y 2009 en ajustes por inflación, contra el 60 por ciento a nivel nacional (Youngman 2016).

La estabilidad del sistema de tributos inmobiliarios fomentó la inversión de empresas, lo cual fortaleció la economía de Boston en general. En la última década, algunas empresas como General

Electric, Reebok, Wayfair y LEGO Education North America transfirieron su sede central allí. A mediados de los 90, cuando la salud fiscal de la ciudad mejoró, esta empezó a crear reservas presupuestarias para superar los años difíciles. Según la agencia de calificación crediticia Moody's Investors Service, en la Gran Recesión, fue una de las pocas ciudades del país sin una caída en la renta de un año al otro. Si recurrió a sus reservas, pero al aumentar los tipos impositivos sobre la propiedad inmobiliaria y ofrecer reducciones a propietarios con dificultades económicas, logró evitar que la renta cayera incluso cuando disminuyeron los valores tasados. Cuando esos valores se recuperaron, la ciudad redujo los tipos impositivos sobre la propiedad inmobiliaria. Si bien es muy pronto para saber cómo le irá a Boston durante la recesión provocada por la pandemia, gracias a la estabilidad de su fuente principal de financiación, es una de las pocas ciudades grandes que pueden costear un aumento anual considerable (4,4 por ciento) en financiación para educación, vivienda y salud pública.

La estabilidad de la renta y la prosperidad económica han transformado a Boston: en los 70 se la consideraba un emprendimiento basura, y hoy es una ciudad triple A. Según Rakow, hace algunas décadas a los funcionarios les preocupaba que quizás la ciudad tuviera que declararse en bancarota. Hace poco, Moody's dijo que Boston es una de las pocas ciudades de los Estados Unidos que debería poder sobrellevar una recesión con relativa estabilidad. Por otra parte, la ciudad incrementó la inversión en casi todas las áreas principales de gastos. En los próximos

La estabilidad del sistema de tributos inmobiliarios fomentó la inversión de empresas, lo cual fortaleció la economía de Boston en general. En la última década, algunas empresas como General Electric, Reebok, Wayfair y LEGO Education North America transfirieron su sede central allí.

cuatro años, espera contar con dinero federal y estatal para ayudar a financiar un plan por US\$ 4.700 millones llamado Go Boston 2030, que destinará US\$ 2.800 millones a proyectos de capital como nuevas viviendas, recuperación de parques, transporte, escuelas y resiliencia ante el cambio climático (ciudad de Boston 2019).

No sorprende que los funcionarios no siempre se hayan tomado bien las reformas. Quienes escriben las leyes suelen despreciar los mandatos de tribunales y las leyes por plebiscito. “En 1980 había mucho pesimismo”, dice Rakow. “Pero tras haber superado ese período inicial, ahora tenemos un sistema predecible y cada vez más renta para pagar servicios, pero que, al mismo tiempo, limita cuánto se puede gastar. Eso tuvo un impacto muy positivo”. □

Liz Farmer es periodista y experta en políticas fiscales; sus áreas de especialización son presupuestos, dificultades fiscales y políticas impositivas. Su trabajo suele publicarse en Forbes.com, Route Fifty y otras publicaciones nacionales. Además, hoy es miembro de investigación en el Centro de Investigación sobre el Futuro del Empleo del Instituto Rockefeller.

Equipo de difusión de Go Boston 2030. Crédito: Ciudad de Boston.





El impuesto territorial ayudó a que Boston se convirtiera en un próspero centro económico.
Crédito: Wenjie Qiao/Flickr CC BY-SA 2.0.

REFERENCIAS

Andema, Fred, y Astrid R. N. Haas. 2017. "Efficient and Effective Municipal Tax Administration: A Case Study of the Kampala Capital City Authority". Londres, Reino Unido: Centro Internacional de Crecimiento (octubre). <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2017/11/Kampala-Revenue-Administration-09.11.17.pdf>.

Ciudad de Boston. 2019. "\$2.78 Billion to Be Invested in Boston Neighborhoods Through the FY20–24 Capital Budget". Comunicado de prensa. 23 de abril. <https://www.boston.gov/news/278-billion-be-invested-boston-neighborhoods-through-fy20-24-capital-budget>.

Franzsen, Riël, y William McCluskey. 2017. *Property Tax in Africa: Status, Challenges, and Prospects*. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Glaeser, Edward L. 2003. "Mother of Reinvention: How Boston's Economy Has Bounced Back from Decline, Time and Again". *CommonWealth*. Otoño. https://commonwealthmagazine.org/wp-content/uploads/2014/09/CommonWealth_Fall_2003.pdf.

Hammersley, Ben. 2017. "Concerned About Brexit? Why Not Become an E-Resident of Estonia". *Wired*. 27 de marzo. <https://www.wired.co.uk/article/estonia-e-resident>.

KCCA (Autoridad de la Ciudad Capital de Kampala). 2019. "Eight Years of KCCA". Publicación en blog. 12 de junio. Kampala, Uganda: KCCA. <https://www.kcca.go.ug/news/361#Xl06Wo7YrnE>.

Kopanyi, Mihaly. 2015. "Local Revenue Reform of Kampala Capital City Authority". Documento de trabajo. Londres, Reino Unido: Centro Internacional de Crecimiento (octubre). <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2016/01/Kopanyi-2015-Working-paper.pdf>.

Malme, Jane H., y Tambet Tiits. 2001. "The Land Tax in Estonia". <https://www.semanticscholar.org/paper/3-The-Land-Tax-in-Estonia-Malme-Tiits/fd40228c020bb9558b0984f4df15499340a6df0f>.

Manwaring, Priya, y Tanner Regan. 2019. "Property Taxes in Kampala: Some Background Information". Nota sobre políticas. Londres, Reino Unido: Centro Internacional de Crecimiento (octubre). <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2020/03/Manwaring-and-Regan-2019-policy-note-1.pdf>.

McCluskey, Rhiannon. 2016. "Five Questions About Property Taxation in Africa: Insights from the ICTD Roundtable". Publicación en blog. 31 de enero. Centro Internacional de Impuestos y Desarrollo. <https://www.ictd.ac/blog/property-taxation-in-africa>.

Mwenda, Andrew. 2020. "KCCA Registers 83 Percent Tax Collection Decline During Lockdown". *The Independent*. 6 de agosto. <https://www.independent.co.ug/kcca-registers-83-tax-collection-decline-during-lockdown>.

Rahn, Richard W. 2015. "Why Estonia Is a Country for the Future". *Washington Times*. Reimpreso, Instituto Cato. 22 de septiembre. <https://www.cato.org/publications/commentary/why-estonia-country-future>.

Taylor, Liam. 2016. "How One African City Is Flipping the Script on Urban Development". *Next City*. 26 de julio. <https://nextcity.org/features/view/kampala-africa-urban-development>.

Wenner, Fabian. 2015. "Land Value Tax in Estonia: Sustainable Land Policy Through Taxation?" Presentación en la conferencia de LANDac de 2015. Múnich, Alemania: Universidad Tecnológica de Múnich. <http://www.landgovernance.org/assets/Fabian-Wenner.pdf>.

Youngman, Joan. 2016. *A Good Tax: Legal and Policy Issues for the Property Tax in the United States*. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Consortio para la Planificación de Escenarios

Para obtener más información, visite www.scenarioplanning.io

El Consorcio para la Planificación de Escenarios (CSP, por su sigla en inglés) se fundó en 2017 y ofrece una comunidad de práctica para profesionales que incluye acceso a asistencia técnica, recursos educativos y una red de colegas de la innovación. Esta comunidad de práctica ayuda a promover el crecimiento al usar la planificación de escenarios en todas las escalas. Mediante investigación, aprendizaje entre pares, redes de contactos, capacitación y asistencia técnica, el CSP ayuda a las comunidades a desarrollar mejores planes para guiar distintas acciones, desde adaptación ante el cambio climático hasta inversión en transporte.

Taller de planificación de escenarios. Crédito: Comisión Regional de Planificación del Centro de Ohio.





CONSTRUIR

En Brasil, la captura de valor territorial responde a las necesidades comunitarias

VALOR



Por Ignacio Amigo

A ESCASOS metros del icónico puente Octávio Frias de Oliveira de São Paulo, está el complejo de viviendas Jardim Edite; es difícil no verlo. El llamativo manojó de edificios incluye tres torres residenciales en blanco y negro, posadas sobre coloridas plantas bajas con servicios como un centro de salud pública, una guardería infantil y una escuela culinaria. El complejo ganó varios premios de desarrollo urbano, pero la historia detrás del proyecto es aún más excepcional que su arquitectura.

Hace treinta años, este vecindario era un pantano en las afueras y al sur de la ciudad, y Jardim Edite era el nombre de una favela o asentamiento informal que se había formado allí. Albergaba a cientos de familias, de las cuales la mayoría había llegado del noreste rural de Brasil en un intento por escapar de la pobreza. En los 90, con el crecimiento demográfico de São Paulo y la expansión de su núcleo hacia el sur, esta zona pasó por una transformación radical, y cerca de Jardim Edite surgieron construcciones y labores viales.

En 2001, los dirigentes de la ciudad aprobaron un programa ambicioso para redesarrollar varios vecindarios, expandir la red de subterráneos y construir el puente Octávio Frias, que cruzaría el río Tietê y conectaría esta zona con el oeste de la ciudad. Las autoridades locales querían reubicar en otras partes de la ciudad a las más de 800 familias que vivían en la favela con el fin de hacer lugar para el proyecto. Sin embargo, los residentes de Jardim Edite dejaron en claro que no se irían de sus casas sin luchar. Crearon una asociación vecinal y declararon públicamente que se oponían al traslado. En 2002 lograron un triunfo importante: el nuevo plan de ordenamiento territorial de la ciudad clasificó a la favela como Zona Especial de Interés Social, una designación de la ley brasilera que se puede usar para garantizar capacidad de pago en áreas que se están urbanizando (Fontes 2011). Esto implicó que los

Para muchas ciudades, los costos de crear viviendas sociales en zonas cada vez más onerosas habrían sido prohibitivos. Pero São Paulo hizo uso de una herramienta de financiamiento basado en el suelo para generar renta que luego pudo reinvertir.

residentes tenían derecho a quedarse cerca, y que la ciudad debía proveerles viviendas.

En los años que siguieron, las inversiones públicas y privadas de la zona dispararon el valor del suelo, que en 2008 llegó a los US\$ 4.000 por metro cuadrado, en comparación con los US\$ 100 estimados de 1980 (ONU-Hábitat 2010). Los dirigentes de la ciudad detectaron los usos potenciales de la ubicación de Jardim Edite y ofrecieron una pequeña compensación a quienes estuvieran dispuestos a irse, y muchos aceptaron la oferta. Pero otros insistieron, y en 2012, 252 familias recibieron las llaves de un departamento en el flamante complejo de viviendas Jardim Edite (Lacerda Júnior 2016).

“Aquí tenemos todo”, dice José Vilson, dirigente comunitario. “Tenemos transporte público en la puerta, cuatro escuelas públicas [en la zona], una unidad sanitaria justo debajo de la casa”.

Para muchas ciudades, los costos de crear viviendas sociales en zonas cada vez más onerosas habrían sido prohibitivos. Pero en este vecindario y en otros, para generar renta que se pudiera reinvertir en la zona, São Paulo acudió a una innovadora herramienta de financiamiento llamada CEPAC, o Certificados de Potencial Adicional de Construcción.

Los CEPAC son una forma de retorno o captura de valor territorial. Este enfoque de políticas, que se usa en muchos países de todo el mundo, permite a las comunidades recuperar y reinvertir plusvalías que se obtienen de acciones gubernamentales e inversiones públicas. La implementación de captura de valor territorial en Brasil ha sido “sofisticada en extremo”, dice Martim Smolka, director

La favela Jardim Edite, arriba, y el complejo de viviendas que la reemplazó. En el fondo se distingue el puente Octávio Frias de Oliveira. Créditos: Daniela Schneider, Nelson Kon. Diseño del proyecto: H+F Arquitectos, MMBB Arquitectos.



Vista panorámica del distrito Santo Amaro, en São Paulo. Esta ciudad es una de las 10 zonas urbanas más grandes del mundo. Crédito: Viktor Palstsiuk/Flickr CC BY 2.0.

del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln. Smolka dice que, en particular, los CEPAC “son una idea brillante . . . en São Paulo generaron unos US\$ 3.000 millones desde 2004. No millones, miles de millones. Esto es inaudito en todo el mundo”.

Los cimientos de la captura de valor territorial

São Paulo es la ciudad más grande de América del Sur y el nodo económico de Brasil. En la zona metropolitana, que cubre más de 7.800 kilómetros cuadrados, viven más de 20 millones de personas, por lo que, en tamaño y población, es parecida a la zona metropolitana de Nueva York.

En toda la región de São Paulo hay zonas acaudaladas con casas lujosas junto a vecindarios atestados y económicamente precarios cuyos residentes construyeron su propia casa con ladrillos y metales. Algunos vecindarios se caracterizan por edificios altos y gran densidad poblacional, mientras que otras zonas son más bucólicas, con arroyos, cascadas y casas dispersas. Dentro de los límites de la ciudad hay decenas de favelas y dos pueblos originarios. Como en muchas ciudades grandes, en São Paulo conviven la pobreza profunda y la riqueza vasta.

Esa riqueza es posible, al menos en parte, por decisiones municipales de zonificación e inversiones públicas en infraestructura.

Cuando las ciudades cambian la zonificación y la infraestructura, como permitir mayor densidad, mejorar calles o construir nuevas vías de tren, el valor de las propiedades cercanas tiende a subir. En general, quien paga las mejoras en sí es el público en forma de impuestos y otra renta, pero el aumento en el valor de las propiedades tiende a beneficiar a propietarios privados. En otras palabras, la comunidad paga por mejoras que benefician a unos pocos.

Pero muchas comunidades se dieron cuenta de que esos aumentos en valor se pueden recuperar y reinvertir para el bien público (ver nota de recuadro en página 59). En São Paulo, con el incremento de desarrollos de las últimas décadas, el retorno de valor territorial ha cumplido una función importante al procurar que el público obtenga ciertos beneficios de los desarrollos privados, en forma de viviendas asequibles, parques, transporte público y otros servicios (Smolka 2013).

Para lograrlo, la ciudad cobra a los desarrolladores por el nuevo potencial de desarrollo que se crea mediante rezonificación e inversiones públicas en áreas bien definidas, como edificios más altos o desarrollos con mayor densidad.

Como en muchas ciudades grandes, en São Paulo conviven la pobreza profunda y la riqueza vasta. Esa riqueza es posible, al menos en parte, por decisiones municipales de zonificación e inversiones públicas en infraestructura.

CAPTURA DE VALOR TERRITORIAL EN EL MUNDO

Estos cargos se pueden destinar a servicios y bienes públicos. Según indican quienes defienden la propuesta, tiene sentido cobrar a los desarrolladores por el derecho a construir estructuras más altas o desarrollos de mayor densidad, porque para los edificios altos se necesitan calles más amplias, mayor presión de agua, redes eléctricas más potentes y otras mejoras en la infraestructura.

En Brasil, esos cargos se conocen como *Outorga Onerosa do Direito de Construir* (OODC, literalmente “concesión onerosa del derecho de construir”). La Constitución brasilera de 1988 pone el interés público por sobre la ganancia privada, y establece que el objetivo del desarrollo urbano es “garantizar el bienestar” de los ciudadanos y procurar “el total desarrollo de la función social de la propiedad”. Estas ideas se codificaron en 2001 con una ley federal conocida como Estatuto de la Ciudad, la cual estipula que cada ciudad debe incluir pautas de OODC en su plan de ordenamiento territorial y debe aprobar leyes municipales para definir los detalles (Furtado et al. 2012).

Smolka destaca que el sistema se ha enfrentado a objeciones legales según las cuales estos cargos son, en esencia, un impuesto. En 2008, la Corte Suprema de la nación estableció que la OODC no es un impuesto porque los desarrolladores no deben pagar los derechos si no eligen usarlos.

Los dirigentes de São Paulo llevaron el marco de la OODC un poco más allá con los CEPAC, la herramienta que pagó el complejo de viviendas Jardim Edite y el puente Octávio Frias de Oliveira, que está cerca (Sandroni 2010). A diferencia de los cargos tradicionales por los derechos de edificación, cuyo precio establece la ciudad, los CEPAC se venden mediante subasta electrónica, y los desarrolladores pagan lo que creen que valdrán en el mercado.

Los CEPAC se convirtieron en una fuente esencial de renta para São Paulo y otras ciudades de Brasil, como Río de Janeiro y Curitiba. “En esencia, es dinero que, si no existiera este instrumento, iría a los bolsillos de los propietarios en zonas que se beneficiaron con las inversiones públicas”, dice Smolka.

En una era de presupuestos ajustados y necesidades en ebullición, las ciudades de todo el mundo están financiando infraestructura y otras mejoras públicas mediante retorno o captura de valor territorial. Este enfoque de políticas involucra una serie de herramientas de financiamiento público que permiten a las comunidades recuperar y reinvertir plusvalías generadas por inversiones públicas y acciones gubernamentales. Estos son algunos ejemplos de reinversión:

- Entre los años fiscales 2013 y 2016, la ciudad de **San Francisco, California**, recaudó US\$ 423 millones en tasas de impacto (cargos únicos pensados para cubrir los costos asociados con el impacto de un desarrollo en la infraestructura y los servicios públicos). Los fondos se invirtieron en necesidades de transporte, infraestructura para bicicletas y mejoras capitales para peatones, entre otros proyectos.
- En **Manizales, Colombia**, los cobros por valorización (que pagan los propietarios para cubrir el costo de una mejora o servicio público que los beneficia particularmente) contribuyeron con la base de renta de la ciudad para financiar infraestructura y costearon mejoras en las calles, renovación urbana y proyectos notables, como la reforma de la plaza Alfonso Lopez.
- Uno de los ejemplos más exitosos de redesarrollo a gran escala en el s. XX es la red ferroviaria del área metropolitana de **Tokio, en Japón**, que para financiarse usó un componente estratégico: el reajuste de suelo, un modelo en que los propietarios reúnen sus propiedades para concretar un proyecto de redesarrollo y luego reciben lotes más pequeños de mayor valor gracias a las mejoras realizadas.
- **Cambridge, Massachusetts**, usó la Norma de Zonificación Inclusiva de 1998 para crear 1.000 viviendas asequibles para alquiler o compra. Esta norma exige a los desarrolladores que ofrezcan determinada cantidad de viviendas para ingresos bajos o moderados a cambio del derecho de construir propiedades residenciales o comerciales a precio de mercado.

Para realizar una implementación exitosa, es necesario administrar muchos factores complejos y distintas partes interesadas; comprender correctamente las condiciones del mercado territorial; sistemas completos para controlar las propiedades; comunicación fluida entre entidades fiscales, judiciales y de planificación; y determinación política para reconocer todo el potencial de la captura de valor territorial.

Adaptado de Land Value Return: Tools to Finance Our Urban Future, un resumen de políticas de Lourdes Germán y Allison Ehrich Bernstein publicado en 2020 por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (Cambridge, MA).

Gestionar el crecimiento en São Paulo

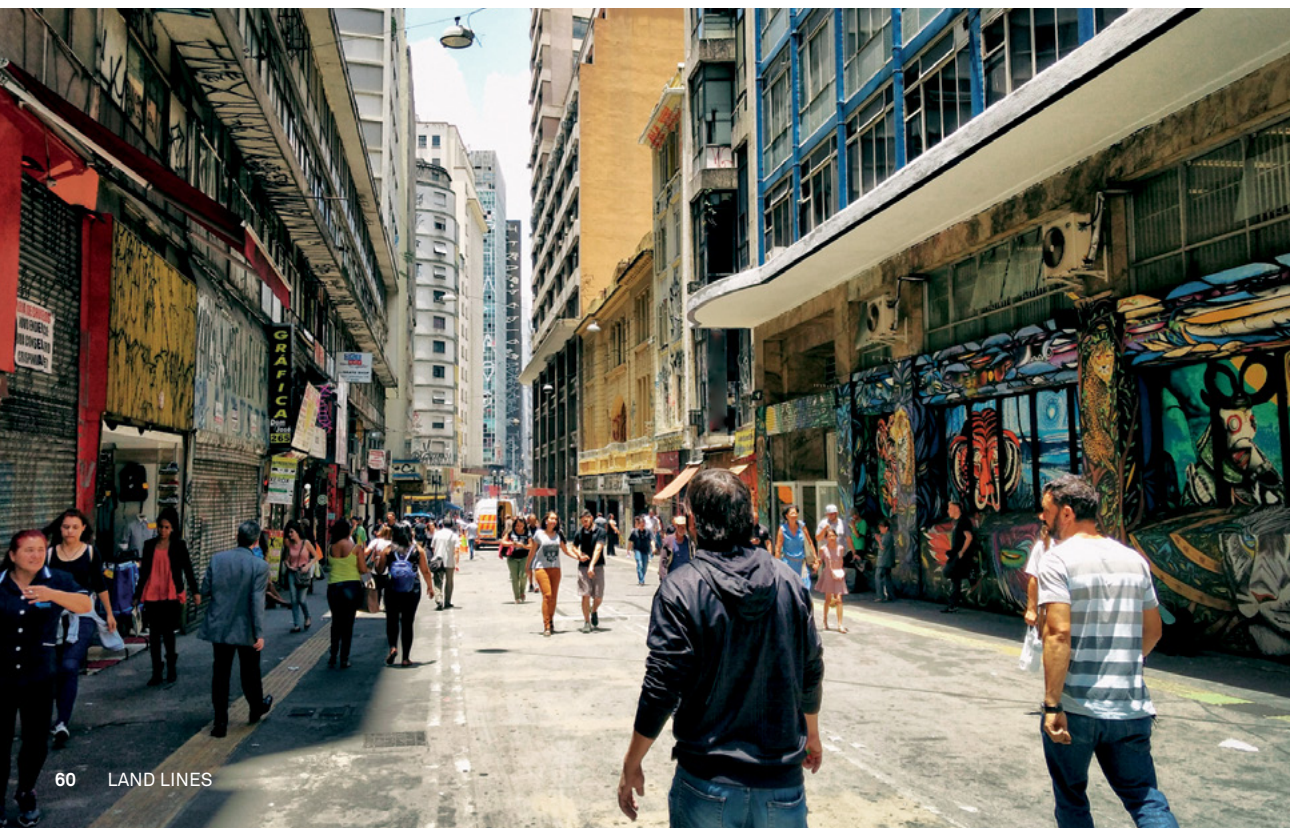
En comparación con otras ciudades de Brasil, São Paulo tuvo una ventaja en el cobro de derechos de edificación. A fines de los 80, la ciudad estaba negociando un préstamo con el Banco Mundial para un proyecto de recalificación de un río. El Banco Mundial condicionó el préstamo a que la ciudad ofreciera viviendas a personas de bajos ingresos que vivían a orillas del río, muchas de ellas en favelas. Para cumplir con la condición, São Paulo aprobó una ley por la cual los desarrolladores que deseaban construir edificios más altos o desarrollos de mayor densidad debían hacer viviendas sociales o dar dinero al gobierno para que este las hiciera. Esa ley solo duró una década, pero fue una experiencia muy instructiva para la ciudad.

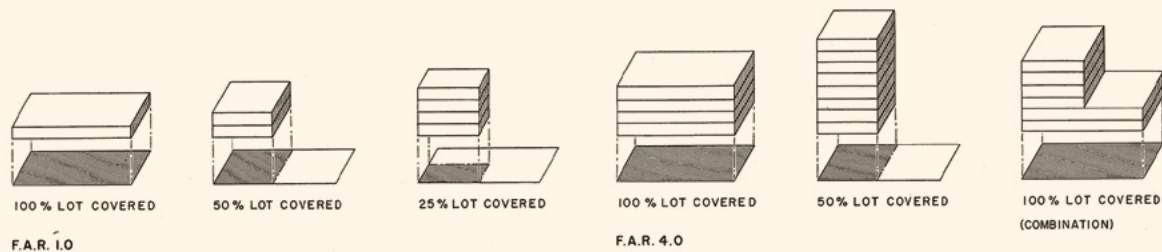
“Aceptaron el trato muchos empresarios que querían deshacerse de favelas ubicadas en tierras que poseían o que necesitaban derechos adicionales de edificación”, dice Paul Sandroni,

economista y asociado del Instituto Lincoln. Al principio, los desarrolladores elegían dónde construir las viviendas asequibles. No sorprende que solieran elegir ubicaciones en la periferia urbana, donde el suelo era más barato. Además, la ley no especificaba un tamaño mínimo para las unidades, y estas tendían a ser muy pequeñas. Como resultado, desplazaban a las personas de las favelas en ubicaciones convenientes y las obligaban a trasladarse a viviendas pequeñas e inadecuadas lejos del trabajo, escuelas y otras fuentes de oportunidades. La ciudad corrigió estos vacíos legales, al establecer un tamaño mínimo para las unidades asequibles y asumir la responsabilidad de designar la ubicación. Si bien la ley fue invalidada en 1998 debido a un conflicto con la constitución estatal de São Paulo, en 2001, cuando el gobierno federal codificó la OODC, la ciudad estaba preparada. Rápidamente, São Paulo aprobó un plan de ordenamiento territorial y leyes para implementar la OODC.

El plan regula la densidad del desarrollo en distintos vecindarios mediante el coeficiente de edificabilidad (FAR, por su sigla en inglés). El FAR

Antigua zona céntrica de São Paulo. Crédito: Diego Torres Silvestre/Flickr CC BY-SA 2.0.





El coeficiente de edificabilidad (FAR) es la superficie cubierta total construida en relación con el tamaño del predio que ocupa. En esta ilustración, se muestran posibles variaciones de construcción con un FAR de 1.0, por el cual la superficie cubierta y el tamaño del lote deben ser iguales, y un FAR de 4.0, que permite que la superficie cubierta cuadruple el tamaño del lote. Con un FAR mayor, se pueden construir edificios más altos, lo cual aumenta la densidad. Crédito: cortesía de la Asociación Estadounidense de Planificación.

es una unidad de medida conocida en todo el mundo: se trata de la superficie cubierta total construida en relación con el tamaño del predio que ocupa. Por ejemplo, un FAR de 1.0 admitiría un edificio con un total de 200 metros cuadrados cubiertos en un predio de 200 metros cuadrados. Si se establece un FAR más alto, se puede construir más superficie cubierta. Por ejemplo, con un FAR de 4.0, ese mismo predio de 200 metros cuadrados podría tener un edificio cuatro veces más grande, con una superficie cubierta total de 800 metros cuadrados.

Las ciudades pueden designar un FAR básico (la densidad con la cual puede construir un desarrollador sin pagar cargos) y uno máximo, el desarrollo con mayor densidad permitida en cualquier circunstancia. Los desarrolladores compran derechos de construcción para hacer edificios con el FAR máximo permitido, que suele ser mayor en corredores comerciales, cerca de estaciones de transporte o en otras zonas que los gestores de políticas desean ver crecer.

Con el plan de ordenamiento territorial, las OODC se convirtieron en una fuente prometedora de ingresos para São Paulo. Pero pronto los dirigentes de la ciudad identificaron un problema de ese tipo de transacciones que ocurre en todas partes: si se cobra poco, los bolsillos de los propietarios se llenan de dinero fácil no ganado; si se cobra demasiado, los desarrolladores no querrán pagar. Para responder a esto, la ciudad introdujo los certificados conocidos como CEPAC. Estos se venden mediante subasta

electrónica; son una herramienta basada en el mercado cuyo precio se determina con las ofertas de los desarrolladores.

Cada CEPAC permite construir una cantidad específica de metros cuadrados adicionales en una de varias “operaciones urbanas”, que son zonas identificadas como prioritarias para el desarrollo. En São Paulo hay 13 operaciones urbanas, y dos han sido particularmente lucrativas: Água Espraiada, que incluye el complejo de viviendas Jardim Edite, y Faria Lima, que se ha convertido en el centro financiero de la ciudad (SP-Urbanismo 2017). Hoy, ambas áreas son de las más caras de la ciudad, y los CEPAC permitieron al municipio capturar buena parte de esa plusvalía.

Las ciudades pueden designar un FAR básico (la densidad con la cual puede construir un desarrollador sin pagar cargos) y uno máximo, el desarrollo con mayor densidad permitida en cualquier circunstancia. Los desarrolladores compran derechos de construcción para hacer edificios con el FAR máximo permitido, que suele ser mayor en corredores comerciales, cerca de estaciones de transporte o en otras zonas que los gestores de políticas desean ver crecer.

Sandroni dice que Faria Lima es un ejemplo drástico del potencial económico de los CEPAC. “Las primeras ofertas [en 2004] no tuvieron muy buenos resultados porque nadie sabía cómo funcionaría el sistema . . . recién en 2006 y 2007 las ofertas empezaron a ser considerables”. Él cree que las ofertas aumentaron no solo porque la gente comprendía mejor la herramienta, sino también porque el mercado inmobiliario era sólido; y desde entonces el mercado de los CEPAC prosperó. En 2010, los desarrolladores compraron los CEPAC de Faria Lima por 4.000 reales cada uno (lo que hoy equivale a US\$ 750). Esto implicó un aumento del 363 por ciento respecto del precio inicial de 2004, de 1.100 reales. En la subasta de 2019, cada uno de los 93.000 CEPAC se vendió por la asombrosa suma de 17.601 reales. Solo esa venta le hizo ganar a la ciudad 1.600 millones de reales en renta (más de US\$ 400 millones). Los CEPAC de Faria Lima y Água Espraiada recaudaron más de US\$ 3.000 millones.

Con esos fondos, la ciudad pudo expandir las viviendas sociales, mejorar el transporte público, y construir y mantener calles y parques, entre otros proyectos. La experiencia de São Paulo destaca el gran potencial de un programa de captura de valor territorial bien implementado. La predisposición de la ciudad para experimentar con distintos métodos y corregir errores sobre la marcha es ejemplar para otras ciudades, como Belo Horizonte, ubicada unos 500 kilómetros al noreste, que está implementando pautas de OODC.

La experiencia de São Paulo destaca el gran potencial de un programa de captura de valor territorial bien implementado. La predisposición de la ciudad para experimentar con distintos métodos y corregir errores sobre la marcha es ejemplar para otras ciudades, como Belo Horizonte, ubicada unos 500 kilómetros al noreste, que está implementando pautas de OODC.



El distrito Faria Lima de São Paulo (izquierda) ha sido un foco de redesarrollo urbano. Al cobrar a los desarrolladores ciertos derechos de edificación, la ciudad pudo invertir en transporte público (derecha). Créditos (i-d): diego grandi/iStock, Alfribeiro/iStock.



Belo Horizonte, con sus 2,7 millones de habitantes, es la sexta ciudad más grande de Brasil. Crédito: Elton Menchick/Flickr CC BY 2.0.

Desafíos en Belo Horizonte

Maria Caldas, secretaria de políticas urbanas de Belo Horizonte (capital del estado de Minas Gerais, en el sudeste de Brasil, de 2,7 millones de habitantes), vivió en persona lo fuerte que puede ser la oposición a las OODC. En 2018 y 2019, Caldas y otros funcionarios fueron víctimas de una intensa campaña de desprestigio por intentar crear las condiciones adecuadas para usar las OODC. “Nunca en mi vida vi algo tan salvaje”, dice. “Había una cantidad increíble de noticias falsas, bots, invadieron mis cuentas de [redes sociales] . . . intentaron llegar al alcalde por mí”.

El centro de la controversia fue un voto sobre el nuevo plan de ordenamiento territorial de Belo Horizonte. Con el plan anterior, los propietarios de muchas partes de la ciudad podían construir al coeficiente de edificabilidad (FAR) máximo sin tener que pagar nada. Así, el concepto de la OODC, respaldado a nivel nacional, era inútil, porque la ciudad no tenía derecho a vender a los desarrolladores. Para resolverlo, el nuevo plan de ordenamiento territorial estableció el FAR básico a 1.0 para toda la ciudad. Los desarrolladores que querían construir con mayor densidad debían pagar el derecho a la ciudad. Según Smolka, cerca del 80 por ciento de la ciudad ya tenía un FAR máximo de 1.0, por lo que la nueva norma solo afectaría a un pequeño porcentaje de las propiedades. Sin embargo, la propuesta generó una oposición feroz.

“Antes de la recesión [de 2015], el mercado inmobiliario tuvo un auge, y los grandes emprendedores inmobiliarios crearon un stock de suelo”, dice Caldas. “Se convirtieron en desarrolladores

y propietarios” y no querían pagar por un derecho que antes tenían de forma gratuita.

Las empresas desarrolladoras se unieron en la Federación de Industrias de Minas Gerais (FIEMG), que cabildea por las empresas industriales del estado. Con el apoyo de la federación, los desarrolladores lanzaron una campaña publicitaria agresiva que condenaba al nuevo plan de ordenamiento territorial. El lema, “basta de impuestos”, ignoraba el hecho de que, tal como lo había establecido la Corte Suprema años antes, la OODC no es un impuesto.

La campaña declaraba que, establecer el FAR básico a 1.0 para toda la ciudad perjudicaría a las personas de bajos ingresos. Un video animado describía cómo el nuevo plan de ordenamiento territorial destruiría los sueños de un personaje ficticio llamado “Seu Pedro”, un residente de un asentamiento informal que ya no podría construir una casa de tres pisos para su familia. Sin embargo, Smolka indica que el dibujo animado mostraba una realidad distorsionada. “Es fácil construir una casa de cuatro pisos con un coeficiente de edificabilidad de uno”, dice y destaca que, si bien la superficie computable de un edificio no puede exceder la superficie del lote, la casa puede tener más de un piso. Ciertas partes, como pasillos, cocheras, balcones y terrazas, no se incluyen en el cálculo de superficie permitida.

La campaña contra las OODC no tuvo buenos resultados en Belo Horizonte. El nuevo plan de ordenamiento territorial se aprobó en junio de 2019 y entró en vigencia en febrero de 2020. Además, el alcalde Alexandre Kalil, víctima de la campaña anti-OODC, fue convenientemente reelecto a fines de 2020. Sin embargo, los



Maria Caldas, secretaria de políticas urbanas de Belo Horizonte, ayudó a implementar la recuperación de plusvalías en esa ciudad. Crédito: Ramon Bitencourt/O Tempo.

desarrolladores sí obtuvieron una victoria: el gobierno municipal permitió un período de transición de tres años en los que se aplicarían los antiguos coeficientes de edificabilidad básicos. Smolka dice que en el período provisorio los desarrolladores podrían acelerar proyectos para aprovechar la oportunidad de construir al FAR máximo sin costos adicionales, pero destaca que la pandemia podría afectar esos planes.

Al final, el gobierno de Belo Horizonte se impuso ante los detractores de la OODC, y dejó en claro que la nueva norma beneficiaría a la ciudad y no afectaría a los ciudadanos comunes. De hecho, permitirá a la ciudad ampliar la disponibilidad de viviendas asequibles, y las ganancias se destinarán a un fondo específico para viviendas sociales.

Según Smolka, es probable que las herramientas de financiamiento basadas en el suelo cobren ímpetu en todo el mundo, ya que las ciudades cortas de efectivo luchan por hallar nuevas formas de financiar infraestructura urbana. “Hay un debate muy grande entre las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales sobre el trabajo pendiente en infraestructura a nivel global: hablan de billones de dólares estadounidenses para renovar y construir la infraestructura necesaria”, explica. “Los gobiernos están analizando muchas formas distintas de pagar los costos, y la captura de valor territorial es una herramienta clásica para este fin”. □

Ignacio Amigo es un excientífico que escribe sobre ciencia, ciudades y medioambiente.

REFERENCIAS

Fontes, Maria Cecília Levy Piza. 2011. “Operação urbana e habitação de interesse social”. Tesis de doctorado. São Paulo: Universidad Presbiteriana Mackenzie. <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/465/1/Maria%20Cecilia%20Levy%20Piza%20Fontes.pdf>.

Furtado, Fernanda, Rosane Biasotto y Camila Maleronka. 2012. “Outorga Onerosa do Direito de Construir: Coleção Cadernos Técnicos de Regulação e Implementação de Instrumentos”. Brasília: Ministério das Cidades. https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/CADERNO_TECNICO_OODC_MCIDADES.pdf.

Lacerda Júnior, Aécio Flávio de Souza. 2016. “Habitação de Interesse Social: JARDIM EDITH da favela ao conjunto residencial”. Tesis de máster. São Paulo: Universidad São Judas Tadeu. https://www.usjt.br/biblioteca/mono_disser/mono_diss/2017/368.pdf.

Sandroni, Paulo. 2010. “A New Financial Instrument of Value Capture in São Paulo”. Documento de trabajo (mayo). Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. <https://www.lincolninst.edu/publications/conference-papers/new-financial-instrument-value-capture-sao-paulo>.

Smolka, Martim. 2013. *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Enfoque en Políticas de Suelo. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf.

SP-Urbanismo (Urbanismo de São Paulo). 2017. “Operação urbana consorciada Água Espreada”. São Paulo: SP-Urbanismo. https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/OUCAE_caderno_GESTAOURBANA.pdf.

ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2010. “São Paulo: A Tale of Two Cities”. Nairobi, Kenya: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos <https://unhabitat.org/sao-paulo-a-tale-of-two-cities-2>.

PONER EL FOCO EN NUESTRAS INICIATIVAS

Red Internacional de Conservación del Suelo

La Red Internacional de Conservación del Suelo (ILCN, por su sigla en inglés) conecta a organizaciones y personas de todo el mundo para promover la conservación del suelo a nivel privado y cívico. Se fundó en 2014 y postula que mediante la capacitación y el empoderamiento de la conservación voluntaria, se fortalecerá el movimiento global de conservación, y así la protección de los recursos será más duradera y efectiva. Esta iniciativa se alimenta del valor intrínseco de los recursos naturales y culturales del mundo, y su importancia para la prosperidad y el bienestar de la humanidad del presente y las generaciones venideras.

*Para obtener más información,
visite www.landconservationnetwork.org*

Parque Nacional Torres del Paine, Chile. Crédito: NASA
Goddard Space Flight Center/Flickr CC BY 2.0.



CULTIVAR EL CAMBIO



China modifica las regulaciones territoriales y mejora los acuerdos para los productores rurales

Por Matt Jenkins

HACE VARIOS AÑOS, los residentes rurales de Wukan, China, se sublevaron. En este pueblito portuario de la provincia meridional de Guangdong cundía la rabia con los dirigentes, que declararon en ruinas una franja de tierra y la vendieron a desarrolladores en un acuerdo encubierto. Los residentes no recibieron compensación.

Las protestas comenzaron con bastante modestia, pero acabaron por convocar a 13.000 participantes y se hicieron cada vez más violentas, porque los residentes se enfrentaban siempre con la policía. La confrontación acabó con la muerte de un manifestante mientras estaba bajo custodia, los residentes echaron a los funcionarios y se atrincheraron en el pueblo; los sucesos captaron la atención de los medios internacionales. La situación se calmó solo cuando el líder provincial del Partido Comunista intervino y permitió a los residentes elegir nuevos representantes para el comité de la aldea; quienes observaban desde afuera proclamaron esto como la primera elección libre y transparente de China.

La pulseada de Wukan fue solo un ejemplo de las tensiones sobre el uso territorial para la veloz

expansión urbana de China: en las últimas décadas, 500 millones de personas se mudaron a las ciudades. Para el gobierno chino, la estabilidad social es un objetivo central desde hace mucho, y los conflictos relacionados con el uso y el desarrollo del suelo eran un motivo de malestar social cada vez mayor. En 2013, los dirigentes nacionales decidieron ir tras políticas de urbanización más equitativas, en un empeño más amplio por abordar las desigualdades sociales que asediaron el país durante el período de desarrollo veloz.

Ha llevado un tiempo hacer realidad esas reformas. El Centro de Desarrollo Urbano y Políticas de Suelo (PLC, por su sigla en inglés), fundado en conjunto por la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln, ayudó mucho a los legisladores a comprender qué opciones tenían para aplicar la reforma. En 2019, tras seis años de debate, el gobierno central aprobó reformas importantes a la ley nacional de administración territorial.

“Es un cambio emblemático”, dice Zhi Liu, director del PLC. “Es un cambio de paradigma increíble, de perseguir el valor a suplir las necesidades de la gente”.

En 2019, el gobierno central aprobó reformas importantes a la ley nacional de administración territorial. “Es un cambio emblemático”, dice Zhi Liu, director del Centro de Desarrollo Urbano y Políticas de Suelo de la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln. “Es un cambio de paradigma increíble, de perseguir el valor a suplir las necesidades de la gente”.

En China, la urbanización veloz hizo que aldeas como esta, en Nanning, la Región Autónoma Guangxi (arriba), cediera el paso a edificios altos. Abajo, trabajadores migrantes de un municipio rural plantan árboles y siembran césped en un parque urbano construido sobre tierras agrícolas en Chengdu, en la provincia de Sichuan. Créditos: Kacper Kowalski/Panos Pictures, Justin Jin/Panos Pictures.

Una máquina de crecimiento

En las últimas cuatro décadas, las ciudades, en particular las de la costa, impulsaron el crecimiento y la transformación fenomenales de China. En 1978, apenas el 18 por ciento de la población vivía en zonas urbanas. Hoy es el 60 por ciento, y se estima que en 2030 será el 70 por ciento. Algunas ciudades de China, cuya escala no existe en muchos otros lugares del planeta, son las extensas megalópolis del delta del río Yangtze, centrado en Shanghái y Hangzhou, la zona circundante de Pekín y el delta del río Perla, centrado en Shenzhen, Guangzhou y Hong Kong.

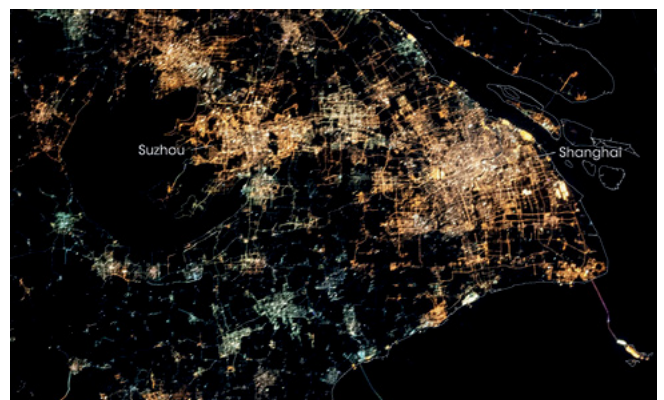
La trayectoria del crecimiento de China se puede dividir, a grandes rasgos, en dos etapas. La primera comenzó en 1978 bajo el mando de Deng Xiaoping. Deng acabó con casi 30 años de aislamiento internacional y una economía socialista con control central, abrió el país al mundo exterior y promovió una economía más basada en el mercado. Dos décadas más tarde, en 1999, China se unió a la Organización Mundial del Comercio (OMC); el auge fabril resultante ocasionó niveles inauditos de crecimiento y allanó el camino a la prosperidad.

Tras unirse a la OMC, cortejó con diligencia a fabricantes del exterior para que se establecieran allí. Mano de obra había mucha, pero el suelo desarrollable era un lujo valioso. Como resultado, las ciudades usaron el suelo como factor principal para atraer empresas.

Según la ley de administración territorial, el suelo urbano es propiedad del gobierno, mientras que el suelo rural es propiedad de colectivos de los pueblos. Pero las autoridades gubernamentales pueden usar la expropiación para hacerse de lotes y expandir la ciudad (Liu y Sun 2014). Los residentes rurales no tienen mucho poder de decisión, y en general reciben compensaciones limitadas.

Antes de las últimas reformas, para ejecutar la expansión urbana, el gobierno central asignaba un cupo anual de territorio rural desarrollable a cada municipio (unidades administrativas que incluyen una ciudad central rodeada de municipalidades y zonas rurales). Esto generaba revueltas anuales en las autoridades de municipios y condados para atraer desarrollos y poder procurarse una porción del cupo (Liu y Liu 2019). Para algunos

Según la ley de administración territorial, el suelo urbano es propiedad del gobierno, mientras que el suelo rural es propiedad de colectivos de los pueblos. Pero las autoridades gubernamentales pueden usar la expropiación para hacerse de lotes y expandir la ciudad. Los residentes rurales no tienen mucho poder de decisión, y en general reciben compensaciones limitadas.



Las imágenes de la Estación Espacial Internacional muestran la expansión de Shanghái entre 2003 (izquierda) y 2018 (derecha). Créditos: NASA.



Un residente de Wukan, en la provincia de Guangdong, sostiene la escritura de un lote familiar que le quitaron para fines de urbanización. Crédito: Peter Park/AFP vía Getty Images.

gobiernos subprovinciales, las ganancias de la venta de suelo representaron entre el 30 y el 50 por ciento de la renta fiscal anual (Ran 2013), y gran parte de ella se gastó lejos de las aldeas donde se encuentra el suelo en cuestión.

Durante el período post-OMC, las autoridades gubernamentales “demostraron un apetito insaciable por el crecimiento y la inversión”, dijo el profesor Tao Ran, quien dirige el Centro de Economía y Gobernanza Pública de la Universidad de Renmin. En 2016, cuando habló en el Instituto de los Estados Unidos y China, de la Universidad del Sur de California, indicó que “en su deseo por procurarse renta, los gobiernos locales competían salvajemente entre sí” por capital de fabricación, impuestos comerciales y renta territorial.

Entre 2004 y 2014, un período al que hoy llaman la década dorada del mercado inmobiliario chino, el PIB creció en un promedio del 10 por ciento al año. En ese mismo momento, la cantidad de territorio destinado a crecimiento urbano en todo el país aumentó en 19.366 kilómetros cuadrados: el 64 por ciento. El 90 por ciento de eso solían ser tierras rurales expropiadas por

el gobierno, lo cual dio muchísimo dinero a los gobiernos locales (Liu y Sun 2014). En esa misma década, más de la mitad de los ingresos impositivos locales provenía de renta por concesiones territoriales (contratos entre gobiernos y entidades comerciales por el derecho de usar o desarrollar suelo).

Si bien parte del territorio rural está protegido de forma permanente como tierra agrícola en nombre de la seguridad alimentaria nacional, la urbanización parecía ser una fuerza imparable. En algunos casos, las ciudades más grandes literalmente tragarón aldeas rurales, y emergieron edificios altos alrededor de las casas existentes de residentes rurales y migrantes. Un escándalo que recibió mucha publicidad ocurrió cuando el vicealcalde de Guangzhou, la quinta ciudad más grande de China, fue sentenciado a cadena perpetua por aceptar sobornos de desarrolladores y presionar a los residentes que vivían en las afueras de la ciudad a regalar su tierra (Lau 2014).

“Era una máquina de crecimiento”, dice Liu, pero no se beneficiaban todos. “Quienes perdían eran los productores rurales”.

En paz con el crecimiento

Debido a la veloz urbanización en la primera década del s. XXI, “decenas de millones de agricultores desposeídos no tuvieron una compensación adecuada”, escribió Ran, de la Universidad de Renmin, en un documento de trabajo del Instituto Lincoln (Ran 2013). Ran indicó que, con la prolongación del auge de la urbanización, “desarrollar y gestionar territorios [pasó a ser] un gran negocio para los gobiernos locales de muchos lugares”.

Cuando los funcionarios gubernamentales tomaban tierras, los agricultores solían recibir una compensación (el acuerdo territorial que culminó con las protestas de Wukan ocurrió fuera del sistema, y quienes se beneficiaron fueron los funcionarios corruptos de la aldea). En general, esa compensación se basaba en el valor agrícola del suelo, en vez del precio de mercado, que podría haber sido mucho más elevado. Incluso el valor agrícola estaba vinculado con cultivos de materia prima con valor bajo, como arroz y trigo, en vez de las frutas y verduras de mayor valor que los agricultores podrían haber estado cultivando.

Los productores rurales que habían sufrido expropiación tenían pocas formas de volver a empezar; esto llevó a miles de incidentes como el enfrentamiento de Wukan. Las disputas territoriales “se han convertido en la fuente principal de conflictos entre el estado y la sociedad”, escribió Meg Rithmire, de la Facultad de Negocios

de Harvard. “Los conflictos territoriales representan la mayoría de los cientos de miles de ‘incidentes masivos’ de protestas que atestan las zonas rurales y periurbanas de China cada año, y también la mayoría de las demandas y cartas presentadas por ciudadanos para apelar a las autoridades” (Rithmire 2017).

Fuera de las protestas, los agricultores casi no han tenido forma de defenderse de los acuerdos territoriales injustos. Dado que el gobierno central establecía el precio del suelo, “los productores rurales podían negociar, pero solo de forma indirecta”, dice un profesor de economía de Pekín que pidió quedar en el anonimato. “Podían solicitar a los cargos más altos del gobierno que intervinieran en su nombre o podían resistirse como *dingzihu*”.

Los residentes que recurrieron a la práctica de *dingzihu* (una alusión a un clavo que sobresale solo) combinaron protestas con regateos. Como en un cuento de fantasía, al resistirse al desarrollo,

Los residentes que recurrieron a la práctica de *dingzihu* (una alusión a un clavo que sobresale solo) combinaron protestas con regateos. Como en un cuento de fantasía, al resistirse al desarrollo, sus casas quedaban posadas sobre las torres de tierra que los equipos de construcción formaban al excavar todo a su alrededor.

Una “casa clavo” en un sitio en obra en la aldea Gongqin, Yichang, provincia de Hubei; el nombre se debe al modo en que sobresale luego de que se demolicieran las estructuras circundantes. Crédito: Imaginechina/AP Images.





El Centro de Desarrollo Urbano y Políticas de Suelo de la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln (PLC, por su sigla en inglés), fundado en 2007 en Pekín, es una de las mayores autoridades del país en impuesto territorial, financiamiento municipal, desarrollo urbano, políticas de vivienda, infraestructura y conservación del suelo. Trabaja en investigación, capacitación, análisis de políticas, intercambios académicos, servicios de asesoría y proyectos demostrativos en todo el país. Además, extiende su trabajo a otros países de Asia, con actividades que contemplan varios de los seis objetivos del Instituto Lincoln. Para obtener más información sobre el PLC, visite www.lincolninst.edu/china-asia.

Participantes en un curso del PLC en Hangzhou, China. Crédito: Yihao Li.

sus casas quedaban posadas sobre las torres de tierra que los equipos de construcción formaban al excavar todo a su alrededor. Y allí quedaban, a veces durante años, hasta que los echaban a la fuerza u obtenían un acuerdo de compra con el desarrollador que fuera más favorable.

“Pero este proceso tiene un costo de transacción muy caro”, dice el profesor de Pekín. “Los costos de regatear de esta forma son altos para todas las partes involucradas”.

Las políticas de desarrollo también causaron otros problemas. Según algunos cálculos, entre 2005 y 2009, los precios de las viviendas se triplicaron. Esto provocó una especulación galopante y una proliferación de expansión urbana descontrolada y “ciudades fantasma” desocupadas.

“La raíz de todo esto son las políticas de suelo”, dice Liu, y las políticas de suelo de China sencillamente no habían seguido el ritmo del crecimiento vertiginoso. Tras unirse a la OMC, el país cambió mucho, y la ley se convirtió en una barrera.

Cambios fundamentales

Hacia 2013, el gobierno central admitió que se necesitaba un cambio. En parte, lo estimuló el surgimiento de viviendas de derechos de propiedad pequeños (SPR, por su sigla en inglés); se trata de viviendas ilegales construidas en territorio del pueblo que tomaban trabajadores migrantes y otras personas que precisaban estar cerca de zonas urbanas (para obtener más detalles sobre viviendas de SPR, consulte la edición de julio de 2015 de *Land Lines*). Al extenderse la práctica,

que terminó por representar el 20 por ciento de las viviendas del país, los funcionarios notaron que las SPR tenían una función social y económica, y así aumentaron las demandas por reformar la ley de administración territorial (Liu 2019).

En noviembre de 2013 el Comité Central del Partido Comunista anunció una reforma de políticas que pretendía aumentar la eficacia del uso territorial, porque permitiría ventas basadas en el mercado, y mejorar la igualdad, en particular para los productores rurales. “En un sentido amplio, los principios pasaron de centrarse en el valor a centrarse en la gente”, dice Liu, “y de un enfoque dominado por el gobierno a permitir que el mercado hiciera gran parte del trabajo”.

Si bien el gobierno central sabía hacia dónde quería ir en rasgos generales, no fue sencillo resolver los detalles. Gran parte de ese trabajo recayó en el Centro de Investigación del Desarrollo (DRC, por su sigla en inglés), que da recomendaciones sobre políticas al Consejo Estatal y el Comité Central. Más de una década antes, el DRC y el Instituto Lincoln habían realizado un estudio en conjunto relacionado con el impuesto territorial. En 2013, poco después de que se anunciara la intención de reformar la ley de administración territorial, el DRC se acercó al PLC, esta vez para que lo ayudara a descifrar cómo se podía mejorar la ley.

Como institución investigadora, el PLC está bien posicionado para ayudar a conectar a funcionarios del gobierno chino con especialistas relevantes del extranjero (ver nota de recuadro). En el verano chino de 2014, el PLC llevó a varios académicos destacados de China y el exterior a

un taller de dos días en la Universidad de Pekín para hablar sobre mercados inmobiliarios y derechos a la propiedad, planificación y regulación del uso territorial, políticas de viviendas, preservación de tierras agrícolas y el impuesto territorial. Asistieron varios funcionarios a nivel de viceministros, como el jefe adjunto del DRC, un miembro del comité legal de la Asamblea Popular Nacional y funcionarios del Ministerio de Suelo y Recursos.

Al ser una de las muchas instituciones que estudian el uso territorial en China, el PLC había analizado bien la ley de administración territorial vigente. Ahora, el Ministerio de Suelo y Recursos solicitaba asesoramiento específico sobre políticas para realizar una reforma. Para el PLC, esto implicaba cambiar de un plan dedicado solo a la investigación a una función más asesora, que ayudaría al gobierno a andar el riesgoso camino de una reforma de base.

“En 2013 estaba bien claro el sentido general para la reforma de políticas de suelo”, dice Liu. “Pero sigue siendo delicado adentrarse en los detalles. El gobierno se puso muy cauto a la hora de implementarla”.

Quienes observan de afuera suelen pensar en China como un bastión de rigidez vertical, de mando y control. Sin embargo, dentro del gobierno central el espíritu experimentalista está vivo y coleando. A Deng Xiaoping, el dirigente que en 1978 encaminó con cautela al país hacia la reforma y la apertura, le gustaba describir el proceso como “cruzar el río tanteando las piedras”.

La reforma de la ley de administración territorial fue igual. En febrero de 2015, el gobierno central anunció que había seleccionado 33 sitios piloto en todo el país para probar reformas. Así, los gobiernos locales podrían estudiar qué les convenía más.

Al mismo tiempo, los dirigentes del Partido se pronunciaban con fervor a favor de la igualdad en el mercado de viviendas. El PLC contribuyó con un análisis cuantitativo para eso también: el Centro Chino Internacional para el Intercambio Económico, un *think tank* cuasigubernamental, había encargado al PLC que liderara un equipo de investigación de varias instituciones para examinar el control del mercado por parte del gobierno.

Históricamente, el gobierno central había asumido un enfoque único para todo el país, que no admitía mucha flexibilidad para responder a las idiosincrasias de los mercados de viviendas regionales y locales. Este enfoque se solía describir con el aforismo “Cuando Pekín se enferma, todas las otras ciudades deben medicarse”. El informe, finalizado en diciembre de 2015, abogaba por un cambio hacia la regulación local de los mercados de viviendas en ciudades individuales, en parte para combatir la especulación. El punto se hizo entender en octubre de 2017, en el 19.º congreso del Partido, cuando el presidente Xi Jinping declaró que “las casas son para vivir, no para especular”.

Cambios en la ley

En agosto de 2019, la Asamblea Popular Nacional aprobó formalmente las reformas a la ley de administración territorial que habían empezado a tomar cuerpo unos seis años antes. Estas entraron en vigencia a principios de 2020, pero aún se está resolviendo la implementación. Un cambio importante es que el proceso de convertir territorios rurales en espacios urbanos se simplificó de forma drástica. Si un proyecto cumple con las regulaciones locales de planificación, ahora los residentes rurales pueden negociar directamente con los desarrolladores. Así, tienen más poder de regateo y una mayor compensación en forma de renta por alquiler del suelo. En comparación con el modelo anterior, la mayor parte de esta renta quedará en la aldea.

Además, las reformas de la ley son mucho más justas para los productores rurales en cuyas

Históricamente, el gobierno central había asumido un enfoque único para todo el país, que no admitía mucha flexibilidad para responder a las idiosincrasias de los mercados de viviendas regionales y locales. Este enfoque se solía describir con el aforismo “cuando Pekín se enferma, todas las otras ciudades deben medicarse”.



Límite urbano y rural de Guilin, en la Región Autónoma Guangxi Zhuang, una de las primeras ciudades chinas en abrirse al turismo. Desde 1978, la población de la ciudad se triplicó. Crédito: luxiangjian4711/iStock.

tierras se hará el desarrollo. Por un lado, los agricultores recibirán una parte más grande del valor aumentado del suelo que se convierte a uso urbano. La compensación ya no se basa en el valor del uso original. En cambio, se basará en una matriz cabal de precios que incluye la calidad, la ubicación, el uso original y el potencial de producción del suelo, además de las condiciones del mercado. En la compensación también se incluirán pagos para cubrir las pérdidas de subsistencia y los costos del seguro social.

Quizás sea igual de importante el hecho de que las reformas limitan las condiciones bajo las cuales un gobierno local de mayor rango puede expropiar tierras que pertenecen al pueblo. Cuando el gobierno debe tomar las tierras, debe tener un fin público claro, como infraestructura pública, viviendas asequibles, reducción de la pobreza o asuntos militares o exteriores. “En realidad, esa es una lección que aprendimos de los Estados Unidos”, destaca Liu.

En términos de ecuanimidad social, dice, esa concesión es uno de los logros principales de la nueva ley. “A ningún propietario, de ningún lugar del mundo, le gusta que el gobierno compre sus tierras de forma compulsiva o que las expropie”, dice. “Luego de ver tanta tensión por la expropiación, el gobierno chino decidió limitar el alcance”.

Las nuevas reformas también contienen cláusulas que facilitan la migración de personas del campo a las ciudades; esto es parte de un esfuerzo por estimular la economía nacional que flaquea, porque promueve el crecimiento urbano continuo, aunque más cauto.

Necesidad de nueva renta

Los cambios que se están implementando en la administración territorial son un avance importante para los residentes rurales. Pero al permitirles hacer acuerdos directamente con los desarrolladores, las reformas generaron una nueva dificultad para los gobiernos locales: perderán la renta que antes ganaban por esas transacciones territoriales. Ya están trabajando para probar distintas formas de mitigar el problema. En varios proyectos piloto, el 20 por ciento del monto por concesión territorial que paga el desarrollador al pueblo se destina a niveles superiores del gobierno.

Ese cambio en la renta es significativo si se considera otra reforma que proviene del gobierno central, por la cual más ciudadanos podrán acceder a beneficios sociales. Un punto de enfoque importante de esta labor más amplia es la reforma del sistema *hukou*, que ocasiona controversias desde hace mucho. El sistema se introdujo en la década de 1950 y otorgaba a los ciudadanos chinos acceso a servicios sociales como atención médica y educación pública para sus descendientes según un permiso de residencia. Históricamente, el *hukou* estaba vinculado con el lugar de nacimiento. En muchos casos, los trabajadores experimentados que se mudaban a otra ciudad podían cambiar el *hukou* y obtener acceso a los servicios sociales. Pero la gran mayoría de los migrantes chinos, en particular operarios y empleados de la construcción, tenían una prohibición legal de transferir el *hukou* y, por lo tanto, estaban excluidos de los beneficios sociales con financia-

miento público. “No queremos que los trabajadores migrantes se queden atrás”, dice Liu. “Deberían integrarse a la ciudadanía urbana, pero el hukou representa una barrera”.

En los últimos años, el gobierno central ha abolido requisitos de hukou en ciudades cada vez más grandes. En abril de 2020, en un intento que en parte pretendía promover la economía, el gobierno anunció que permitiría recibir beneficios sociales a residentes sin hukou en ciudades con menos de tres millones de habitantes. Son más de treinta las ciudades que tienen más de tres millones de habitantes y, por lo tanto, aún no están sujetas a la reforma de hukou, pero a medida que los requisitos se expandan a las ciudades más grandes, se presume que quedarán incluidas. Tratar a los trabajadores migrantes, al fin, como residentes reales de la ciudad en la que trabajan es un paso importante hacia una verdadera igualdad social.

Sin embargo, ahora los gobiernos locales deben hallar el modo de financiar los servicios para legiones de residentes urbanos que acceden al derecho de los beneficios sociales. “A cualquier alcalde de una ciudad le preocupará de dónde obtendrá el dinero para cuidar de esas personas”, dice Liu. Concluida la época en que la venta territorial significaba una fuente fiable de dinero, los gobiernos municipales quedan particularmente ajustados.

Una solución puede ser introducir un impuesto territorial. “El mercado inmobiliario es importante aquí”, dice Liu, “pero China es uno de los pocos países que no tiene un impuesto territorial”. El paquete de reformas anunciado en 2013 incluía un impuesto así, y el gobierno está preparando una ley nacional de impuesto territorial. Pero la presentación ante la Asamblea Popular Nacional se atrasó, y es posible que todo el esfuerzo quede en pausa debido a la COVID-19 y la recesión económica resultante, además de las inquietudes sobre la oposición pública a un nuevo impuesto.

Cuando se trata de las reformas actuales, Liu predice que tardarán al menos tres años en vislumbrar cuán efectivos serán los cambios. Y también reconoce que es posible que se deban hacer muchos ajustes. “En China, a veces hacemos la broma de que todas las regulaciones son

temporales”, dice. “Pero eso da lugar a regresar y reformar la regulación; no es algo tallado en la pared. Y eso es muy práctico, porque China está cambiando velozmente”. □

Matt Jenkins es un escritor independiente que ha colaborado con *New York Times*, *Smithsonian*, *Men's Journal* y muchas otras publicaciones.

REFERENCIAS

- Lau, Mimi. 2014. “The Village That Brought Down Guangzhou's Cao Jianliao”. *South China Morning Post*. 18 de agosto. <https://www.scmp.com/news/china/article/1575742/village-brought-down-guangzhou-cao-jianliao>.
- Liu, Zhi, y Yan Liu. 2019. “Urban Housing Challenges in Mainland China”. En *International Housing Market Experience and Implications for China*, ed. Rebecca L.H. Chiu, Zhi Liu, y Bertrand Renaud. Abingdon, Reino Unido: Routledge.
- Liu, Zhi, y Li Sun. 2014. “Examining the Urban-Rural Linkages in China”. *Regional Development Dialogue* 35. Nagoya, Japón: Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas. https://www.researchgate.net/publication/333309810_Examining_the_Urban-Rural_Linkages_in_China.
- Liu, Zhi. 2019. “Land-Based Finance and Property Tax in China”. *Area Development and Policy* 4(4): 367–381. <https://doi.org/10.1080/23792949.2019.1610333>.
- Ran, Tao. 2013. “The Issue of Land in China's Transition and Urbanization”. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (abril). https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/2225_1557_Ran_WP13TR1.pdf.
- Rithmire, Meg Elizabeth. 2017. “Land Institutions and Chinese Political Economy: Institutional Complementarities and Macroeconomic Management”. *Politics and Society*. 45(1): 123-153. https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/PoliticsSociety2017_69188ed6-01c7-481e-90a5-24d705acb8e5.pdf.



PONER EL FOCO EN NUESTROS CENTROS

Centro de Soluciones Geoespaciales

El Centro de Soluciones Geoespaciales (CGS, por su sigla en inglés) ofrece acceso inclusivo a poderosas herramientas y tecnologías de mapeo. El centro se inauguró en 2020 y se asocia con distintas organizaciones e individuos de todo el mundo en busca de soluciones equitativas para el cambio climático, la pérdida de hábitat, la escasez de agua y otros desafíos que amenazan con alterar la calidad de vida de todas las personas. El objetivo del CGS es brindar más herramientas para la toma de decisiones, mediante conocimientos obtenidos de datos, y facilitar la colaboración entre organizaciones para escalar el impacto colectivo.

Para obtener más información, visite
www.lincolinst.edu/center-geospatial-solutions

BÚSQUEDA DE

SO

La iniciativa Water & Tribes promueve un enfoque colaborativo para gestionar el agua del río Colorado

SOLUCIONES

Por Matt Jenkins

EN EL OTOÑO DE 2018, los gestores hídricos de Arizona debatían acaloradamente sobre cómo limitar los daños de una megasequía en el río Colorado que duró décadas. La sequía forzó cálculos y reajustes penosos en el uso del agua en toda la cuenca del río. Debido al modo en que se fue asignando el agua a través del tiempo, se hizo evidente que Arizona pagaría los platos rotos de la inminente escasez, y que los agricultores del estado, de los cuales muchos tienen derechos hídricos de baja prioridad, se enfrentarían a recortes graves.

En una reunión de octubre de ese año, Stefanie Smallhouse, presidenta de la Oficina Agrícola de Arizona, denunció los cortes propuestos. Sugirió que las propuestas eran una falta de respeto a los agricultores, en particular para un colono blanco llamado Jack Swilling que, según dijo, de forma heroica había hecho florecer el desierto. “Me resulta irónico que estemos exactamente a 150 años del primer agricultor que comenzó el asentamiento en la zona de Phoenix”, dijo Smallhouse. “Allí no había nadie más. Había reliquias de actividad agrícola de las tribus en el pasado, pero [Swilling] fue prácticamente quien empezó todo”.

Más tarde habló Stephen Roe Lewis en la reunión. Lewis es el gobernador de la comunidad indígena del río Gila, una reserva al sur de Phoenix que alberga a miembros de las tribus akimel o’otham y pee posh. El patrimonio de los akimel o’otham se remonta a la civilización hohokam, que a partir de unos 1.400 años atrás construyó

un sistema masivo de canales de irrigación para atender los cultivos de algodón, maíz y otros vegetales en la zona. Pero en las décadas de 1870 y 1880 se construyeron nuevos sistemas, y el río Gila quedó drenado. Estos sistemas nuevos estuvieron a cargo, principalmente, de agricultores blancos, y además de asolar las granjas de los akimel o’otham y pee posh, provocaron hambrunas. “La historia es importante”, afirmó el gobernador Lewis, y corrigió el relato de Smallhouse sobre que Swilling solo halló “reliquias” de agricultura de las tribus. “Hace más de 1.000 años que cultivamos, y el único momento en que eso se interrumpió fue cuando nos quitaron el agua”.

De hecho, la comunidad indígena del río Gila ha dedicado gran parte de los últimos 150 años a intentar recuperar el agua de la cual sus miembros dependieron durante tanto tiempo. En 2004, un acuerdo aprobado por el Congreso otorgó a la comunidad una cantidad importante de agua del Colorado. Desde entonces, esta ha trabajado activamente para proteger esos derechos. “Estaremos aquí todo el tiempo que sea necesario para hallar soluciones”, dijo Lewis a las partes reunidas en 2018. “Pero lucharemos hasta el final para procurar que no se vuelvan a llevar nuestra agua”.

“Estaremos aquí todo el tiempo que sea necesario para hallar soluciones. Pero lucharemos hasta el final para procurar que no se vuelvan a llevar nuestra agua”.

Un miembro de la tribu cocopah examina la antigua zona de pesca de su tribu en el río Colorado. El cambio climático y las sequías intensas están provocando una escasez de agua crítica en toda la cuenca del río Colorado. Crédito: Pete McBride.

Tal como demuestra ese intercambio, la larga historia de los nativos estadounidenses en la cuenca del río Colorado se suele ignorar en los debates sobre la gestión del recurso, al igual que sus vínculos sociales, culturales y medioambientales con el río. Los comentarios de Lewis indican el compromiso que tienen hoy los dirigentes tribales para cambiar eso. Desde fines de la década de 1970, las tribus de la región han ganado una serie de acuerdos que confirman sus derechos sobre el agua del río Colorado. Hoy, controlan alrededor del 20 por ciento del agua del río. Ante la realidad de la severa escasez en toda la cuenca, se hizo evidente que en toda conversación que ocurra sobre el futuro, las tribus deben ser piezas claves, porque poseen soberanía bajo la Constitución nacional, lo cual les da derecho a gobernarse a sí mismas.

Lo que está en juego no es poco, no solo para las tribus, sino también para todas las personas que dependen del Colorado. Unas 41 millones de personas de siete estados de los Estados Unidos y dos de México usan el agua del río, que irriga más de un millón y medio de hectáreas de tierras agrícolas. Si la cuenca del Colorado fuera un país aparte, sería una de las 10 mayores economías del mundo. Pero las sequías y otros efectos del cambio climático están excediendo la capacidad del río de suplir las enormes demandas que tiene; así, las tribus llegan de forma más directa a la política del río.

Para mejorar la capacidad de las tribus de gestionar el agua y fortalecer su voz en los debates y decisiones sobre gestión de la cuenca, en 2017 varias organizaciones formaron la iniciativa Water & Tribes (WTI, por su sigla en inglés), con financiación del Centro Babbitt para Políticas de Suelo y Agua, un programa del Instituto Lincoln. Ahora, el proyecto también recibe financiación de las fundaciones Walton Family y Catena y otros asociados; lo dirige un grupo diverso de representantes tribales, funcionarios y exfuncionarios estatales y federales, investigadores y grupos conservacionistas, entre otros.

“Si trabajamos juntos, podremos hallar soluciones a estos problemas”, dice Daryl Vigil, miembro del pueblo jicarilla apache y cofacilitador de la WTI. Él dice que es un momento delicado para

las tribus: “Si no nos adelantamos al juego, en términos de apenas un reconocimiento básico de soberanía tribal en el proceso, los riesgos serán inmensos”.

“Nos entusiasma ser parte de esta asociación que evoluciona y crece”, dice Jim Holway, director del Centro Babbitt. “El trabajo que hace la WTI es esencial para la sostenibilidad de la cuenca a largo plazo, y es fundamental para nuestro objetivo de mejorar los vínculos entre la gestión del agua y el suelo”.

Unas 41 millones de personas de siete estados de los Estados Unidos y dos de México usan el agua del río, que irriga más de un millón y medio de hectáreas de tierras agrícolas. Si la cuenca del Colorado fuera un país aparte, sería una de las 10 mayores economías del mundo.

El Centro Babbitt para Políticas de Suelo y Agua

pretende integrar las políticas de suelo y agua para suplir las necesidades hídricas actuales y futuras de las comunidades, las economías y el medioambiente de la cuenca del río Colorado. El Centro Babbitt reconoce que el agua es el alma del oeste de los Estados Unidos, y todos los días se toman decisiones de uso territorial que dan forma al futuro hídrico colectivo. Es esencial coordinar las decisiones de uso de suelo y agua para crear una región sustentable y resiliente. Las comunidades tribales tienen una gran trayectoria en la cuenca del Colorado y un vínculo profundo con el río, y el Centro Babbitt se enorgullece de formar parte de la iniciativa Water & Tribes.

Para obtener más información sobre el Centro Babbitt y la WTI, como oportunidades para ofrecer asistencia técnica o apoyo al programa de Mentoría y Becas de Investigación para Estudiantes de Posgrado Nativos Americanos, comuníquese con Paula Randolph, directora adjunta del Centro Babbitt: prandolph@lincolninst.edu.

Aguas divididas

Las 29 tribus con reconocimiento federal en la cuenca del río Colorado viven en una paradoja desde hace mucho tiempo. En 1908, la Corte Suprema de los Estados Unidos determinó que las tribus tienen derecho a agua para sus reservas. En la jerarquía por orden de llegada de la ley hídrica occidental, la Corte les jugó un poderoso as bajo la manga: determinó que los derechos hídricos de una tribu se basaban en la fecha de creación de la reserva. Dado que casi todas ellas fueron creadas por el gobierno de los Estados Unidos en la segunda mitad del s. XIX, en teoría están en una situación más favorecedora que cualquier otro usuario del río. Al igual que los akimel o'otham y los pee posh, todas las tribus estaban allí desde mucho antes que los colonos no nativos.

Pero cuando los representantes de los siete estados de la cuenca se reunieron en 1922 para redactar el convenio del río Colorado, empujaron a las tribus hacia el fondo. El convenio especifica la división del agua entre California, Arizona, Nevada, Colorado, Wyoming, Utah y Nuevo México, y sentó las bases para una red compleja de acuerdos, leyes y resoluciones judiciales que se conocen de forma colectiva como “la ley del río”, que, básicamente, ignoró a los indígenas (si desea estudiar con mayor profundidad sobre el río y su historia, consulte la edición especial de *Land Lines* de enero de 2019). Si bien el convenio reconoce escuetamente “las obligaciones de los Estados Unidos para con las tribus indígenas del país”, no entra en detalle sobre los derechos hídricos de estas. Como indicó el académico Daniel McCool: “al haber omitido la consideración de los derechos de los indígenas, se dejó sin resolver uno de los problemas más importantes de la cuenca” (McCool 2003).

El escritor e historiador Philip Fradkin llevó esta idea un poco más allá al declarar que “en esencia, el Colorado es un río de blancos”. Pero indicó que los colonos angloamericanos ignoraron a los indígenas bajo su propio riesgo: el problema no resuelto de los verdaderos derechos indígenas sobre el agua del Colorado fue una “espada de Damocles” que pendía sobre el futuro del río (Fradkin 1996).



MAPA DE TRIBUS CON RECONOCIMIENTO FEDERAL EN LA CUENCA DEL RÍO COLORADO

- | | |
|--|--|
| 1 Tribu ute de la reserva Uintah y Ouray | 16 Tribus indígenas del río Colorado |
| 2 Tribu ute del sur | 17 Pueblo yavapai-apache |
| 3 Tribu ute de la montaña Ute | 18 Tribu indígena yavapai-prescott |
| 4 Pueblo jicarilla apache | 19 Tribu tonto apache |
| 5 Pueblo navajo | 20 Tribu apache de la montaña Blanca |
| 6 Tribu zuñi | 21 Tribu apache de San Carlos |
| 7 Tribu hopi | 22 Pueblo yavapai de Fort McDowell |
| 8 Banda de Kaibab de indios paiute | 23 Comunidad indígena pima-maricopa del río Salado |
| 9 Tribu havasupai | 24 Comunidad indígena del río Gila |
| 10 Tribu indígena hualapai | 25 Comunidad indígena ak-chin |
| 11 Banda de Shivwits de la tribu indígena paiute | 26 Tribu indígena quechan |
| 12 Banda de Moapa de indios paiute | 27 Tribu indígena cocopah |
| 13 Tribu de Las Vegas de indios paiute | 28 Pueblo tohono o'odham |
| 14 Tribu indígena de Fort Mojave | 29 Tribu pascua yaqui |
| 15 Tribu indígena chemehuevi | |

Crédito: Centro de Recursos Naturales y Políticas Medioambientales, Universidad de Montana.

Aún no se ha cuantificado todo el alcance de los derechos hídricos de los indígenas. A principios de la década de 1970, las políticas federales tomaron un rumbo radicalmente nuevo y adoptaron el principio de la autodeterminación de las tribus. Así, las tribus negociaron directamente con el gobierno federal para establecer sus derechos hídricos. La comunidad indígena ak-chin de Arizona fue la primera en hacerlo, en 1978; desde entonces, se han negociado 36 acuerdos de derechos hídricos entre tribus, otros titulares de derechos sobre la cuenca y organismos estatales y federales (ver nota de recuadro en página 82). “La aparición de los acuerdos negociados fue una parte importante de la evolución” de los derechos hídricos de las tribus, dice Jason Robison, profesor de leyes en la Universidad de Wyoming. “Pero las características incorporadas también abrieron nuevos caminos”.

Si bien al principio los derechos hídricos de las tribus se consideraban como una necesidad para cultivar en las reservas, los acuerdos del s. XX permitieron a algunas de ellas alquilar sus derechos a usuarios ajenos a la reserva. Esto resultó ser una herramienta para el desarrollo económico y una forma de financiar servicios

básicos para los miembros de las tribus. Para el pueblo navajo de Arizona, Nuevo México y Utah, vincular el agua con el desarrollo económico “se trata de crear una patria permanente, a donde la gente va, se educa y vuelve a casa”, dice Bidtah Becker, miembro de la tribu y abogada que desde hace mucho se involucra en asuntos hídricos como funcionaria del gobierno del pueblo navajo. “Estamos intentando desarrollar una patria próspera a la cual la gente pueda volver, que funcione”.

En muchos casos, las tribus no tienen la infraestructura física para hacer uso del agua asignada. En todo el país, es 19 veces más probable que un hogar nativo estadounidense no tenga cañerías internas, en comparación con un hogar blanco. En el pueblo navajo, es probable que la falta generalizada de servicios hídricos haya sido una de las causas de las terribles pérdidas que tuvo la tribu por COVID-19. En un momento de 2020, el pueblo tuvo la tasa de infección per cápita más elevada de todos los estados del país (Dyer 2020). “Entre 70.000 y 80.000 navajos siguen acarreado el agua [a su hogar] todos los días”, dice Vigil. “En nuestro país, en 2020, aún hay entre 70.000 y 80.000 personas

Los dirigentes tribales Dennis Patch, de las Tribus Indígenas del Río Colorado, izquierda, y Stephen Roe Lewis, de la Comunidad Indígena del Río Gila, a su lado, se reúnen con funcionarios estatales y federales en la represa Hoover en 2019 para firmar el acuerdo del Plan de Contingencia ante Sequías de Arizona. En el fondo se distingue el lago Mead. Crédito: Roberto A. Jackson/Gila River Indian News.



sin conexión a infraestructura hídrica en una pandemia. Es una locura”.

Vigil es el administrador hídrico del pueblo jicarilla apache de Nuevo México. En un acuerdo de 1992 con el Departamento del Interior de los Estados Unidos (DOI, por su sigla en inglés), se asignaron a la tribu casi 50 millones de metros cúbicos de agua al año (unos 50 mil millones de litros), que alquilaban al operador de una central eléctrica a base de carbón. El alquiler ayudó a financiar pagos anuales a miembros de la tribu durante muchos años. Pero a medida que la economía empezó a virar hacia energías ecológicas, los alquileres no se renovaron. “Así, de pronto nos quedamos con el agua del acuerdo almacenada [en un embalse] a unos 65 a 70 kilómetros, sin poder usarla”, dice Vigil.

Añade que, debido a la sequía actual, la tribu podría alquilar su agua a otras partes sin problemas, pero los términos del acuerdo federal le prohíben alquilar agua por fuera de Nuevo México. En cambio, el agua se escapa de entre las manos de la tribu y cae en las manos de otros usuarios. “No hay mecanismos disponibles para sacar el agua de las fronteras del estado”, dice Vigil. “En los últimos dos años, tuvimos unos 37 millones de metros cúbicos de agua sin alquilar que corrieron por el río”.

La capacidad que tienen las tribus de alquilar agua les puede dar ventaja y un estímulo económico. En un acuerdo de 2004 muy peleado, la comunidad indígena del río Gila (GRIC, por su sigla en inglés) adquirió derechos sobre un volumen de agua dos veces superior al de la ciudad de Las Vegas. Usó esos derechos para convertirse en una gran fuerza, muchas veces subestimada, en políticas hídricas y la política general de Arizona. La tribu participó en negociaciones sobre el Plan de Contingencia ante Sequías (DCP, por su sigla en inglés), un acuerdo de varios años para toda la cuenca firmado en 2019, en respuesta a los impactos de las décadas de sequía (Jenkins 2019).

Durante el proceso del DCP, los estados negociaron sus propios acuerdos; en Arizona, la GRIC aceptó dejar parte de su agua en el lago Mead, el embalse que provee de agua a la cuenca baja, y alquilar otra parte al Distrito



Daryl Vigil, cofacilitador de la iniciativa Water & Tribes y administrador hídrico del pueblo jicarilla apache de Nuevo México. Crédito: cortesía de Bob Conrad.

de Reabastecimiento de Agua Subterránea del Centro de Arizona para responder a inquietudes sobre suministros de agua a largo plazo para nuevos desarrollos. Ambos acuerdos podrían otorgar hasta US\$ 200 millones a la tribu.

También tuvieron una participación importante en el DCP las tribus indígenas del río Colorado (CRIT, por su sigla en inglés), una comunidad que incluye tribus mohave, chemehuevi, hopi y navajo en una reserva junto al río en Arizona y California. La comunidad participó, pero no faltó la controversia interna: algunos miembros se oponían al DCP e intentaron retirar a los miembros de su consejo tribal. Al final, la CRIT acordó dejar hasta el 8 por ciento de su asignación anual en el lago Mead durante tres años a cambio de una compensación de US\$ 30 millones del estado de Arizona y una garantía adicional de US\$ 8 millones de un grupo de fundaciones y corporaciones organizadas por la fundación Walton Family y la iniciativa Water Funder.

Las negociaciones del DCP fueron complejas y conflictivas. Al final, para llegar a una resolución se necesitó acercar a tribus, ciudades, agricultores y otras partes interesadas importantes.

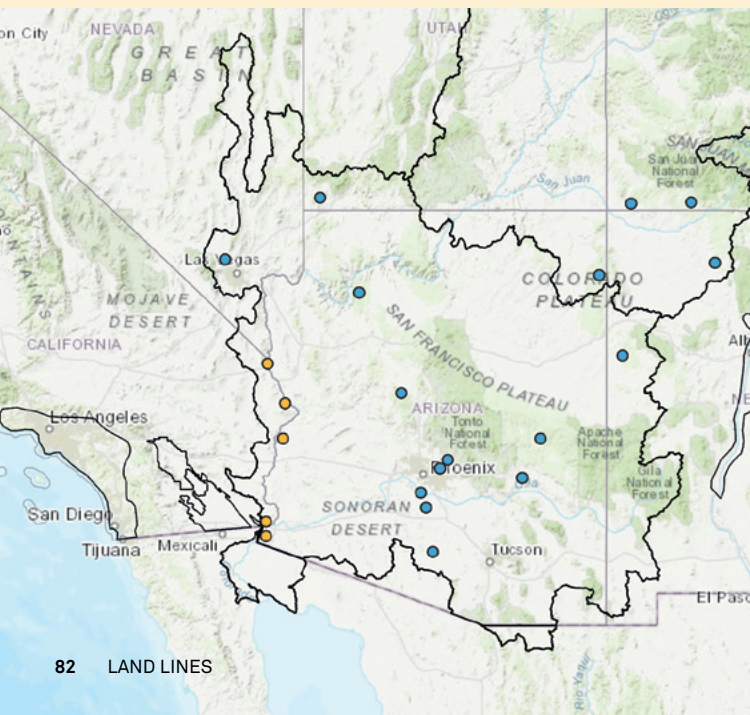
Debido a la sequía actual, la tribu podría alquilar su agua a otras partes sin problemas, pero los términos del acuerdo federal le prohíben alquilar agua por fuera de Nuevo México. En cambio, el agua se escapa de entre las manos de la tribu y cae en las manos de otros usuarios.

LA RELACIÓN ENTRE LAS ASIGNACIONES ESTATALES Y TRIBALES

Cuando una tribu adquiere el derecho de usar o alquilar cierta cantidad de agua del río Colorado, esa agua se considera como parte de la asignación del estado donde se basa la tribu. Dado que los estados tienen asignaciones individuales de agua bajo las leyes y los acuerdos que rigen al río, los nuevos acuerdos hídricos de las tribus reducen la cantidad de agua disponible para los usuarios de ese estado. Antes, cuando no se usaban las asignaciones tribales de agua, esta quedaba en el sistema para que la usaran otras partes. Este problema es particularmente grave en Arizona, donde tienen reservas 22 de las 29 tribus de la cuenca. Los derechos hídricos de muchas tribus aún no se reconocen y no están cuantificados, resulta lógico que estas y otras partes interesadas sientan ansiedad sobre la disponibilidad del agua en el futuro, con la cuenca asolada por las sequías, y pretendan hallar formas de trabajar en conjunto para garantizar un futuro sostenible.

Para acceder a resúmenes de políticas, informes y otros materiales elaborados por la iniciativa Water & Tribes, visite www.naturalresourcespolicy.org/projects/water-tribes-colorado-river-basin.

Mapa de derechos resueltos sobre agua superficial para las tribus de la cuenca del río Colorado, acordados mediante litigio (en naranja) y negociación (en azul). Crédito: "The Hardest Working River in the West", StoryMap del Centro Babbitt, www.lincolinst.edu/research-data/data/co-river-storymap.



Salvar la brecha

Desde su concepción, la WTI pretendió mejorar la capacidad de las tribus de promover sus intereses y una gestión sostenible del agua en la cuenca mediante la resolución colaborativa de problemas. “Estamos caminando sobre una cuerda floja”, dice Matt McKinney, quien cofacilita la iniciativa con Vigil. McKinney es mediador desde hace mucho tiempo y dirige el Centro de Recursos Naturales y Políticas Medioambientales en la Universidad de Montana. “Por un lado, es bastante fácil vernos como defensores de las tribus, y lo somos. Pero el marco más amplio es que defendemos un proceso justo, equitativo y efectivo para resolver problemas y tomar decisiones”.

“El éxito de los acuerdos hídricos para las tribus se ha basado en las relaciones de las personas que se reúnen”, dice Margaret Vick, abogada de las tribus indígenas del río Colorado. “Y la iniciativa Water & Tribes hizo que aumentara la [cantidad de] gente en la reunión”. Hoy, la WTI está trabajando para alejarse de las negociaciones estrechas de acuerdos hídricos individuales y acercarse a una conversación mucho más amplia que abarque a toda la cuenca: las pautas actuales de gestión del río vencerán a fines de 2026, y pronto se acordarán otras nuevas para las próximas décadas.

La Oficina de Recuperación de los Estados Unidos (USBR, por su sigla en inglés), la división del DOI que administra el Colorado y otras vías fluviales del oeste, está revisando las negociaciones y operaciones de los últimos quince años a fin de prepararse para la próxima ronda. “Necesitamos un proceso de renegociación más inclusivo”, dice Morgan Snyder, funcionario sénior del programa de medioambiente de la fundación Walton Family. “Esta es la oportunidad de influir en los próximos 25 años de gestión hídrica en la cuenca”.

Para anticiparse al proceso de renegociación, en 2019 McKinney y Vigil realizaron entrevistas con más de 100 personas, entre ellas dirigentes de tribus, gestores hídricos y otras personas vinculadas con asuntos hídricos en la región, para identificar los problemas importantes de la



Vista aérea de una parte de la reserva indígena mohave, de 13.000 hectáreas; cerca de la mitad se usa para cultivar algodón, alfalfa y otras plantas. Crédito: Observatorio de la Tierra/NASA.

cuenca y buscar modos de promover la resolución colaborativa de problemas, en particular la participación de las tribus en las decisiones acerca del río. La WTI realizó talleres con miembros de tribus y otras partes interesadas de toda la cuenca para identificar estrategias y así aumentar la participación de las tribus y otros participantes.

“Muchas de las personas entrevistadas creen que es momento de ir más allá de administrar el río como un sistema de plomería e ingeniería que provee de agua a ciudades y granjas, pensar en un sistema más holístico e integrado que responda mejor a múltiples necesidades e intereses, como por ejemplo valores sagrados y culturales de las tribus, valores ecológicos y recreativos, y la integración de decisiones sobre la gestión del suelo y el agua”, escribieron McKinney y Vigil. “Aquí, la intención es articular una visión holística e integrada y luego progresar hacia esa visión de forma gradual en determinado lapso . . . y pasar de un sistema centrado en el uso del agua a la gestión de la cuenca” (WTI 2020).

La WTI está publicando una serie de resúmenes de políticas para concientizar, ayudar a comprender mejor y catalizar conversaciones; los temas abarcan desde la función permanente de las tribus en la cuenca hasta una visión de sostenibilidad para todo el sistema. También está ayudando con el desarrollo de un plan estratégico a Ten Tribes Partnership, una coalición creada en

1992 para aumentar la influencia de las tribus en la gestión del agua del río Colorado.

Pero no será fácil cambiar la índole de las negociaciones sobre la gestión hídrica, y ni hablar de la índole de la gestión hídrica en sí. “Al igual que cualquier otro proceso muy complicado, se debe hallar un modo de desglosarlo”, dice Colby Pellegrino, gerente general adjunto de la Autoridad del Agua del Sur de Nevada, que abastece a Las Vegas y sus suburbios. “Hay que abordar la ley del río Colorado y todos los problemas interrelacionados de a un bocadito a la vez. Esto es problemático si distintos grupos interesados tienen opiniones discrepantes sobre el alcance de las negociaciones”.

Algunas tribus se han frustrado por lo difícil que les resulta hacerse oír, a pesar de que son naciones soberanas. “No somos ‘partes interesadas’”, dice Vigil. “Siempre nos meten en la misma bolsa que las organizaciones sin fines de lucro, grupos conservacionistas. Pero, ‘No, somos soberanos’”.

“No somos ‘partes interesadas’”, dice Vigil. “Siempre nos meten en la misma bolsa que las organizaciones sin fines de lucro, grupos conservacionistas. Pero, ‘No, somos soberanos’”.

Los gobiernos estatales y el federal también han dado traspies importantes. En 2009, la USBR lanzó un estudio importante para evaluar la oferta y demanda actuales y futuras en el río (USBR 2012), pero no se incluyó a las tribus en ese proceso con la relevancia debida. La oficina encargó un estudio de asignaciones hídras a las tribus solo tras ser presionada por varias de ellas; se hizo con Ten Tribes Partnership y se publicó años más tarde (USBR 2018). El estudio resume las barreras que impiden que las tribus desarrollen sus derechos hídras por completo y analiza los posibles impactos de que lo hagan, en particular para otros usuarios que ahora dependen del agua que las tribus no usaron durante mucho tiempo. Y en 2013 los estados de la cuenca y el gobierno federal comenzaron los debates sobre el Plan de Contingencia ante Sequías sin notificar a las tribus.

“Los estados ignoraron el uso y los derechos hídras de las tribus desde el convenio de los 20”, dice Vick. “El [estudio de oferta y demanda] fue un proceso que surgió de los estados; estos no comprendían los derechos hídras de las tribus y casi no se involucraron siquiera para pensar qué ocurre dentro de la reserva en lo que respecta al uso del agua. Ya no podemos [hacer esto], porque se debe comprender todo para poder administrar la sequía de 20 años que hay ahora”.

Un desafío básico, pero esencial, aún no resuelto es hallar una forma común de comprender y debatir los asuntos relacionados con el río. Anne Castle, exsubsecretaria de agua y ciencia del DOI, responsable de la USBR entre 2009 y 2014, hoy es miembro del equipo de liderazgo de la WTI. “El desafío es que no solo estamos hablando de sumar personas (representantes de las tribus) a las reuniones”, dice. “Esos representantes de las tribus también incorporan distintos valores. Nunca habíamos lidiado de verdad con esos valores culturales, espirituales y ecológicos en estos tipos de debates”.

Un monumento en el Parque Nacional del Gran Cañón recuerda a las visitas: “Para las tribus, el cañón es su hogar”. En la cuenca del río Colorado hay 29 tribus con reconocimiento federal. Crédito: Dmitry Petrakov/Alamy.

Castle añade que sortear esa brecha es un proceso lento. “Los gestores hídras estatales hablan el mismo idioma desde hace tanto tiempo . . . que es difícil exponerse a una forma distinta de hablar sobre el agua”, dice. “Pero lo opuesto también es cierto: [a los representantes de las tribus] les lleva mucho tiempo de sentarse en reuniones y oír para comprender cómo los afectará lo que están diciendo los gestores hídras estatales”.

No queda muy claro cómo las tribus podrían tener una opinión más sustancial en las decisiones acerca del futuro del río. Una propuesta es crear un equipo soberano de revisión que incluya representantes estatales, federales y tribales.



Qué sigue

Las renegociaciones venideras “son un punto de inflexión muy importante acerca de cómo los estados de la cuenca y el gobierno federal tratarán la soberanía de las tribus sobre la cuenca de ahora en adelante”, dice Robison, de la Universidad de Wyoming. “Cuando se planee ese proceso, podremos ver hasta qué punto están apartando de nuevo a las tribus a los márgenes. Hasta qué punto los altos cargos federales y de los estados de la cuenca de verdad no tienen intenciones de seguir pateando el asunto”.

Varios organismos hídricos grandes están aportando fondos a la iniciativa Water & Tribes, lo cual es una señal de esperanza para la posible colaboración; algunos de ellos son la Autoridad del Agua del Sur de Nevada, Denver Water, el Distrito de Irrigación de Imperial (CA), el Distrito Metropolitano de Agua del Sur de California y el Proyecto de Arizona Central. Además, The Nature Conservancy y otros grupos ambientalistas han apoyado convocatorias de la WTI.

No queda muy claro cómo las tribus podrían tener una opinión más sustancial en las decisiones acerca del futuro del río. Una propuesta que surgió de las entrevistas de 2019 de la WTI en toda la cuenca es crear un equipo revisor soberano que incluya representantes estatales, federales y tribales, quizás con el complemento de un consejo asesor de representantes de las 29 tribus de la cuenca.

No importa cómo se estructuren las negociaciones, los riesgos son muchos para todas las partes involucradas. Si bien parece haber un compromiso general con el consenso y la colaboración, en el fondo del empeño hay una tensión fundamental. McKinney indica: “Uno de los intereses fundamentales de las tribus es desarrollar y usar sus derechos hídricos. Ese interés parece ser el extremo opuesto de los intereses actuales de los estados de la cuenca y los objetivos del DCP, que se centran en usar menos agua”. Históricamente, el agua que no usaban las tribus terminaba en manos de entidades externas; así, en algunos casos, dichas entidades podían excederse de su asignación. Ahora, en un momento de sequía a largo plazo y cambio climático, hay cada



Ivy Ledezma, de las Tribus Indígenas del Río Colorado, en la reserva tribal Ahakhav, una zona de conservación de 507 hectáreas establecida junto al río en 1995 en Parker, Colorado. Crédito: Alexis Kubhander/Cronkite News.

vez menos agua para repartir. “Es evidente”, dice McKinney, “que la cuenca se enfrenta a conversaciones y elecciones complicadas”.

Para muchas tribus, la elección es clara. “Debemos desarrollar nuestros derechos hídricos”, dice Crystal Tulley-Cordova, principal hidróloga del Departamento de Recursos Hídricos del pueblo navajo. “No deberían exigirnos que renunciemos a nuestro desarrollo”.

Uno de los problemas más conflictivos se centra en la posibilidad de que las tribus alquilen el agua a usuarios por fuera de las fronteras de su reserva. Permitir a las tribus alquilar el agua (o no) es una de las fuentes principales de ventaja que tienen los estados individuales sobre las tribus que están dentro de sus fronteras. “Dado que el estado en que se encuentra la reserva administra los derechos hídricos de las tribus, estas deben trabajar con los funcionarios estatales y otros usuarios para hallar soluciones que beneficien a todas las partes y equilibren las necesidades y los intereses”, dice McKinney.

Vigil concuerda, y enfatiza que el derecho de una tribu de hacer lo que quiera con su agua, ya sea usarla para agricultura o desarrollo económico en tierras propias, o alquilarla a otros usuarios, es un axioma clave del principio de autodeterminación codificado en las políticas federales desde los 70. “El núcleo de esto son los conceptos básicos de poder determinar nuestro propio futuro”, dice Vigil. “Y para mí, eso es la soberanía”.

Hallar puntos en común

La WTI ya está ayudando a las tribus a acercarse al tipo de solidaridad que dificultará que cualquier entidad ignore su voz colectiva. Hace poco, 17 dirigentes tribales se unieron para enviar una carta al DOI sobre la próxima etapa de las negociaciones. “Cuando las tribus participan en los debates y acciones importantes sobre el río Colorado, podemos contribuir (como ya lo hemos hecho) con las soluciones creativas necesarias en una época en la que el agua es cada vez más escasa”, decía la carta. “Creemos que la comunicación frecuente, de preferencia cara a cara, es adecuada y constructiva”.

“La ‘ley del río’ siempre evoluciona”, dice Holway, del Centro Babbitt. “Confío en que podremos incorporar mejor las perspectivas y los intereses de una comunidad más amplia en los debates futuros sobre la gestión del río Colorado. Ante una mayor escasez del agua, será esencial contar con una mayor base de partes involucradas. También tengo la esperanza de que podamos ver una voz tribal más fuerte en el Departamento del Interior de los Estados Unidos” (al momento de la publicación, el presidente electo Joe Biden había nominado a la representante Deb Haaland, de Nuevo México, para ser secretaria del interior; Haaland sería la primera nativa de los Estados Unidos en estar a cargo del organismo y la primera secretaria nativa de los Estados Unidos en el gabinete).

Según McKinney, el principio que rige a la WTI es “seguir forjando la cultura de colaboración en la cuenca y centrarse en los puntos en común, crear una sensación de ímpetu al trabajar en el 80 por ciento de los asuntos en los que los dirigentes tribales y otros pueden estar de acuerdo, y luego regresar y abordar esas diferencias”.

Ese enfoque en los puntos en común está ayudando a crear vínculos más fuertes, no solo dentro de las tribus, sino también entre las tribus y la comunidad establecida que gestiona el agua. “Uno de los mejores aspectos de la iniciativa Water & Tribes es que intenta crear una red de gente que puede apoyarse entre sí”, dice Colby Pellegrino. “Es crear un tejido para que la gente pueda cruzar, en vez de una cuerda floja”. □

Matt Jenkins es un escritor independiente que ha colaborado con *New York Times*, *Smithsonian*, *Men's Journal* y muchas otras publicaciones.

REFERENCIAS

Dyer, Jan. 2020. “Practicing Infection Prevention in Isolated Populations: How the Navajo Nation Took on COVID-19”. 17 de agosto. *Infection Control Today* 24(8). <https://www.infectioncontroltoday.com/view/how-the-navajo-nation-took-on-covid-19>.

Fradkin, Philip. 1996. *A River No More: The Colorado River and the West*. Berkeley, CA: University of California Press.

Jenkins, Matt. 2019. “Más allá de la sequía: La búsqueda de soluciones ante el impacto climático sobre un río legendario”. *Land Lines*. Enero. <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/beyond-drought>.

McCool, Daniel. 2003. *Native Waters: Contemporary Indian Water Settlements and the Second Treaty Era*. Tucson, AZ: University of Arizona Press.

USBR (Oficina de Recuperación de los Estados Unidos). 2012. *Colorado River Basin Water Supply and Demand Study*. Washington, DC: Departamento del Interior de los Estados Unidos. <https://www.usbr.gov/lc/region/programs/crbstudy/finalreport/index.html>.

———. 2018. *Colorado River Basin Ten Tribes Partnership Tribal Water Study Report*. Washington, DC: Departamento del Interior de los Estados Unidos. <https://www.usbr.gov/lc/region/programs/crbstudy/tws/finalreport.html>.

WTI (Water & Tribes Initiative). 2020. “Toward a Sense of the Basin”. Missoula, MT: Centro de Recursos Naturales y Políticas Medioambientales de la Universidad de Montana. <https://naturalresourcespolicy.org/docs/colorado-river-basin/basin-report-2020.pdf>.



PONER EL FOCO EN NUESTROS CENTROS

Centro para la Inversión Comunitaria

El Centro para la Inversión Comunitaria (CCI, por su sigla en inglés) trabaja para superar la falta de inversión y mejorar las oportunidades a fin de que todas las personas tengan una oportunidad justa de tener una vida saludable y productiva. El CCI, fundado en 2017, ayuda a las comunidades a allanar el camino para recibir inversiones que las acerquen a sus metas. Para lograrlo, ayuda a los dirigentes a usar el marco de absorción de capital para aclarar prioridades locales, incorporar instituciones que podrían ayudar a obtener buenos resultados, desarrollar un proceso de inversiones para alcanzar esa visión y cambiar políticas y prácticas para crear un entorno de financiamiento más solidario.

Para obtener más información, visite
www.centerforcommunityinvestment.org

Concebir la resiliencia ante el cambio climático

Expertos de la red del Instituto Lincoln responden a la pregunta: **Si en 2021 pudiera implementar una solución basada en el suelo que tenga un impacto considerable en el cambio climático, ¿cuál sería?**



Robin Bronen

Directora ejecutiva del Instituto para la Justicia de Alaska; miembro del Comité Director de Climigration Network

Devolver las tierras robadas a los pueblos originarios y eliminar las fronteras y los límites que dividen y separan los ecosistemas de los cuales dependemos. Los pueblos originarios conservan la biodiversidad del planeta desde hace milenios. El 25 por ciento del suelo que ellos ocupan en el planeta coincide con el 40 por ciento de las zonas naturales protegidas y los territorios que aún no están dañados. Según los estudios realizados por el Banco Mundial, estos territorios albergan el 80 por ciento de la biodiversidad del planeta. En los Estados Unidos, el colonialismo de asentamientos creó estructuras legales e institucionales que echaron y reubicaron por la fuerza a poblaciones originarias de sus tierras tradicionales y reestructuraron sus tierras como propiedad y como recurso. La repatriación de estas tierras a los pueblos originarios, en su calidad de administradores de estas tierras que hoy se denominan Estados Unidos, ayudaría a rectificar esta injusticia. Al eliminar la construcción social de las fronteras y los límites que dividen el suelo de forma artificial y quitar esas líneas invisibles, los ecosistemas y la biodiversidad de los cuales depende la humanidad podrían prosperar al mismo tiempo que la crisis climática transforma la red de la vida.

Cortesía de Robin Bronen.



Kongjian Yu

Fundador y presidente de Turenscape; colaborador de Nature and Cities

La solución más efectiva y holística para el cambio climático son los “suelos esponja”. Esta solución basada en el suelo expande el concepto de “ciudades esponja”, que usa infraestructura verde para absorber agua pluvial y combatir la contaminación en zonas urbanas. Con ella, se puede retener agua de lluvia en la fuente, detener su curso cuando fluye y usarse de forma flexible en su salida (ya sea un río, lago u océano). Esta alternativa es totalmente opuesta a las soluciones convencionales de ingeniería de uso extendido en todo el planeta, en particular en países en vías de desarrollo con monzones: hacer diques en los ríos para crear grandes embalses, canalizar agua con muros antiinundación de concreto, construir drenajes de concreto en la ciudad y bombear el agua hacia afuera. La infraestructura gris consume grandes cantidades de cemento y crea grandes cantidades de emisiones de carbono, sofoca los ecosistemas más productivos con la mayor biodiversidad y los hacen menos resilientes.

Los suelos esponja consisten en la generación de porosidad en paisajes vastos y montañosos que sufren erosión; la creación de “campos esponja” en forma de estanquecitos en tierras agrícolas donde la escorrentía contamina los ríos y lagos cercanos; y la creación de ciudades esponja. El concepto de suelo esponja significa usar con prudencia el cemento para ingeniería hidrológica y el pavimento en zonas urbanas. También significa quitar los muros antiinundación de concreto y los diques de vías fluviales para restaurar el hábitat, reabastecer agua subterránea, obtener vegetación frondosa y promover otros beneficios. Los suelos esponja son una solución eficiente y poco costosa que fortalecerá la capacidad de resistencia del suelo ante el cambio climático.

Cortesía de la Sociedad Estadounidense de Arquitectos Paisajistas.



Linda Shi

Profesora adjunta de Planificación Regional y de Ciudades, Universidad Cornell; disertante de la beca a la investigación C. Lowell Harriss entre 2015 y 2016

Los Estados Unidos necesitan un plan nacional de adaptación climática que incluya una estrategia de uso y desarrollo del suelo. Las labores relacionadas con la eliminación del dióxido de carbono y las energías renovables, como biocombustibles y paneles solares, tendrán un gran impacto en el uso del suelo rural. Si no se logra descarbonizar, se escalarán los impactos climáticos, la migración causada por el clima y los nuevos entornos de injusticias en forma de oasis climáticos y asentamientos informales. El creciente conflicto político urbano y rural ya refleja las desigualdades espaciales y socioeconómicas, cuyas raíces son la extracción de recursos y personas rurales para los procesos de urbanización, dinámicas que la crisis climática puede exacerbar. Las respuestas del mercado no serán suficientes a escala, no apuntarán a geografías que puedan admitir crecimiento de forma sostenible ni permitirán una transición climática justa. Por lo tanto, la magnitud de las acciones necesarias para afrontar la crisis climática exige una nueva arquitectura nacional de políticas de suelo. Esto incluye: (1) identificación de geografías, con base en la ciencia y en la igualdad, donde se deban aplicar el crecimiento y las inversiones del futuro; (2) políticas fiscales, de inversión y de subsidios que permitan a los gobiernos locales responder a los efectos del cambio climático, en vez de cargarlos con mandatos sin financiamiento o medidas punitivas; y (3) reformas legales a regulaciones bancarias y organizativas que expandan los modelos de posesión cooperativa y ayuden a aumentar el control comunitario de las viviendas y el suelo para retener y crear riquezas locales.

Cortesía de la Universidad Cornell.



Alan Mallach

Miembro sénior del Centro para el Progreso Comunitario; autor de *Regenerating America's Legacy Cities*

La zonificación de los barrios periféricos de los Estados Unidos propició un entorno suburbano dominado por casas unifamiliares grandes en lotes extensos, y amplias zonas (que suelen estar vacantes) de uso industrial y de oficinas. Así, se promovió un patrón autodependiente de población y centros de empleo muy dispersos que, a su vez, ocasionó mayores emisiones por viajes en vehículo, además de uso de energía para iluminación, calefacción y refrigeración. También restringió la construcción de viviendas, exacerbó los problemas de capacidad de pago y causó que millones de trabajadores de ingresos más bajos hicieran viajes largos todos los días para ir de los centros urbanos a su empleo en los suburbios. Las soluciones son directas y no requieren que se deshaga la zonificación de viviendas unifamiliares. Los estatutos de zonificación de los estados deberían exigir a los municipios que admitan departamentos y estructuras complementarios en zonas de viviendas unifamiliares siempre que sea posible desde un punto de vista de salud y seguridad; permitan viviendas multifamiliares en corredores comerciales y en zonas industriales o de oficinas; y rezonifiquen predios vacantes que fueron salteados para viviendas multifamiliares (en casi todos los suburbios del país hay decenas de ellos). Una mayor densidad residencial en corredores y núcleos de uso mixto, a su vez, aumentará en gran medida las oportunidades para soluciones de transporte eficientes y rentables. Ampliar y diversificar las opciones de vivienda en suburbios que ya están muy desarrollados es responder a necesidades de vivienda insatisfechas y reducir la presión para que los subterráneos se expandan hacia afuera. De esta manera, los suburbios en sí serán más sostenibles ante cambios demográficos, ante la demanda de viviendas y ante futuros impactos climáticos.

Cortesía de Next City.



Sivan Kartha

Científico sénior en el Instituto Ambiental de Estocolmo; asesor en el programa climático del Instituto Lincoln

En una encuesta a 64 países, se calculó que los bosques que pertenecen a pueblos originarios y comunidades forestales en conjunto contienen el equivalente a alrededor de un billón de toneladas de dióxido de carbono, lo cual equivale a más de tres décadas de emisiones por uso de combustibles fósiles en todo el mundo. Además, estas tierras son de las más ricas en biodiversidad y albergan recursos vitales de agua potable. Sin embargo, los derechos territoriales de quienes viven en esos bosques no suelen estar reconocidos formalmente. Los países con abundantes bosques suelen tener legados colonialistas: las tierras y los recursos se tomaron por la fuerza en detrimento de las comunidades locales. Aún se conservan derechos a la propiedad seculares y regímenes de tenencia de suelo que, originalmente, se establecieron para fines impositivos y de extracción, lo que acrecentó el deterioro constante de los recursos de los bosques. Cada vez más investigaciones demuestran que, cuando los derechos territoriales se reconocen formalmente y se salvaguardan por medios legales, los pueblos originarios y las comunidades locales pueden proteger recursos comunes mediante prácticas informales y acciones colectivas que evitan la deforestación, preservan la biodiversidad y protegen servicios de ecosistemas, como enriquecimiento del suelo y salud de las cuencas. Por el contrario, si se imponen regímenes convencionales de propiedad privada, pueden surgir nuevos problemas, se dispara la especulación territorial y se desafían las normas culturales locales. Al establecer derechos de tenencia territorial seguros para los pueblos originarios y las comunidades rurales, se podrían preservar mejor los recursos de los bosques del mundo, que se están reduciendo. A la vez, se podría salvaguardar el sustento del cual dependen cientos de millones de residentes.

Cortesía de Sivan Kartha.



Tamika Butler

Asesora de entornos construidos e igualdad en TLB Consulting; oradora invitada en el Instituto de Planificadores de Grandes Ciudades

Para 2021, lo que anhelo es que el aumento de atención, debates y asignación de recursos con relación a la lucha contra el racismo, la supremacía blanca y los movimientos antinegros no desaparezcan con el cambio de año y con el esfuerzo de la gente por “volver a la normalidad”. No debería alcanzar con solo estar mejor de cómo estamos ahora. Como persona negra, con solo ver las estadísticas sabría que la antigua normalidad implicaba que mi vida era prescindible. Como persona negra, también sé que en esta nueva normalidad, con solo ver cualquier estadística sobre COVID-19, crímenes de odio o racismo medioambiental, sabría que mi vida sigue siendo prescindible. Además de que no alcanza, “volver a la normalidad” no tendrá un impacto significativo sobre el cambio climático. Por el contrario, anhelo que quienes están en el poder examinen a quiénes están oyendo y financiando cuando se trata de soluciones basadas en el suelo.

Las ideas, soluciones e indagaciones para combatir el cambio climático con soluciones basadas en el suelo deberían centrarse en procurar que escuchemos a las personas negras, representantes de pueblos originarios y otras personas racializadas y miembros de grupos históricamente oprimidos que desde hace mucho lideran el cambio climático, la sustentabilidad y la lucha por proteger a la humanidad. Todas las soluciones para el cambio climático deberían centrarse en la idea de que en 2021 debemos dejar de matar a la gente negra, de pueblos originarios, y a otras personas de color.

Cortesía de Tamika Butler.



Melinda Lis Maldonado

Abogada en la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo; instructora en el Instituto Lincoln/ América Latina y el Caribe



Frederick Steiner

Decano en la Facultad de Diseño Stuart Weitzman de la Universidad de Pensilvania; coeditor de *Design with Nature Now*

Implementar cargos por desarrollo con componentes medioambientales podría tener un impacto considerable en el cambio climático. Se trata de permisos urbanos o de construcción que tienen en cuenta aspectos hídricos y de vegetación para ejercer derechos básicos o adicionales de construcción. Para ilustrar el último caso, añadir suelo para espacios urbanos verdes a cambio de un aumento de densidad podría ser un cargo adicional. Estas herramientas de planeamiento urbano podrían financiar la adaptación y la mitigación ante el cambio climático porque podrían generar recursos a nivel local para financiar la conservación o implementación de infraestructura verde y azul en espacios públicos y privados. Se priorizarían las soluciones basadas en la naturaleza. La naturaleza puede ofrecer soluciones más asequibles a largo plazo y más beneficiosas para humanos y ciudades que las que solo usan infraestructura gris. Al mismo tiempo, dichas soluciones pueden funcionar como medidas de mitigación y adaptación.

En general, estos requisitos se deberían aplicar en el mismo lugar donde se construye, en forma de drenaje sostenible, reforestación o espacios verdes. En casos excepcionales, implicarían financiar infraestructura verde en otro lugar. Se pueden adjuntar condiciones medioambientales a derechos de construcción de distintas formas, según los efectos locales del cambio climático y la magnitud del proyecto de desarrollo urbano. El planeamiento urbano, la ley y la regulación de la propiedad privada tienen una función importante frente al cambio climático.

Cortesía de Melinda Lis Maldonado.

Mientras trabajamos para promulgar políticas efectivas, debemos cambiar el modo de sentir y pensar el cambio climático y adaptar nuestro estilo de vida en consecuencia. Cualquier persona que lea esto debería hacer una lista con 365 actividades personales que afectan el cambio climático y comprometerse a reemplazar una por día con una acción que mitigue el cambio climático o se adapte a él. Si comparten la promesa en redes sociales, podrían alentar a familiares, amigos y seguidores a hacerlo mismo. Todas estas acciones se vinculan con el suelo, el agua y la energía. Por ejemplo:

~~usar una fotocopidora~~ plantar un árbol
~~construir un patio~~ hacer un jardín
~~conducir un automóvil~~ salir a caminar
~~quejarse de los políticos~~
 llamar y escribir a representantes
~~encargar un libro en línea~~ visitar una librería local
~~comprar productos agrícolas importados~~
 cultivar un tomate
~~llevar ropa a la lavandería~~ aprender a planchar
~~asar carne~~ comer un grillo
~~ir en avión a una conferencia~~
 organizar un evento por Zoom
~~encender el aire acondicionado~~ abrir una ventana
~~cortar el césped~~ plantar flores nativas
~~actualizar el plan del cable~~ observar aves

y así durante 353 días más.

Cortesía de la Universidad de Pensilvania.



Astrid R. N. Haas

Directora de políticas
en el Centro Internacional
de Crecimiento

Desde una perspectiva gubernamental, implementar soluciones basadas en el suelo en mi país, Uganda, es un desafío en sí mismo. Esto se debe, en parte, a que la Constitución y todos los instrumentos legislativos subsiguientes relativos al suelo indefectiblemente otorgan el suelo a la gente. Además, Uganda tiene varios sistemas de tenencia coexistentes, y a la vez escasa capacidad administrativa para delinear cada uno de ellos o documentar la posesión. Esta situación limita la capacidad del gobierno de implementar soluciones basadas en el suelo que destraban el valor público. Por lo tanto, es en este contexto que en 2021 yo pensaría en el reajuste de suelo como en un enfoque totalmente práctico y la solución basada en el suelo más viable. En particular en zonas urbanas, esta herramienta tiene un potencial enorme [se trata de un modelo en que los propietarios reúnen sus propiedades para concretar un proyecto de redesarrollo]. Por ejemplo, al trabajar a nivel local, se podría determinar la tenencia y la propiedad del suelo y lograr que la comunidad adquiriera predios agrupados para ejecutar desarrollos de mayor densidad. Hay cada vez más evidencia de que las ciudades con mayor densidad son más ecológicas y más eficientes con respecto al cambio climático. Por lo tanto, esta solución tendría un impacto importante no solo en la eficacia del modo en que se pueden gestionar las ciudades de Uganda (en particular en lo que respecta a proveer servicios públicos), sino también en el cambio climático.

Cortesía de IGC.



Larry Clark

Director de iniciativas
estratégicas en la
Asociación Internacional
de Funcionarios Tasadores

Soy un valuador con 40 años de experiencia en tres jurisdicciones locales; escribo artículos, doy conferencias y enseño valuación masiva en muchas partes de los Estados Unidos y el mundo. Gracias a mi vínculo con personas de todas partes del mundo, logré entender los problemas que conlleva el cambio climático. Una de las realidades es que los recursos hídricos están mal distribuidos en los 50 estados. El cambio climático exacerba esa situación porque provoca sequías en una parte del país, y en otra el aumento de temperatura provoca lluvias intensas e inundaciones. Por lo tanto, mi deseo sería desarrollar una red nacional de embalses y sistemas de distribución para recolectar y redistribuir las precipitaciones en todo el país. Se requeriría un esfuerzo de alcance similar al sistema federal de autopistas que comenzó con el presidente Eisenhower, que debería regir un organismo regulador que priorice las necesidades humanitarias por sobre las agrícolas y comerciales. Los sistemas de recolección deberían ubicarse en las zonas inundables actuales y previstas para el futuro, así como en las de escorrentía natural, para que el agua rellene embalses y luego se distribuya a sistemas hídricos municipales que la necesiten.

Cortesía de IAAO.



Forster Ndubisi

Profesor de arquitectura paisajística y planeamiento urbano en la Universidad Texas A&M; autor de *Ecology in Urban Design and Planning*

Las soluciones ante el cambio climático exigen que volvamos a pensar los fundamentos de nuestras relaciones éticas con el suelo. Propongo que iniciemos el proceso de reflexión crítica sobre nuestras obligaciones éticas para con el suelo y en 2021 adoptemos la ética ecocéntrica con base en el lugar (PBEE, por su sigla en inglés) como una solución para el cambio climático. La adopción de la PBEE mediante educación de inmersión a largo plazo estipula la conducta ética y las obligaciones morales que deberían adoptar diseñadores y planificadores al abordar los desafíos del cambio climático. La PBEE se basa en la interdependencia entre la gente y los procesos biofísicos [de la naturaleza], que plantea una dependencia mutua entre ambos componentes para que puedan seguir existiendo. El resultado indefectible de la interacción humana con los procesos naturales es cierto deterioro de los recursos y procesos naturales [capital natural], como paisajes que ofrecen servicios vitales de ecosistemas. Por lógica, la PBEE establece el mandato moral de preservar el capital natural cuando sea posible; conservarlo cuando se demuestre un grado justificable de uso; reabastecerlo mediante restauración natural de ecosistemas deteriorados; minimizar el alcance de la huella humana; reducir el uso de carbono y adoptar de forma activa la administración medioambiental. Para combatir el cambio climático con eficacia, la PBEE utiliza los conocimientos ecológicos como un proceso para comprender la interdependencia entre el ecosistema humano y el natural. A su vez, los conocimientos ecológicos funcionan mejor si se usa un proceso de ideas que considere los sistemas y el diseño, y si se colabora de forma participativa para crear soluciones que mitiguen el cambio climático y se adapten a él.

Cortesía de la Universidad Texas A&M.



Cintia Fernandes

Abogada de la Municipalidad de Curitiba, Brasil; instructora en el Instituto Lincoln/ América Latina y el Caribe

Teniendo en cuenta los impactos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19, se necesitan soluciones tanto locales como metropolitanas para prevenir impactos no deseados en el medioambiente, como la contaminación, la acumulación de basura y la reducción de áreas verdes. Las ciudades deben tener conectividad, pensamiento sistémico y sostenibilidad metropolitana. Las ciudades deben implementar tanto una economía circular como una tributación circular, para fortalecer los impuestos inmobiliarios y ambientales, y permitir respuestas locales más rápidas, efectivas y eficientes. Estos sistemas también pueden propiciar una reducción de la corrupción, una mejor calidad de vida y la mitigación de los cambios climáticos. Con el objetivo de lograrlo, proponemos un impuesto circular, una herramienta fiscal inteligente para la construcción y el desarrollo de ciudades y regiones metropolitanas. Esto implica el fortalecimiento de la tributación inmobiliaria (impuesto predial, tributación diferenciada por uso y ubicación, impuesto a las mejoras) y de los impuestos ambientales (tasas de recolección y reciclaje de basura, impuesto sobre amenazas ambientales metropolitanas, aplicación del principio de quien contamina paga). Un impuesto circular fortalecería la planificación y la gestión urbana sostenible y es una política territorial que puede ayudar a preservar el medioambiente.

Cortesía de Cintia Fernandes.



Ecología en el planeamiento y el diseño urbanos

Por Forster Ndubisi

Este libro generosamente ilustrado, cuyo título original en inglés es *Ecology in Urban Design and Planning*, examina los vínculos entre la ecología y el diseño y el planeamiento urbanos desde perspectivas teóricas, literarias e históricas; y demuestra la necesidad, cada vez más urgente, de equilibrar el uso humano con las inquietudes ecológicas en nuestros entornos construidos. Los entornos rurales y urbanos son espacios que respaldan sistemas de soporte vital para personas y otros organismos, y, como tales, se están deteriorando ante el cambio climático extremo, el aumento del nivel del mar, el agotamiento de recursos, la extinción de especies, el consumo acelerado y la creciente urbanización. El autor sostiene que podemos aprender de la historia, reinterpretada en el contexto de los cambios en las inquietudes sociales, para guiarnos en el futuro. El libro concluye con un marco para aumentar la sostenibilidad y la capacidad de resistencia a pesar de las dificultades inauditas, y propone que el urbanismo ecológico basado en el lugar es una forma de sintetizar el modo de pensar ecológico en la práctica del diseño y la planificación en la era del Antropoceno.

www.lincolnst.edu/ndubisi

“Este resumen atípicamente abarcador es muy relevante para la lucha contra el cambio climático, el agotamiento de recursos, las ciudades con expansión urbana descontrolada y la pérdida de naturaleza y biodiversidad. La visión y el modelo de urbanismo ecológico basado en el lugar es un antídoto adecuado para responder a esas circunstancias mundiales”.

— Tim Beatley, profesor de la cátedra Teresa Heinz de comunidades sostenibles, Facultad de Arquitectura de la Universidad de Virginia

PÓDCAST DEL INSTITUTO LINCOLN



Land Matters explora cómo, al usar mejor el suelo, se pueden resolver muchas dificultades urbanas, desde el cambio climático hasta el financiamiento de infraestructura y viviendas asequibles. Puede suscribirse a Land Matters en Apple Podcasts, Google Play, Spotify, Stitcher o la plataforma que use para escuchar podcasts.

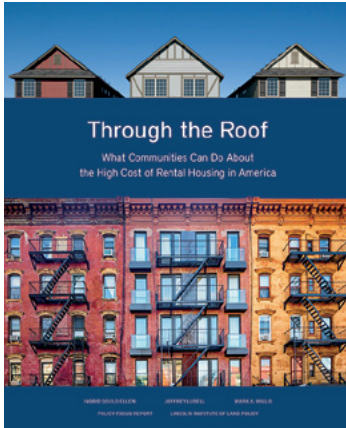


www.lincolnst.edu/es/publicaciones/podcasts-videos



No se pierda **Estación Ciudad**, un podcast en español sobre las fuerzas que dan forma a las ciudades en América Latina.

www.estacionciudad.org



www.lincolnst.edu/through-the-roof

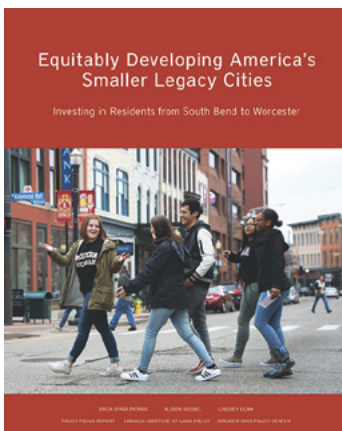
Precios por las nubes: qué pueden hacer las comunidades con respecto a los altos costos de la vivienda de alquiler en los Estados Unidos

Por Ingrid Gould Ellen, Jeffrey Lubell y Mark A. Willis

Este informe, cuyo título original en inglés es *Through the Roof: What Communities Can Do About the High Cost of Rental Housing in America* muestra qué pueden hacer los gobiernos locales para mitigar el aumento de costos de las viviendas de alquiler en los Estados Unidos. Considera las raíces de las cargas altas de alquiler, revisa evidencia sobre las consecuencias y plantea un marco que pueden usar ciudades, pueblos y condados para ayudar a ofrecer a todos los residentes opciones de vivienda asequibles, seguras y decentes.

“Through the Roof es un rayo de luz en tiempos oscuros. La vivienda siempre fue el núcleo de las desigualdades económicas y raciales de la nación, y debe ser el núcleo al crear verdaderas oportunidades en todas las comunidades. Los autores explican con maestría cómo en los últimos cincuenta años una crisis discreta se convirtió en una pandemia nacional de inseguridad habitacional. Lo que es más importante, en un momento de división y parálisis en el gobierno federal, demuestran con convicción cómo las ciudades, los pueblos y los condados pueden unirse para resolver las dificultades relacionadas con la vivienda y forjar comunidades más justas e inclusivas”.

—Shaun Donovan, exsecretario del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (HUD, por su sigla en inglés)



www.lincolnst.edu/equitably-developing-legacy-cities

Desarrollo equitativo de las antiguas ciudades industriales más pequeñas de los Estados Unidos: Invertir en los residentes de South Bend a Worcester

Por Erica Spaid Patras, Alison Goebel y Lindsey Elam

Muchas antiguas ciudades industriales del Rust Belt, que solían ser motores de la industria y la riqueza, decayeron en los siglos XX y XXI debido a cambios en las industrias y las políticas gubernamentales que alejaron las inversiones de las comunidades de color. Este informe, cuyo título original en inglés es *Equitably Developing America's Smaller Legacy Cities: Investing in Residents from South Bend to Worcester*, presenta estrategias para reinventar esos lugares: explotar todo su potencial y a la vez preparar a empleados para trabajar, ayudar a empresas locales a expandirse, empoderar a los residentes para que se conviertan en dirigentes cívicos y evitar el desplazamiento.

“Este informe demuestra que conoce bien a las antiguas ciudades industriales, y las recomendaciones de políticas son sólidas y fáciles de comprender”.

—Jason Segedy, director de Planificación y Desarrollo Urbano, Akron, Ohio

Población mundial estimada en 1946: **2.400 millones**

Población mundial en 2021: **7.700 millones**

Porcentaje de población mundial que hoy vive en zonas urbanas: **56,2**

Gente que vivía en asentamientos informales en 2020 en todo el mundo: **1.000 millones**

Porcentaje de residentes urbanos en 78 países con acceso conveniente a transporte público en 2018: **53**

Porcentaje que vivía a menos de 400 metros de un parque o espacio abierto: **31**

Porcentaje aproximado de suelo urbano ocupado por parques y espacios abiertos en los Estados Unidos: **15**

Residentes urbanos de los Estados Unidos sin acceso a un parque a 10 minutos a pie desde su hogar en 2020: **100 millones**

Superficie total, en hectáreas, de baldíos de 0,2 hectáreas o más en los 25 centros urbanos más grandes de los Estados Unidos: **234**

Litros de agua pluvial absorbida durante precipitaciones en Fondy Park, un antiguo baldío de 0,24 hectáreas en Milwaukee: **314.189**

Porcentaje de superficie cubierta por infraestructura verde en Shenzhen, China: **24**

Gasto anual estimado para infraestructura verde en todo el mundo: **US\$ 25.000 millones**

Valor territorial perdido en propiedades propensas a inundaciones en Miami desde 2005: **US\$ 125 millones**

Propiedades costeras de los Estados Unidos con riesgo de inundación a 100 años, según los mapas actuales de la FEMA: **8,6 millones**

Propiedades que se enfrentan a ese riesgo hoy cuando se considera el aumento del nivel del mar: **14,6 millones**

Superficies impermeables añadidas a la zona metropolitana de Houston entre 1997 y 2016, en campos de fútbol americano: **186.873**

Cantidad total de lugares de estacionamiento en Seattle/lugares de estacionamiento por hogar: **1,6 millones/5,2**

Cantidad total de lugares de estacionamiento en Des Moines/lugares de estacionamiento por hogar: **1,6 millones/19,4**

Superficie en hectáreas que posee el Sistema de Tránsito Veloz de la Zona de la Bahía (BART, por su sigla en inglés) en San Francisco: **100**

Objetivo de unidades de vivienda que el BART creará en ese territorio hacia 2040: **20.000**

Porcentaje de esas unidades que será asequible: **35**

Unidades de vivienda que se crearían si el suelo cercano a las estaciones de transporte de Gran Boston tuvieran un promedio de 10 unidades por acre (0,404 hectáreas), en vez de 6,6: **243.000**

Población total en antiguas ciudades industriales de los Estados Unidos: **17 millones**

Economía total en antiguas ciudades industriales de los Estados Unidos: **US\$ 430.000 millones**

Porcentaje del impuesto a la propiedad inmobiliaria en la renta general de los gobiernos locales de los Estados Unidos en 2017: **30**

Porcentaje del impuesto a la propiedad inmobiliaria en la renta total de los Estados Unidos en 2017: **10,6**

Ganancia total por venta de certificados de derechos de construcción (CEPAC) en São Paulo desde 2004: **US\$ 3.000 millones**

Porcentaje estimado de jurisdicciones de los Estados Unidos que cobran tasas de impacto a desarrolladores: **25**

Millones de hectáreas conservadas por fideicomisos de suelo en los Estados Unidos: **22**

Porcentaje de reducción de costos para tratamiento de aguas por 10 por ciento de aumento en cobertura de bosques en una cuenca: **20**

Porcentaje de caudal del río Colorado que estará en riesgo en los próximos 30 años debido al cambio climático: **20**

Porcentaje de planificadores que afirman no estar lo suficientemente involucrados en la planificación y las decisiones hídricas: **75**

Hogares y departamentos vacantes en 1950 en porcentaje respecto de la disponibilidad de viviendas en los Estados Unidos: **1**

Como porcentaje respecto de la disponibilidad de viviendas en los Estados Unidos en el tercer trimestre de 2020: **10,1**

Personas sin techo en los Estados Unidos en el último cálculo anual de una noche: **567.715**

Porcentaje de inquilinos en los Estados Unidos que en 2018 gastaron más de la mitad de su ingreso en alquiler: **25**

Unidades de viviendas asequibles creadas en Cambridge, Massachusetts, mediante zonificación inclusiva: **1.000**

Programas de viviendas inclusivas en los Estados Unidos: **1.379**

Bancos de tierras en los Estados Unidos: **más de 200**

Propiedades morosas que regresaron a la nómina impositiva gracias a Cuyahoga Land Bank, de Ohio, entre 2009 y 2019: **11.436**

Impacto económico estimado de cada dólar invertido por el banco de tierras en ese período: **US\$ 8**

Impacto económico total estimado del banco de tierras en ese período: **US\$ 1.430 millones**



Parque de juegos en Lawrence, Massachusetts. Crédito: Alex MacLean.



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

SE REQUIERE SERVICIO DE DEVOLUCIÓN

Land Lines es gratuita. Visite nuestro sitio web para suscribirse:
www.lincolninst.edu/es/suscribirse-land-lines

Non-Profit Org.
U.S. Postage
PAID
Boston, MA
Permit No. 57852

