# Land Lines

REVISTA TRIMESTRAL DEL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

JULIO 2016

## Soluciones de viviendas sostenibles

Viviendas angostas y otras viviendas de relleno económicamente accesibles

Programas de compra impulsados por la comunidad en zonas inundables

Pagos en lugar de impuestos (PILOT) para organizaciones sin fines de lucro

# Land Lines

JULIO 2016 | VOLUMEN 28 | NO 3

**EDITORA**
Maureen Clarke

**PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO**
George W. McCarthy

**PRESIDENTE DEL DIRECTORIO Y GERENTE DE INVERSIONES**
Kathryn J. Lincoln

**DISEÑO**
Sarah Rainwater Design
www.srainwater.com

**COORDINADORA DE PUBLICACIONES**
Susan Pace

**TRADUCCIÓN**
Nancy Missud
Language Schools International

**EDICIÓN VERSIÓN EN ESPAÑOL**
Heather Dubnick

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

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

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

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

**CORREO ELECTRÓNICO PARA CONTENIDO EDITORIAL**
mclarke@lincolninst.edu

**CORREO ELECTRÓNICO PARA SERVICIOS INFORMÁTICOS**
help@lincolninst.edu

**www.lincolninst.edu**

LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY


# ÍNDICE

## ARTÍCULOS DESTACADOS

**14** Relleno sensible

Las ciudades de crecimiento rápido están haciendo lugar para casas angostas, apartamentos para abuelos y otras viviendas accesibles

A medida que los precios de las viviendas se disparan en los centros de tecnología y otros mercados en auge de los EE.UU., tres ciudades están relajando las regulaciones para "restaurar el medio faltante", permitiendo conversiones internas y el desarrollo inmobiliario de densidad media para crear más viviendas para los sectores de ingresos bajos y moderados, promover el crecimiento, prevenir el desplazamiento y preservar la estructura histórica de los barrios.

*Kathleen McCormick*

**26** Adopción de programas de compra

Tres comunidades inundables optan por una retirada controlada

La retirada controlada es la estrategia de adaptación al cambio climático más impopular, pero después de sufrir pérdidas significativas debido a los huracanes Irene y Sandy, algunos propietarios en Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut decidieron vender sus propiedades y mudarse a terrenos más altos. Su experiencia sugiere que los programas de compra pueden generar grandes beneficios, pero las políticas tienen que ser diseñadas cuidadosamente.

*Robert Freudenberg, Ellis Calvin, Laura Tolkoff y Dare Brawley*


## DEPARTAMENTOS


**2** Mensaje del presidente

Hacia una teoría de la evolución urbana

*George W. McCarthy*

**7** Resumen de políticas

Pagos en lugar de impuestos (PILOT) por parte de organizaciones sin fines de lucro

*Daphne Kenyon y Adam Langley*

**9** Finanzas municipales

Cómo verificar los bonos verdes

*Christopher Swope, Citiscope*

**12** Tecnociudad

Uber subsidiado en los suburbios

*Rob Walker*

Nuevas publicaciones

**36** *El día después de las grandes catástrofes: Cómo hicieron seis países para lograr la recuperación de la comunidad*
Por Rob Olshansky y Laurie Johnson

**39** *Estudio sobre el impuesto a la propiedad en 50 estados.*

**40** Becas

Foto de portada: Casa angosta en Portland, Oregón. Crédito: Meghan Paddock Farrell.

# Hacia una teoría de la evolución urbana

**EN SU ENSAYO DE 1937, "¿QUÉ ES UNA CIUDAD?",** Lewis Mumford describió un proceso evolutivo mediante el cual la "ciudad populosa mal organizada" evolucionaría hasta alcanzar un nuevo tipo de ciudad "de núcleos múltiples, con espacios y límites adecuados":

> "Veinte de estas ciudades, en una región cuyo entorno y recursos fueran planificados adecuadamente, tendrían todos los beneficios de una metrópolis de un millón de personas, pero sin sus grandes desventajas, tales como un capital congelado en servicios públicos no rentables o valores del suelo congelados a niveles que entorpecen la adaptación efectiva a nuevas necesidades".

Para Mumford, cada una de estas ciudades, diseñadas mediante una sólida participación pública, se convertiría en un núcleo dentro de nuevas regiones metropolitanas de núcleos múltiples que darían como resultado lo siguiente:

> "Una vida más integral para la región, ya que esta área geográfica puede sólo ahora y por primera vez ser considerada como un todo instantáneo respecto de todas las funciones de la existencia social. En lugar de depender de la mera masificación de las poblaciones para producir la concentración social y la adaptación social necesarias, debemos ahora procurar estos resultados a través de una nucleación municipal deliberada y una articulación regional más ajustada".

Lamentablemente, desde que Mumford escribió estas palabras no hemos logrado establecer ciudades o regiones de núcleos múltiples ni hemos avanzado en la teoría de la evolución urbana. Los teóricos en temas urbanos se han abocado a describir a las ciudades, utilizar sistemas de reconocimiento de patrones básicos para detectar las relaciones entre los posibles componentes de la evolución urbana, u ofrecer prescripciones limitadas para resolver un problema urbano específico a la vez que se generan inevitables consecuencias involuntarias que representan nuevos desafíos. Y todo esto porque nunca hemos desarrollado una verdadera ciencia de las ciudades.

Durante más de un siglo, tanto planificadores como sociólogos, historiadores y economistas han teorizado sobre las ciudades y su evolución utilizando categorías, tal como indica Laura Bliss en un artículo de CityLab bien documentado del año 2014, el cual versa sobre la posibilidad de que surja una teoría evolutiva de las ciudades. Estos académicos generaron muchas tipologías de ciudades, desde clasificaciones funcionales hasta taxonomías rudimentarias (ver Harris, 1943, *Functional Classification of Cities in the United States*; Angel y otros, 2012, *Atlas of Urban Expansion*; Knox, 2013, *Atlas of Cities*). Sin embargo, el fundamento de estas clasificaciones eran categorías elegidas arbitrariamente, por lo que no aportaron mucho a nuestra comprensión de la forma en que las ciudades llegaron a ser lo que son hoy ni se animaron a presagiar lo que podrían llegar a ser.

Incluso Jane Jacobs, en el prefacio de su libro *The Death and Life of Great American Cities* (La vida y la muerte de las grandes ciudades de los Estados Unidos) de 1961, hace un llamado al desarrollo de una ecología de las ciudades –es decir, la exploración científica de las fuerzas que dan forma a las ciudades– pero se limita a brindar informes sobre cuáles son los factores que definen a una gran ciudad, en su mayoría en cuanto al diseño, como parte del ataque continuo de la autora hacia los planificadores ortodoxos. En algunos de sus trabajos posteriores, Jacobs establece principios para definir a las grandes ciudades, que se centran principalmente en la forma, aunque no brinda un marco para mejorar la ciencia de la teoría urbana.

La teoría urbana moderna está plagada de varios defectos: no es analítica; no logra brindar un marco para generar hipótesis y un análisis empírico para probar dichas teorías; y la investigación, en general, se centra en grandes ciudades icónicas, en lugar de extraer una selección representativa mundial de asentamientos urbanos que muestre las diferencias entre las ciudades pequeñas y las grandes, las ciudades principales y las secundarias, las ciudades industriales y las comerciales. Y lo que resulta más importante, la investigación no proporciona mucha orientación sobre cómo deberíamos intervenir para mejorar nuestras ciudades futuras con el fin de apoyar a los asentamientos humanos sostenibles en nuestro planeta.

La Nueva Agenda Urbana, que se anunciará en la III Conferencia de ONU-Habitat, a realizarse en el mes de octubre en Quito, Ecuador, presentará objetivos mundiales consensuados para la urbanización sostenible. Estos objetivos brindan una orientación a los estados miembro de las Naciones Unidas a medida que se preparan para la colosal tarea de dar la bienvenida a 2,5 mil millones de nuevos ciudadanos urbanos a las ciudades del mundo en los próximos treinta años, lo que concluirá el proceso de 250 años mediante el cual los asentamientos humanos pasaron de ser casi en su totalidad rurales y agrarios a ser predominantemente urbanos. No obstante, antes de intentar siquiera implementar la Nueva Agenda Urbana, debemos confrontar las graves limitaciones que tenemos en nuestra comprensión de las ciudades y de la evolución urbana. Una nueva "ciencia de las ciudades" reforzaría nuestros intentos por lograr que esta última etapa de la urbanización funcione correctamente.

Mi intención en este mensaje no es presentar una nueva ciencia de las ciudades, sino sugerir una forma de darle un marco a esta ciencia con base en la teoría evolutiva. La evolución de las especies se encuentra determinada por cuatro fuerzas principales, por lo que parece razonable que estas mismas fuerzas ayuden a dar forma a la evolución de las ciudades. Estas fuerzas son: la selección natural, la migración genética, la mutación y la deriva aleatoria, las cuales se van dando en formas predecibles para dar forma a las ciudades, de tal manera que, en lugar del concepto de "éxito reproductivo" tenemos el concepto de "crecimiento de la ciudad" como indicador del éxito evolutivo.

Antes de intentar siquiera implementar la Nueva Agenda Urbana, debemos confrontar las graves limitaciones que tenemos en nuestra comprensión de las ciudades y de la evolución urbana. Una nueva "ciencia de las ciudades" reforzaría nuestros intentos por lograr que esta última etapa de la urbanización funcione correctamente.

La selección natural es un proceso de impulso y respuesta, que está relacionado con la forma en que una ciudad responde a los factores de cambio externos (impulsos) que fomentan o inhiben el éxito. Los impulsos pueden ser económicos, medioambientales o políticos, pero lo que más debe destacarse es que están fuera del control de la ciudad. Por ejemplo, la reestructuración económica puede generar una selección en detrimento de las ciudades que dependen de la manufactura, tienen una mano de obra capacitada en forma inflexible o extraen o producen bienes de consumo simples con una demanda cambiante en los mercados mundiales. El cambio climático y el aumento del nivel del mar pueden inhibir el éxito de las ciudades costeras o aquellas expuestas a graves catástrofes climatológicas. Los impulsos políticos pueden consistir en cambios de régimen, revueltas sociales o guerras, o pueden ser situaciones en apariencia de menor importancia, tales como un cambio en la fórmula de distribución respecto de los ingresos a nivel nacional. Cada impulso beneficiará a unas ciudades y traerá perjuicios a

otras. La capacidad de una ciudad para responder a los diferentes impulsos puede tomarse como una medida de su nivel de resiliencia, la cual se ve directamente afectada por las otras tres fuerzas evolutivas.

La migración genética (o flujo genético) ayuda a diversificar las estructuras económicas, sociales y etarias de las ciudades a través del intercambio de individuos, recursos y tecnologías. Supuestamente, la inmigración de individuos, capital y nueva tecnología mejora la capacidad de una ciudad para responder a los impulsos externos. Por otro lado, la emigración, en general, reduciría dicha capacidad.

Los planificadores necesitan mejores herramientas para ejercer sus tareas y probar sus enfoques. Si queremos implementar con éxito la Nueva Agenda Urbana, sería muy útil contar con un conjunto de herramientas basadas en la ciencia evolutiva.

Para las ciudades, la mutación consiste en un cambio impredecible en la tecnología o en la práctica que ocurre dentro de una ciudad, y puede consistir tanto en una innovación como en una interrupción.

La deriva aleatoria implica cambios en las ciudades a largo plazo, los cuales son el resultado de cambios culturales o de comportamiento. Aquí podemos mencionar a las decisiones que se toman para mantener o preservar los bienes de largo plazo, ya sean inmuebles o bienes culturales. La deriva describe las formas impredecibles en que las ciudades pueden modificar su carácter.

Como ya lo he mencionado, no es mi intención establecer aquí una nueva teoría de evolución urbana. Sólo recomiendo tomar esta dirección a fin de estimular nuestro pensamiento en torno al cambio urbano de forma más rigurosa y sistemática. Ya se ha dedicado una gran cantidad de trabajo a cuantificar los elementos que forman parte de este marco. Los teóricos especializados en riesgos y las aseguradoras han cuantificado muchos de los impulsos externos que presentan desafíos a las ciudades. Los demógrafos y los teóricos especializados en poblaciones han estudiado la migración humana, y los macroeconomistas han estudiado los flujos de capital. Se ha prestado mucha atención a la innovación y a las interrupciones en las últimas décadas. La deriva aleatoria no se ha estudiado mucho. Sin embargo, tal como observa Bliss, la gran cantidad de datos y las nuevas tecnologías pueden ayudarnos a detectar la deriva a largo plazo. De todas maneras, un marco de mayores proporciones en el que se entretejan todas estas áreas de estudio tan diferentes podría ayudarnos a comprender más la evolución urbana.

No obstante, aunque una teoría evolutiva de las ciudades representaría un avance evidente en cuanto a la teoría urbana, debo advertir aquí que, a diferencia de lo que ocurre con la evolución, que es un proceso mayoritariamente pasivo –las especies soportan las fuerzas externas que actúan sobre ellas– las ciudades, al menos en teoría, se ven impulsadas por un comportamiento más intencional: la planificación. Sin embargo, los planificadores necesitan mejores herramientas para ejercer sus tareas y probar sus enfoques. Si queremos implementar con éxito la Nueva Agenda Urbana, sería muy útil contar con un conjunto de herramientas basadas en la ciencia evolutiva. Finalmente, Mumford concluye su ensayo de 1937 de la siguiente manera:

> "La tarea de la próxima generación consiste en materializar todas estas nuevas posibilidades en la vida de la ciudad, lo cual se puede lograr no simplemente a través de una mejor organización técnica sino mediante una comprensión sociológica más acabada, y adaptar las actividades propiamente dichas a individuos y estructuras urbanas adecuadas".

En el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo estamos listos para apoyar a las próximas generaciones al realizar un análisis integral y científico de la evolución urbana y del importante rol que las políticas de suelo efectivas pueden representar a la hora de impulsar dicha evolución. Nuestro futuro urbano depende de ello.





# PAGOS EN LUGAR DE IMPUESTOS POR PARTE DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (PILOT)

*Por Daphne A. Kenyon y Adam H. Langley*

Los gobiernos locales dejan de cobrar entre el 4 y 8 por ciento de los impuestos sobre la propiedad todos los años debido a la exención de dicho impuesto que poseen los hospitales, universidades y otras organizaciones de caridad sin fines de lucro.[1]

En los 50 estados de los EE.UU., las propiedades de las organizaciones caritativas sin fines de lucro que se usan para un fin exento de tributación no devengan el impuesto sobre la propiedad. A pesar de los beneficios que proporcionan estas instituciones, como servicios y puestos de empleo valiosos para los residentes, también representan un costo en términos de servicios de policía y bomberos, mantenimiento vial y otros servicios públicos. La exención del impuesto sobre la propiedad puede crear problemas fiscales en los gobiernos locales y crear una mayor carga tributaria para los propietarios residenciales y las empresas.

Al 2012, por lo menos 218 localidades en 28 estados recibieron pagos en lugar de impuestos (*payments in lieu of taxes*, o PILOT), las que ascendieron a más de US$92 millones de dólares por año.

Como compensación por la pérdida de ingresos que representa la exención del impuesto sobre la propiedad, algunos gobiernos locales les piden a estas organizaciones sin fines de lucro que realicen pagos voluntarios en lugar de impuestos (*payments in lieu of taxes*, o PILOT).[2] El monto recaudado por PILOT es generalmente mucho menor que lo que estas instituciones deberían pagar si sus propiedades fueran gravables, pero pueden contribuir significativamente al costo de los servicios públicos que consumen.

La mayor parte de los ingresos por PILOT provienen de instituciones educativas y médicas del noreste del país. Las universidades contribuyen alrededor de dos tercios de los ingresos por PILOT, y los hospitales contribuyen otro cuarto (figura 2). La región noreste representa aproximadamente el 75 al 80 por ciento de la actividad de PILOT. Boston, Providence, New Haven,

Figura 1
**Estados con municipalidades que reciben PILOT (2000–2012)**

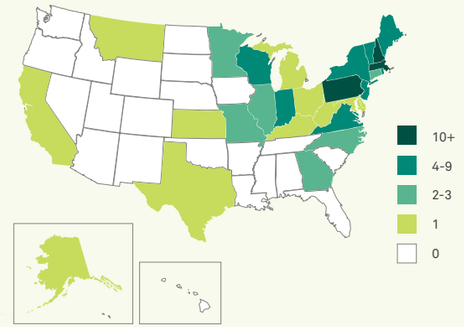
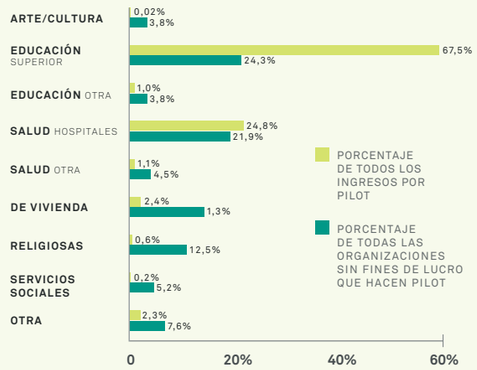



Figura 2
**Tipos de organizaciones sin fines de lucro que hacen PILOT**




Fuente (figuras 1 y 2): Langley, Kenyon y Bailin (2012)

Baltimore y Pittsburgh son algunas de las ciudades principales que han recibido PILOT (tabla 1). Las propiedades sin fines de lucro están concentradas mayormente en una pequeña cantidad de jurisdicciones: ciudades universitarias, capitales estatales y ciudades centrales.

Los PILOT se identifican con diversos nombres, como "cuotas de servicio", "contribuciones voluntarias" o simplemente "donaciones". Para agregar a la confusión, el término "pago en lugar de impuestos" también se usa para describir pagos de empresas, del gobierno estatal o federal, universidades públicas y otras entidades públicas. Este resumen de política cubre todos los pagos voluntarios efectuados por organizaciones privadas sin fines de lucro como sustituto del impuesto sobre la propiedad, independientemente de cómo se llamen.

## ¿POR QUÉ HAY UN INTERÉS CADA VEZ MAYOR EN LOS PILOT?

**Oposición a los impuestos.** El entorno político actual ha llevado a los gobiernos locales a buscar fuentes de ingreso alternativas en vez de subir los impuestos.

**La gran recesión.** Muchos gobiernos locales han sobrellevado grandes problemas fiscales y han tenido que buscar nuevas fuentes de ingreso para compensar la reducción de ayuda estatal y la menor recaudación del impuesto sobre la propiedad y otras fuentes de ingreso desde fines de la década de 2000.

**El aumento en la participación de la salud y la educación en la economía estadounidense.** El aumento del porcentaje de propiedades de las organizaciones sin fines de lucro exentas de impuestos ha reducido la base gravable del impuesto sobre la propiedad local. Un análisis concluyó que entre 2006–2007 y 2011–2012, la valuación total de propiedades exentas de impuestos aumentó en 16 de las 20 ciudades más grandes de los EE.UU.[4]

**Menor apoyo a la exención tributaria para organizaciones sin fines de lucro.** A medida que algunos hospitales tratan de cobrar en forma cada vez más agresiva las facturas impagas de los pacientes sin seguro, las matrículas universitarias siguen subiendo y los ejecutivos de organizaciones sin fines de lucro reciben remuneraciones altísimas, algunos votantes están cuestionando la naturaleza caritativa de estas instituciones.[5]

Tabla 1

**Ciudades de los EE.UU. que recibieron los mayores ingresos por PILOT**

| Ciudad | Estado | Año | INGRESOS POR PILOT | | Cantidad de organizaciones sin fines de lucro que hicieron PILOT |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Total US$ | % de los ingresos generales | |
| **Boston** | MA | 2015 | 27.925.183 | 0,84% | 36 |
| **New Haven** | CT | 2015 | 10.936.010 | 1,49% | 2+ |
| **Providence** | RI | 2016 | 8.233.374 | 0,94% | 7 |
| **Cambridge** | MA | 2015 | 6.919.135 | 0,64% | 15 |
| **Princeton** | NJ | 2015 | 3.610.000 | 5,93% | 6 |
| **Erie*** | PA | 2015 | 2.862.897 | 0,44% | 13 |
| **Baltimore** | MD | 2015 | 2.411.533 | 0,07% | 15 |
| **Lancaster** | PA | 2015 | 1.614.344 | 2,08% | 38 |
| **Lebanon** | NH | 2016 | 1.553.546 | 4,78% | 1 |
| **Ithaca*** | NY | 2014 | 1.550.619 | 0,86% | 2 |
| **Pittsburgh** | PA | 2015 | 419.000 | 0,07% | 41 (in 2012) |

Nota: Esta tabla muestra datos actualizados para las localidades que recibieron la mayor cantidad de ingresos por PILOT en una encuesta de 2012, y que siguen recibiendo PILOT (Langley, Kenyon y Bailin 2012).

* La tabla muestra los ingresos combinados por PILOT para la ciudad, el condado y el distrito escolar.

** Ingresos generales de la Encuesta de finanzas gubernamentales estatales y locales de 2013 de la Oficina del Censo, ajustados por inflación para el año de ingresos por PILOT para cada ciudad

## ¿POR QUÉ LAS ORGANIZACIÓNES SIN FINES DE LUCRO DECIDEN OFRECER PILOT?

**Un sentido de responsabilidad comunitaria o autointerés consciente.** El éxito de muchas organizaciones sin fines de lucro depende del éxito de la comunidad que las cobija. Los PILOT ayudan a pagar por la policía y otros servicios que mejoran la calidad de vida de la ciudad y benefician a las organizaciones sin fines de lucro.

**Tácticas coercitivas.** Una de las estrategias utilizadas por los gobiernos locales como ventaja para negociar los PILOT es solicitarlos cuando la organización sin fines de lucro necesita un permiso de edificación, un cambio de zonificación u otro tipo de aprobación de la ciudad. Las organizaciones sin fines de lucro pueden interpretar estas solicitudes como extorsión, mientras que otras las interpretan como un soborno para recibir tratamiento especial. En algunos casos, las organizaciones sin fines de lucro aceptan realizar PILOT después de que la ciudad o el estado amenazaron con imponer un nuevo impuesto o arancel. Por último, algunas organizaciones sin fines de lucro han realizado PILOT para evitar disputas sobre su exención tributaria. Estas tácticas coercitivas a veces "funcionan", en el sentido de que resultan en PILOT muy grandes, pero con la misma frecuencia tienen el efecto contrario: las organizaciones sin fines de lucro rompen las negociaciones y dejan a la ciudad sin PILOT, con su reputación dañada y posiblemente con gastos legales considerables.

## LAS VENTAJAS DE LOS PILOT

**Las organizaciones sin fines de lucro deberían pagar por los servicios que consumen.** Las organizaciones sin fines de lucro dependen de una serie de servicios públicos para poder funcionar: policía y bomberos, mantenimiento vial, remoción de nieve, etc. Es razonable que las organizaciones sin fines de lucro ofrezcan PILOT para ayudar a cubrir los costos de estos servicios. De lo contrario, los propietarios residenciales y las empresas pueden tener que pagar más impuestos para cubrir estos costos.

**Los beneficios y costos de las exenciones del impuesto sobre la propiedad se distribuyen en forma despareja.** Un argumento frecuente para otorgar exenciones a las organizaciones sin fines de lucro, la teoría del quid pro quo, es que las organizaciones sin fines de lucro brindan beneficios públicos y merecen un subsidio tributario. No obstante, existe una disparidad geográfica entre los beneficios y los costos de las actividades de las organizaciones sin fines de lucro: los beneficios están geográficamente dispersos y los costos están altamente concentrados. Por ejemplo, las actividades de educación e investigación de las universidades frecuentemente benefician a todo el estado, y en algunos casos al mundo entero, pero el costo de brindar protección policial y contra incendios queda a cuenta exclusiva de los contribuyentes municipales. Los PILOT ayudan a resolver esta disparidad espacial reduciendo la proporción del costo asignado a los contribuyentes municipales.

**Los ahorros tributarios más grandes son para las organizaciones sin fines de lucro con las propiedades más valiosas, no aquellas que brindan los servicios más valiosos.** Sólo alrededor de un tercio de las organizaciones sin fines de lucro tienen propiedades inmuebles, así que la mayoría de ellas no ahorran tributos de la exención al impuesto sobre la propiedad. Entre las organizaciones sin fines de lucro que sí tienen propiedades, los ahorros tributarios promedio para los hospitales (US$3,7 millones) y las instituciones de educación superior (US$2,9 millones) son mucho mayores que el promedio para las organizaciones sin fines de lucro que proporcionan servicios humanos (US$107.156), mejoramiento comunitario (US$88.327) vivienda y albergue (US$76.111) y todos los otros tipos de organizaciones.[6] Por lo tanto, la exención del impuesto sobre la propiedad es un subsidio muy impreciso para alentar las actividades caritativas. Como la mayor parte de los ingresos por PILOT se reciben de hospitales y universidades, los PILOT pueden ayudar a resolver esta imprecisión.

### DESVENTAJAS DE LOS PILOT

**Las negociaciones sobre PILOT son frecuentemente conflictivas, ad hoc y secretas.** Los gobiernos locales a veces usan tácticas muy agresivas para tratar de obligar a las organizaciones sin fines de lucro a efectuar PILOT. Estas medidas pueden erosionar las relaciones importantes entre los gobiernos y las organizaciones sin fines de lucro, dañando la reputación de ambas, aunque no se termine pagando nada. Además, la naturaleza voluntaria de los PILOT significa que el pago se determina en general ad hoc. Otras organizaciones similares pueden pagar sumas muy distintas, y organizaciones sin fines de lucro pequeñas pueden pagar mucho más que organizaciones más grandes. Por último, los PILOT se definen frecuentemente en reuniones privadas y confidenciales, en contraste con las decisiones sobre impuestos, que se someten a un intenso debate público.

**Los PILOT generan ingresos limitados.** Los PILOT contribuyen menos del 0,25 por ciento de los ingresos generales para el 70 por ciento de las localidades que aportaron datos, y más del 1 por ciento de los ingresos para sólo el 11 por ciento de las localidades, según el análisis más detallado de PILOT realizado a la fecha.[7] La tabla 1 muestra los PILOT como porcentaje de los ingresos generales para las localidades que han recibido los mayores ingresos por PILOT en una encuesta realizada en 2012. El potencial de ingresos de los PILOT en general es mucho menor que lo que se obtendría si se aumentaran las tasas tributarias, se impusieran aranceles más altos o se expandiera la base gravable.

**Los PILOT podrían obligar a las organizaciones sin fines de lucro a aumentar sus tarifas o recortar servicios.** Los fondos de los PILOT no salen de una caja negra; las organizaciones sin fines de lucro tienen que aumentar sus ingresos y/o recortar gastos para cubrir este costo. El tipo de respuesta variará según la organización. Una de las respuestas más probables a los PILOT será un aumento en los aranceles, porque muchas organizaciones sin fines de lucro reciben una gran proporción de sus ingresos de aranceles, y tienen la flexibilidad para aumentar los precios sin una caída significativa en la demanda por sus servicios. Por ejemplo, una universidad podría aumentar su matrícula o un hospital podría aumentar el cargo por ciertos servicios. También es posible que una organización sin fines de lucro recorte algunos de los servicios caritativos que no forman parte de su misión central. No obstante, siempre que los PILOT sean verdaderamente voluntarios, es poco probable que una organización sin fines de lucro tenga que hacer cambios operativos importantes o recortar servicios claves, cuando simplemente se podría negar a una solicitud de PILOT.

## Recomendaciones

**Mantener los PILOT voluntarios y no socavar la exención tributaria por obras de caridad.** Las organizaciones sin fines de lucro a veces temen que el término “pago en lugar de impuestos” dé la impresión que deberían estar pagando impuestos, y por lo tanto futuras decisiones judiciales podrían minar su condición de exención tributaria. Por eso, estas organizaciones pueden preferir llamarlas “contribuciones voluntarias” o “cuotas de servicio”. Muchos contratos de PILOT de largo plazo estipulan que los pagos son voluntarios y que no alteran de ninguna manera la exención tributaria de las organizaciones sin fines de lucro.

**Comunicar en forma respetuosa.** La base para un PILOT efectivo es la colaboración entre las organizaciones sin fines de lucro y los gobiernos locales. Estos pagos son voluntarios, así que los funcionarios locales tienen que explicar la necesidad de los PILOT, demostrar que son contrapartes confiables que usarán los fondos eficientemente, reconocer las contribuciones de las organizaciones sin fines de lucro a su comunidad, y estar atento a sus inquietudes. Por ejemplo, en 2011 la ciudad de Providence tuvo un déficit de US$110 millones de dólares, y se encontraba próxima a la quiebra. El alcalde Ángel Taveras aumentó los impuestos, cerró algunas escuelas públicas, restructuró contratos de trabajo y suspendió el aumento por el costo de vida a las pensiones públicas. También dijo que, en aras del “sacrificio compartido”, las organizaciones sin fines de lucro deberían aumentar sus PILOT. Pasó más de un año, pero en última instancia la ciudad negoció PILOT por un monto adicional de 48 millones de dólares en 11 años de las siete organizaciones sin fines de lucro más grandes de la ciudad, con lo cual la ciudad pudo evitar la bancarrota.[8]

**Justificar el monto del PILOT.** El monto de un PILOT debería ser un reflejo del costo de proporcionar servicios a la organización sin fines de lucro, y se debería utilizar algún tipo de fórmula para calcular los pagos. En Boston, por ejemplo, alrededor del 25 por ciento del presupuesto de la ciudad se dedica a servicios públicos básicos que benefician en forma directa a las organizaciones sin fines de lucro –policía, bomberos, limpieza de calles y remoción de nieve– así que un Comité Asesor de PILOT determinó que la contribución debería ser el 25 por ciento de lo que una organización sin fines de lucro tendría que pagar si su propiedad fuera completamente gravable.[9]

**Destinar los PILOT a servicios públicos que respondan a la misión de la organización sin fines de lucro.** Algunas organizaciones sin fines de lucro temen que una contribución irrestricta al gobierno local contravenga su misión o moleste a los donantes. Una alternativa es establecer un PILOT para financiar una actividad que beneficie en forma directa a la organización sin fines de lucro o que respalde su misión. En Worcester, Massachusetts, esta asignación de fondos se usó para resolver un impasse en las negociaciones del PILOT. Los fondos pagados por las universidades se destinaron a la biblioteca pública de la ciudad y a mejoras en plazas públicas próximas a los predios universitarios.[10]

**Llegar a acuerdos de PILOT de largo plazo.** La renegociación de PILOT cada par de años es costosa para todas las partes y puede ser contenciosa. Los acuerdos de largo plazo, de 5 a 30 años, proporcionan una fuente de ingresos predecible para los gobiernos locales y un presupuesto conocido para las organizaciones sin fines de lucro. En general, estos contratos disponen un pago en el año base, un factor de aumento para que los PILOT se ajusten por la inflación, y una serie de años de pago.

**Reducir los PILOT en efectivo si una organización sin fines de lucro brinda nuevos servicios a residentes locales.** La mayoría de las organizaciones sin fines de lucro prefiere prestar servicios en vez de hacer PILOT en efectivo, pero los gobiernos locales en general prefieren efectivo porque se puede usar para financiar sus prioridades más importantes. Los funcionarios municipales y los dirigentes de las organizaciones sin fines de lucro pueden identificar los servicios que serían más valiosos para los residentes locales y más apropiados para cada organización sin fines de lucro. El programa PILOT de Boston permite a las organizaciones sin fines de lucro reducir sus contribuciones en efectivo hasta un 50% a cambio de brindar ciertos beneficios comunitarios.

**Reconocimiento** Agradecemos a Bethany Paquin por su ayuda de investigación.

### NOTAS

1 “The Property Tax Exemption for Nonprofits and Revenue Implications for Cities”. Noviembre 2011. Daphne A. Kenyon y Adam H. Langley. Urban Institute.

2 Para un informe detallado sobre los PILOT, ver: Daphne A. Kenyon y Adam H. Langley. 2010. *Payments in Lieu of Taxes: Balancing Municipal and Nonprofit Interests.* Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

3 Langley, Adam H., Daphne A. Kenyon y Patricia C. Bailin. 2012. “Payments in Lieu of Taxes by Nonprofits: Which Nonprofits Make PILOTs and Which Localities Receive Them”. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

4 Maciag, Mike. 2012. “Tax-Exempt Properties Rise as Cities Cope with Shrinking Tax Bases”. *Governing.* Noviembre.

5 Kenyon y Langley (2010), ver nota 2.

6 Cordes, Joseph J. 2012. “Assessing the Nonprofit Property Tax Exemption: Should Nonprofit Entities be Taxed for Using Local Public Goods?” En *Value Capture and Land Policies,* ed. Gregory K. Ingram y Yu-Hung Hong. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

7 Langley, Kenyon y Bailin (2012), ver nota al pie 3.

8 Badger, Emily. 2013. “An Uneasy Peace for a Cash-Strapped City and Its Prestigious Nonprofits”. *The Atlantic Cities.* Diciembre 19.

9 Rakow, Ron. 2013. “Payment in Lieu of Taxes: The Boston Experience”. *Land Lines.* Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Enero.

10 Kenyon, Daphne A. y Adam H. Langley. 2011. “Payments in Lieu of Taxes by Nonprofits: Case Studies”. *State Tax Notes.* Julio 18.

# Cómo verificar los bonos verdes

**SE ESTIMA QUE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO CLIMÁTICO DE PARÍS EN TODO EL MUNDO** costará más de US$12 billones en el curso de 25 años.

Así que no es de sorprender que gran parte de la conversación desde que se finalizó el acuerdo en diciembre haya sido sobre el financiamiento climático. Y uno de los grandes temas en el financiamiento climático, sobre todo entre los dirigentes municipales, es el de "bonos verdes".

Pero, ¿qué son exactamente los bonos verdes, y por qué las autoridades locales deberían tenerlos en cuenta? He aquí una breve explicación de los factores más importantes.

## ¿QUÉ ES UN BONO VERDE?

Un bono verde es un tipo de instrumento de deuda como cualquier otro bono, salvo que lo recaudado debe ser destinado a proyectos que producen un impacto ambiental positivo.

Los primeros bonos comercializados de esta manera fueron emitidos por el Banco de Inversión Europeo en 2007 y el Banco Mundial en 2008. Desde entonces, otros bancos de desarrollo, corporaciones y gobiernos se han adherido a esta tendencia. Según la Iniciativa de Bonos Climáticos, un grupo de investigación que hace un seguimiento del mercado, las emisiones totales de bonos verdes pasaron de US$3.000 millones en 2012 a alrededor de US$42.000 millones en 2015.

Las municipalidades representan un porcentaje creciente de este mercado. Ven los bonos verdes como una herramienta para ayudar a pagar energía renovable, sistemas de transporte e infraestructura de agua, entre otras cosas.

El estado de Massachusetts, EE.UU., vendió el primer bono municipal verde en junio de 2013, seguido unos meses más tarde por la ciudad de Gotemburgo, Suecia. Otros emisores recientes de bonos fueron la ciudad de Johannesburgo; las direcciones de transporte de la Ciudad de Nueva York, Seattle y Londres; y la autoridad de aguas de Washington, DC.

*Este artículo apareció originalmente en Citiscope.org. Citiscope es una organización periodística sin fines de lucro que cubre innovaciones en ciudades alrededor del mundo. Puede obtener más información en Citiscope.org.*

## ¿LOS BONOS VERDES SON DISTINTOS DE OTROS BONOS MUNICIPALES?

De hecho, no. El mecanismo funciona de la misma manera que otros bonos municipales. La principal diferencia es el propósito medioambiental de los bonos que la ciudad está emitiendo.

Además, los emisores de bonos verdes tienen que producir más documentación, esencialmente para demostrarles a los inversores que su dinero se está usando realmente para beneficiar el medio ambiente.

> "Si digo que mi camión de bomberos es 'verde', los inversores podrían levantar una ceja", dice Germán. "Pero es un mercado de oferta y demanda, así que hay cierto control. Un emisor de bonos sólo recaudará ese dinero si un inversor cree que realmente tiene un propósito verde".

Hasta cierto punto, los bonos verdes son una herramienta de mercadotecnia. El hecho de denominar "verde" a un bono para pagar por reparaciones en el metro lo hace más atractivo para los inversores. "La verdad es que muchas ciudades están emitiendo bonos verdes; lo que pasa es que no los llaman así", dice Jeremy Gorelick, quien enseña finanzas municipales en la Universidad Johns Hopkins de Baltimore, EE.UU.

Esto puede ser así en economías avanzadas como las de los Estados Unidos, donde un mercado de bonos municipales maduro ha estado funcionando desde hace más de un siglo. En los países en vías de desarrollo, la mayoría de las ciudades no puede emitir bonos para nada, por una variedad de razones. En muchos países, las ciudades necesitan obtener autorización legal de sus gobiernos nacionales para emitir un bono. También tienen que trabajar para hacerse merecedores al crédito.

Gorelick, quien está asesorando a la ciudad de Dakar, Senegal, para emitir su primer bono municipal, recomienda que las ciudades que se encuentran en esta situación no apunten al mercado de bonos inmediatamente. Primero les conviene pedir prestado de los gobiernos centrales o de sus fondos de desarrollo municipal antes de acercarse a las instituciones de financiamiento de desarrollo para obtener préstamos en condiciones favorables o a los bancos comerciales para tomar deuda a precios de mercado. La idea es ir construyendo un historial de crédito y los mecanismos de transparencia contable que los inversores en bonos de los mercados de capitales de deuda demandarán.

## ¿POR QUÉ ESTÁN TAN INTERESADAS EN LOS BONOS VERDES LAS CIUDADES?

Hay muchas razones. La más importante es que los inversores realmente quieren tener bonos verdes en su cartera ahora mismo. En consecuencia, los emisores de bonos municipales han observado una "sobresuscripción" de bonos verdes, lo cual favorece a las ciudades.

Cuando Gotemburgo emitió sus primeros bonos verdes en 2013, "no sabíamos si los inversores iban a estar interesados", dice Magnus Borelius, Jefe del Tesoro de Gotemburgo. En un plazo de 25 minutos, los inversores habían colocado órdenes por €1.250 millones –muchas veces más de lo esperado– y Gotemburgo tuvo que comenzar a declinarlas. "Nos sentimos abrumados", dice Borelius.

Las ciudades se benefician de varias maneras cuando hay una fuerte demanda por parte de los inversores. La más importante es que pueden atraer a nuevos tipos de inversores, diversificando el grupo de personas e instituciones que tienen interés en la ciudad. "Es bueno que muchos inversores sepan que uno tiene acceso a capital", dice Borelius. Desde la emisión de bonos verdes, agrega, "hemos aumentado el contacto con inversores; están más interesados en la ciudad y nos vienen a visitar".

La fuerte demanda por parte de los inversores "otorga ventajas al emisor", dice Lourdes Germán, una experta en finanzas municipales del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Las autoridades locales pueden usar esta gran demanda como palanca para aumentar el tamaño de su oferta, demandar un periodo de pago mayor u obtener mejores tasas. Si bien algunas ciudades han obtenido precios favorables con los bonos verdes, Germán dice que los emisores no deberían contar con ello. "No está claro si llamar a un bono 'verde' resulta en mejores tasas", dice.

El proyecto Ríos Limpios de la Dirección de Aguas y Alcantarillado de Washington, DC, fue financiado con bonos verdes. Crédito: © Dennis Tarnay, Jr. / Alamy Stock Photo

## ¿CÓMO SE BENEFICIAN LOS INVERSORES?

Una creciente cantidad de inversores quieren que su dinero se utilice para proyectos de sostenibilidad medioambiental. Algunos están motivados por la lucha contra el cambio climático; otros simplemente están compensando por los riesgos climáticos en su cartera de inversiones.

Como consecuencia, hoy en día hay más fondos de pensión y administradores de activos privados que tienen algún tipo de mandato para "pensar verde". Por ejemplo, el mes pasado el fondo de pensión pública sueco AP2 dijo que estaba destinando el 1 por ciento de su cartera de €32.000 millones a bonos verdes. Cuando se trata de inversores institucionales de esta envergadura, los compromisos de este tipo son significativos.

Además, los bonos municipales, por lo menos en mercados bien establecidos como en los EE.UU., se consideran una inversión segura. De manera que los bonos verdes emitidos por las ciudades

son particularmente deseables. “Los inversores institucionales tienen un deber fiduciario y no invertirán en un producto que no rinda retornos”, dice Justine Leigh-Bell, administradora senior de la Iniciativa de Bonos Climáticos. “Este es un producto de grado de inversión ofrecido por emisores de alto volumen, donde el riesgo es bajo”.

### ¿CÓMO SE SABE SI UN BONO ES “VERDE”?

No hay reglas definitivas sobre este tema, lo cual inquieta tanto a los inversores como a los ecologistas. No obstante, el mercado de bonos verdes está evolucionando rápidamente, y están surgiendo algunas normas voluntarias para los emisores.

Una, desarrollada en gran parte por bancos grandes por medio de la Asociación Internacional de Mercados de Capitales, se llama Principios de Bonos Verdes. Otra fue desarrollada por la Iniciativa de Bonos Climáticos y se conoce como Estándar de Bonos Climáticos. El Banco Popular de China también ha publicado recientemente sus propias pautas sobre bonos verdes.

Nadie está obligado a usar estas normas, pero hay un fuerte impulso para hacerlo. “Si digo que mi camión de bomberos es ‘verde’, los inversores podrían levantar una ceja”, dice Germán. “Pero es un mercado de oferta y demanda, así que hay cierto control. Un emisor de bonos sólo recaudará ese dinero si un inversor cree que tiene realmente un propósito verde”.

Una cantidad creciente de emisores municipales está buscando opiniones independientes para certificar cuan “verdes” son sus bonos. Eso es lo que hace Gotemburgo. La ciudad sueca también ha creado un “marco de referencia de bonos verdes” para explicar a los inversores qué es lo que considera “verde” y cómo selecciona sus proyectos.

“Estamos en los primeros días de este mercado”, dice Skye d’Almeida, quien administra la red de financiamiento de infraestructura sostenible para el Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades C40. “Es muy importante evitar cualquier escándalo de ‘lavado verde’, donde las ciudades dicen que emitieron bonos verdes y los inversores descubren más adelante que no eran verdes. Eso erosionaría la confianza en el mercado. Así que las ciudades deberían estar preparadas para que un organismo independiente verifique sus reclamos y ser muy transparentes en el uso del dinero recaudado”.

### LA EMISIÓN DE UN BONO VERDE, ¿CREA MUCHO TRABAJO O COSTO ADICIONAL PARA LA CIUDAD?

Un poco. Leigh-Bell calcula que el costo de una revisión independiente es entre US$10.000 y US$50.000, dependiendo de quién hace la revisión y otros factores. Esto es un monto insignificante en transacciones frecuentemente valuadas en cientos de millones de dólares.

La emisión de bonos verdes puede generar trabajo adicional para el personal administrativo de la ciudad. Antes de emitir los bonos, hay que analizar los planes de inversión de capital de la ciudad para identificar proyectos que pueden calificarse como verdes. Después, hay que efectuar un seguimiento del uso de lo recaudado y reportar dicha información a los inversores. Según d’Almeida, este trabajo tiene el efecto secundario positivo de obligar a la gente a trabajar fuera de su propio silo: el personal de finanzas tiene que colaborar con el de transporte o medio ambiente, por ejemplo.

Borelius dice que este ha sido el caso en Gotemburgo. “La primera pregunta que me hace la gente sobre los bonos verdes es: ‘¿Cuánto trabajo adicional hay que hacer?’ ”, dice. “Si no se pone al personal de tesorería en la misma mesa con el personal de sostenibilidad, habrá mucho trabajo adicional. Pero si uno quiere emitir un bono verde, esto es lo que hay que hacer”.

El alcalde de Johannesburgo, Mpho Parks Tau, coincide que los bonos verdes han dado dividendos en el aspecto organizativo. Cuando se le preguntó recientemente si los bonos “verdes” son mayormente una estrategia de mercadotecnia, el alcalde respondió que el ejercicio ha sido útil para alinear el temario medioambiental del gobierno local como institución. “En realidad, podemos garantizar a la institución que el grueso de nuestro programa de capital se concentrará en la sostenibilidad”.

---

Christopher Swope es editor ejecutivo de Citiscope.





# Uber subsidiado en los suburbios

**DURANTE AÑOS, PARECIÓ QUE EL PRÓXIMO ADELANTO IMPORTANTE EN CUANTO AL TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD SUBURBANA DE ALTAMONTE SPRINGS, FLORIDA, SERÍA UN PROGRAMA INNOVADOR DENOMINADO FLEXBUS.** En lugar de recorrer rutas fijas, estos autobuses responderían a las demandas de los kioscos ubicados en centros de actividad específicos. Este sistema era, en palabras del administrador municipal Frank Martz, “el primer proyecto de transporte a demanda desarrollado en los Estados Unidos”. Algunos incluso se referían a este sistema como “el Uber para el tránsito”.

Lamentablemente, no funcionó. El operador regional de autobuses que gestionaba el proyecto perdió el financiamiento federal clave que requería el sistema, por lo que Altamonte Springs tuvo que buscar una nueva solución. Tal como expresa Martz, “en lugar de enojarnos, decidimos resolver el problema, ya que todavía teníamos que brindarles un servicio a nuestros residentes”.

Esta vez, los funcionarios se decidieron por Uber. La primavera pasada, el suburbio de Orlando anunció que se asociaría directamente con la firma de transporte compartido y subsidiaría a los ciudadanos que optaran por usar dicho servicio en lugar de sus propios automóviles, especialmente para viajes hacia las estaciones de ferrocarril regionales que conectan a los centros de población alrededor del condado de Seminole. Este programa piloto ha tenido una aceptación popular lo suficientemente buena, por lo que otros municipios dentro del área ya han lanzado programas similares.

Rodríguez espera que surjan aun más experimentos a medida que las ciudades hacen todo lo posible para ver cómo “los usuarios de Uber pueden complementar la infraestructura existente”.

Casi todo lo que oímos acerca de la relación entre los municipios y los emprendimientos de transporte compartido implica contiendas. Para la época en que Altamonte Springs comenzó su programa piloto, un enfrentamiento sobre detalles normativos en Austin, Texas, dio como resultado que Uber y su principal competencia, Lyft, dejaron de prestar servicios en esa ciudad. Sin embargo, Altamonte Springs es un ejemplo de cómo algunas ciudades, planificadores y académicos están intentando encontrar oportunidades dentro de la creciente importancia y popularidad del transporte compartido. El Laboratorio Senseable City del MIT ha trabajado con Uber; y el Centro de Investigación para la Sostenibilidad del Transporte de la Universidad de California en Berkeley y otras instituciones han estado estudiando los datos relacionados con el transporte compartido, con un enfoque en sus efectos sobre el transporte público. Además, el pasado marzo, la Asociación de Transporte Público de los Estados Unidos divulgó un estudio en el que se evaluaba la manera en que los nuevos servicios pueden ser un complemento a las formas más familiares de “movilidad compartida”, y se sugerían diferentes formas en que las agencias podían “promover una cooperación útil entre los proveedores de transporte público y privado”.

“Todo se reduce a la forma en que el nuevo sistema interactúa con el sistema tradicional existente”, opina Daniel Rodríguez, fellow del Instituto Lincoln y profesor de planificación en la Universidad de Carolina del Norte, quien además ha estudiado las innovaciones en el transporte en América Latina y los Estados Unidos. Rodríguez espera que surjan aun más experimentos a medida que las ciudades hacen todo lo posible para ver cómo “los usuarios de Uber pueden complementar la infraestructura existente”.

Y esto describe casi en su totalidad una de las primeras motivaciones del programa piloto de Uber en Altamonte Springs: el servicio, según Martz, era una opción que ya existía y que no requería ninguno de los compromisos de tiempo y dinero asociados a una iniciativa de transporte típica. “El enfoque no podía ni debía ponerse en la infraestructura”, observa Martz. “Debíamos

centrarnos en el comportamiento humano". En otras palabras, los servicios de transporte compartido ya responden a la demanda que el mercado demuestra tener; entonces ¿cómo podría la ciudad aprovechar dicha tendencia?

A un nivel más amplio, este sistema aprovecha las opciones que ya existen, en lugar de tener que diseñar proyectos con un uso más intensivo del suelo que pueden llevar años de planificacióne implementación.

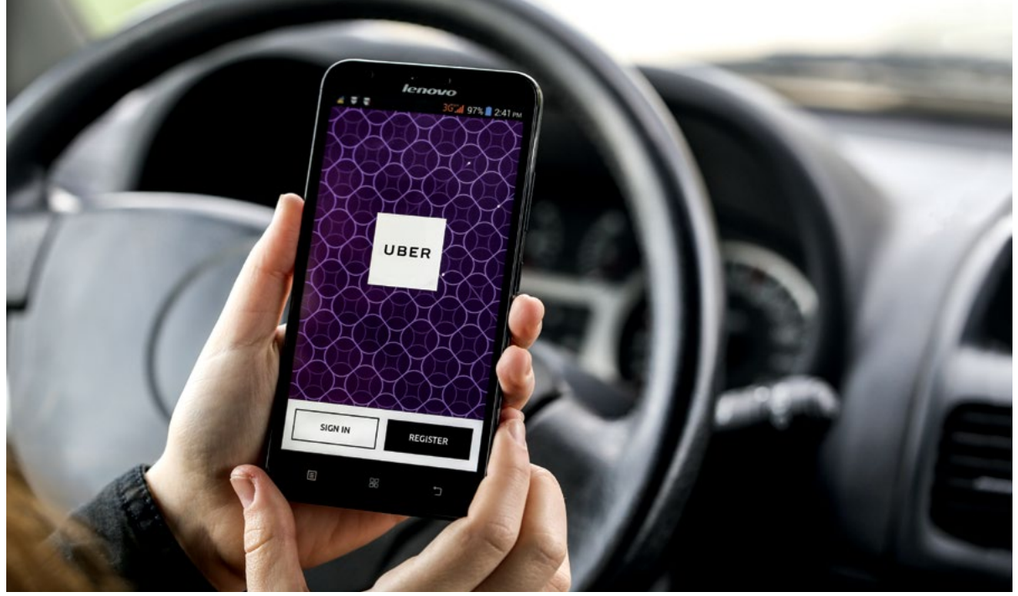
La respuesta fue ofrecer un subsidio a los usuarios del municipio: la ciudad pagaría el 20 por ciento del costo de cualquier viaje dentro de la ciudad, y el 25 por ciento del costo de cualquier viaje desde o hacia las estaciones de Sun Rail, el sistema de ferrocarril suburbano de la región. Los usuarios sólo tienen que ingresar un código que funciona en conjunto con la tecnología *geofencing* (segmentación geográfica) de Uber para confirmar la elegibilidad geográfica, la tarifa se reduce según lo que corresponda, y el municipio continuamente cubre la diferencia. "Es un tema de conveniencia para el usuario", indica Martz, aunque hace hincapié en un tema más importante que la facilidad de pago. En lugar de crear sistemas a los que los ciudadanos respondan, tal vez sea mejor intentar un sistema que responda a los ciudadanos en donde se encuentran, y que se adapte en tiempo real a medida que cambian de lugar.

Queda por ver si este sistema funcionará a largo plazo, pero, como experimento, los riesgos son bastante bajos. Martz ha estimado un costo anual para el municipio de aproximadamente US$100.000 (el costo del proyecto anterior del FlexBus era de US$1.500.000). Aunque el plan piloto sólo lleva unos pocos meses en marcha, Martz observa que, a nivel del municipio, Uber se utiliza diez veces más que antes, razón por la cual otros municipios vecinos, tales como Longwood, Lake Mary, Sanford y Maitland, se han sumado al proyecto o han anunciado sus planes para hacerlo. "Estamos creando un grupo de trabajo entre nuestras ciudades", agrega Martz, con el objetivo de gestionar la congestión del tránsito y ver "cómo conectar nuestras ciudades".

Tal como lo indica Rodríguez, sólo las implicaciones en cuanto al uso del suelo, tanto a corto como a largo plazo, son convincentes de por sí. En cuanto al día a día, la posibilidad de tener un transporte compartido económico para, por ejemplo, ir al médico, acudir a reuniones en la escuela o realizar trámites similares reduce la demanda de espacios de estacionamiento. A un nivel más amplio, este sistema aprovecha las opciones que ya existen, en lugar de tener que diseñar proyectos con un uso más intensivo del suelo que pueden llevar años de planificación e implementación.

En un sentido, el experimento se encuadra dentro de una tendencia mucho más amplia de buscar innovaciones de transporte específicas. Rodríguez ha estudiado varios experimentos, desde sistemas de autobús ideados en forma local hasta tranvías por encima del nivel del suelo en América Latina que complementaban los sistemas existentes, en lugar de construir sistemas nuevos. Rodríguez señala además que, aunque, a primera vista, el concepto de asociarse con un servicio de transporte compartido pueda parecer que funciona solo en municipios pequeños que carecen de un sistema realista de tránsito masivo, este proyecto podría funcionar realmente bien en ciudades más grandes. Por ejemplo, tenemos el caso de São Paulo, Brasil, que ofrece lo que el suplemento CityLab de la revista *The Atlantic* ha dado en llamar "el mejor plan que existe para tratar con Uber": en esencia, subastar créditos, disponibles tanto para los servicios de taxi existentes como para los emprendimientos de transporte compartido, para realizar viajes por una cantidad específica de kilómetros en un tiempo determinado. Los detalles normativos (diseñados, en parte, por Ciro Biderman, ex *fellow* del Instituto Lincoln) tienen por fin brindarle opciones a la ciudad, a la vez que atraen y explotan la demanda del mercado, en lugar de intentar darle forma.

Esta idea se condice con la postura amplia de Martz, quien se pregunta, "¿Por qué el sector público debe enfocarse en una infraestructura




Después de que falló el sistema de autobuses a demanda en el suburbio de Altamonte Springs, Florida, la ciudad comenzó a cubrir el 20 por ciento de las tarifas de Uber que debían pagar los residentes de ese municipio. Crédito: iStock.com/GoodLifeStudio.

que era aceptada por los usuarios de hace 40 años?" Aunque de inmediato observa que esta forma de pensamiento en cuanto a las políticas se encuentra alineada en gran medida con las posturas que promueven los libres emprendimientos en un "condado muy republicano", Martz también insiste en que el apoyo político municipal al plan ha cruzado los límites partidarios. Y lo que resulta más significativo es que esta solución, según Martz, permite que la ciudad se adapte mucho más fácilmente a los cambios tecnológicos que se van dando. La opción de compartir el vehículo parece ser una posibilidad lógica, y se sabe que Uber y otras empresas tecnológicas están barajando la posibilidad de utilizar vehículos sin conductor, que podrían incluso ser más eficientes. Martz no lo expresa abiertamente, pero si Uber se ve "afectado" por una solución más eficiente, asociarse con una firma nueva sería mucho más fácil que rehacer un proyecto de varios años en toda la región. "Dejemos que ganen las fuerzas del mercado", sugiere Martz.

Por supuesto que, tal como indica Rodríguez, todo este sistema se encuentra aún en una etapa muy experimental, y la aceptación total de un sistema de transporte compartido puede también traer efectos negativos: obviamente el sistema se centra en los automóviles, por lo que no es necesariamente económico para un amplio sector de la población en muchas ciudades, incluso teniendo en cuenta el 20 por ciento de descuento. Además, la posibilidad de viajar mayores distancias a un costo más bajo ha sido uno de los factores principales de la expansión urbana descontrolada. "Esto podría representar un paso más en esa dirección", observa Rodríguez.

Sin embargo, esta combinación de incertidumbres y posibilidades es exactamente la razón por la que vale la pena ocuparse de medidas que acepten a los emprendimientos de transporte compartido en lugar de enfrentarse a los mismos. "Por el momento, no existe una respuesta correcta; todavía estamos investigando el tema", advierte Rodríguez. Aun así, los sistemas como Uber de hecho ofrecen un atributo que aquellos que desean experimentar cosas nuevas no pueden negar: "Es tangible, y se sabe que funciona", concluye Rodríguez.

---

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

# RELLENO SENSIBLE

## Las ciudades de crecimiento rápido están haciendo lugar para casas angostas, apartamentos para abuelos y otras viviendas accesibles

Portland, Oregón, está considerando la posibilidad de permitir más hogares altos y "flacos", construidos sobre la mitad de la cantidad de tierra necesaria en virtud de zonificación unifamiliar. Crédito: Fred Rey

*Por Kathleen McCormick*

**RECIENTEMENTE HEMOS VISTO RUTINARIAMENTE REFERENCIAS PERIODÍSTICAS A CIUDADES ESTADOUNIDENSES CON UN "MERCADO EN AUGE" Y PRECIOS DE VIVIENDA ASTRONÓMICOS** que terminan desplazando a los residentes de ingresos bajos o moderados. En Portland, Oregón, el alcalde Charlie Hales declara un estado de emergencia ordenando que se destine una porción del presupuesto de fondos generales de la ciudad a crear más viviendas accesibles. Las batallas épicas sobre la vivienda en San Francisco enfrentan a los residentes de larga data contra los trabajadores de alta tecnología. En Seattle, todos los días se crean 12 unidades de vivienda nuevas, pero llegan 40 personas y se crean 35 puestos de trabajo nuevos. En Denver, el alcalde Michael Hancock promete invertir US$150 millones de dólares para viviendas accesibles en la próxima década. El alcalde de Boston Martin J. Walsh piensa construir 53.000 unidades para 2030, mientras que la vecina ciudad de Cambridge agrega densidad en áreas de relleno cerca del transporte público. Y en Boulder, Colorado, los funcionarios públicos están considerando una serie de opciones de vivienda, con una estrategia que llaman de "relleno sensible".

"Los mercados 'calientes' existen por muchas razones, pero en Portland, Seattle, San Francisco, Boulder y otras ciudades, los problemas de vivienda se deben claramente a un fuerte desarrollo económico", dice Peter Pollock, *fellow* del Instituto Americano de Planificadores Certificados (FAICP) y gerente de Programas del Oeste del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. En estas ciudades, un desequilibrio entre los puestos de trabajo y la disponibilidad de viviendas crea un déficit de viviendas adecuadas. El método de relleno 'suave' o 'sensible' "trata de encontrar maneras de que el relleno sea compatible con sus alrededores para cumplir con metas de diseño urbano y permitir la producción de más viviendas", dice. El término también "crea un marco positivo para algo que no está aceptado universalmente" –es decir, la densidad– "y sugiere que podría haber una mejor alternativa".

Mientras la mitad de los hogares del país están gastando más del 30 por ciento de sus ingresos en la vivienda, muchos residentes de ciudades con mercados en auge están gastando más del 50 por ciento, y se ven obligados a irse. Los activistas de la vivienda, como aquellos que asistieron a la primera reunión nacional de YIMBY ("Yes in my backyard" [A lado de mi casa, ¡sí!]) (ver pág. 22), están desafiando a los planificadores urbanos y funcionarios electos a crear más opciones de relleno para albergar a la gente, reducir el desplazamiento de residentes, realizar mejores conexiones de transporte público y crear más comunidades ecológicamente sostenibles.

## ¿Cómo llegamos hasta aquí?

Las ciudades deseables están creciendo rápidamente porque atraen a la generación del milenio y a personas culturalmente creativas con oportunidades de empleo y amenidades de estilo de vida, y los recién llegados han gravitado en números que sobrepasan de lejos los lugares disponibles para vivir. Frecuentemente se culpa a la industria de alta tecnología por el aumento de los precios de la vivienda y el desplazamiento consiguiente de los residentes existentes debido al influjo de trabajadores bien pagos. Pero también hay otros factores en juego. Muchas ciudades construyeron muy pocas unidades de vivienda durante la Gran Recesión. Es más difícil conseguir un crédito hipotecario. Los costos de construcción están subiendo. Las unidades de vivienda nuevas se venden a los precios de mercado, y aumentan el costo de las viviendas existentes. La zonificación que favorece las casas unifamiliares separadas o apartamentos de lujo ha generado una monocultura de viviendas caras. Muchas ciudades están en crisis por la pérdida de viviendas no sólo para los residentes de bajos ingresos, sino también para la fuerza laboral y residentes de ingresos medios: maestros, enfermeras, bomberos, propietarios de pequeñas empresas, profesionales jóvenes, familias jóvenes y otros que típicamente forman el cimiento de las comunidades.

Los tipos de vivienda para el "medio faltante" en general tienen una superficie pequeña a mediana, con un ancho, profundidad y altura no mayor que una vivienda unifamiliar. Se pueden insertar en un barrio como un relleno compatible, alentando una mezcla socioeconómica de hogares y aprovechando en forma más efectiva el uso del transporte público y los servicios.
Crédito: Opticos Design.

Los planificadores urbanos y las autoridades públicas se están dedicando a desarrollar tipos de viviendas que restauren el "nivel medio faltante": casas en hilera, dúplex, apartamentos en lotes comunes y otras viviendas pequeñas o medianas diseñadas con una escala y densidad compatible con los barrios residenciales unifamiliares.

## Cómo restaurar el "medio faltante"

La buena novedad es que las ciudades ya están trabajando en soluciones en todo el país. Las comunidades están revocando políticas que prohíben la construcción de viviendas o restringen demasiado dónde o cómo se pueden construir para crear lugares más diversos y económicos para vivir. Muchos planificadores urbanos y funcionarios públicos se están concentrando en el desarrollo de viviendas que restauren el "medio faltante", es decir para albergar hogares de ingresos moderados a medios.

El "medio faltante", un concepto que nació del nuevo urbanismo, se compone de casas en hilera, dúplex, departamentos en lotes comunes y otras viviendas pequeñas o medianas diseñadas a escala y con una densidad compatible con los barrios residenciales unifamiliares. Desde la década de 1940, este tipo de desarrollo ha sido limitado por las restricciones de las regulaciones, el surgimiento del desarrollo inmobiliario dependiente del automóvil e incentivos para ser propietario de una vivienda unifamiliar. Los edificios de tres o cuatro pisos, con densidades de 40 a 85 unidades de vivienda por hectárea, formaban parte del perfil estándar de los barrios urbanos. Muchos planificadores urbanos dicen que se necesita nuevamente esta escala y densidad de vivienda para ofrecer diversidad, economía y acceso peatonal a servicios y transporte público. Las ciudades están usando una serie de metodologías adicionales para inyectar un precio más moderado en las viviendas de barrios residenciales, desde reducir y subdividir los lotes hasta agregar unidades de viviendas accesorias (*accessory dwelling units* o ADU) en un lote para ampliar la ocupación legal en las casas. Algunas de estas estrategias de relleno sensible están mostrando un gran potencial o están agregando de hecho unidades a mayor velocidad.

¿Cómo funciona el relleno sensible? Depende de la ciudad, como se demuestra en los siguientes ejemplos de Portland, Oregón; Boulder, Colorado; y Cambridge, Massachusetts.

### PORTLAND, OREGÓN: CUANTO MÁS VIVIENDAS MEJOR

Portland aparece típicamente al tope de las listas de "mejores lugares" para vivir, pero recientemente ha bajado algunos peldaños debido a los precios de sus viviendas, que se han disparado un 13 por ciento en 2015. De acuerdo a un estudio reciente publicado por Metro, la organización gubernamental regional, los alquileres en el área de Portland aumentaron un 63 por ciento desde 2006, mientras que el promedio de ingresos de los inquilinos aumentó sólo un 39 por ciento. La población creció en 12.000 habitantes en 2015, hasta alcanzar más de 632.000 residentes que viven en más de 250.000 unidades de vivienda.

Desde 1973, Portland ha estado regulada por un plan urbano estatal que impone un límite al crecimiento urbano para proteger el suelo agrícola y los bosques del crecimiento urbano desordenado, y garantizar el uso eficiente del suelo, los predios públicos y los servicios dentro del límite urbano. Esta ciudad tiene una agenda ambiciosa para cumplir con sus proyecciones de crecimiento, que se compone de varios planes de gran envergadura: un nuevo mapa de zonificación y el Plan de Ordenamiento de 2025, su primera actualización en 30 años, adoptado por el concejo municipal en junio de 2016; un nuevo código de uso del suelo, con regulaciones que afectan el crecimiento de viviendas, desde el desarrollo de viviendas multifamiliares y de uso mixto, a corredores de transporte y estacionamiento; y Central City 2035, un plan de desarrollo de largo plazo para el centro de la ciudad y sus distritos.

La ciudad depende de estos cambios de política para absorber 142.000 puestos de empleo adicionales, 135.000 hogares adicionales y 260.000 personas más que tendrá que acomodar para 2035, según Metro. Alrededor del 30 por ciento de las nuevas viviendas se construirán en el centro de la ciudad, un 50 por ciento en centros y corredores de uso mixto, y el 20 por ciento en las zonas residenciales unifamiliares de Portland, que cubren alrededor del 45 por ciento de sus 345 kilómetros cuadrados de suelo. La ciudad cuenta con alrededor de 12.000 lotes para construir, suponiendo que algunos de los lotes

Este “dúplex de dos pisos” en Sunnyside, parte del Juego de herramientas de diseño de relleno de Portland, “mantiene el patrón de diseño de las viviendas separadas de la cercanía” y se asemeja a la forma que tenían muchos dúplex de la zona a comienzos del siglo XX. Crédito: Bill Cunningham, Portland Bureau of Planning and Sustainability.

actuales se puedan subdividir para albergar más viviendas.

Desde 2010, se han construido o están en proceso de construir aproximadamente 20.000 unidades residenciales nuevas, y el financiamiento por incremento tributario en áreas de renovación urbana designadas ha invertido $107 millones de dólares en viviendas accesibles nuevas y preservación de unidades existentes. En marzo, la legislatura estatal revocó una prohibición de 17 años de zonificación de inclusión, permitiendo que la ciudad requiera a los constructores que reserven unidades de vivienda para la nueva fuerza laboral. La ciudad se está enfocando en estrategias de financiamiento para proporcionar más viviendas accesibles a hogares debajo del 80 por ciento de la mediana de ingresos de la zona (*area median income* o AMI). Para aumentar la cantidad de unidades para personas de ingresos medios que ganan más del 80 por ciento de la AMI, la ciudad está apostando por cambios de política en vez de estrategias de financiamiento.

A fines de 2016, un comité asesor de partes interesadas en el Proyecto de Relleno Residencial (*Residential Infill Project* o RIPSAC) brindará asesoramiento sobre el tamaño y la escala de las casas, el desarrollo de lotes pequeños y tipos de vivienda alternativos. Una propuesta bajo consideración es permitir más reconversiones internas de grandes viviendas históricas en unidades múltiples, una estrategia que generaría más unidades de vivienda y al mismo tiempo evitaría demoliciones y preservaría la esencia histórica de los barrios. Aprovechando el legado de pequeñas casas que existe desde hace un siglo, Portland está tratando de construir casas pequeñas en lotes de poca superficie ya parcelados. Y la ciudad está considerando el desarrollo de más casas altas y ‘angostas’ de hasta 160 $m^2$ en lotes de 232 $m^2$, una superficie de suelo que es la mitad de lo que requiere la zonificación unifamiliar R-5.

“Hace cinco o diez años, la gente hubiera preguntado: ‘¿Por qué están construyendo esta casa en un lote tan angosto?’”, dice el gerente de proyecto de RIP, Morgan Tracy. “Ahora ya no causa sorpresa. Se están haciendo realmente populares porque cuestan menos a los compradores”.

Los cambios de política sobre las unidades de vivienda accesibles han generado nuevas viviendas a un precio moderado y han llamado la atención de funcionarios públicos de otras ciudades que están buscando soluciones a sus propias crisis de vivienda. La construcción de ADU se ha disparado desde 2010, cuando la ciudad eximió las cuotas de desarrollo inmobiliario para cubrir el costo del alcantarillado, agua y otras conexiones de infraestructura, reduciendo los costos de construcción en US$8.000 a US$11.000 dólares por unidad. Esta exención inspiró un auge en la construcción: se otorgaron casi 200 permisos para construir ADU en 2013, seis veces más que el promedio anual entre 2000 y 2009. En 2015, la ciudad otorgó 350 permisos nuevos de ADU, para un total al día de hoy de más de 1.500 unidades. Tracy dice que las ADU “son un medio bien aceptado para producir más viviendas porque están mejor integradas en un lote y no hace falta demoler una casa existente”.

Las viviendas unifamiliares en los distritos de zonificación principales pueden tener una ADU, y una propuesta permitiría hasta dos unidades, un apartamento interior más una “vivienda adosada” o “apartamento para la abuela” adicional. La ciudad no limita la cantidad de ADU en un barrio ni requiere estacionamiento fuera de la calle. También ha racionalizado algunas normas de ADU para permitir mejores diseños con altura y retiros un poco mayores. RIPSAC está considerando propuestas para permitir que cualquier casa pueda tener dos ADU, tanto interior como separada, una vivienda para tres familias en lotes ubicados en las esquinas, donde hoy se permiten construir unidades en dúplex, y dúplex en lotes interiores, con una ADU separada. El hecho de permitir la construcción de dúplex en lotes interiores o unidades para tres familias en las esquinas “no quiere decir que todos harán uso de estos cambios de política”, dice Tracy, señalando que sólo el 3 por ciento de las esquinas tienen un dúplex hoy en día. Pero “si todos los propietarios aprovecharan esta nueva política, se duplicaría la cantidad de viviendas en cada barrio”.

La próxima fase de las consideraciones de política de viviendas de relleno se abocará a cómo se pueden incorporar viviendas de densidad media en lotes pequeños de unidades múltiples y de relleno. La ciudad ya ha comenzado a moverse en esa dirección. La guía *Juego de herramientas de diseño de relleno* de Portland se enfoca en la integración de casas en hilera, casas para tres y cuatro familias, apartamentos en lotes comunes y edificios multifamiliares de baja altura en los barrios.

“Lo que puede parecer sorprendente y alarmante para algunos, se hace más aceptable cuanto más se lo mire”, dice Tracy. “Estamos viendo la aparición de unidades para dos y tres familias en barrios unifamiliares. La última vez que las construimos fue en las décadas de 1930 y 1940. Estamos tratando de promover una mayor diversidad de viviendas, y algunos nos apoyan porque comprenden la necesidad de albergar a más gente en el suelo disponible”.

## BOULDER: CUANTO MÁS VIVIENDAS MEJOR, PERO HAY DESVENTAJAS

Boulder está estudiando lo que hacen otras ciudades para alentar el relleno sensible, y las autoridades, el personal municipal y dirigentes empresarios fueron a Portland recientemente para obtener una perspectiva de lo que se podría hacer en su propia ciudad. Como Portland, Boulder se ha propuesto reducir las emisiones de carbono a la mitad para 2030, crear más viviendas de relleno en el centro ya edificado, proteger los espacios abiertos y alentar el uso de transporte público. Con un sexto de la población de Portland y distintos problemas y oportunidades, Boulder está tratando de obtener un consenso sobre lo que significa el relleno sensible en su caso.

Ubicada a 25 millas al noroeste de Denver, a los pies de las Rocosas, Boulder ocupa un lugar alto en las listas de lugares saludables, habitables y emprendedores. La belleza natural y la buena calidad de vida en esta ciudad de 66,8 $km^2$ y

Para aumentar la cantidad de unidades para personas de ingresos medios que ganan más del 80 por ciento de la mediana de ingresos de la zona (AMI), Portland está apostando por cambios de política en vez de estrategias de financiamiento.

105.000 habitantes han atraído a empresas nuevas y firmas de alta tecnología ya establecidas, como Google y Twitter. Este influjo ha alimentado un estilo de vida “digital” y un mercado de vivienda impulsado por el “1 por ciento más rico”, donde la mediana del precio de una vivienda unifamiliar separada supera el millón de dólares.

En los últimos dos años, los precios de la vivienda han subido un 31 por ciento en general. Esto se debe a factores que van más allá del crecimiento de la industria de alta tecnología. (Aclaración: He vivido, trabajado y criado dos hijos durante 23 años en un barrio de Boulder que era modesto, y ahora ha sido reconstruido con casas de alto nivel.) La Universidad de Colorado-Boulder, un factor de crecimiento económico importante, emplea a 38.000 académicos, personal auxiliar y estudiantes, generando una significativa demanda de viviendas. El desequilibrio entre puestos de empleo y viviendas hace que aproximadamente 60.000 vehículos entren y salgan diariamente de la ciudad, a pesar del servicio regional y local de autobuses.

La ley estatal prohíbe el control de alquileres, y la legislación sobre defectos de construcción en condominios ha reducido este tipo de construcción para residentes de ingresos

## LAS ORGANIZACIONES YIMBY SE UNEN EN BOULDER

En un fin de semana cálido y soleado de junio, se organizó en Boulder la primera "desconferencia" de YIMBY ("Yes in my back yard" [A lado de mi casa, ¡sí!]), como dio en llamarse el evento, con la participación de más de 150 urbanistas de todas las edades provenientes de 25 ciudades, entre ellas Nueva York, San Francisco; Sitka, Alaska; y Brisbane, Australia.

"YIMBYTown" congregó a planificadores urbanos, arquitectos, funcionarios electos y activistas de viviendas económicas, transporte público, salud pública, el medio ambiente y la justicia social. Fue patrocinada por el Proyecto de Filantropía Abierta de San Francisco y la Asociación de Corredores de Bienes Raíces del Área de Boulder, y organizada por Better Boulder, un grupo de activistas locales que el pasado noviembre dirigieron una campaña exitosa para derrotar dos iniciativas electorales que pretendían limitar el crecimiento en la ciudad. (Aclaración: La autora es miembro voluntario de Better Boulder.) Las presentaciones y discusiones se enfocaron en viviendas, zonificación, aburguesamiento, construcción de coaliciones, y desafíos de las organizaciones NIMBY, incluyendo títulos como "Cuán grave es el problema de San Francisco: Lecciones del peor mercado de vivienda del país" y "Reconsideración de la santidad de la zonificación unifamiliar".

La reunión fue complementada con referencias a las implicaciones sociales y económicas del aumento en el precio de las viviendas y el consiguiente desplazamiento de personas. En el plenario inaugural, Sonja Trauss, fundadora de la Federación de Inquilinos del Área de la Bahía de San Francisco (SFBARF), explicó que uno de los objetivos del movimiento es "repoblar las ciudades" como "un proceso de integración para contrarrestar la segregación de los suburbios". En sus comentarios de clausura, Sara Maxana de Seattle para Todos señaló la creciente evidencia de que "la zonificación exclusionaria causa escasez de viviendas en ciudades de alta demanda y lleva a la exclusión por clase. Induce segregación según el nivel de riqueza y reduce el acceso a oportunidades, buenos puestos de trabajo, escuelas, servicios de salud y espacios abiertos".

medios. Boulder también aloja a muchos "bohemios" jóvenes con dinero y compradores especulativos que adquieren viviendas con efectivo de propiedades que vendieron en otros mercados de alto nivel. Algunas son segundas o terceras residencias, y otras se reservan para alquileres de corto plazo, como Airbnb. En junio de 2015, el concejo municipal impuso una restricción sobre los alquileres de corto plazo para vacaciones, debido a que afectan los precios y reducen la cantidad de oportunidades de vivienda de largo plazo.

El desarrollo inmobiliario está limitado por la escasez de lotes residenciales, un anillo de espacio abierto protegido de 18.000 hectáreas que rodea la ciudad, y limitaciones de altura en los edificios, que no pueden superar entre 10 y 17 metros, dependiendo de la densidad de edificación planificada y la cercanía al transporte público. La ciudad se está aproximando al límite teórico de edificación. Se pronostican 6.760 unidades de viviendas adicionales para 2040 en la última versión del Plan de Ordenamiento del Valle de Boulder. Una encuesta de viviendas realizada en 2015 para el plan reveló que la mayoría de los residentes está dispuesto a aumentar la densidad y la altura de los edificios para crear más viviendas, por lo menos en ciertas partes de la ciudad.

Desde 1989, si bien el porcentaje de viviendas de menores ingresos ha permanecido constante, los hogares de ingresos medios se han reducido del 43 por ciento al 37 por ciento de la población. El segmento que está desapareciendo más rápidamente es el de hogares que ganan entre US$65.000 y US$150.000 dólares por año, y también las familias con hijos. El concejo municipal, la junta de planificación y las páginas editoriales de los periódicos locales señalan que Boulder se está convirtiendo en "Aspen", y que las opciones de viviendas de relleno podrían reducir o revertir la tendencia a mayor exclusividad y menos diversidad de la ciudad.

Boulder ha estado trabajando en la inclusión y creación de viviendas económicamente accesibles desde hace tiempo. Su ordenanza de zonificación inclusiva ha producido 3.300 unidades de vivienda social desde el año 2000. Los emprendedores de proyectos con cinco o más unidades tienen que construir un 20 por ciento de viviendas permanentemente sociales o fuera del predio, donar suelo o realizar pagos en lugar de impuestos al fondo de viviendas sociales de la ciudad. La meta de la ciudad es tener un 10 por ciento de viviendas sociales permanentes; en la actualidad, un 7,3 por ciento del inventario de viviendas de la ciudad reúne estas condiciones.

Parte del programa de viviendas accesibles está destinado a viviendas para ingresos medios: la ciudad tiene como objetivo crear 450 unidades permanentes de vivienda accesible para hogares que ganan entre el 80 y el 120 por ciento de la mediana de ingresos de la zona. Desde 2000, se han construido 107 unidades de vivienda para hogares de ingresos medios en barrios nuevos de ingresos mixtos, en suelo anexado al norte de Boulder. Muchas están en el barrio Holiday, un modelo de uso mixto con un 42 por ciento de unidades accesibles integradas en un total de 333 casas adosadas, casas en hilera, apartamentos, estudios de residencia y trabajo, y coviviendas. Se han construido recientemente unidades para ingresos medios en el barrio de Northfield Commons, donde la mitad del 43 por ciento de unidades accesibles se compone de dúplex, unidades para cuatro y seis familias, y casas adosadas reservadas para ingresos medios.

"Es muy caro subsidiar a personas que ganan entre US$70.000 y US$130.000 dólares por año", dice Aarón Brockett, concejal y ex miembro de la junta de planificación, refiriéndose a un estudio de viviendas para ingresos medios preparado por la ciudad que definió el mercado de ingresos medios del 80 al 150 por ciento de la AMI. Propone "soluciones de mercado, por ejemplo unidades más pequeñas en las áreas que tienen amenidades y servicios, como las áreas de uso mixto, donde la gente puede caminar hasta el transporte público, y áreas de revitalización".

Al preparar una estrategia de viviendas integral, Boulder está explorando ideas para viviendas de relleno para ingresos medios en

Estas unidades para residir y trabajar son uno de los tipos de viviendas accesibles del barrio Holiday de Boulder, una comunidad de uso mixto en una zona revitalizada de un ex autocine. Crédito: Boulder Housing Partners.

Esta unidad de vivienda accesoria (Accessory Dwelling Unit o ADU), en el barrio Holiday de uso mixto, forma parte del programa de alquileres accesibles de Boulder Housing Partners. Crédito: Boulder Housing Partners.

## UNIDADES DE VIVIENDAS ACCESORIAS (*ACCESORY DWELLING UNITS* O ADU): UN MÉTODO PREFERIDO DE VIVIENDAS DE RELLENO

Los cambios demográficos, como el envejecimiento de la población, la reducción del tamaño de los hogares, el nivel de deuda estudiantil de la generación del mileno y las preferencias culturales están llevando a muchas ciudades a permitir la construcción de ADU, también conocidas como "apartamento para los suegros", "apartamento de la abuela" y "cabañas adosadas". Los proponentes dicen que las ADU –construidas dentro de una casa, reconstruidas en un garaje o edificadas como cabañas nuevas separadas– ofrecen opciones accesibles para padres de edad avanzada, hijos adultos y cuidadores. También son una fuente de ingresos por alquiler que ayudan a los residentes a permanecer en sus casas. A medida que los propietarios más viejos quieren reducir el tamaño de su casa pero permanecer en la misma, algunos deciden vivir en una ADU y alquilar su residencia principal.

Las ADU, que van de 20 y más de 100 metros cuadrados, forman parte de una larga tradición de apartamentos modestos y casas multigeneracionales que eran comunes antes de la era de casas unifamiliares suburbanas. Muchos activistas de vivienda proponen el uso de ADU como manera de agregar unidades rápidamente, ya que los propietarios mismos son los que financian el relleno en barrios existentes, en comparación con el prolongado y costoso proceso de adquisición y desarrollo de proyectos multifamiliares de gran escala a cargo de municipalidades, organizaciones sin fines de lucro de viviendas accesibles, y emprendedores privados. En la reunión de la organización Bridging the Gap (Cerrando la Brecha) realizada en mayo en la ciudad de Denver, una sesión sobre accesibilidad de pequeña escala consideró un escenario posible para la ciudad: 70 barrios, multiplicados por 300 ADU por barrio, crearían 21.000 unidades de vivienda a precios moderados.

En la reciente conferencia de YIMBY realizada en Boulder, Susan Somers de AURA (anteriormente *Austinites for Urban Rural Action*) en Austin, Texas, describió un esfuerzo de la coalición por convertirse en "una ciudad de ADU" y aumentar la densidad de viviendas en esta ciudad donde la mayoría de las viviendas son casas unifamiliares separadas. Cumplieron con su misión: en noviembre de 2015, el concejo municipal de la ciudad de Austin aprobó una resolución relajando las regulaciones de ADU y permitiéndolas en lotes más pequeños. AURA espera ayudar a los propietarios a construir 500 ADU nuevas por año. Estas unidades proporcionan "viviendas accesibles y una fuente de ingresos para que los propietarios puedan quedarse en su casa", dice Somers. En la zona aburguesada de East Austin, "esta es la manera de conseguir que las familias permanezcan juntas".

los corredores de transporte público, franjas comerciales, parques empresariales y áreas industriales que se podrían rezonificar y revitalizar, y en centros barriales de uso mixto en áreas residenciales. "El barrio 'a 15 minutos del trabajo' es el ideal para muchas comunidades, pero para eso hay que trabajar mucho", dice Jay Sugnet, gerente de proyecto de Housing Boulder. "¿Están en barrios unifamiliares o en el límite de las áreas de servicio o industriales? ¿Dónde estamos dispuestos a colocar estas viviendas, y qué es lo apropiado? También hace falta una cierta densidad de población para respaldar el comercio minorista. Boulder tiene muchos corredores comerciales, pero hace falta un número suficiente de personas para respaldar a todos ellos".

La ciudad también piensa modificar la ordenanza de ADU para crear más viviendas al alcance de los ingresos medios en barrios compuestos en su mayoría por casas unifamiliares separadas, que constituyen el 41 por ciento del inventario de viviendas de la ciudad, de 46.000 unidades. La ordenanza de ADU en vigencia desde 1981 ha otorgado sólo 186 permisos para ADU y 42 OAU (unidades adicionales de propietario, por su sigla en inglés) debido a los requisitos de estacionamiento fuera de la calle, superficie mínima de lote y límites en la densidad de las ADU. "Nos gustaría tener ADUs para promover la diversidad de viviendas en los barrios", dice David Driskell, Director Ejecutivo de Planificación, Vivienda y Sostenibilidad. "Podríamos crear bastantes unidades desde el punto de vista del espacio, pero habría mucha discusión política sobre el estacionamiento y el impacto sobre el tráfico".

El Concejo Municipal está considerando "ajustes creativos" a las viviendas existentes que no afectarían tanto la planta edificada y el "carácter" de las áreas residenciales, como un relajamiento de las restricciones del código de edificación sobre la cantidad de gente no emparentada que pueden compartir una casa. En la mayoría de las zonas residenciales, no más de tres personas no emparentadas pueden compartir una vivienda, aunque tenga seis cuartos y múltiples baños. Una petición electoral presentada recientemente por estudiantes de posgrado de la Universidad de Colorado les pide a los votantes de Boulder que revoquen el límite de ocupación y adopten una política de "una persona = un cuarto". Este mayor nivel de ocupación es controversial porque, si bien permitiría que más estudiantes y otros vivan legalmente, también podría aumentar el costo de la vivienda para las familias, ya que el alquiler mensual en casas grupales, particularmente para aquellos que viven cerca de la universidad, cuesta frecuentemente hasta US$1.000 por cuarto.

El concejo municipal está considerando una ordenanza más benévola que, según los proponentes, beneficiaría a la ciudad al ofrecer un estilo de vida sostenible y orientado hacia la comunidad para residentes solteros, familias jóvenes, personas de edad avanzada, y personas que trabajan en empleos de sueldos bajos.

La ciudad también está considerando una revisión de su ordenanza sobre vivienda cooperativa, que tiene ya 20 años de antigüedad. No se ha permitido ningún proyecto cooperativo hasta ahora, porque la ordenanza era "esencialmente un camino hacia el no", dice Driskell. Se establecieron tres cooperativas de alquiler social bajo otras medidas. El concejo municipal está considerando una ordenanza más benévola que, según los proponentes, beneficiaría a la ciudad al ofrecer un estilo de vida sostenible y orientado hacia la comunidad para residentes solteros, familias jóvenes, personas de edad avanzada, y personas que trabajan en empleos de sueldos bajos.

"Tenemos tendencia a ser una ciudad con muchas regulaciones, y realmente estamos comprometidos con nuestra planificación deliberativa", dice Susan Richstone, Subdirectora de Planificación, Vivienda y Sostenibilidad. "No siempre ha sido fácil, pero estamos teniendo discusiones y haciendo los cambios de planificación y niveles de zonificación necesarios, dentro de un marco de referencia de regulación. Es parte de nuestro ADN".

"La densidad es un espantajo en esta situación, y la gente está revoloteada", dice Bryan Bowen, un arquitecto y planificador que es miembro de la Junta de Planificación de Boulder y el Grupo de Trabajo para Ingresos Medios de la ciudad. Los residentes están inquietos porque se están demoliendo las casas modestas y se las reemplaza con casas nuevas de 500 $m^2$ que valen US$1 millón y medio de dólares, y la posibilidad de que construyan edificios de apartamentos multifamiliares de mayor densidad más grandes de mal aspecto. "Por eso el relleno sensible cae bien, si bien tiene una calidad interpretativa. Se trata de encontrar lo que la gente considera compatible y aceptable". Todavía no hay consenso sobre qué método de relleno es el mejor, dice Bowen. "Pero, con franqueza, es probable que necesitemos todas estas variantes, en moderación".

## CAMBRIDGE: CÓMO CERRAR LA BRECHA DE INGRESOS

Cambridge, ubicada del otro lado del río Charles y a tres millas al oeste de Boston, tiene las viviendas más caras de Massachusetts y está siendo presionada para producir más opciones para residentes de ingresos medios. La población ha aumentado más del 10 por ciento desde 2000, hasta llegar a 110.000 residentes en una superficie compacta de 17 $km^2$, y se proyecta que tendrá 6.200 viviendas más antes de 2030, según el Consejo de Planificación del Área Metropolitana (MAPC, por su sigla en inglés), la entidad de planificación regional del área metropolitana de Boston. La ciudad tiene 117.000 puestos de empleo y más de 52.000 unidades de vivienda, de las cuales la mitad se encuentra en áreas comerciales de uso mixto. El precio de lista promedio de una vivienda unifamiliar superó los US$1,2 millones de dólares en 2015. La mediana del alquiler mensual de un apartamento de un solo cuarto es US$2.300 dólares.

"Cambridge se ha convertido en un lugar bifurcado de ingresos muy altos e ingresos muy bajos", dice Andre Leroux, Director Ejecutivo de la Alianza para el Crecimiento Inteligente de Massachusetts. "A la clase media le cuesta mucho vivir aquí". Cambridge tiene la infraestructura para respaldar una mayor densidad y agregar emprendimientos residenciales mucho más significativos y torres residenciales inmensas, "pero no quiere convertirse en el centro de Boston".

El hecho de que se permita la construcción de casas para dos familias en lotes internos o tres familias en las esquinas "no quiere decir que todos harán uso de estos cambios de política", dice Tracy. "Pero si todos los propietarios aprovecharan esta nueva política, se duplicaría la cantidad de viviendas en cada barrio".

La ciudad se encuentra en el primer año de un proceso de planificación maestra de tres años de duración, el primero desde el año 2000 (el estado no exige a las municipalidades que desarrollen planes de ordenamiento). La prioridad número uno es para viviendas al alcance del bolsillo para familias de ingresos bajos, moderados y medios –un tema que resuena en todo el proceso público– dice Iram Farooq, Subgerente Municipal para Desarrollo Comunitario.

"Hay muy pocas opciones al alcance de la gente trabajadora en la ciudad", dice Farooq. La reducción más grande de población se ha producido en residentes que ganan entre el 50 y el 80 por ciento de la AMI, dice. Los hogares de ingresos medios, que ganan entre el 80 y el 120 por ciento de la AMI, también están dejando la ciudad para encontrar opciones de vivienda en otras zonas de la región urbana. Señala que un programa municipal que ofreció financiamiento de bajo interés para gente que quiere comprar una vivienda que gana hasta el 120 por ciento de la AMI tuvo muy poca demanda.

"El solo hecho de crear un programa no quiere decir que la gente lo vaya a usar. Con el mismo compromiso financiero, pueden caminar 5 kilómetros y encontrar una casa mejor o más grande por el mismo dinero. Es un problema más grande alojar a la clase media que otros niveles de ingresos".

La ciudad está usando estrategias de regulación para financiar más viviendas accesibles. Una ordenanza de zonificación de incentivo promulgada en 1988 requería pagos para compensar por los efectos del desarrollo comercial del mercado de viviendas. En 2015, la ciudad actualizó la ordenanza para aumentar la tasa para los emprendedores de US$4.5 a US$12, y ampliar el requisito para incluir en ella todo emprendimiento no residencial, incluyendo instituciones de cuidado de salud y universidades, laboratorios y edificios de oficina. La ciudad también está considerando nuevas zonificaciones para sitios de relleno y una expansión de su ordenanza de viviendas inclusivas, que en la actualidad requiere el 11,5 por ciento de viviendas accesibles en nuevos proyectos, que ahora se elevará al 20 por ciento de unidades de viviendas accesibles para hogares de ingresos moderados, medios y bajos.

Cambridge ha estado construyendo viviendas de relleno, la mayoría de ellas en complejos de 50 a 300 unidades, en predios más grandes. En East Cambridge, por ejemplo, se han creado miles de unidades de vivienda en la última década, junto con cientos de miles de metros cuadrados de espacio de oficina y restaurantes, en tierras que antes eran industriales. La ciudad está requiriendo la creación de unidades residenciales en todos los emprendimientos nuevos; el 40 por ciento de un nuevo proyecto comercial en la zona de Kendall Square en East Cambridge se dedicará a viviendas. Parte de estos emprendimientos se subsidian para la clase media. Pero hay muy pocas parcelas en áreas residenciales, los costos del suelo son altos y los residentes se están resistiendo.

Mass + Main, un emprendimiento de uso mixto en Central Square, Cambridge, Massachusetts, requirió una varianza de zonificación para poder construir edificios más altos y densos a cambio de un 20 por ciento de viviendas accesibles. Crédito: Twining Properties.

Por muchos años, aquellos interesados en los problemas de vivienda han estado urgiendo a la ciudad que agregue más viviendas de relleno y aumente la densidad en Central Square, el centro municipal histórico. Central Square, ubicado sobre la Avenida Massachusetts, tiene una estación de metro y una estación de transferencia de autobuses, donde convergen ocho rutas de autobuses. El área tiene algunos edificios de tres y cuatro pisos, y también de uno o dos pisos, que se podrían reconvertir en viviendas de alta densidad de uso mixto cerca del transporte público. La zona tenía históricamente edificios más altos y densos, pero se eliminaron el tercer y cuarto piso de algunos edificios para reducir los impuestos durante la Gran Depresión. En 2012,

"Creemos que las ciudades y los pueblos pueden llegar a un acuerdo con la comunidad de desarrollo inmobiliario para permitir el desarrollo cerca de lugares peatonales, con infraestructura y transporte, limitando al mismo tiempo el crecimiento desordenado y protegiendo las áreas naturales".

sin embargo, algunos vecinos trataron de persuadir a la ciudad que redujera el requisito de densidad en Central Square.

"Reducir la densidad no es apropiado en momentos de crisis, cuando nuestra capacidad para construir viviendas está tan restringida", dice Jesse Kanshoun-Benanav, un planificador urbano y emprendedor de viviendas accesibles que fundó el grupo cívico llamado Por un Mejor Cambridge para responder al esfuerzo por reducir la densidad, y para promover una mayor densidad por medio de oportunidades de viviendas de relleno. El concejo municipal postergó la consideración del proyecto para reducir la densidad y desde entonces ha estado autorizando cambios de zonificación en Central Square y brindando incentivos, como permisos para construir edificios de mayor altura y densidad, a cambio del desarrollo de viviendas más económicas.

En el extremo este de Central Square, Twining Properties está desarrollando Mass + Main, un proyecto de uso mixto de múltiples parcelas con una torre de 60 m de altura y 270 apartamentos, de los cuales el 20 por ciento se asignará a residentes de ingresos bajos, moderados y medios. El proyecto requirió una varianza de zonificación, señala Farooq. "Ahora estamos viendo voluntad política para rezonificar el resto de Central Square. La gente no parece oponerse a la densidad en forma de edificios de mayor altura, así que tendremos que explorar qué significa esto en lo que hace a la forma urbana".

Las casas adosadas, dúplex y casas de tres pisos son la norma en Cambridge, y sólo el 7,5 por ciento son casas unifamiliares separadas. Nuevas reglas promulgadas en mayo permiten la conversión de sótanos en unidades de viviendas accesorias (ADU) en casas unifamiliares y para dos familias en la ciudad, lo cual podría generar 1.000 ADU legales. Las ADU no necesitan una varianza de zonificación y no se exige estacionamiento fuera de la calle. La superficie de las nuevas unidades no se incluirá en el área bruta de suelo (anteriormente se prohibían las ADU en la mayoría de los casos debido a que violaba las reglas de coeficiente de edificación y los requisitos de área de lote mínima para cada vivienda). Los proponentes dicen que estas reglas permitirán un uso más eficiente de las casas grandes y que no alterarán el perfil del barrio.

"Lo importante es que hay gente en la ciudad dispuesta a aceptar compromisos", dice Farooq, señalando que el movimiento YIMBY (A lado de mi casa, ¡sí!) tiene un "gran capital político" para contraponerse al esfuerzo NIMBY (A lado de mi casa, ¡no!) contrario a las viviendas de relleno. "Hay un deseo de la comunidad por crear más viviendas, y mucha gente joven, muchos de los cuales son inquilinos, reconoce que es importante aumentar la oferta y evitar los grandes aumentos de alquiler, para que la vivienda sea más manejable y accesible".

## Metodologías regionales

Leroux, de la Alianza para el Crecimiento Inteligente de Massachusetts, y otros en el resto del país, dicen que las necesidades de vivienda se tienen que resolver a nivel regional, y que las ciudades y los pueblos deberían trabajar en conjunto para permitir las viviendas de relleno y otras estrategias, como las ADU, bajo las leyes de zonificación estatales. En junio, el Senado de Massachusetts aprobó una ley que reformaría las leyes de zonificación de la década de 1970 para permitir ADU y distritos de viviendas multifamiliares en todas las comunidades. Una coalición entre la Alianza, el presidente del Senado, los alcaldes y activistas ecológicos, de salud pública, de viviendas accesibles y transporte respaldan este proyecto de ley, que probablemente se promulgue en la próxima sesión legislativa. Esta es una estrategia legal y política que incluye una cláusula de vivienda equitativa que prohíbe a las comunidades tomar decisiones discriminatorias de uso de suelo, que Leroux y otros dicen que aumentan la segregación en muchas áreas metropolitanas, donde los residentes de bajos ingresos y gente de color son excluidos de los barrios urbanos en proceso de revitalización.

Las comunidades suburbanas también necesitan contribuir su parte, dice. Muchos suburbios siguen zonificados y edificados para el mercado del automóvil, y "muchas casas modestas se están derribando para reemplazarlas con mansiones de lujo", dice. "Creemos que las ciudades y los pueblos pueden llegar a un acuerdo con la comunidad de desarrollo inmobiliario para permitir el desarrollo cerca de lugares peatonales, con infraestructura y transporte, limitando al mismo tiempo el crecimiento desordenado y protegiendo las áreas naturales". Para permitir un crecimiento más diverso de viviendas, dice, la Alianza y otros están promoviendo exenciones de zonificación en áreas peatonales, centros comerciales, villas, centros y plazas urbanas, porque "allí es donde está el mercado y necesitamos que el mercado haga su tarea".

**Kathleen McCormick**, fundadora de Fountainhead Communications, LLC, vive y trabaja en Boulder, Colorado, y escribe frecuentemente sobre comunidades sostenibles, saludables y resilientes.

Arquitecto Bryan Higgins diseñó su "casa flaca" para caber en un lote de 25 pies de ancho en Portland, Oregón. Crédito: Foto por Charles Miller para la revista *Fine Homebuilding*

# ADOPCIÓN DE PROGRAMAS DE COMPRA

## Tres comunidades inundables optan por una retirada controlada

*Por Robert Freudenberg, Ellis Calvin, Laura Tolkoff y Dare Brawley*

*Este artículo fue adaptado de* Adopción de programas de compra: El caso a favor de una retirada controlada de las zonas de inundación, *un Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo que será publicado en agosto de 2016 por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo en conjunto con la Asociación de Plan Regional.*

**EL HURACÁN IRENE Y LA SUPERTORMENTA SANDY LE COSTARON AL ÁREA METROPOLITANA DE NUEVA YORK** una cantidad de vidas y propiedades sin precedentes. En un periodo de 14 meses, entre agosto de 2011 y octubre de 2012, estas tormentas mataron a 83 residentes y causaron US$80 mil millones de dólares en daños en Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut. Los gobiernos locales, propietarios y facilitadores utilizaron más de US$60 mil millones de dólares en fondos de recuperación para reparar caminos y espigones; elevar, proteger o adquirir edificios; restaurar dunas y humedales; y reconstruir comunidades.

Los huracanes desencadenaron un diálogo regional sobre cómo prepararse y responder a eventos climáticos extremos. Estas conversaciones llevaron a competencias de diseño de avanzada auspiciadas por el gobierno, como Rebuild by Design. A nivel federal, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los EE.UU. (USACE) efectuó un Estudio Integral de dos años de la Costa del Atlántico Norte de US$19,5 millones de dólares que se enfocó en cómo proteger a los residentes del noreste del país de los huracanes.

Pero casi cinco años más tarde, después de haber completado los esfuerzos de recuperación e implementado los programas apropiados, muchas comunidades de la región todavía no podrían resistir las olas de tormenta de otro Sandy o las inundaciones fluviales de otra Irene. Para 2050, la cantidad de residentes vulnerables a inundaciones en la región probablemente se duplicará, debido al aumento del nivel del mar, la mayor frecuencia y magnitud de las tormentas y un crecimiento sostenido de la población, alcanzando a 2 millones de personas. Un tercio de las víctimas será socialmente vulnerable.

Izquierda: Después de que el huracán Irene azotó a Nueva Jersey en septiembre de 2011, estos residentes de Wayne llegaron a su casa en bote para comenzar la limpieza de su propiedad. Crédito: Tom Pioppo/FEMA (2011).

## El argumento a favor de los programas de compra

Las herramientas de adaptación más comunes y populares para fortalecer la resiliencia de una comunidad frente al cambio climático es la reconstrucción y restauración de propiedades, pero la estrategia de eliminar el riesgo de la manera más efectiva es el uso de programas de compra. Sin embargo, debido a la complejidad social y política de una retirada controlada, los gobiernos y las comunidades han rechazado en gran medida esta estrategia de adaptación en todo el país.

Los programas de compra, financiados típicamente con dinero federal o estatal, y administrados a nivel de estado o de condado, están diseñados para ofrecer a los residentes un mecanismo para vender sus casas y mudarse a un lugar más seguro si no quieren seguir viviendo en zonas de alto riesgo de inundación. Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut emplearon programas de compra a escala limitada después del huracán Irene y la supertormenta Sandy, pero muy frecuentemente fueron considerados como una alternativa muy controversial, incluso en las áreas más afectadas.

Sin duda, una retirada controlada presenta desafíos considerables. Para los propietarios, la decisión de dejar una comunidad puede ser traumática, sobre todo si es difícil encontrar una vivienda adecuada y económicamente accesible en la cercanía. Para las municipalidades, la pérdida de ingresos tributarios de las propiedades adquiridas puede afectar gravemente el presupuesto local. A un nivel más alto, el tan criticado historial de la planificación urbana en lo que hace a la reubicación de comunidades de bajos ingresos, muchas veces con el argumento de que contribuiría al bien general, sirve como advertencia

Después de sufrir daños graves debido al huracán Sandy, casi el 99 por ciento de los residentes de Oakwood Beach, Staten Island, se acogieron a un programa de compra que llevó a la adquisición de 326 propiedades. Crédito: Asociación de Plan Regional (octubre 2014).

que las medidas bien intencionadas e incluso necesarias, como la retirada controlada, pueden causar un impacto negativo desproporcionado si no se tiene en cuenta la opinión de los residentes.

Pero si se consideran con cuidado estos problemas durante el proceso de diseño e implementación, los beneficios de los programas de compra pueden ser mayores que los riesgos. A diferencia de otras medidas de adaptación, la retirada es una inversión que se realiza una sola vez y que no requiere ninguna acción adicional, más allá de proporcionar ayuda a los participantes para que se reubiquen y proteger el paisaje natural que se ha abandonado. La retirada controlada también tiene el potencial de crear sinergias con otras estrategias de resiliencia y adaptación. Como no se permite el desarrollo inmobiliario en el suelo adquirido, los programas de compra se pueden usar para implementar proyectos como de construcción de espigones, restauración de humedales y muchas otras medidas de resiliencia, ya sea naturales o hechas por el hombre. Los residentes pueden forjar una nueva vida en un terreno más seguro, y por otro lado pueden ayudar a crear amenidades públicas al permitir que se adquieran sus casas en zonas inundables y se restaure el suelo a su función natural de llanura de inundación.

Si bien la promesa de los programas de compra es atractiva, ya que se reduce el riesgo por completo, el retorno a la inversión pública es mayor y se generan otros beneficios para las comunidades y el hábitat, han atraído hasta ahora sólo US$750 millones de dólares, de los miles de millones en ayuda federal asignados para medidas de resiliencia y recuperación en la región metropolitana de Nueva York. La gran mayoría de los esfuerzos de recuperación se han enfocado en las medidas de adaptación más populares.

## PROGRAMAS DE COMPRA EN LA REGIÓN DE NUEVA YORK

### NY RISING

El Estado de Nueva York estableció los Programas de Compra y Adquisición New York Rising (NY Rising) para poder solventar el daño causado por los huracanes Irene y Sandy, como también la Tormenta Tropical Lee entre 2011 y 2013. En una pequeña cantidad de áreas de compra designadas especialmente, como Oakwood Beach en Staten Island, se ofreció a los propietarios el valor de sus casas antes de la tormenta, más incentivos por participación grupal, para prevenir un “damero” de propiedades adquiridas y propiedades restantes.

### BLUE ACRES

El programa Blue Acres, administrado por el Departamento de Protección Ambiental de Nueva Jersey, precede a los huracanes Irene y Sandy, pero se ha beneficiado de los fondos que se liberaron después de dichas tormentas. En años recientes, el programa se ha enfocado en barrios específicos de Sayreville y Woodbridge, y en propiedades individuales o grupos de propiedades que han experimentado pérdidas repetitivas o graves.

### OTROS PROGRAMAS FINANCIADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL

En muchos casos, los programas de compra son administrados a nivel local y financiados por programas de subvenciones federales, como el Programa de Subvención para la Mitigación de Peligros (HMGP) de FEMA y el Programa de Emergencia de Servidumbres de Llanuras de Inundación para la Protección de Cuencas (EWP-FPE) de USDA. En general, las subvenciones federales para programas de compra requieren un 25 por ciento de fondos de equiparación locales.

## Programas de compra en la región metropolitana de Nueva York

Este artículo destaca la experiencia de tres ciudades en Connecticut, Nueva York y Nueva Jersey que adoptaron programas de compra después de sufrir pérdidas inmobiliarias importantes debido al huracán Irene o la supertormenta Sandy. Estos casos de estudio demuestran que los programas de compra son una herramienta útil para mudar a los residentes de zonas inundables y fuera de peligro, pero también ilustran las limitaciones de los programas actuales.

### OAKWOOD BEACH, NUEVA YORK

Oakwood Beach está ubicada en la parte central de la costa sur de Staten Island. La porción más baja del barrio está situada próxima a los pantanos de Great Kills Park. Los riesgos de inundación más grandes se deben a las olas de tormenta provenientes de la Bahía de Raritan y la parte inferior de la Bahía de Nueva York. Además, hay secciones del barrio que experimentan inundaciones menores incluso después de una lluvia modesta. Junto con la comunidad vecina tierra arriba de Oakwood, Oakwood Beach tiene una población de 22.000 habitantes, y casi 3.000 residentes viven en zonas definidas actualmente por FEMA (Agencia Federal para el Manejo de Emergencias) como de peligro especial de

En Oakwood Beach, una sola inundación que supere la marca histórica de 100 años podría causar daños por US$216 millones de dólares en 1.837 propiedades, de las cuales 830 tendrían que ser demolidas. Un programa de compra de sólo estas 830 propiedades ahorraría a los residentes de la comunidad US$817.000 dólares por año en seguro contra inundación y un promedio anualizado de US$5,7 millones de dólares en daños y costos de dislocación. Crédito: Asociación de Plan regional (octubre 2014).

inundación. Se estima que la cantidad de personas que viven en zonas inundables de alto riesgo aumentará casi un 150 por ciento, a 7.300, para el año 2050.

Oakwood Beach es una comunidad de clase media con una mediana de ingresos anuales del hogar de US$89.000 dólares. El 31 por ciento del barrio está clasificado como de ingresos bajos a moderados; el 16 por ciento no es de raza blanca; y el 69 por ciento de las propiedades están ocupadas por sus dueños. El barrio fue desarrollado en su mayor parte en las décadas de 1960 y 1970; casi la mitad de sus residentes han vivido en la comunidad por más de 25 años. En general, las casas construidas más cerca del agua son más

Este esfuerzo de construcción de mapas es una herramienta poderosa para las comunidades que se están organizando para un programa de compra. No obstante, algunas poblaciones que están considerando los programas de compra viven en áreas inundables marginales porque ya han sufrido de dislocaciones y desinversiones gubernamentales anteriormente.

pequeñas y baratas que las construidas más arriba. El barrio está dominado por casas unifamiliares, pero hay algunos edificios de apartamentos tierra adentro.

El huracán Sandy afectó gravemente a Oakwood Beach. Las olas de tormenta treparon el bulevar que corre a lo largo de la costa y causó daño a la berma ubicada entre el barrio y el Océano Atlántico. La inundación causada por las olas se exacerbó debido a las aguas de inundación atrapadas en la topografía de "bol" de la costa sur de la isla (SIRR 2013). En Oakwood Beach, algunas casas se separaron de sus cimientos y se fueron flotando; otras se cayeron. La zona de Staten Island fue una de las que más sufrió, con 23 muertes debido a la tormenta en el barrio (SIRR 2013; Koslov 2014). Antes de Sandy, Oakwood Beach había sido afectada por varias otras inundaciones históricas, como una inundación intensa debido a una tormenta proveniente del noreste en 1992 y el huracán Irene en 2011 (Oakwood Beach Buyout Committee 2015; Koslov 2014). Después de la tormenta de 1992, los residentes organizaron un Comité de Víctimas de Inundación para pedir mejor protección contra inundaciones al gobierno estatal y federal. Si bien el Cuerpo de Ingenieros solventó parte de sus problemas al construir una berma, no fue completada hasta diez años más tarde de la citada tormenta del noreste (Koslov 2014).

Gracias a la experiencia de organización para protegerse de las inundaciones en la década de 1990, los residentes de Oakwood Beach se movieron rápidamente para planificar su recuperación después del huracán Sandy. En una de las reuniones iniciales de la comunidad dedicada a la respuesta inmediata y ayuda debido al desastre, uno de los organizadores preguntó si los residentes estarían dispuestos a acogerse a un programa de compra. Casi todos los miembros de la comunidad asistentes respondieron afirmativamente. Los residentes después formaron el Comité de Compra de Oakwood Beach, que comenzó a elaborar una solicitud de compra por parte del estado. El comité realizó actividades de extensión comunitaria para medir el interés y brindar información a los residentes sobre lo que significaría un programa de compra. El comité recabó firmas de casi todos los residentes del barrio para demostrar su interés (Lavey 2014). Además, los miembros del comité hicieron una encuesta de residentes para saber dónde se sentían seguros viviendo en su barrio, con el objeto de generar mapas de áreas de adquisición prioritaria.

Este esfuerzo de construcción de mapas es una herramienta poderosa para las comunidades que se están organizando para un programa de compra. No obstante, algunas poblaciones que están considerando los programas de compra viven en áreas inundables marginales porque ya han sufrido de dislocaciones y desinversiones gubernamentales anteriormente. Si los programas de compra no son impulsados por la comunidad, existe el riesgo de que continúen con este patrón de marginalización. Como se pudo observar en Nueva Orleans después de Katrina, los residentes

Un programa de compra en el barrio Hoffman Grove de Wayne, Nueva Jersey, que ha sufrido de inundaciones fluviales graves desde los tiempos de la colonia, restaurará la llanura de inundación en el área. Crédito: Tim Pioppo/FEMA.

lógicamente se opusieron a los programas de compra propuestos por planificadores externos que no habían consultado a la población local. En contraste, los residentes de Oakwood Beach colaboraron para crear sus propios mapas de "puntos verdes" para comunicar sus metas del programa de compra y confirmar que no querían revitalizar esta área tan propensa a inundaciones.

El programa NY Rising tuvo en cuenta las solicitudes de los residentes e inició un proceso de compra para Oakwood Beach. Para junio de 2015, casi el 99 por ciento de los residentes del barrio habían participado del mismo. El estado piensa comprar 326 propiedades, un proceso de adquisición que se completará en 2016. Para febrero de 2015, el estado ya había comprado 296 propiedades y había demolido 60 (Rush 2015; Oficina del Gobernador para la Recuperación en Casos de Tormentas 2015).

El éxito relativo del programa de compra de Oakwood Beach no es sorprendente, dado su contexto fiscal. Si se considera el aumento del nivel del mar para 2050, una sola inundación que supere la marca de los últimos 100 años podría causar daños por US$216 millones de dólares en 1.837 propiedades, y habría que demoler 830. Como se resume en la tabla 1 (pág. 36), un programa de compra de sólo estas 830 propiedades ahorraría a los residentes de la comunidad US$817.000 dólares por año en primas de seguro contra inundación y un promedio anualizado de US$5,7 millones de dólares en daños y costos de dislocación. En términos del costo potencial a las comunidades, Oakwood Beach se beneficia por ser sólo un barrio en una ciudad muy grande. La pérdida de ingresos tributarios es muy baja en el contexto del presupuesto de la Ciudad de Nueva York, que asciende a US$75.000 millones de dólares.

### WAYNE, NUEVA JERSEY

Wayne es un pueblo de 55.000 habitantes en el anillo exterior de los suburbios septentrionales de Nueva Jersey. El 20 por ciento de los hogares se clasifican como de ingresos bajos a moderados; el 20 por ciento de los residentes no son de raza blanca, y el 80 por ciento es dueño de su vivienda. El pueblo no da al mar, pero se encuentra en la cuenca del río Passaic. Aproximadamente 12 millas del río Pompton definen el límite oeste de Wayne. Este río tiene un

**Tabla 1** Análisis del impacto fiscal de los programas de compra en el área metropolitana de Nueva York

| CIUDAD/ESTADO | OAKWOOD BEACH, NY | WAYNE, NJ | MILFORD, CT |
|---|---|---|---|
| PROPIEDADES QUE CORREN RIESGO | 830 | 127 | 428 |
| APROPIACIONES MÁS RECIENTES* | US$75.027B | US$78,1M | US$202,2M |
| **Daños y gastos de dislocación evitados** | | | |
| **Inundación que supere la marca de 100 años**<br>*por propiedad:* | US$139.535.223<br>US$168.115 | US$25.158.629<br>US$198.099 | US$192.118.514<br>US$450.982 |
| **Anual**<br>*por propiedad:* | US$5.683.325<br>US$6.847 | US$1.972.474<br>US$15.531 | US$14.358.247<br>US$33.700 |
| **Valor actual neto**<br>*por propiedad:* | US$81.096.791<br>US$97.707 | US$28.145.719<br>US$221.620 | US$204.852.881<br>US$480.875 |
| **Primas de seguro de inundación evitadas** | | | |
| **Anual**<br>*por propiedad:* | US$816.699**<br>US$984 | US$242.611<br>US$1.910 | US$435.582<br>US$1.022 |
| **Valor actual neto** | US$11.653.681 | US$3.461.884 | US$6.215.424 |
| **Costo de eliminar las propiedades** | | | |
| **Costo de eliminar las propiedades**<br>**Valor total de las propiedades que corren riesgo** | US$154.288.240<br>US$185.889 | US$31.209.638<br>US$245.745 | US$136.811.570<br>US$321.154 |
| **Pérdidas de impuestos sobre la propiedad** | | | |
| **Anual**<br>*por propiedad:* | US$2.960.947<br>US$3.567 | US$840.485<br>US$6.618 | US$2.756.857<br>US$6.471 |
| **Valor actual neto**<br>*por propiedad:* | US$42.250.495<br>US$50.904 | US$11.993.089<br>US$94.434 | US$39.338.287<br>US$92.343 |
| **Pérdida de impuestos como porcentaje del presupuesto más reciente** | 0,00% | 1,08% | 1,36% |

* *Las apropiaciones para Oakwood Beach y Milford se basan en cifras de 2015; las apropiaciones para Wayne se basan en cifras de 2014. La cantidad para Oakwood Beach incluye todas las apropiaciones para la Ciudad de Nueva York.*

** *Las cifras de primas de seguros de inundación se basan en los montos totales para la Ciudad de Nueva York.*

*Fuente: Asociación de Plan Regional*



historial de inundaciones. Además, el pueblo tiene varios lagos y arroyos, y el desarrollo inmobiliario está avanzando sobre las zonas inundables. Aproximadamente 5.400 personas (casi el 10 por ciento de la población total) vive actualmente en áreas de peligro especial de inundación. Wayne es el lugar más rico de estos casos de estudio, pero el pueblo ha experimentado el menor crecimiento inmobiliario desde el año 2000. FEMA ha proporcionado US$6,9 millones de dólares en ayuda individual a los propietarios de Wayne desde 2007, y el 15 por ciento de los beneficiarios ocupa propiedades que han sufrido repetidas pérdidas.

Wayne ha experimentado inundaciones graves desde la época colonial. La inundación más grave que afectó toda la cuenca del río Passaic ocurrió en 1903. Desde entonces, se han producido inundaciones importantes en cada década. Si bien el Cuerpo de Ingenieros comenzó a hacer planes para reducir las inundaciones en la cuenca del río Passaic en 1936, todavía no se ha implementado un plan maestro para la zona.

Los primeros programas de compra de la cuenca del río Passaic comenzaron en 1995, después de que el Departamento de Protección Ambiental de Nueva Jersey (NJDEP) creó el programa Blue Acres. Han continuado a través de varias fuentes de financiamiento, como NJDEP, FEMA y los impuestos a espacios abiertos, en el caso de las municipalidades del condado de Morris. No obstante, Wayne no fue incluido en la primera ronda de compras del programa Blue Acres a fines de la década de 1990.

Debido a eso, los funcionarios municipales se comunicaron con el estado acerca de opciones de financiamiento, lo cual dio lugar a varios programas más. En 2005, NJDEP y el Cuerpo de Ingenieros identificaron el barrio Hoffman Grove de Wayne como área prioritaria para el financiamiento de compras (USACE 2005). Una serie de recursos asignados desde 2005, incluyendo financiamiento adicional después de los huracanes Irene y Sandy, permitieron comprar y eliminar 96 casas en el barrio de Hoffman Grove. FEMA fue la fuente principal de financiamiento para estas compras; el programa Blue Acres agregó fondos de equiparación. A pesar de estos subsidios significativos, los medios de comunicación reportaron que “no hay financiamiento inmediato para comprar y demoler las casas que todavía están en pie” (McGrath 2011). De todas maneras, todas las casas de este barrio salvo 29 han sido ya compradas y demolidas.

En mayo de 2015, el Cuerpo de Ingenieros, junto con NJDEP, publicó un estudio suplementario al ya efectuado en 2005 e identificaron 27 propiedades adicionales en Hoffman Grove de adquisición prioritaria. Los funcionarios municipales de Wayne están trabajando ahora para identificar a residentes que estén dispuestos a adoptar el programa. Una vez que estas compras se hayan concretado, todo el barrio de Hoffman Grove volverá a ser una llanura de inundación.

Los programas de compra se han ensayado más en situaciones de inundaciones fluviales, y gracias a ello se han simplificado. Además, los menores valores de la propiedad en las zonas cercanas a los ríos permiten que los programas de compra adquieran una mayor cantidad de propiedades.

Los programas de compra de Wayne se asemejan más a los programas de compra de FEMA que comenzaron en la década de 1990 como respuesta a la gran inundación de 1993, dada la vulnerabilidad de Wayne a las inundaciones estacionales y fluviales de tormenta. Los programas de compra se han ensayado más en situaciones de inundaciones fluviales, y gracias a ello se han simplificado. Además, los menores valores de la propiedad en las zonas cercanas a los ríos permiten que los programas de compra adquieran una mayor cantidad de propiedades. (Después de desastres naturales, los valores de las propiedades en las zonas de inundación fluvial varían más que los de las propiedades costeras.)

El análisis del impacto fiscal en Wayne revela que después de la adquisición de 96 propiedades en Hoffman Grove, queda sólo una cantidad relativamente pequeña de propiedades vulnerables a inundaciones graves, en comparación con los

otros casos de estudio. Aun así, una inundación que supere la marca de los 100 años podría dañar gravemente 127 casas, a un costo de US$25 millones de dólares, como se muestra en la tabla 1 (pág. 36). Vale señalar que si se aplica el programa de compra de Wayne al resto de las propiedades más vulnerables, se perderían en promedio US$840.000 dólares de ingresos tributarios por año.

## MILFORD, CONNECTICUT

Milford es una ciudad costera de 52.000 personas, a mitad de camino entre Bridgeport y New Haven, sobre el estrecho de Long Island. Milford tiene la línea costera más larga de Connecticut (14 millas) más dos ríos de caudal significativo, el Wepawaug y el Housatonic, dejando a los residentes vulnerables tanto a inundaciones costeras como ribereñas. Una de las amenidades más preciadas en Milford es una propiedad sobre el océano, y el pueblo tiene más casas frente al mar que los otros casos de estudio de este artículo. En la actualidad hay 8.100 residentes de Milford que se encuentran en la zona de inundación de 100 años, y se prevé un aumento del 26 por ciento para 2050. Milford también tiene la mayor cantidad de propiedades con pérdidas repetidas de todas las municipalidades de Connecticut. Desde 2007, el 20 por ciento de los beneficiarios del programa de asistencia individual de FEMA fueron residentes de Milford; FEMA les ha otorgado US$3,5 millones de dólares en ayuda. El 25 por ciento del pueblo está clasificado como de ingresos bajos a moderados, el 15 por ciento no es de raza blanca, y la gran mayoría de los residentes son propietarios de sus casas.

El propio análisis de Milford confirmó la vulnerabilidad extrema de la ciudad. Un huracán de categoría 2 tiene el potencial de inundar más de 2.000 propiedades, incluyendo 35 instalaciones municipales. Más de 1.500 hogares sufrieron daños por Irene y Sandy, que fueron graves en 200 de ellas (Daley 2014). Los residentes de Milford recibieron más de US$60 millones de dólares en pagos de seguro de inundación en 2011 y 2012 (Ciudad de Milford, 2015). Un año después del huracán Sandy, calles enteras y docenas de casas permanecían vacías, mientras que muchas otras tuvieron que ser elevadas sobre pilotes y reconstruidas. Como en muchas zonas dañadas por Sandy, los fondos del gobierno se fueron distribuyendo lentamente, lo cual atrasó la recuperación (Zaretsky 2013). Se estima que entre 4.000 y 5.000 casas de la ciudad aún tienen que ser elevadas para satisfacer los requisitos del código de edificación (Buffa 2013).

El huracán Sandy dañó 1.500 propiedades en Milford, que tiene la costa más larga de Connecticut, dos ríos y la mayor cantidad de pérdidas repetidas en propiedades del estado, pero la ciudad y la mayoría de sus propietarios han resistido los programas de compra. Crédito: Denis Tangney, Jr.

Las estrategias principales para combatir el riesgo de inundación en Milford han incluido proyectos de relleno de playas, y construcción de adaptaciones y elevaciones, revestimientos, escolleras y espigones. El Plan de Mitigación de Peligros de 2013 de la ciudad identificó proyectos de mitigación de inundaciones por valor de US$14,4 millones de dólares, que consisten en elevación de estructuras, protección y modernización de infraestructura crítica, como la planta de tratamiento de aguas servidas, y el relleno de las dunas (Ciudad de Milford 2013). Los proyectos de prioridad más alta fueron sistemas barriales de drenaje y sumideros de agua. Debido a la falta de financiamiento, sin embargo, muchos de estos proyectos propuestos se han demorado o no han comenzado aún.

El Cuerpo de Ingenieros hizo una evaluación de la línea costera de Milford para el Estudio Integral de la Costa del Atlántico Norte y concluyó que la implementación de medidas estructurales, como los proyectos de relleno de playas o dunas, pueden tener un efecto limitado debido a las restricciones de espacio, incluso en áreas donde estos métodos normalmente serían los más efectivos desde el punto de vista económico. Si estas medidas dejan de ser efectivas, las estrategias de largo plazo más económicas serían protegerse contra inundaciones por medio de la adquisición de propiedades y la mudanza de los residentes (USACE 2015). Muchas áreas muy desarrolladas de la costa Atlántica comparten estos desafíos. Los programas de compra pueden ser difíciles de financiar en el corto plazo, y las soluciones estructurales no reducen el riesgo en forma efectiva.

Sin embargo, los residentes de la ciudad han prestado algo de atención a los programas de compra. Se compraron varias propiedades con subvenciones de FEMA para mitigación de peligros. Además, Milford ha recibido US$1,4 millones de dólares del Programa de Servidumbres de Llanuras de Inundación del Departamento de Agricultura de los EE.UU. (USDA) para comprar propiedades que corren peligro (USDA s.f.). A pesar de la disponibilidad de fondos, sin embargo, los programas recibieron sólo siete solicitudes en 2013. Más aún, la posición oficial de la ciudad no fue muy entusiasta (Spiegel 2013). Las partes interesadas de Milford entrevistadas para este informe citaron preocupación sobre la pérdida de la base gravable municipal como causa principal de resistencia a los programas de compra, ya que las propiedades de la costa son las que pagan los impuestos más altos sobre la propiedad.

El análisis fiscal realizado para este estudio revela que, si bien las compras afectarían la recaudación de impuestos sobre la propiedad, los efectos no serían tan graves como lo perciben los funcionarios municipales.

Desde la perspectiva del estado, Milford era un caso atractivo para un programa de compra, ya que muchas de las propiedades con pérdidas repetidas lindaban con el Parque Estatal Silver Sands, y las parcelas adquiridas se podrían incorporar al parque. Los entrevistados señalaron que hacen falta modelos alternativos positivos para alentar la participación en los programas de compra. El análisis fiscal realizado para este estudio revela que, si bien las compras afectarían la recaudación de impuestos sobre la propiedad, los efectos no serían tan graves como lo perciben los funcionarios municipales. La compra de las propiedades más vulnerables resultaría en una pérdida de ingresos de sólo el 1,36 por ciento del presupuesto más reciente, como se muestra en la tabla 1 (pág. 36).

Las propiedades vulnerables de Milford tienen el valor promedio más alto de los casos estudiados. Si se tienen en cuenta las proyecciones de aumento del nivel del mar para 2050, las casas más vulnerables de Milford (las que sufrirían un daño mayor al 50 por ciento) podrían tener que pagar US$204 millones de dólares por daños y dislocación en los próximos 100 años. La reubicación de los dueños de estas propiedades de mayor riesgo podría ahorrar US$435.000 dólares en primas de seguro de inundación por año.

A pesar de los retos que plantea la retirada controlada, programas de compra son la estrategia de resiliencia que elimina más eficazmente el riesgo. Crédito: Asociación de Plan Regional

## Conclusión

Por mucho tiempo se ha evitado el diálogo público sobre los programas de compra. Pero cuando se los compara con la magnitud del riesgo que enfrentan algunas comunidades costeras y ribereñas de los EE.UU., pueden ser una manera viable y efectiva de retirarse de las zonas inundables. Deberían considerarse seriamente como herramientas para preservar las comunidades y aumentar la resiliencia.

Los tres casos de estudio demuestran el valor potencial de los programas de compra y los desafíos políticos, sociales y económicos de implementarlos. Hay muchos factores que contribuyeron al éxito relativo de la participación en programas de compra por parte de Oakwood Beach y Wayne, y del fracaso en Milford. Algunos factores que influyen en su éxito son el momento en que se introduce el programa, el nivel de participación de los residentes, el arraigo al lugar y la disponibilidad o no de alternativas. Para poder cumplir con las necesidades de los residentes y las municipalidades, tenemos que redefinir los objetivos, estrategias y plazos de los programas de compra, mejorar la administración de los fondos, reformar el proceso de planificación y diseñar programas que causen la menor perturbación posible.

Para una exploración detallada de la retirada controlada en la región metropolitana de Nueva York, ver el Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo *Adopción de programas de compra: El caso a favor de la retirada controlada de las zonas de inundación*, que será publicado en agosto de 2016 por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo en conjunto con la Asociación de Plan Regional.

---

**Robert Freudenberg** es Director de Energía y Medio Ambiente de la Asociación de Plan Regional (RPA), donde **Ellis Calvin** es Planificador Asociado del mismo departamento. **Laura Tolkoff** fue anteriormente Planificadora Superior de Energía y Medio Ambiente, **Dare Brawley** fue anteriormente analista de investigación en RPA.

Los residentes de la Ciudad de Nueva York publicaron una advertencia al huracán Sandy. Crédito: jaydensonbx/Flickr/CC (2012).

## REFERENCIAS

Buffa, Denise. 2013. “Storm-Battered Shoreline Gets a Lift, One House at a Time”. *Hartford Courant*. Agosto 3. *http://articles.courant.com/2013-08-03/news/hc-houselifter-20130803_1_houses-milford-contractor-coastline*.

Ciudad de Milford. 2015. “Flood Insurance Claims Paid to Milford Residents by Year”.

Daley, Beth. 2014. “Milford, East Haven Top Connecticut in Costly Flood-Prone Homes”. *New Haven Register*. Marzo 21. *www.nhregister.com/general-news/20140321/milford-east-haven-top-connecticut-in-costly-flood-prone-homes*.

Oficina del Gobernador para la Recuperación en Casos de Tormentas. 2015. “Notice of Change of Use of Acquisition Properties by NY Rising”. Nueva York.

Koslov, Liz. 2014. “Fighting for Retreat after Sandy: The Ocean Breeze Buyout Tent on Staten Island”. *Metropolitics*. Abril 23. *www.metropolitiques.eu/Fighting-for-Retreat-after-Sandy.html*.

Lavey, Nate. 2014. “Retreat from the Water’s Edge”. *The New Yorker*. *www.newyorker.com/news/news-desk/hurricane-sandy-retreat-waters-edge*.

McGrath, Matthew. 2011. “Hoffman Grove is More Wilderness than Neighborhood”. NorthJersey.com. Diciembre 30. *www.northjersey.com/news/wayne-neighborhood-surrendering-to-the-river-1.276454*.

Comité de Compra de Playas de Oakwood. 2015. “About Us.” *http://foxbeach165.com/about-us*.

Rush, Elizabeth. 2015. “Leaving the Sea: Staten Islanders Experiment with Managed Retreat”. Urban Omnibus. *http://urbanomnibus.net/2015/02/leaving-the-sea-staten-islanders-experiment-with-managed-retreat*.

Special Initiative for Rebuilding and Resiliency (SIRR). 2013. “A Stronger, More Resilient New York”. Ciudad de Nueva York. *www.nyc.gov/html/sirr/html/report/report.shtml*.

Spiegel, Jan Ellen. 2013. “Despite Storms, Few Coastal Homeowners Are Open to Buyouts”. *Connecticut Mirror*. Septiembre 16. *http://ctmirror.org/2013/09/16/despite-storms-few-coastal-homeowners-are-open-buyouts*.

U.S. Army Corps of Engineers (USACE). 2005. “Passaic River Floodway Buyout Study Limited Update: Final Report and Environmental Assessment”.

U.S. Army Corps of Engineers. 2015b. “North Atlantic Coast Comprehensive Study: Main Report”.

U.S. Department of Agriculture (USDA). N.d. “Emergency Watershed Protection Program — Floodplain Easement Option”. *www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail//?cid=nrcs143_008225*.

Zaretsky, Mark. 2013. “1 Year After Superstorm Sandy, Recovery Moves Slowly on Connecticut Shore”. *New Haven Register*. Octubre 26. *www.nhregister.com/generalnews/20131026/1-year-after-super-storm-sandy-recovery-moves-slowly-on-connecticut-shore*.

NUEVO INFORME SOBRE ENFOQUE EN POLÍTICAS DEL INSTITUTO LINCOLN

# El día después de las grandes catástrofes

## Cómo hicieron seis países para lograr la recuperación de la comunidad

*Por Laurie Johnson y Robert Olshansky*

*El día después de las grandes catástrofes: Cómo hicieron seis países para lograr la recuperación de la comunidad*, por Laurie Johnson y Robert Olshansky, muestra de qué manera las regiones metropolitanas pueden reedificar con el fin de tener una mayor resiliencia durante el proceso de reconstrucción posterior a las grandes catástrofes, desde terremotos, tsunamis y huracanes hasta ataques terroristas. Este nuevo Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo se inspira en la experiencia sin igual de los autores en identificar catástrofes en todo el mundo, dar asesoramiento para las tareas de recuperación y aprender cómo planificar ante catástrofes naturales con el fin de que, con posterioridad al proceso de recuperación, las comunidades queden en mejores condiciones que antes de la catástrofe.

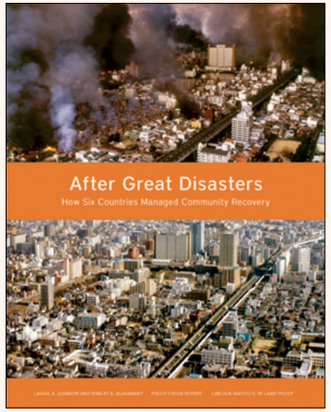
El informe contiene lecciones derivadas de seis países que abordaron de diferentes maneras la recuperación de sus comunidades después de grandes catástrofes: en China, el terremoto de 2008 en Wenchuan; en Nueva Zelanda, los terremotos de 2010 y 2011 en Canterbury; en Japón, el terremoto de 1995 en Kobe, y el terremoto y el tsunami de 2011 en Tohoku; en India, el terremoto de 2001 en Gujarat; en Indonesia, el terremoto y el tsunami de 2004 en Sumatra; y en los Estados Unidos, el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 en el Bajo Manhattan, los huracanes Katrina y Rita de 2005, y el huracán Sandy de 2012.

Cada uno de estos gobiernos se enfrentó a una gran incertidumbre y tuvo que lograr un equilibrio entre la rapidez y la deliberación, y entre la restauración y el mejoramiento. Las catástrofes climatológicas y de otros tipos se han vuelto moneda corriente en muchas áreas metropolitanas, exacerbadas por los efectos del cambio climático, según afirma Armando Carbonell, *fellow* principal y presidente del directorio del Departamento de Planificación y Forma Urbana del Instituto Lincoln, quien destacó que este informe fue una consecuencia natural del trabajo que realiza el Instituto sobre adaptación al clima.

"Aunque no todas las catástrofes están relacionadas con el clima, las lecciones generales que podemos rescatar de la recuperación de las comunidades después de una catástrofe son relevantes en un mundo donde los efectos combinados del cambio climático y la urbanización darán como resultado una mayor incidencia de catástrofes", afirma Carbonell. "La planificación previa y posterior a las catástrofes será fundamental para reducir el sufrimiento humano y las pérdidas económicas".

Las consecuencias de una catástrofe natural de grandes dimensiones pueden afectar la suerte de una ciudad o región para siempre. La reconstrucción después de una catástrofe puede ser la oportunidad para solucionar problemas de larga data: mejorar las normas de construcción y diseño, renovar la infraestructura, establecer nuevos usos del suelo, reinventar las economías y mejorar la gobernabilidad. Si se lleva a cabo adecuadamente, la reconstrucción puede ayudar a romper el ciclo de efectos y pérdidas relacionados con las catástrofes, así como también mejorar la resiliencia de una ciudad o región.

Al día de hoy, tenemos muy pocos conocimientos sistemáticos sobre cómo lograr que la recuperación se realice correctamente. Cuando ocurre una catástrofe, los líderes de las comunidades afectadas son concientes de que carecen de la experiencia necesaria, por lo que buscan ayuda de las experiencias de otros. Por lo general, tratan de salir del paso, innovar y aprender sobre la marcha. Posteriormente, sin embargo, muchos se dan cuenta de que la recuperación podría haber sido más rápida, mejor y más fácil si hubieran sabido lo que han aprendido de estas experiencias. Según los autores, debido a que las experiencias en cuanto a la recuperación de catástrofes van en aumento, ha llegado el momento de organizar y sintetizar las lecciones que podemos extraer en común.




Julio 2016 / 72 páginas / Rústica / $15 / ISBN: 978-1-55844-338-9
**Para encargar ejemplares:**
www.lincolninst.edu/pubs

Al examinar los casos de estudio, los autores ofrecen las siguientes recomendaciones en cuanto a la recuperación, que reflejan ciertos principios fundamentales: la prioridad de la información, la participación de las partes interesadas y la transparencia:

- Mejorar las estructuras y los sistemas de gobierno existentes para promover el flujo de información y la colaboración.
- Hacer hincapié en la gestión de datos, la comunicación, la transparencia y la responsabilidad.
- Planificar y actuar de manera simultánea, con un continuo trabajo de monitoreo, evaluación y corrección.
- Presupuestar los costos de comunicación y planificación.
- Aumentar la capacidad y facultar a los niveles gubernamentales más cercanos a la catástrofe para implementar medidas.
- Evitar la reubicación permanente de residentes y comunidades, excepto en circunstancias excepcionales en las que la seguridad y el bienestar público estén en riesgo y sólo con la plena participación de los residentes.
- Aunque la rapidez es importante, evitar el apresuramiento en la reconstrucción.

La recuperación después de grandes catástrofes siempre es compleja, lleva mucho tiempo y nunca se lleva a cabo con la rapidez suficiente que necesitan los residentes afectados. Sin embargo, el proceso puede mejorarse estableciendo expectativas más realistas desde el principio, trabajando para restaurar las comunidades y las economías en forma rápida y equitativa, facultando a las partes interesadas para participar en el proceso, solucionando los problemas preexistentes, garantizando la gobernabilidad para la recuperación a largo plazo, y reduciendo el riesgo de futuras catástrofes. Las estrategias premeditadas para gestionar catástrofes futuras fortalecen la resiliencia de la comunidad, es decir, su capacidad para sobrevivir, adaptarse y recuperarse de situaciones extremas.

A lo largo de los años, Johnson y Olshansky han publicado en forma conjunta varios trabajos, tales como *Opportunity in Chaos: Rebuilding After the 1994 Northridge and 1995 Kobe Earthquakes* (Una oportunidad en medio del caos: La reconstrucción después de los terremotos de 1994 en Northridge y de 1995 en Kobe) y *Clear as Mud: Planning for the Rebuilding of New Orleans* (Tan claro como el lodo: La planificación para reconstruir Nueva Orleáns). Además, los entrevistamos para la sección "Perfil académico" del número de abril de 2016 de *Land Lines*. El informe *El día después de las grandes catástrofes: Cómo hicieron seis países para lograr la recuperación de la comunidad* será muy útil para los planificadores urbanos, los funcionarios y empleados municipales, los gobiernos estatales y nacionales interesados en políticas urbanas, y las organizaciones de asistencia humanitaria ante catástrofes. Este informe forma parte de una serie de publicaciones del Instituto Lincoln que versan sobre la planificación para prevenir catástrofes naturales derivadas del cambio climático y la recuperación ante las mismas, tituladas *Lessons from Sandy* (Lecciones de Sandy) y *Resilient Coastal City Regions* (Regiones costeras urbanas resilientes); un informe que se publicará el próximo mes, titulado *Buy-in for Buyouts* (Participar para comprar); y el libro de próxima edición relacionado con estos temas, que se titulará *Nature and Cities: The Ecological Imperative in Urban Planning and Design* (La naturaleza y las ciudades: El imperativo ecológico en la planificación y el diseño urbanos).

El huracán Sandy destruyó muchos hogares a lo largo de la costa de Nueva Jersey al tocar tierra el 29 de octubre de 2012. Fuente: L. Johnson (2013).

SOBRE LOS AUTORES

**Laurie Johnson** es una planificadora urbana con reconocimiento internacional, especializada en la recuperación ante catástrofes y la gestión de riesgos ante siniestros. Ha estudiado y asistido en la gestión de la recuperación de varias comunidades que han sufrido catástrofes a gran escala en los Estados Unidos y en todo el mundo. Se desempeña como científica visitante encargada de proyectos en el Centro del Pacífico de Investigación en Ingeniería de Terremotos de la Universidad de California-Berkeley, y es, además, presidente del directorio del Comité Nacional de Asesoramiento para la Reducción del Riesgo Sísmico de los Estados Unidos.

**Robert Olshansky** es profesor y jefe del Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Su área de docencia e investigación es la planificación medioambiental y de uso del suelo, y se especializa en la planificación ante riesgos naturales. Ha publicado numerosos trabajos sobre planificación posterior a las catástrofes, planificación y políticas ante el riesgo sísmico, planificación de laderas y políticas de acción ante deslizamientos de tierra, y evaluación del impacto medioambiental.

NUEVO INFORME DEL INSTITUTO LINCOLN

# Estudio comparativo sobre el impuesto a la propiedad en 50 estados

*En conjunto con el Centro para la Excelencia Fiscal de Minnesota*

**EL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO** ha publicado la última edición de su informe anual sobre tasas del impuesto a la propiedad en los 50 estados de los Estados Unidos, el cual incluye un nuevo análisis sobre la forma en que las comunidades recaudan ingresos para poder prestar los servicios públicos básicos.

El *Estudio comparativo sobre el impuesto a la propiedad en 50 estados*, elaborado en conjunto con el Centro para la Excelencia Fiscal de Minnesota, releva las tasas impositivas efectivas (es decir, el pago del impuesto como porcentaje del valor de mercado) aplicables a propiedades residenciales, comerciales, industriales y de apartamentos en más de 100 ciudades de los Estados Unidos.

Por primera vez, el informe analiza por qué las tasas impositivas varían de una ciudad a otra, teniendo en cuenta factores tales como el nivel de dependencia de los impuestos a la propiedad en comparación con otros ingresos (como el impuesto a las ventas), la variación en los valores inmobiliarios, el tratamiento diferencial que se les otorga a las propiedades residenciales y comerciales, y el nivel de gasto público municipal. El informe analiza, además, el impacto de las restricciones al avalúo del impuesto a la propiedad, que limitan a los gobiernos municipales y distorsionan las tasas impositivas para los propietarios de inmuebles con valores similares.

"El impuesto a la propiedad es una fuente de ingresos fundamental para que los gobiernos municipales brinden servicios, desde los relacionados con la educación hasta la seguridad pública", indica Joan Youngman, presidente del Departamento de Valuación y Tributación del Instituto Lincoln. "Este informe brinda un panorama general sobre los impuestos a la propiedad en las distintas ciudades, y representa un avance hacia una imagen más completa de la forma en que las comunidades cumplen con su responsabilidad de servir a los ciudadanos".

Bridgeport, Connecticut, continúa ocupando el primer puesto entre las tasas más altas del impuesto a la propiedad para hogares de valor promedio, lo que refleja una gran dependencia del impuesto a la propiedad (los residentes no pagan impuesto a las ventas o impuesto a las ganancias). En el otro extremo, Birmingham, Alabama, ocupa el cuarto puesto entre las tasas más bajas del impuesto a la propiedad, pero el total de los impuestos municipales es un 27 por ciento mayor que en Bridgeport si se tienen en cuenta el impuesto a las ventas, el impuesto a las ganancias y otros gravámenes municipales. Otras ciudades con tasas altas del impuesto a la propiedad, tales como Detroit (en el segundo lugar) y Milwaukee (en el quinto lugar), presentan valores inmobiliarios bajos, lo que requiere tasas impositivas relativamente altas para poder suplir siquiera los servicios públicos más básicos.

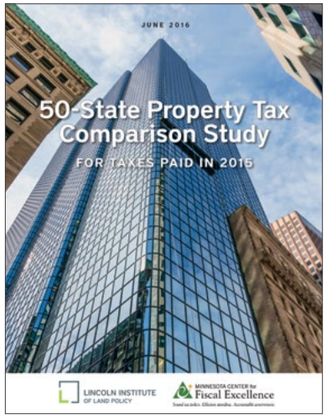
La Ciudad de Nueva York ocupa el primer puesto entre las tasas más altas del impuesto a la propiedad para apartamentos, lo que refleja la "tasa de clasificación" tan alta de la ciudad, es decir, la medida en que promueve la ocupación de viviendas por parte de sus propietarios en lugar de otros tipos de propiedades. En la Ciudad de Nueva York, la tasa impositiva aplicable a los apartamentos es más de cinco veces mayor que la aplicable a un hogar de valor promedio.

Cuando se trata de inmuebles con fines comerciales, Detroit, Nueva York y Providence, Rhode Island, poseen las tasas impositivas más altas, aunque los factores que inciden en esta realidad son diferentes en cada ciudad. En Detroit, los valores inmobiliarios bajos requieren tasas impositivas más altas para poder financiar los servicios públicos en una ciudad que lucha por salir adelante. En el candente mercado inmobiliario de Nueva York, los gestores de políticas han decidido proteger a los propietarios de viviendas y pasar la carga impositiva a los inmuebles comerciales. Finalmente, la ciudad de Providence históricamente ha dependido en gran manera del impuesto a la propiedad, en comparación con otras fuentes de recaudación municipal.

El informe también analiza el efecto de las restricciones a los avalúos, que limitan la capacidad de las ciudades de revaluar las propiedades con el fin de reflejar más exactamente los aumentos en el valor de mercado. Por ejemplo, en Long Beach, California, el propietario de una vivienda que compró recientemente paga un 40 por ciento más que una persona que ha sido propietaria de la misma vivienda durante 14 años, lo que representa la mayor disparidad en todo el país. La Ciudad de Nueva York ocupa el segundo lugar, con un 37 por ciento de disparidad, y Los Ángeles se encuentra en el tercer lugar, con un 35 por ciento.

El Instituto Lincoln y el Centro para la Excelencia Fiscal de Minnesota han producido en conjunto el Estudio comparativo sobre el impuesto a la propiedad en 50 estados durante los últimos cinco años. El último informe, elaborado a partir de datos del año 2015, se encuentra disponible en el subcentro "Características significativas del impuesto a la propiedad" del Instituto Lincoln, que ofrece información detallada acerca del impuesto a la propiedad en los 50 estados y en el Distrito de Columbia.

Este estudio puede utilizarse para realizar una mayor investigación sobre los efectos dinámicos que generan los impuestos a la propiedad, tales como la medida en que las tasas impositivas aplicables al comercio o a la industria influencian a los responsables a la hora de decidir dónde ubicar sus negocios, o la relación existente entre las tasas impositivas y la proporción de suelo no gravado o exento de impuestos en las ciudades.




Junio 2016 / 107 páginas / PDF / Gratuito
**Cómo descargarlo:** www.lincolninst.edu/pubs

| Tasas más altas del impuesto a la propiedad para hogares de valor promedio (2015) | | | |
|---|---|---|---|
| 1 | Bridgeport (CT) | 3,88% | Causa: Alto nivel de dependencia del impuesto a la propiedad. |
| 2 | Detroit (MI) | 3,81% | Causa: Valores inmobiliarios bajos. |
| 3 | Aurora (IL) | 3,72% | Causa: Alto nivel de dependencia del impuesto a la propiedad. |
| 4 | Newark (NJ) | 3,05% | Causa: Alto nivel de dependencia del impuesto a la propiedad. |
| 5 | Milwaukee (WI) | 2,68% | Causa: Valores inmobiliarios bajos, alto nivel de dependencia del impuesto a la propiedad. |
| **Tasas más bajas del impuesto a la propiedad para hogares de valor promedio (2015)** | | | |
| 49 | Boston (MA) | 0,67% | Causa: La clasificación pasa la carga impositiva a los negocios, valores inmobiliarios altos. |
| 50 | Birmingham (AL) | 0,66% | Causa: Bajo nivel de dependencia del impuesto a la propiedad, la clasificación pasa la carga impositiva a los negocios. |
| 51 | Denver (CO) | 0,66% | Causa: Bajo nivel de dependencia del impuesto a la propiedad, clasificación, valores inmobiliarios altos. |
| 52 | Cheyenne (WY) | 0,65% | Causa: Bajo nivel de dependencia del impuesto a la propiedad. |
| 53 | Honolulu (HI) | 0,30% | Causa: Valores inmobiliarios altos, bajo nivel del gasto público municipal, clasificación. |

| Tasas efectivas más altas del impuesto a la propiedad para inmuebles comerciales de 1 millón de dólares | | | |
|---|---|---|---|
| 1 | Detroit (MI) | 4,13% | Causa: Valores inmobiliarios bajos. |
| 2 | Nueva York (NY) | 3,96% | Causa: Alto nivel del gasto público municipal, la clasificación pasa la carga impositiva a los negocios. |
| 3 | Providence (RI) | 3,71% | Causa: Alto nivel de dependencia del impuesto a la propiedad. |
| 4 | Chicago (IL) | 3,60% | Causa: La clasificación pasa la carga impositiva a los negocios, alto nivel del gasto público municipal. |
| 5 | Bridgeport (CT) | 3,59% | Causa: Alto nivel de dependencia del impuesto a la propiedad. |
| **Tasas efectivas más bajas del impuesto a la propiedad para inmuebles comerciales de 1 millón de dólares** | | | |
| 49 | Virginia Beach (VA) | 1,03% | Causa: Valores inmobiliarios altos, bajo nivel del gasto público municipal. |
| 50 | Billings (MT) | 1,01% | Causa: Bajo nivel del gasto público municipal. |
| 51 | Honolulu (HI) | 0,91% | Causa: Valores inmobiliarios altos, bajo nivel del gasto público municipal. |
| 52 | Seattle (WA) | 0,88% | Causa: Valores inmobiliarios altos, bajo nivel de dependencia del impuesto a la propiedad. |
| 53 | Cheyenne (WY) | 0,64% | Causa: Bajo nivel de dependencia del impuesto a la propiedad. |

## FELLOWS DAVID C. LINCOLN 2015–2016

Las Becas David C. Lincoln en Tributación del Valor del Suelo (TVS) se crearon en 1999 con el fin de desarrollar un interés académico y profesional en este campo a través del apoyo para llevar a cabo importantes proyectos de investigación. Este programa de becas debe su nombre a David C. Lincoln, ex presidente del directorio de la Fundación Lincoln y presidente fundador del Instituto Lincoln, por su permanente interés en la TVS. El programa anima, tanto a académicos como a profesionales, a emprender nuevos trabajos de investigación en el campo de la teoría básica de la TVS y sus aplicaciones. Estos proyectos de investigación representan un aporte a los conocimientos y la comprensión que se tiene de la TVS como componente de los sistemas fiscales contemporáneos en diferentes países alrededor del mundo. A continuación se anuncia a los ganadores de la decimosexta edición de las becas DCL 2015–2016. Este programa se gestiona a través del Departamento de Valuación y Tributación del Instituto Lincoln.

Los becarios 2015–2016 y sus temas de interés son los siguientes:

**Joshua M. Duke**
*Profesor de economía, Universidad de Delaware*
**La aceptación pública y la tributación del valor del suelo: Una investigación experimental sobre economía**
El objetivo de esta investigación es superar las objeciones a la TVS, especialmente la noción de que la TVS genera demasiados "perdedores derivados de las políticas" y grava ganancias de capital no realizadas. Se realiza un experimento económico mediante el cual los participantes toman decisiones de inversión en un mercado inmobiliario virtual, ya sea según el régimen de la TVS o el régimen uniforme del impuesto a la propiedad. Los participantes votan cuál es su mecanismo tributario preferido. Con base en valores inducidos en forma heterogénea, se identifica qué "pierden" los grupos con la TVS o qué "ganan", aunque igualmente rechacen la TVS por motivos de equidad. El objetivo del proyecto de investigación más amplio es medir los incentivos que impulsan la oposición a la TVS y, luego, diseñar y analizar, mediante un banco de pruebas, diferentes incentivos y estímulos a fin de aumentar la aceptación de la TVS.

**Christopher England**
**La tributación del valor del suelo en Vancouver: Un estudio sobre las prácticas rentistas y las trayectorias dependientes**
Este es un estudio sobre el auge y la caída de la TVS en Vancouver. El objetivo del estudio es evaluar las causas de la desaparición de la TVS en Vancouver con el fin de comprender por qué los regímenes de TVS no han logrado permanecer. Mi hipótesis es que, aunque la TVS funciona según los intereses de la comunidad, igualmente impide que los intereses de menor envergadura y organizados obtengan retornos excesivos. Como resultado, la oposición a la TVS representaría un ejemplo del modelo de prácticas rentistas de Mancur Olson. Por lo tanto, la TVS es un caso de estudio excepcional para demostrar de qué manera las prácticas rentistas debilitan las instituciones políticas.

**Ryan M. Gallagher**
*Profesor adjunto de economía, Universidad del Noreste de Illinois*
**La zonificación fiscal, las viviendas pequeñas y el impuesto a la propiedad: Pruebas obtenidas en Massachusetts y Chicago**
Este proyecto presenta varias pruebas empíricas del impacto que la zonificación fiscal tiene sobre las tasas del impuesto a la propiedad municipal. Las pruebas preliminares que se informan en esta propuesta dan como resultado dos hipótesis sujetas a análisis: (H1) las normas de zonificación que van en contra de los desarrollos de viviendas pequeñas (tales como las normas sobre tamaño mínimo de lote) tienen la consecuencia no esperada de, en efecto, reducir la base del impuesto a la propiedad de una comunidad; y, en consecuencia, (H2) la implementación de estas normas, en efecto, obliga a las comunidades a aumentar las tasas efectivas del impuesto a la propiedad, mientras que el resto permanece igual. Ambas hipótesis se probarán utilizando una muestra representativa detallada y un panel de gobiernos municipales dentro de Massachusetts y del área de Chicago, respectivamente.

**Ronan Lyons**
*Ayudante de cátedra de economía, Universidad Trinity de Dublín*
**La implementación de la tributación del valor del suelo en Dublín, Irlanda: Cálculos detallados y el impacto de las restricciones del uso del suelo**
Las descripciones estándar de la TVS resaltan la estrecha relación que existe entre los valores del suelo y la proximidad de los terrenos a los distritos de negocios centrales. Sin embargo, no se tiene en cuenta el rol fundamental de las normas. Las restricciones del uso del suelo (RUS) fundamentalmente alteran los valores de los sitios al afectar las opciones que tienen los propietarios. El proyecto trata esta cuestión mediante el análisis del caso de Dublín, Irlanda, una ciudad sujeta a distintas restricciones de altura donde miles de sitios se encuentran supeditados a órdenes de conservación.





## BECAS C. LOWELL HARRISS 2015–2016

El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo ha seleccionado a los ganadores de la beca C. Lowell Harriss 2015–2016. Este programa, que debe su nombre al profesor Harriss (1912–2009), quien enseñó economía en la Universidad de Columbia y se desempeñó como miembro del directorio del Instituto Lincoln durante muchos años, apoya los trabajos de disertación como parte del esfuerzo continuo que realiza el Instituto para fomentar la investigación acerca de los temas más actuales relacionados con las políticas tributarias y de suelo. El programa, que se gestiona a través de los Departamentos de Valuación y Tributación y de Planificación y Forma Urbana, enlaza la misión educativa del Instituto Lincoln con sus objetivos de investigación, apoyando a los académicos en los primeros años de sus carreras.

Los becarios 2015–2016 y sus temas de interés son los siguientes:

**Jamaal William Green**
*Universidad Estatal de Portland*
**La fabricación en su lugar: El rol que juega la conservación industrial en los empleos fabriles**

**Thomas Warren Hilde**
*Facultad de Arquitectura de la Universidad de Texas en Austin*
**La resiliencia ante las catástrofes a través de una infraestructura ecológica: Cómo utilizar la planificación mediante situaciones hipotéticas para comprender mejor las posibilidades que tiene la infraestructura ecológica en cuanto a la resiliencia de las comunidades**

**Ben Hyman**
*Universidad de Pensilvania*
**La movilidad de las empresas y los instrumentos tributarios municipales: Pruebas causales de una lotería de crédito impositivo a gran escala y diferencias en el factor costo en los límites de sindicatos de trabajo**

**Walter Melnik**
*Universidad Estatal de Michigan*
**La base impositiva, los impactos de ingresos y la elección de instrumentos tributarios por parte de los municipios: Pruebas de los impuestos municipales a la propiedad y a las ganancias en Ohio**

**Corbin Miller**
*Universidad de Cornell*
**Los efectos de los límites al impuesto a la propiedad y las elecciones financiadas con impuestos en los gastos escolares y el rendimiento de los alumnos**

**David Schoenholzer**
*Universidad de California, Berkeley*
**Cómo estimar el valor de los bienes públicos municipales utilizando la valuación inmobiliaria de las anexiones municipales**

**Alpen Duresh Sheth**
*MIT*
**¿Un seguro para proteger los ingresos públicos? Reflexiones sobre el rol que juega el seguro sobre la propiedad en las políticas públicas**

**Ruchi Singh**
*Universidad de Illinois en Urbana-Champaign*
**El efecto de los disturbios en la base del impuesto a la propiedad en Los Ángeles**

LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

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

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

RETURN SERVICE REQUESTED

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

## Catálogo de publicaciones 2016

El catálogo de publicaciones 2016 del Instituto Lincoln contiene más de 125 libros, libros electrónicos, informes sobre enfoque en políticas, y recursos multimedia. Dichas publicaciones representan el trabajo del cuerpo académico del Instituto, los fellows y los asociados que investigan y elaboran informes sobre los siguientes temas: tributación, valuación y tasación de la propiedad; planificación urbana y regional; crecimiento inteligente; conservación del suelo; desarrollo urbano y de la vivienda; y otros temas de interés acerca de las políticas de suelo en los Estados Unidos, América Latina, China, Europa, África y otras áreas del mundo.

Todos los libros, informes y demás artículos que aparecen en el catálogo se encuentran disponibles para su compra o descarga a través del sitio web del Instituto. Recomendamos su utilización en cursos académicos y otras actividades educativas. Para solicitar copias para examen, siga las instrucciones que aparecen en la página principal de *Publicaciones* de nuestro sitio web. El catálogo completo se encuentra disponible en el sitio web para su descarga gratuita. Para solicitar una copia impresa del catálogo, envíe su dirección postal completa a **help@lincolninst.edu**.

**www.lincolninst.edu/publications**