

Land Lines

The cover of the magazine 'Land Lines' features a large, white, 3D-printed house with a rounded, organic shape. The house is set in a lush green landscape with several large, leafy trees. In the foreground, a person is riding a bicycle on a paved path. The overall scene is bright and sunny, suggesting a pleasant outdoor environment.

REVISTA TRIMESTRAL DEL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

OCTUBRE 2018

Las viviendas imprimibles
en 3D toman forma

Los costos ocultos del TIF

Planificadores urbanos se enfrentan
al problema de gente sin techo

COEDITORES

Katharine Wroth y Maureen Clarke

PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO

George W. McCarthy

PRESIDENTE DEL DIRECTORIO DE INVERSIONES

Kathryn J. Lincoln

DISEÑO Y PRODUCCIÓN

Studio Rainwater
www.studiorainwater.com

EDITORIA DE PRODUCCIÓN

Susan Pace

TRADUCCIÓN

Essence Translations

EL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS

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

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

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

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

CORREO ELECTRÓNICO PARA CONTENIDO EDITORIAL
publications@lincolnst.edu

CORREO ELECTRÓNICO PARA INFORMACIÓN GENERAL
help@lincolnst.edu

www.lincolnst.edu

Índice

ARTÍCULOS DESTACADOS



8 Los costos ocultos del TIF

Recapacitar sobre una herramienta elogiada para el desarrollo económico

Desde sus inicios, en la década de 1950, el financiamiento por incremento tributario se enraizó en todo Estados Unidos como mecanismo popular para la financiación pública. Pero los críticos dicen que este enfoque favorece al sector privado y quita fondos a las escuelas públicas y a otras necesidades municipales.

Por Anthony Flint

18 Dar vivienda a los sin techo

Las ciudades prósperas tratan la crisis de sus calles, que se agrava cada vez más

Por primera vez desde 2010, en Estados Unidos aumentó la cantidad de gente sin techo. Debido a esto, las ciudades implementan nuevos enfoques para ofrecerles refugio, como convertir habitaciones de moteles en Los Ángeles, construir casas diminutas en Seattle o fomentar colaboraciones privadas y públicas poco frecuentes en Nueva York.

Por Kathleen McCormick



Renderizado arquitectónico del Proyecto Milestone, un desarrollo de viviendas impresas en 3D planificado en Eindhoven, Países Bajos. El proyecto representa una colaboración inusual entre la industria, el ámbito académico y el gobierno. Crédito: Houben en Van Mierlo Architects.

DEPARTAMENTOS

2 Mensaje del presidente

Despertar en la planificación de escenarios

Por George W. McCarthy

5 Tecnocidad

Las viviendas imprimibles en 3D comienzan a tomar forma

Por Rob Walker

33 Resumen de políticas

Captura de valor territorial: Herramientas para financiar nuestro futuro urbano

Por Lourdes Germán y Allison Ehrich Bernstein

37 El escritorio del alcalde

Cómo lograr la prosperidad de Varsovia, una ciclovía por vez

Por Anthony Flint

40 Nuevo informe del Instituto Lincoln

Financiamiento por incremento impositivo (TIF) para el desarrollo económico

Por David Merriman

41 Base de datos de lugares

Estimativo de mediana de alquiler bruto en el condado de Los Ángeles (2012 a 2016)

Por Jenna DeAngelo



Despertar en la planificación de escenarios

¿ALGUNA VEZ ALGUIEN INTENTÓ motivarlo con un “escenario de pesadilla” para que tome medidas sobre un problema apremiante? Estos escenarios extienden las tendencias actuales hacia el futuro a mediano y largo plazo, para intentar ilustrar los resultados que se consideran inevitables, a menos que se den cambios radicales en la conducta. Ya sea que el asunto por tratar sea un pico del petróleo o una infraestructura que se derrumba, los interlocutores bienintencionados suelen usar este mecanismo trillado para tratar de que las personas tomen consciencia de esos futuros desesperantes.

Pero este enfoque tiene sus falencias. Los escenarios de pesadilla son deprimentes, y la depresión inmoviliza a las personas que uno pretende movilizar. En general, las soluciones necesarias para evitar el desastre parecen inabarcables. Y la supuesta inevitabilidad del desastre, en realidad, puede generar una lógica extraña que exonera a la falta de respuesta, lo que lleva a conclusiones horribles.

Por todos estos motivos, es necesario recurrir a otro tipo de planificación de escenarios, que es lo que está haciendo el Instituto Lincoln. Antes de explicarlo, deseo ilustrar las desventajas de confiar en los escenarios de pesadilla con dos ejemplos: uno tomado de los libros de historia y otro más actual.

Thomas Malthus aplicó uno de los primeros usos retóricos de un escenario de pesadilla, en su Ensayo sobre el principio de la población, de 1798. En ese ensayo, Malthus elaboró un argumento teórico que reverbera en la economía y otras ciencias sociales de hoy (fue uno de los motivos por los cuales la economía se denominó “ciencia lúgubre”). Malthus propuso que la población crecía geométricamente (con un patrón de 2,

4, 8, 16, 32. . .), mientras que la producción de alimentos crecía aritméticamente (con un patrón de 2, 4, 6, 8, 10. . .).

Según su postura, el crecimiento de la población se debe a la propensión, aparentemente ilimitada, del ser humano a reproducirse y, lo que es importante, aumenta cuando los pobres están mejor. La producción de alimentos, por el contrario, está limitada por la disposición fija de territorio y la ley de rendimiento decreciente. La relación entre ambos puntos solo puede llevar al desastre. Los “controles positivos”, como las hambrunas, plagas o guerras, podrían desencadenar la muerte prematura de gran parte de la población y restablecer un equilibrio temporal. Malthus sugería que los “controles preventivos”, como el matrimonio a mayor edad o el celibato, que resultarían en menos niños, podrían prevenir el desastre, pero dudaba que los humanos pudieran ejercer este tipo de restricción moral de forma voluntaria (Malthus era un pastor anglicano, por lo que estaba en contra de la anticoncepción).

Todos los matemáticos saben que, empiece donde empiece, una serie geométrica termina por superar a una aritmética. Así, la propuesta de Malthus era convincente; pero el mundo real demostró que no tenía razón en nada de lo que dijo. Gracias a la Revolución Industrial y la Agrícola, a partir del s. XIX, la producción de alimentos creció a mayor velocidad que la población, incluso en los países en vías de desarrollo. Por su parte, en el s. XX, el crecimiento de la población, empezó disminuir, como resultado de la transición demográfica ocasionada por la urbanización, el mayor nivel educativo y las oportunidades de empleo para las mujeres. En todo el mundo cayeron los niveles de pobreza y la fertilidad disminuyó proporcionalmente.

Por desgracia, hoy se conservan algunos elementos de la teoría de Malthus, tanto en las labores ingenuas para predecir futuros cataclismos relacionados con la población (por ejemplo, La bomba demográfica, de Paul Ehrlich [1968], el Club de Roma o el ensayo de 2010 de Cristina Luiggi “Still Ticking” [*La bomba sigue activada*], publicado en *The Scientist*) como en el razonamiento confuso de quienes adoptan las extensiones lógicas de sus obras y adhieren a ellas.

Las implicaciones lógicas de la teoría de Malthus son espantosas y persistentes. Giran alrededor de ideas como el *laissez-faire*, la intervención divina y los riesgos morales, pero, indefectiblemente, culpan a la víctima. Malthus se oponía a ayudar a los pobres, con el precepto de que, si los pobres mejoraban, aumentaría la fertilidad y esto generaría hambrunas, cuando se terminaran los suministros de alimentos. Otros apoyaron esta perspectiva con mayor fervor. Unos 50 años después de la publicación del ensayo de Malthus, Nassau Senior, economista clásico y Canciller, escribió que la Gran Hambruna Irlandesa de la Papa de 1845 “no mataría a más de un millón de personas, y eso apenas sería suficiente para lograr algo bueno”. Charles Trevelyan, subsecretario del Tesoro británico y administrador colonial responsable de organizar la asistencia ante la hambruna, la describió como un “mecanismo efectivo para reducir el exceso de población”, y también como “el juicio divino”. Pero ninguna divinidad dispuso estos resultados. Durante las hambrunas de la década de 1840, se envió mucha comida de Irlanda a Inglaterra; de hecho, durante esos años aumentó la exportación de carnes, cereales y manteca. El suministro de alimentos no había fallado; una sola cosecha, la de papas (el único alimento básico que se admitía a las familias de arrendatarios), había sucumbido a las plagas. Fueron las políticas agrícolas, sociales y comerciales las que fallaron.

En el s. XX, los informes contemporáneos de múltiples hambrunas, entre ellas la que causó la muerte de más de 2 millones de personas en India en 1943 y de alrededor de 1,5 millones de personas en Bangladesh en 1974, siempre invocaron a Malthus. De algún modo, el razonamiento era: la población había crecido más de lo que se

podía mantener y la hambruna fue el resultado inevitable. Pero estas y otras “pesadillas malthusianas” no tenían nada que ver con la superpoblación ni la escasez de alimentos. Fueron el resultado de fallas en políticas y respuestas ineficaces. Daban cuenta de la indiferencia desdeñosa declarada en la existencia teórica de las pesadillas malthusianas: un reconocimiento a regañadientes de que, a veces, simplemente no alcanza para todos.

A pesar de que me duele mucho reconocerlo, yo adopté un escenario de pesadilla para promover mis propios consejos sobre políticas. En los últimos años, con frecuencia cité estimaciones sobre la inversión global en infraestructura necesaria para responder a los 2.500 millones de personas que se agregarían a las ciudades de todo el mundo en los próximos 20 años. Incluso juego con el público y le pido que adivine si la inversión necesaria de USD 91 billones es mayor que el producto interno bruto mundial, el PIB total de todos los países del mundo. Sí, lo es.

¿Motivo al público o lo deprimó? Me pregunto si debería encarar este desafío de una forma más afirmativa.

Necesitamos mejores modos de observar el futuro, informar nuestras ideas y guiar nuestras acciones. Por suerte, tenemos, al menos, uno. Hace poco, el Instituto inició el Consorcio para la



Cuando se trata de inspirar para el cambio, la planificación de escenarios puede ser una vía más efectiva que concentrarse en las catástrofes potenciales. Crédito: Jon Nicholls/Flickr CC BY 2.0.

Planificación de Escenarios, una red experta de académicos y profesionales que desarrolla métodos más disciplinados y justificables para ayudar a la gente de áreas urbanas y rurales a considerar escenarios futuros alternativos y encontrar formas de concretar los escenarios deseables. La planificación de escenarios identifica futuros alternativos según la realidad de hoy, las tendencias y un análisis empírico riguroso de los motores que llevan a cambios. Explica la interconexión o la interdependencia de varios sistemas, anticipa consecuencias inesperadas y evalúa los intercambios entre las acciones y los resultados.

Ante todo, la planificación de escenarios es un proceso, un modo de pensar y de estructurar la toma de decisiones que aprovecha las habilidades y los conocimientos de un grupo grande de personas. El consorcio está desarrollando herramientas de software para superar los desafíos de trabajar con muchos participantes, gestionar grandes cantidades de información y aprovechar los datos y las nuevas técnicas analíticas para cuantificar los elementos específicos de un plan. La planificación de escenarios abarca numerosas disciplinas, y cada una aporta enfoques y perspectivas diferentes para informar y enriquecer el proceso. Mientras que los ambientes son cada vez más complejos, las limitaciones aumentan y el futuro sigue siendo incierto, la planificación de escenarios puede ayudar a grupos de responsables de decisiones a manejarse mejor en el terreno desafiante en lo que respecta a temas como preservación de viviendas asequibles, adaptación al cambio climático o comunidades más saludables y equitativas.

Resulta interesante que el campo de la planificación de escenarios nació en las salas de juntas de las corporaciones petroquímicas mundiales: las mismas personas que acuñaron el término “pico del petróleo”. Al darse cuenta de que el producto del cual dependen se acabaría, en vez de inmovilizarse, las corporaciones prefirieron considerar varios escenarios futuros, encontrar el que mejor les parecía y descifrar cómo llegar allí.

¿Cómo podría un planificador de escenarios novato como yo haber abordado los futuros desafíos de la infraestructura urbana? En vez de contextualizar el desafío como una inversión imposible que supera al PIB global, podría haber preguntado: según las proyecciones razonables del crecimiento del PIB, ¿qué se necesitará para obtener USD 91 billones en las próximas dos décadas? El PIB global de 2017 fue de unos USD 79 billones, mucho menos de lo que se necesita para la inversión en infraestructura. Se espera que para 2037 el PIB alcance los USD 192 billones, más del doble de la inversión necesaria. ¿Qué se necesitará para hacer una inversión acumulativa de USD 91 billones en infraestructura? Cerca del 3,33 por ciento del PIB global por año. ¿Cómo preparamos a las ciudades del mundo para recibir y proveer servicios a 2.500 millones de residentes nuevos? Construimos la voluntad política para lograr que los gobiernos nacionales dediquen una trigésima parte de su PIB a inversión en infraestructura. De algún modo, no parece una tarea tan imposible como obtener más del 100 por ciento del PIB global actual.

Mi decisión de sobrecoger al público con un hecho matador fue producto de una lógica incorrecta y de la pereza. Quería que los demás tomaran conciencia de los desafíos urbanos y movilizarlos con la urgencia de actuar ahora. Pero, al contextualizar el desafío como virtualmente imposible, corrí el riesgo de inmovilizarlos. Y corrí el riesgo de sentar las bases para que los futuros pensadores perezosos acepten una realidad en la cual millones de residentes urbanos se queden sin infraestructura: sin agua en su residencia, sin higiene, sin transportes confiables para llegar al trabajo; un escenario que se hará realidad si no invertimos. Temo que, entonces, la respuesta política sea una limitación conocida: simplemente no alcanza la infraestructura para todos, entonces algunos deberán quedarse sin ella.

Podemos ser mejor que eso. Y, con la ayuda de trabajos como el del Consorcio para la Planificación de Escenarios, mejoraremos. □

Las viviendas imprimibles en 3D comienzan a tomar forma



En Eindhoven, Países Bajos, una colaboración única entre la universidad local, los dirigentes municipales y una empresa de diseño busca crear un desarrollo de viviendas impresas en 3D. Se espera que la primera casa esté lista el año que viene. Crédito: Houben en Van Mierlo Architects.

EN LA ÚLTIMA DÉCADA, la impresión tridimensional fue una de las ideas con mayor resonancia en el ámbito de la tecnología. En vez de agregar tinta a un papel, una impresora 3D traduce un diseño digital en un objeto al agregar capas y capas de material (plástico, metal o concreto) mediante una extrusora guiada por computadora. Casi como un tubo motorizado de dentífrico. El proceso posee una descripción más correcta, pero menos chistosa: “fabricación aditiva”, y ha evolucionado desde los usos para prototipos veloces de las corporaciones tecnológicas y empresas de diseño a experimentos generalizados de aficionados, hackers y emprendedores, que realizan distintos objetos, desde productos de consumo hasta juguetes.

Pero ¿y si pensamos en algo más grande, como una casa?

En realidad, desde hace varios años, investigadores y emprendedores de todo el mundo han estado aplicando variaciones de la técnica para

La última labor se desarrollará en cinco años y, al igual que cualquier impresión 3D, se construirá capa por capa.

llevar a cabo proyectos del tamaño de edificios cada vez más ambiciosos. El último ejemplo corresponde a un desarrollo de cinco viviendas en Eindhoven, Países Bajos. Es un experimento ambicioso que involucra a múltiples socios, quienes lucharán no solo con las practicidades del diseño y la construcción, sino también con las regulaciones y el mercado del mundo real, dado que las propiedades se alquilarán. “Necesitamos una gran revolución en la industria de la construcción”, dijo Rudy van Gurp, gerente de proyecto de la constructora Van Wijnen Rosmalen; la aplicación de técnicas en impresión 3D podría ser parte de ella.

Algunas ventajas de esta forma de construcción, que sigue evolucionando, son el uso más eficiente de materiales, que reduce costos y minimiza el desperdicio, y el potencial de personalización. O, al menos, eso es lo que se promete, si la tecnología sigue mejorando al ritmo actual. Ese es un motivo por el cual el experimento de Eindhoven es notable, dado que es la continuación de un auge reciente de descubrimientos prototípicos relacionados entre sí.

El marzo pasado, una empresa llamada Icon, de Austin, Texas, usó su enfoque sobre la tecnología de impresión 3D para construir una vivienda moderna e intencionalmente minimalista de 32,5 metros cuadrados por USD 10.000, según lo informado, y predijo que podría abaratar el costo a USD 4.000 si sigue modificando el diseño para reducir aún más los elementos no “impresos”. La estructura se construyó de conformidad con los códigos locales de vivienda y hoy se utiliza como casa y oficina modelo. Icon concibe al proyecto como una posible solución a las necesidades de vivienda en los países en vías de desarrollo, y trabaja con la asociación sin fines de lucro New Story para llevar su enfoque a El Salvador.

Y, en julio, una familia francesa de cinco integrantes fue seleccionada para, aparentemente, ser la primera en el mundo en mudarse a una casa impresa en 3D: una vivienda de interés social no adosada, de 93 metros cuadrados, con curvas vistosas. Los organizadores de ese proyecto dicen que cuesta unos USD 200.000, lo cual, según dicen, es un 20 por ciento menos que una versión idéntica construida con los métodos tradicionales. La impresión de la estructura llevó 54 horas, pero la terminación de otros elementos no impresos, como las ventanas y el techo, demoró otros 4 meses.

Se proyecta reducir los costos y los tiempos de construcción a medida que se mejora el proceso. Sin embargo, lo que importará a largo plazo es cómo se fusiona la tecnología con los objetivos existentes de planificación urbana, y también con un razonamiento más abierto sobre el desarrollo y el uso del suelo. Ese es el otro motivo por el cual el proyecto de Eindhoven es convincente: una de las varias partes que busca explorar e influir en el futuro de la construcción es la ciudad misma.

“Me preguntaba por qué [la construcción] es un sector tan tradicional”, reflexiona Yasin Torunoglu, el vicealcalde. “Las casas y los edificios nuevos siempre se construyeron del mismo modo”. Y eso llevó a problemas prácticos en el día a día. Por ejemplo, en los Países Bajos hay escasez de albañiles experimentados, lo cual parece ser un motivo típico del s. XX para demoras en la construcción. “Me preguntaba dónde estaba la revolución [tecnológica]”, dice Torunoglu.

Al ayudar a coordinar la sociedad que impulsa el proyecto que hoy se denomina Milestone, Torunoglu quería que la ciudad se involucrara directamente para dar forma al impacto de la tecnología y a las implicaciones normativas, en vez de ir a la zaga del cambio generado por otros y reaccionar a él, como suele suceder con las disrupciones tecnológicas.

La labor incluye a otros colaboradores, como la Universidad Tecnológica de Eindhoven y la empresa de diseño Houben en Van Mierlo Architecten. La tecnología principal, desarrollada por la universidad, se usó para construir el primer puente de concreto del mundo impreso en 3D, en 2017. Una gran boquilla mecánica montada en un marco exprime concreto en cantidades precisas y con un patrón programado, para construir paredes y formas al igual que una impresora 3D, pero a mayor escala.

La última labor se desarrollará en cinco años y, al igual que cualquier impresión 3D, se construirá capa por capa. La primera vivienda es una estructura de un piso con dos habitaciones, y debería estar lista para el año próximo. La mayor parte, se realizará en el laboratorio de construcción de la universidad, y luego se transportará al sitio y se ensamblará. Las tuberías y el cableado se diagraman en los diseños impresos y se terminan en el sitio. Las viviendas subsiguientes crecen cada vez más en tamaño y ambición. El equipo aprenderá lecciones de cada experiencia para dar forma a la siguiente, desde detalles de la construcción hasta problemas de codificación. La estructura final se “imprimirá” en el sitio.

Los diseños son llamativos e idiosincráticos, y tendrán formas difusas, con curvas inconfundibles e impredecibles. Este es un resultado directo del proceso de impresión 3D. Los diseños se



La construcción de las viviendas impresas será similar al proceso de impresión del puente, que se muestra aquí: varios elementos se construyen en el laboratorio de la universidad y luego se transportan y ensamblan en el sitio previsto para el desarrollo. Crédito: Imagecollectors.

pueden alterar y modificar para cada casa, de modo que se puede obtener una “personalización verdaderamente masiva”, según dijo el constructor van Gorp: “Cada vivienda tendrá un aspecto diferente”. Torunoglu, vicealcalde de Eindhoven, dio un argumento similar: que el proceso podría “democratizar la industria” y ofrecer un aporte de diseño sin precedentes para los compradores de viviendas.

Por supuesto, falta mucho para eso. El proceso es “muy interesante y podría reducir muchísimo el costo de las viviendas”, dijo Armando Carbonell, miembro sénior y presidente del Departamento de planificación y forma urbana del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. “Pero es una posibilidad”.

Si las mejoras prometidas se cumplen, este método sería un 40 por ciento más económico que una construcción estándar, según dicen los defensores de la pujante industria. Pero, a pesar de que eso puede ser muy importante, el impacto variará. En los mercados más codiciados, como Nueva York o San Francisco, la porción de costos de vivienda atribuibles al valor territorial duplica o triplica los costos de construcción; este método sería más efectivo en esas ciudades si se

demuestra que se puede construir hacia “arriba” y aumentar la densidad. En los mercados más tranquilos, como Cleveland y St. Louis, en los que la construcción altera el costo de las viviendas, las casas impresas en 3D podrían reducir drásticamente dichos costos, según indica Carbonell. Esto podría tener un impacto aun más grande en los contextos de países en vías de desarrollo.

El proyecto de Eindhoven está más dirigido a compradores más lujosos, pero aun así, podría ofrecer una ayuda importante para establecer la impresión 3D como una opción viable para la construcción, porque el éxito o el fracaso dependen de la aceptación real de los consumidores. “Aprender de este proceso es un desafío”, dijo Torunoglu, vicealcalde de Eindhoven. “Debemos colaborar con el mercado”.

Más de 100 personas se han inscrito como potenciales arrendatarios; eso es una buena señal de dicha colaboración. Ese nivel de interés no se puede fabricar. □

Rob Walker (robwalker.net) es columnista de la sección Sunday Business del *New York Times*.



LOS COSTOS OCULTOS DEL TIF

Recapacitar sobre una herramienta elogiada para el desarrollo económico

Por Anthony Flint

MOLLY METZGER NO PLANEABA CONVERTIRSE EN EXPERTA en financiamiento por incremento impositivo (TIF), y mucho menos liderar un grupo de ciudadanos enfocado en ese asunto. Pero cuando el conflicto racial de su St. Louis natal tuvo un receso abrupto debido al conocido asesinato de Michael Brown en Ferguson, cerca de allí, se sintió obligada a entrar en acción.

Metzger es experta en desigualdades en viviendas y desarrollo económico, y le molestaba cada vez más el hecho de que las políticas de uso del suelo, que durante mucho tiempo se habían promocionado por su capacidad de impulsar el desarrollo y crear oportunidades económicas en los vecindarios desatendidos, no lograban ninguno de estos objetivos. Cuanto más se interiorizaba, más notaba que el TIF (que adelanta futura renta por impuesto inmobiliario para acelerar proyectos seleccionados) parecía beneficiar a los vecindarios que ya se estaban aburguesando, y se malversaban fondos que deberían haberse invertido en escuelas públicas.

“Casi nadie quiere dedicar su tiempo libre a aprender sobre un tema tan retorcido”, dice Metzger, quien es profesora en Brown School of Social Work (Escuela Brown de Trabajo Social), de la Universidad de Washington en St. Louis. “Pero lo que preguntamos hoy es si deberíamos frenar un poco. Si seguimos incentivando todo, no se beneficia a toda la ciudad, y no se está formando una base imponible. Es como muchos asuntos de política: solo se beneficia una pequeña cantidad de gente”. Metzger colaboró en la creación de un grupo llamado Team TIF, que vigila el modo en que la ciudad usa este mecanismo de financiación pública. Hasta ahora, el grupo organizó reuniones públicas y creó material informativo para concientizar al público.

Team TIF es un ejemplo del escrutinio que se realiza del TIF últimamente. Los dirigentes municipales dicen que el TIF es una de las herramientas más importantes que tienen para regenerar áreas urbanas, en especial en las antiguas

ciudades postindustriales. Y lo han adoptado desde que se estableció, en la década de 1950: hoy, Estados Unidos tiene, al menos, 10.000 distritos con TIF en 49 estados (Merriman et al. 2018). Pero los críticos dicen que el TIF se convirtió en poco más que un subsidio para el sector privado, porque desvía las ganancias de las escuelas y otros servicios importantes, y sostienen que, desgraciadamente, muchos programas de TIF son poco transparentes.

Los problemas son tan graves que varios trabajos comunitarios de base han desbaratado distritos propuestos para TIF en los últimos años, ya sea mediante elecciones o recursos legales. El financiamiento por incremento impositivo presenta el riesgo de funcionar más como incentivos de impuestos inmobiliarios para las empresas, otra práctica viciada que suele no cumplir con lo prometido, pero sigue siendo ampliamente utilizada.

Sin embargo, los planificadores y gestores de políticas no se dan por vencidos con el TIF. En cambio, lo rediseñan y reinventan, añaden cláusulas para garantizar que se considere la igualdad y agregan opciones para permitir que los distritos escolares sigan accediendo a la renta. Algunas jurisdicciones realizaron pruebas con distritos para la mejora de la comunidad (CID, community improvement districts) como una especie de marco híbrido o alternativo que reúne las rentas por el impuesto sobre las ventas y el impuesto inmobiliario para un determinado proyecto de desarrollo.

Con la participación del sector privado, las ciudades también están uniendo el TIF con otros instrumentos de financiamiento, como convenios para la mejora crediticia o fondos de estabilización; tal es así, que los TIF tradicionales y aislados se conocen como TIF “vacíos”, y son cada vez menos frecuentes.

“El TIF se puede considerar como algo que salvará y transformará los vecindarios o como algo que aburguesará los vecindarios y expulsará a las personas”.

Un distrito con TIF en Fairview, Texas.
Crédito: Cortesía del pueblo de Fairview.

CÓMO FUNCIONA EL TIF

El financiamiento por incremento impositivo comenzó en California; las autoridades lo crearon para ayudar a redesarrollar áreas urbanas. Desde allí, se expandió rápidamente por todo el país. En el centro oeste hubo un interés particular: hubo una oleada de actividad de TIF en Wisconsin, Minnesota e Illinois en los 70 y los 80.

Misuri aprobó la ley de TIF en 1982, tres décadas después de que se creó la herramienta, pero no demoró en ponerla en acción: hoy, en el estado hay 468 distritos con TIF en 116 municipios, que incluyen 210 en el condado y la ciudad de St. Louis, y se recaudaron unos USD 2.200 millones en renta tributaria (Rittner et al. 2015). En otras partes, el apuro por utilizar la herramienta fue acentuado (ver Figura 1). Por ejemplo, en Iowa, la cantidad de distritos con TIF pasó de 949 a 3.340 en la última década (Collins et al. 2018).

Pero ¿cómo funciona el TIF? Normalmente, un gobierno municipal, avalado por la ley estatal, se asocia con el sector privado para designar un área como distrito con TIF, y calcula la cantidad de renta por impuesto inmobiliario que generará el proyecto en los próximos 10, 20 o más años. Esta renta proyectada suele incluir los impuestos sobre el proyecto mismo, además de los aumentos

impositivos esperados en otras propiedades del distrito a medida que suben los valores tasados debido al TIF. En esencia, ese dinero se toma para respaldar las necesidades económicas actuales del proyecto y llevarlo a cabo. La renta impositiva se puede usar para financiar infraestructura pública, compensar a desarrolladores privados por sus inversiones u ofrecer una garantía para bonos.

La regulación estatal de permisos detalla a qué debería destinarse el TIF; algunos ejemplos de objetivos son desarrollo económico, saneamiento ambiental o viviendas. El uso del TIF se piensa, en su mayor parte, para afrontar el deterioro urbano. Algunos distritos con TIF corresponden a una sola parcela o sitio de desarrollo, mientras que otros son mucho más grandes (los críticos dicen que los distritos artificialmente grandes diseñados para aumentar la renta proyectada son solo uno de los muchos obstáculos del TIF).

Si bien el TIF está implementado en muchas partes, no se lo comprende muy bien, salvo entre quienes saben de financiación pública. Además, está sujeto a muchas variaciones en diseño e interpretación.

“Siempre me sorprendió cómo el TIF enardece las pasiones aunque no se entienda del todo”,



Un informe nuevo del Instituto Lincoln identifica al Cortex Innovation District, un centro de biociencia y tecnología, y uno de los proyectos más grandes relacionados con TIF en la zona de St. Louis, por ser un lugar donde el mecanismo de financiación pública funcionó relativamente bien. Crédito: Cortex Innovation Community.

dice David Merriman, profesor de la Universidad de Illinois en Chicago, quien dedicó dos años a explorar el país para elaborar el informe del Instituto Lincoln *Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development (Cómo mejorar el financiamiento por incremento impositivo [TIF] para el desarrollo económico*, Merriman 2018). El informe repasa el uso del financiamiento por incremento impositivo en una serie de comunidades y recomienda políticas para mejorar el uso del TIF. “Se puede considerar como algo que salvará y transformará los vecindarios o como algo que aburguesará los vecindarios y expulsará a las personas”.

Mientras investigaba el TIF de costa a costa, Merriman encontró muchos casos en los que el mecanismo funcionaba bien, como el Cortex Innovation District de St. Louis, un centro de biociencia y tecnología, construido en gran parte en tierras que quedaron vacantes a causa de emprendimientos fabriles abandonados en otra época. En otros casos, el uso del instrumento llevó a divisiones más profundas. La lucha contra el financiamiento por incremento impositivo asociada con Beltline, en Atlanta, se enardeció debido a la preocupación por el aburguesamiento, problemas de desigualdad racial y de ingresos, y porque las escuelas dejaron de recibir dinero de la renta impositiva.

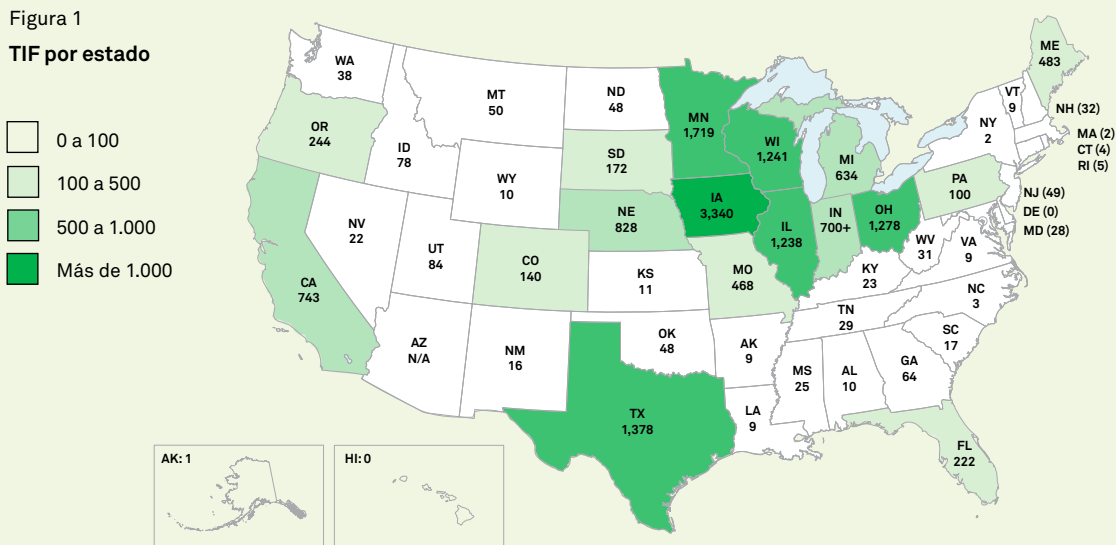
Al igual que los incentivos tributarios para la ubicación de empresas, el TIF puede disparar guerras de ofertas entre jurisdicciones que compiten por el desarrollo. Los grupos de libre mercado y libertarios se unieron a los progresistas

en contra del TIF, porque le otorga el poder al gobierno para elegir a los ganadores y los perdedores.

Merriman concluyó que el problema más grave relacionado con el TIF en los últimos veinte años es la falta de transparencia. El exalcalde de Chicago, Richard M. Daley, adoptó el financiamiento por incremento impositivo con fervor, y este tuvo un crecimiento tan grande que se destinaron USD 660 millones (casi un tercio del total de impuestos inmobiliarios en la ciudad) a distritos con TIF; así, se logró escudar el dinero de la supervisión estándar de los funcionarios electos. Los reporteros locales mostraron cómo el mecanismo se convirtió con efectividad en una especie de fondo ilegal para proyectos favorecidos. El alcalde Rahm Emanuel contrató a un cuerpo especial que recomendó reformas, pero el cambio se podría dar con lentitud, ya que decenas de distritos con TIF no llegaron ni a la mitad del período estipulado.

Merriman descubrió que una serie de pasos relativamente simples podrían promover la transparencia y beneficiar a casi todos los usos del TIF en Chicago y otros lugares. En *Cómo mejorar el financiamiento por incremento impositivo (TIF) para el desarrollo económico*, Merriman recomienda que los estados sigan de cerca y controlen el uso del TIF. En Wisconsin e Illinois se pueden encontrar programas modelo; allí, los entes estatales registran e informan las rentas totales por impuesto inmobiliario que se destinan a distritos con TIF, se exige que los gobiernos locales brinden información detallada sobre las rentas y su base imponible, y casi todo se publica

Figura 1
TIF por estado



Nota: Este mapa se basa en los datos de *Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development (Cómo mejorar el financiamiento por incremento impositivo [TIF] para el desarrollo económico)*, del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. <https://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/improving-tax-increment-financing-tif-economic-development>.

en bases de datos en línea. Dice que sería sensato que todos los gobiernos locales brindaran información detallada y de fácil acceso sobre el uso del TIF, la renta y los gastos. Y los investigadores pueden hacer lo propio: estudiar y documentar los distintos resultados del TIF en una amplia variedad de zonas. Según el informe, hasta hoy, los estudios académicos sobre el TIF muestran diferentes resultados, pero no explican con claridad los motivos de estas variaciones.

También indica que los estados deberían permitir que los condados, distritos escolares y otros gobiernos locales involucrados puedan optar no estar incluidos en el TIF. Además, deberían afrontar el fenómeno llamado “de no ser por”: una interpretación libre de pruebas de que un desarrollo propuesto de TIF no se podría dar “de no ser por” la creación de un distrito con TIF.

La cláusula “de no ser por” podría haber durado más que su utilidad, que ya es limitada. “Es difícil demostrar fehacientemente [que un desarrollo podría no haberse logrado ‘de no ser por’ el TIF]; entonces, nunca se derriba nada en verdad. Debería haber un mejor obstáculo para proyectos malos”, dice Merriman. “Sería mejor

tener algo más concreto; por ejemplo, hablar de un proyecto que cubra un 10 por ciento de la brecha”.

UNA HERRAMIENTA QUE EVOLUCIONA

En muchos sentidos, ya se están viendo cambios. El TIF evoluciona con rapidez, a medida que los gestores de políticas notan los problemas.

California, que podría ser el lugar donde comenzó todo, una vez más lidera la reinvención del financiamiento de redesarrollo urbano y la infraestructura asociada. Las ciudades y pueblos del Estado Dorado solían depender mucho del TIF, que se administraba mediante cientos de autoridades cuasipúblicas de redesarrollo y, con los años, aportó más de USD 50.000 millones a la infraestructura y otros costos de desarrollo. En 2012, el gobernador Jerry Brown interrumpió la práctica, debido a las preocupaciones sobre la creciente deuda.

Sin embargo, en 2015 surgió un nuevo mecanismo para las ciudades, condados y distritos especiales de California, tal como lo haría una rama podada: el *Enhanced Infrastructure Finance District* (*Distrito financiero con estructura mejorada*), que permite emitir bonos de TIF en circunstancias

La investigación sugiere que el TIF suele desplazar la actividad económica que se habría dado de todas formas en zonas con movimiento económico. En Kansas City, Misuri, se aprobaron ocho veces más acuerdos de TIF en zonas de poca pobreza, como Country Club Plaza (izquierda), que en zonas como East Kansas City (derecha), con índices de pobreza superiores al 30 por ciento. Crédito: Eric Bowers.



FINANCIAMIENTO POR INCREMENTO IMPOSITIVO CONTRA CAPTURA DE VALOR TERRITORIAL

El debate puede parecer equivalente, en el ámbito de la financiación pública, a aquel sobre los ángeles en la cabeza del alfiler, pero hay una diferencia entre el financiamiento por incremento impositivo y la captura de valor territorial. Últimamente, ambas políticas se han fusionado, y generaron un poco de confusión acerca de cómo se financia el redesarrollo urbano.

En un distrito con TIF, el desarrollo se financia al calcular la renta por tributos inmobiliarios que generará el proyecto en un determinado período; por ejemplo, 20 años. Ese dinero se reúne efectivamente con el fin de concretar el desarrollo, en una especie de proceso con concentración inicial. Esta renta anticipada a futuro se calcula al proyectar lo que pagarían los propietarios del suelo y la propiedad, bajo el sistema de tributación inmobiliaria vigente, según el valor tasado.

La captura de valor territorial, por su parte, les permite a las comunidades recuperar y reinvertir aumentos en el valor territorial que resultan de inversiones públicas y medidas gubernamentales, como una nueva línea de metro o una re zonificación. Los aumentos, que también se conocen como el aumento en el valor territorial, se miden para reflejar el impacto de dichas acciones públicas, ya sean de infraestructura, un parque nuevo o el cerramiento de la ampliación de un edificio. Las ganancias de ese cálculo se pueden usar para una serie de mejoras y obtener desarrollo urbano más equitativo, como viviendas asequibles e infraestructura.

Es cierto que un sistema de tributación inmobiliaria que funciona bien reflejará aumentos en el valor territorial, incluidos aquellos provocados por inversiones públicas. Pero la renta por tributos inmobiliarios suele ir a un fondo general, en vez de destinarse a la infraestructura que provoca el aumento de valor. Además, en muchas jurisdicciones hay limitaciones y restricciones sobre los aumentos en el impuesto inmobiliario. Por otro lado, los puristas de la captura de valor sostienen que los aumentos en valor atribuidos a la inversión pública pertenecen al público, y solo se recupera una parte.



Multitudes celebran en Chicago la inauguración de Bloomingdale Trail and Park, que fue financiado, en parte, con TIF. Crédito: Charles Carper/Flickr CC BY 2.0.

Como establece David Merriman en el informe del Instituto Lincoln *Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development (Cómo mejorar el financiamiento por incremento impositivo [TIF] para el desarrollo económico)*, el público no captura más del valor creado por las inversiones públicas en un distrito con TIF de lo que obtendría sin él. De hecho, dice: “Si algunas ganancias de TIF se usan para subsidiar la actividad privada, como suele ser el caso, el TIF es más bien un método para ‘transferir’ valor al sector privado, más que para ‘capturar valor’ de él”.

Algunos instrumentos para capturar valor territorial son aportes para mejoras, tasaciones especiales, recargos por derechos de construcción, exacciones y tasas de impacto o enlace, entre otros. A primera vista, los distritos con TIF parecen similares, en parte debido al carácter dirigido y autocontenido del mecanismo. En el futuro, el financiamiento por incremento impositivo y la captura de valor territorial podrían combinarse, mediante un recargo adicional u otra tasación especial. Pero, por el momento, y en mayor parte debido a que los enfoques se basan en distintos conceptos subyacentes, no son equivalentes. —AEF

Los residentes de Stillwater, Oklahoma, juntaron firmas el último verano para intentar llevar a votación pública la propuesta de distrito con TIF hecha por la comunidad. Crédito: Michelle Charles/ Stillwater News Press.



específicas, con umbrales incluidos para que los votantes aprueben. El dinero se puede usar para obras públicas, transporte, parques, bibliotecas y servicios de agua y cloaca, con énfasis en objetivos de comunidad sustentable, bajo la ley climática característica de California.

Además, se priorizan los distritos financieros con estructura mejorada para “adquirir, construir o rehabilitar viviendas para personas con ingresos bajos o moderados”. Hasta ahora, los proyectos propuestos corresponden a una zona de influencia más amplia que los típicos distritos con TIF; así, en teoría, se permite que se beneficien más componentes de un determinado vecindario urbano.

En todo el país, las actividades más recientes sobre las leyes estatales y las resoluciones judiciales generaron amplias reformas del TIF. Según la base de datos del Instituto Lincoln Significant Features of the Property Tax (Características importantes del impuesto inmobiliario), desde 2017 nueve estados aprobaron leyes sustanciales para cambiar el TIF. Los ajustes se centran en tres áreas identificadas en el informe de Merri-man: proteger el financiamiento de escuelas, calibrar las cláusulas de “de no ser por” y de deterioro, y solicitar transparencia.

Dakota del Norte, Colorado y Kansas enmendaron sus estatutos para eximir a los distritos escolares del TIF, y Montana aprobó una ley que exige a las municipalidades que consulten a las escuelas y otras autoridades tributarias que se

vean afectadas. Minnesota expandió la elegibilidad del TIF para cubrir las viviendas de empleados, y Wisconsin creó zonas especiales para la fabricación de electrónica y tecnología de la información donde se puede usar el TIF. En las cortes, algunos proyectos se desbarataron debido a recusaciones; sin embargo, hasta ahora, en general el poder judicial apoyó la práctica. Este año, la Corte Suprema de Wisconsin defendió el uso de rentas por TIF para entregar subvenciones en efectivo a desarrolladores para costos de proyectos (Collins et al. 2018).

Además, el TIF se une cada vez más con otros mecanismos financieros de apoyo, como convenios para la mejora crediticia, adelantos de gravámenes de tasación especial o fondos de reserva o contingencia para ayudar a respaldar y salvaguardar acuerdos, lo cual minimiza el riesgo para el sector público.

“Los municipios tienen mucha presión, y se están agudizando sobre las herramientas con las que cuentan”, dice Emily Metzler, vicepresidenta sénior de MuniCap, una empresa con sede en Columbia, Maryland, que se especializa en incremento impositivo y en financiamiento por tasación especial. “Hemos visto un repunte en el uso de TIF, pero [también] más conocimiento sobre cómo usarlo mejor en la estructura de capital”.

El objetivo de estructurar muchos acuerdos en conjunto es exigir al desarrollador o propietario del sector privado que aporte efectivo en una

especie de cuenta de depósito en garantía hasta que las rentas del TIF cubran lo suficiente. Al formar capas con la tasación especial, la mejora crediticia o los fondos de estabilización, se ayuda a minimizar el período de riesgo en el inicio y se aprovechan más las ganancias progresivas, dice Metzler. Este tipo de agrupación se hizo tan común que “el TIF solo se llama TIF vacío para nosotros”, dice.

Agrega que no es de sorprender que el financiamiento por incremento impositivo se hiciera polémico en tantos casos. “Pedimos tomar ganancias progresivas que, de otro modo, irían al fondo general. Cada vez que se hace eso, se requiere un proceso público. Ese proceso cobra cada vez más importancia. Antes, ibas a un par de audiencias del ayuntamiento y se hacía en cuatro meses. Ahora, se prepara toda la marca del proyecto, con mucha apelación al público, para asegurarse de que este lo apoye, y eso lleva, al menos, un año”.

No todas las modificaciones se reciben con el mismo entusiasmo. En algunas comunidades, el cambio es apremiante. Algunos escépticos piensan que el enfoque de agrupar herramientas solo agrega a una base de incentivos que ya son generosos, y las alternativas, como los distritos para la mejora comunitaria, no tuvieron resultados particularmente buenos.

Hace poco, Nicole Galloway, auditora estatal de Misuri, publicó un informe crítico hacia los distritos de mejora comunitaria como alternativa para el TIF; en él, cita un caso en que el único beneficiario del redireccionamiento de renta por el impuesto a las ventas fue un Starbucks. Dice que, dado que los desarrolladores controlan el 80 por ciento de las juntas de los CID, “quienes toman las decisiones de gastos son los propietarios y desarrolladores que pujan por ganar todo lo que puedan de la recaudación de impuestos en los distritos”.

A pesar de las modificaciones en la regulación estatal de permisos, en muchos casos las

cláusulas de “de no ser por” y de deterioro se obstinan en permanecer intercambiables. Estas pruebas y umbrales se pueden manipular con facilidad, ya que los políticos y desarrolladores entusiastas se involucran en el mercadeo de las propuestas de proyectos. Algunas pocas pautas fuerzan a considerar factores demográficos y de desigualdad de ingresos, o bien garantizan que el financiamiento por incremento impositivo se dé en las zonas que en verdad necesiten un impulso, en vez de en vecindarios que ya mejoraron.

Algunos cambios bien intencionados produjeron consecuencias involuntarias. Después de que Illinois reescribiera las normas para permitir que los distritos escolares se retiraran de los distritos con TIF y pudieran solicitar asistencia estatal, el alcalde de Naperville, Illinois, que queda en las afueras de Chicago, sugirió sin pudor que la ciudad entera fuera un distrito con TIF para poder recaudar más ganancias y cubrir el financiamiento escolar.

En su totalidad, el TIF ha demostrado ser demasiado tentador para los funcionarios electos concentrados en el desarrollo económico. Los legisladores de Kentucky respondieron a un distrito con TIF en problemas: autorizaron la extensión de su período de 23 a 45 años. En los últimos días de la sesión legislativa de Rhode Island de este año, los dirigentes estatales aprobaron el financiamiento por incremento impositivo en los pueblos costeros Middletown y Newport; en el último, el acuerdo incluyó un hotel y un espacio comercial para el famoso destino turístico. Además, aprobaron sin vacilar un paquete que incluía TIF para financiar un estadio a fin de mantener al equipo Red Sox, de las ligas menores, en Pawtucket. Este verano, el equipo acordó mudarse a Worcester, Massachusetts, lo cual trajo un manojito de incentivos aun más grandes, entre ellos un distrito con TIF para el centro, donde se planea construir un nuevo estadio.

“Pedimos tomar ganancias progresivas que, de otro modo, irían al fondo general. Cada vez que se hace eso, se requiere un proceso público. Ese proceso cobra cada vez más importancia”.

¿ELIMINARLO O REPARARLO?

Las ciudades bien podrían estar en una encrucijada respecto del TIF: eliminarlo o repararlo.

Joan Youngman, directora del Departamento de valuación y tributación y miembro sénior del Instituto Lincoln, dijo que hay medidas evidentes que pueden tomar hoy las ciudades y los estados para mejorar el rendimiento del TIF. Por más que resulte tentador atenerse a algo conocido, quienes busquen desarrollos más equitativos podrían considerar evitar el TIF y desarrollar herramientas alternativas para financiar la infraestructura, las viviendas asequibles y el desarrollo económico.

Merriman está de acuerdo, pero agrega: “Se considera al desarrollo económico como lo más importante que puede hacer una ciudad. No es un regalo. Uno paga los mismos impuestos que pagaría sin el TIF. Y se requiere un plan palpable y anticipado. Al mismo tiempo, debemos vigilarlo de cerca y comprender cómo se puede abusar de él”.



La Dra. Molly Metzger, de la Universidad de Washington en St. Louis, en una presentación sobre las inequidades del TIF. Crédito: Ethical Society of St. Louis.

La buena noticia es que las fallas en la política de TIF despiertan innovación y creatividad. Portland, en Maine, es cada vez más buscada en el mercado, y ha modificado el TIF para alcanzar metas de planificación urbana más enfocadas. Según explica Jeff Levine, director de planificación, la nueva regulación estatal de permisos abre el camino para que las ciudades usen un TIF general para mejorar el crédito o para la infraestructura pública en cualquier parte de la zona, hasta el 5 por ciento de la zona urbana, pero no hay límite si la actividad se da dentro de un centro definido. El TIF para desarrollo orientado al tránsito se puede usar para financiar operaciones de tránsito en la zona y se puede combinar con otros tipos de TIF. Y un TIF para viviendas asequibles se puede usar para financiar cualquier vivienda en una o varias parcelas, siempre que al menos un tercio de las viviendas de la zona sean asequibles al 120 por ciento de la renta mediana de la zona, con debidas restricciones.

En Portland, el TIF se adecúa para alcanzar metas de políticas más amplias y se suele combinar con otras herramientas, como créditos fiscales históricos o de vivienda. El resultado general es un marco más intencional para regenerar y desarrollar, más que el enfoque específico que se usa en otras partes y que suele estar impulsado por una sensación de desesperación.

El modo en que las ciudades encaran el desarrollo “tiene mucho que ver con la autoestima de cada ciudad”, dice Metzger. Y no se refiere solamente a St. Louis. Afirmo que un plan más coordinado, enfocado en la desigualdad de ingresos y viviendas asequibles, podría ser útil en cualquier parte; siempre y cuando los gobiernos inviten a los ciudadanos a participar.

“Hemos detallado un plan para lograr transparencia e igualdad racial, y tenemos los datos y los mapas que lo respaldan”, dice.

“Estamos intentando mantener la antorcha encendida”. □

Anthony Flint es miembro sénior del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

REFERENCIAS

Better Together St. Louis. 2018. “Tax Increment Financing Map.” www.bettertogetherstl.com/tax-incremental-financing-map.

Burton, Paul. 2018. “PawSox on Deck After Rhode Island Lawmakers OK Stadium Bond Deal.” *The Bond Buyer*, 25 de junio. <https://www.bondbuyer.com/news/rhode-island-lawmakers-ok-tif-backed-stadium-bond-deal>.

Collins, Catherine, Daphne A. Kenyon, Andrew Reschovsky, Bethany Paquin y Lars Arnesen. 2018. “Property Tax Developments, 2017–2018.” *State Tax Notes*, 24 de septiembre. <https://www.taxnotes.com/state-tax-notes/charitable-giving/property-tax-developments-2017-2018/2018/09/24/28cwf>.

Day, Linda. 2016. “A New Financing Tool for California: Enhanced Infrastructure Finance Districts.” *Planetizen*, 31 de agosto. <https://www.planetizen.com/node/88347/new-financing-tool-california-enhanced-infrastructure-finance-districts>.

Doyle, Megan. 2018. “Portland Council Approves Tax Breaks for Senior and Low-Income Housing Projects.” *Portland Press Herald*, 16 de julio. <https://www.pressherald.com/2018/07/16/council-approves-tax-breaks-for-senior-and-low-income-housing-projects/>.

East-West Gateway Council of Governments. 2016. “The Use of Development Incentives in the St. Louis Region.” Actualización de noviembre de 2016 de *An Assessment of the Effectiveness and Fiscal Impacts of the Use of Development Incentives in the St. Louis Region*, 2011. <https://www.ewgateway.org/wp-content/uploads/2017/08/DevIncentivesRpt-2016.pdf>.

Hegarty, Erin. 2018. “Naperville Mayor Suggests ‘Major’ Special Taxing District to Push Lawmakers into TIF Reform.” *Naperville Sun*, 7 de agosto. www.chicagotribune.com/suburbs/naperville-sun/news/ct-nvs-mayor-chirco-naperville-tif-district-st-0808-story.html.

Kotsopoulos, Nick. 2018. “Tax Incentives Key for PawSox Stadium, Land Development in Worcester.” *Telegram & Gazette*, 19 de agosto. www.telegram.com/news/20180819/tax-incentives-key-for-pawsox-stadium-land-development-in-worcester.

Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. “Significant Features of the Property Tax Database.” <https://www.lincolninst.edu/research-data/data/significant-features-property-taxr>.

Merriman, David. 2018. *Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development*. Cambridge, Massachusetts: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. <https://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/improving-tax-increment-financing-tif-economic-development>.

Merriman, David, Di Qiao y Tianshu Zhao. 2018. “Evidence About State by State Use of Tax Increment Financing.” *State Tax Notes*, 4 de junio. <https://www.taxnotes.com/state-tax-today/property-taxation/evidence-about-state-state-use-tax-increment-financing/2018/06/20/2801z>.

Metzger, Molly. 2016. “What is TIF?” Diapositivas de presentación digital. Team TIF St. Louis (sitio web). www.teamtifestl.com/resources/what-is-tif-presentation.

Providence Business News. 2018. “Commerce RI Approves TIF for Newport Hotel, 2 Innovation Vouchers and an Industry Cluster Grant.” 27 de julio. <https://pbn.com/commerce-ri-approves-tif-for-newport-hotel-2-innovation-vouchers-and-an-industry-cluster-grant-2/>.

Rittner, Toby, Jason Rittenberg y Sam Stouffer. 2015. *Tax Increment Finance State-By-State Report: An Analysis of Trends in State TIF Statutes*. Columbus, Ohio: Council of Development Finance Agencies. <https://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/ordredirect.html?open&id=201601-TIF-State-By-State.html>.

Rivas, Rebecca. 2018. “State Auditor Releases Scathing Report on Community Improvement Districts.” *The St. Louis American*, 23 de agosto. www.stlamerican.com/news/local_news/state-auditor-releases-scathing-report-on-community-improvement-districts/article_4eb61d5c-a727-11e8-9097-eb8be7fee21b.html.

Schoenherr, Neil. 2018. “Incentive Reform Key to Racial Equity in America’s Cities.” *The Source*. Universidad de Washington en St. Louis, 19 de febrero. <https://source.wustl.edu/2018/02/incentive-reform-key-racial-equity-americas-cities>.

DAR VIVIENDA



A LOS SIN TECHO

Las ciudades prósperas tratan la crisis de sus calles, que se agrava cada vez más

Por Kathleen McCormick

SOBRE EL CENTRO DE LOS ÁNGELES SE CIERNEN GRÚAS ENORMES, y en las calles resuenan ruidos de construcción, mientras los edificios nuevos y relucientes de uso mixto, los departamentos de lujo y las torres de oficinas cobran forma. Parecería ser evidencia certera de una ciudad próspera; salvo por el hecho de que las mismas calles también están pobladas de personas que duermen en las aceras, algunos en carpas de colores brillantes y otros extendidos sobre el cemento.

¿Qué ocurrió para que tantas personas sin techo (más de 34.000) se convirtieran en parte del paisaje urbano en esta ciudad de moda? ¿Por qué, en un período de sólido crecimiento económico, Los Ángeles y muchas otras ciudades de Estados Unidos intentan lidiar con una crisis de personas sin techo que, según algunos, es la peor desde la Gran Depresión? Esto ocurre en particular en las ciudades “prósperas” más buscadas en el mercado, donde una combinación de aumentos excesivos en el costo de las viviendas, poco aumento de los ingresos y falta de opciones de vivienda ha llevado a cada vez más gente que busca refugio a usar espacios públicos, como parques y plazas públicas.

Mientras las ciudades crean planes para lidiar con las necesidades cotidianas urgentes, como intentar ofrecer refugio a las personas y

brindar atención médica de emergencia y servicios policiales, los planificadores también colaboran con sus colegas de servicios sociales y de vivienda para crear enfoques lógicos a más largo plazo. El otoño pasado, en el instituto Big City Planning Directors de Cambridge, Massachusetts (presentado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, la Escuela Superior de Diseño en Harvard y la Asociación Americana de Planificación), muchos directores de planificación dijeron que el incremento de personas sin techo complicó los planes y los presupuestos, en especial en las ciudades donde la desigualdad económica se acrecentó en los últimos años. Estaban ansiosos por saber qué hacían las otras ciudades para abordar este tema.

La respuesta a esa pregunta es tan complicada como la crisis misma. Mientras algunas ciudades invierten grandes sumas para aumentar la cantidad de lechos tradicionales que se ofrecen en refugios, otras intentan nuevos enfoques, como convertir moteles en Los Ángeles, construir comunidades de casas diminutas en Seattle o fomentar colaboraciones especiales públicas y privadas en la ciudad de Nueva York. Ninguna ciudad encontró la solución perfecta, pero algunas de ellas están progresando de manera significativa y educativa.

Mientras algunas ciudades invierten grandes cantidades para aumentar la cantidad de lechos tradicionales que ofrecen en refugios, otras intentan nuevos enfoques, como convertir habitaciones de moteles o construir comunidades de casas diminutas.

Centro de Los Ángeles.
Crédito: Stellalevi vía iStock/Getty.

¿Cómo llegamos a esto?

En un cálculo de una noche realizado en todo Estados Unidos en enero de 2017, 553.742 personas no tenían techo, según el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (HUD, por sus siglas en inglés). De ellas, cerca de un tercio eran familias con niños. Más de 40.000 personas eran niños solos y jóvenes adultos, y otros 40.000 eran veteranos. El 35 por ciento del total no tenía refugio; es decir, vivía a la intemperie sin acceso a refugios de emergencia, viviendas tradicionales o un lugar seguro (USDHUD 2017).

En general, la carencia de viviendas está disminuyendo (se redujo en un 13 por ciento desde 2010), pero el cálculo de una noche de enero demostró algo importante: por primera vez en siete años, la cantidad de gente calculada aumentó en comparación con el año anterior, en un 0,7 por ciento. Y, según el HUD, casi todo ese aumento se dio en ciudades.

Cada persona sin techo tiene su propia historia sobre cómo terminó en la calle, ya sea pobreza, desempleo, desalojo, aburguesamiento, violencia doméstica, adicción a drogas, gastos médicos o muchos otros motivos. La raza (y la desigualdad en cómo se ofrecen los servicios) también es un factor, según la National Alliance

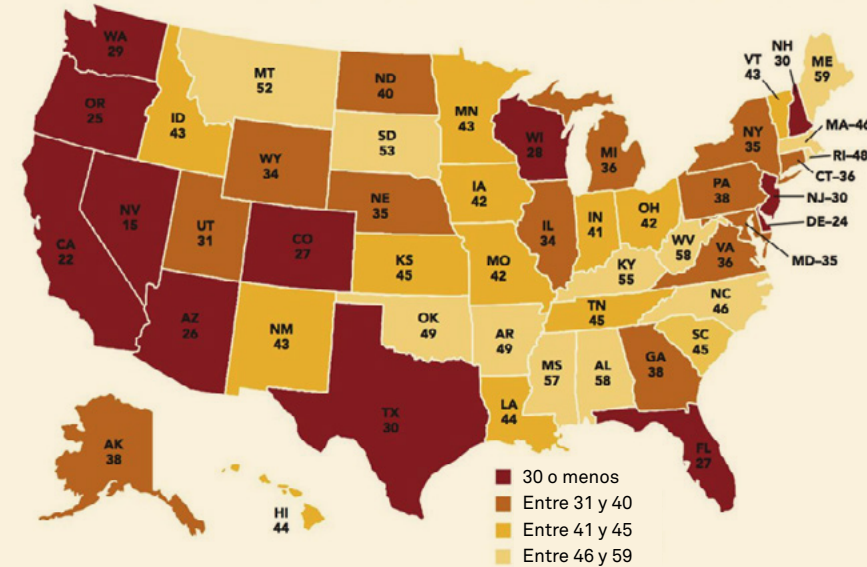
to End Homelessness (Alianza Nacional para Eliminar la Carencia de Hogar); por ejemplo, los afroamericanos conforman el 13 por ciento de la población general, pero más del 40 por ciento de la población sin techo.

Hace una o dos generaciones, eran menos las personas que acababan sin techo, en parte porque las ciudades ofrecían mayor diversidad en viviendas económicas. En ese entonces, algunas opciones comunes eran pensiones, “la casa de la abuela” o unidades políticas (casas donde las familias se “juntaban” legalmente), y los departamentos con habitaciones de ocupación individual (SRO, por sus siglas en inglés). En general, estas opciones desaparecieron con la renovación urbana, el redesarrollo de vecindarios que causó un aumento en el precio de las viviendas y una zonificación que favoreció los límites de ocupación.

“Uno de los factores que causó un aumento drástico en la carencia de viviendas en los 80 fue que las ciudades se deshicieron de cosas como los SRO”, dice Alan Mallach, del Centro de progreso comunitario. Mallach es ex planificador urbano, y ha escrito informes de políticas para el Instituto Lincoln acerca de propiedades vacantes (Mallach 2018) y las antiguas ciudades industriales (Mallach 2013); él dice que algunos lugares empiezan a considerar restablecer ese tipo de

Figura 1

Casas en alquiler asequibles y disponibles por cada 100 hogares arrendatarios con ingresos extremadamente bajos (ELI, extremely low income), por estado



Nota: Los hogares arrendatarios con ingresos extremadamente bajos (ELI) poseen ingresos iguales o inferiores al nivel de pobreza, un 30 por ciento de la mediana de ingresos en la zona. Fuente: Tablas de NLIHC sobre los datos de ACS PUMS de 2016. Copyright: Coalición Nacional de Vivienda de Bajos Ingresos, 2018.

viviendas. Por ejemplo, en Los Ángeles, una asociación sin fines de lucro llamada SRO Housing Corporation creó moradas para más de 2.000 personas que no tenían un techo, y tiene 400 viviendas en desarrollo.

Mallach advierte que incluso las “viviendas asequibles” suelen ser prohibitivas en las ciudades prósperas, porque el alquiler se suele basar en un porcentaje de la mediana de ingresos en la zona (AMI, por sus siglas en inglés). A medida que aumentan los ingresos, lo hacen también los alquileres, que están ajustados a estos. Según la National Alliance to End Homelessness, hoy el motivo principal por el cual la gente se queda sin techo es porque no encuentra una vivienda que pueda costear (Figura 1).

En 2017, 8 de los 10 estados con mayor costo mediano de viviendas también tenían los mayores índices de personas sin techo, indica la empresa de análisis de datos The DataFace, con sede en San Francisco (Figura 2). Desde la Gran Recesión, algunas tendencias que incrementan la falta de viviendas asequibles son aumento del costo del suelo, construcción y mantenimiento, financia-

miento más ajustado para los constructores de viviendas y un pico de interés por vivir en las ciudades, lo cual generó que la mayoría de las viviendas más lujosas se construyeran en centros urbanos.

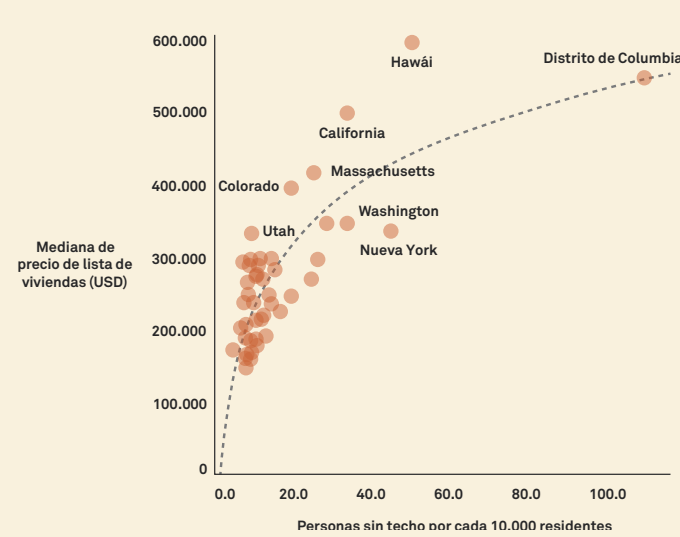
Al mismo tiempo, las nuevas construcciones no le pueden seguir el ritmo al crecimiento del empleo. Un informe de julio de 2017 que analiza los datos federales sobre permisos y empleos en construcción, elaborado por Apartment List, indicó que apenas 10 de las 50 mayores zonas metropolitanas del país produjeron suficientes viviendas para sostener el influjo de trabajadores (Salviati 2017). Por ejemplo, San Francisco construyó apenas una vivienda nueva por cada 6,8 empleos nuevos entre 2010 y 2015. En particular en centros tecnológicos, la creación de empleos nuevos disparó la demanda de viviendas, y los precios de alquiler se atizaron debido a la escasa oferta. San José, que presentaba la mayor escasez de construcciones nuevas entre las 50 zonas metropolitanas más grandes, también presentó el mayor crecimiento de alquiler: 57 por ciento, según el informe.

Un campamento de personas sin techo en una calle del centro de Los Ángeles. En el fondo, destaca el Hotel Rosslyn, una de las treinta propiedades de viviendas asequibles administradas por SRO Housing Corporation para personas sin techo y de bajos ingresos. Crédito: Peeter Viisimaa vía iStock/Getty.



Figura 2

La carencia de hogares es más acentuada en las zonas donde las viviendas son caras



En 2017, 8 de los 10 estados con mayor índice de personas sin techo también estaban entre los 10 estados más caros en lo que respecta a la mediana de precios de las propiedades. Utah y Connecticut son los únicos de ellos que tienen un índice de personas sin techo inferior al promedio.

Nota: Los cálculos de personas sin techo son estimativos de un determinado momento recolectados por el HUD en una sola noche. Información obtenida en hudexchange.info. Cálculos de población estatal obtenidos en Census.gov. Mediana de precios registrados de viviendas obtenida en Zillow.com.

Fuente: The Dataface. <http://thedataface.com/2018/01/public-health/american-homelessness>.

Restricciones federales, innovaciones locales

Esta confluencia de factores creó una realidad sorprendente: según un informe reciente de la Coalición Nacional de Vivienda de Bajos Ingresos, ocho millones de estadounidenses pagan más de la mitad de sus ingresos en alquiler; un mayor porcentaje de la creciente población que alquila tiene ingresos extremadamente bajos; y el país tiene una escasez de 7,2 millones de unidades de alquiler asequible (NLIHC 2018).

El año pasado, la financiación de servicios para personas sin techo por parte del HUD alcanzó niveles récord. Los programas de vivienda del HUD llegan a más de un millón de personas al año, y el Departamento ofrece subsidios de vivienda a unos 4,7 millones de hogares con ingresos muy bajos, lo cual representa cerca del 80 por ciento del presupuesto total. Pero se avecinan cambios: el presupuesto propuesto por el Presidente para el año fiscal 2019 incluyó recortes de USD 8.800 millones para el HUD, a pesar de que los comités de apropiaciones del Senado y la Cámara rechazaron los recortes y votaron aumentar el financiamiento en 2018. Los votos finales se podrían retrasar hasta después de las elecciones de noviembre, según indica el

Centro de Presupuesto y Prioridades Políticas, un instituto imparcial de investigación y políticas con sede en Washington, DC, que se dedica a reducir la pobreza y la desigualdad. Mientras tanto, la propuesta de impuestos federales de 2017 redujo drásticamente el valor del crédito fiscal para viviendas de ingresos bajos, una fuente para financiar viviendas asequibles a largo plazo. Según los análisis publicados en *New York Times*, eso podría implicar que se construirán casi 235.000 departamentos menos en la próxima década (Dougherty 2018).

Con tanta incertidumbre a nivel federal, las ciudades encuentran y financian sus propias alternativas. Según Steve Berg, vicepresidente de programas y política de la National Alliance to End Homelessness (Alianza Nacional para Eliminar la Carencia de Hogar), eso significa cada vez más dejar atrás medidas que emparchan para ofrecer viviendas asequibles más permanentes. Dijo que estas políticas a largo plazo deberían garantizar la inversión de dinero público para “reparar el problema de viviendas asequibles, que es más grave”.

“La vivienda primero” es una estrategia que, en esencia, evita los refugios y pretende ubicar a las personas directamente en viviendas asequibles, con servicios de soporte. Las investigaciones

indican que “la vivienda primero” cumple con paliar la situación de las familias con falta temporal de refugio, personas crónicamente sin techo, y personas adictas y con problemas de salud mental. Si bien este enfoque puede resultar más costoso, los defensores dicen que, al crear viviendas permanentes, las ciudades terminan por gastar menos en refugios y servicios de emergencia.

Los Ángeles apuesta a moteles y bonos municipales

Los funcionarios del HUD afirman que en Los Ángeles y otras ciudades de la costa oeste con escasez grave de viviendas asequibles sufrieron un alza en la cantidad de personas sin techo, responsable de casi todo el pico de aumento a nivel nacional. En 2017, Los Ángeles recibió a 42.470 residentes y alcanzó los cuatro millones de habitantes; la población sin techo se disparó en un 20 por ciento y llegó a 34.189, con un total de 55.188 en el condado de Los Ángeles, según indica el HUD (USDHUD 2017). Un cálculo de una noche realizado en enero de 2018 por la Autoridad de Servicios a Personas sin Techo de Los Ángeles evidenció que la cantidad de personas sin techo se había reducido en un 6 por ciento, a 31.285, y 22.887 de ellas no tenían un refugio. Si bien el HUD exige a las ciudades que calculen el total de población sin techo cada dos años, Los Ángeles (que solo sigue a Nueva York

en este punto) elige hacerlo una vez al año.

En abril de 2018, el concejo municipal de Los Ángeles declaró una crisis de emergencia en refugios, lo cual abrió el camino para el plan del alcalde Eric Garcetti de invertir USD 20 millones en nuevos refugios de emergencia. Su presupuesto para 2018-2019, aprobado por el concejo municipal en mayo, invertirá más de USD 442 millones en viviendas permanentes, refugios temporales, servicios y servicios públicos. El plan A Bridge Home de Garcetti está armando refugios temporales en estacionamientos de la ciudad o terrenos baldíos alquilados por la ciudad, distribuidos en todo Los Ángeles. Carpas, remolques y otras estructuras ofrecerán refugio temporal para hasta 100 individuos en cada sitio, que podrían sumar 6.000 personas al año que esperan una vivienda permanente.

Más allá de los refugios de emergencia, la ciudad está usando fondos de Measure HHH, una iniciativa por voto aprobada por tres cuartos de la población de Los Ángeles en noviembre de 2016, que encomendó a la ciudad recaudar USD 1.200 millones en bonos para construir 10.000 unidades de viviendas permanentemente asequibles en la próxima década. Este año, la ciudad gastará más de USD 238 millones en financiación de HHH para construir 1.500 viviendas nuevas en 24 sitios. En abril, el concejo municipal aprobó dos programas más para apoyar la labor por aumentar la base de viviendas asequibles de la ciudad: uno optimiza el proceso de desarrollo



Eric Garcetti, alcalde de Los Ángeles, tercero de la izquierda, en la ceremonia de apertura de 2017 para Silver Star Apartments, un desarrollo de 49 unidades para veteranos sin techo. El proyecto fue financiado, en parte, por Measure HHH, una iniciativa respaldada por los votantes que asignó USD 1.200 millones en bonos para construir 10.000 unidades de viviendas permanentemente asequibles en 10 años. Crédito: Condado de Los Ángeles.

de proyectos que incluyen viviendas asequibles de apoyo, y otro permite que 10.000 habitaciones de motel se conviertan en viviendas asequibles con servicios de respaldo; muchas de ellas hoy son anticuadas y no están en condiciones. Por último, la ciudad aplicó uno de los enfoques más creativos a la falta de hogares y el uso del suelo: lanzó un programa piloto que ofrece apoyo financiero a propietarios de algunos vecindarios con viviendas unifamiliares que aceptan construir o ampliar pequeñas moradas en el patio trasero, con el objetivo de albergar a personas que no tienen un hogar.

Seattle encuentra una gran solución con las viviendas diminutas

A principio de año, la crisis de personas sin techo de Seattle llegó a ser noticia nacional, cuando la ciudad tuvo un altercado con Amazon sobre un impuesto a autoridades corporativas que debía financiar servicios sociales y ayuda a la comunidad. Pero la gravedad de las personas sin techo en la Ciudad Esmeralda no es novedad para nadie que haya prestado atención, en especial los dirigentes urbanos. Un cálculo de enero de 2017 registró 8.522 personas sin techo; de ellas, el 45 por ciento vivía sin refugio, en la calle.

“La crisis de viviendas asequibles agrava el problema de la gente sin techo a tal punto que no podemos hacerle frente”, dijo el año pasado George Scarola, consejero estratégico de Seattle para responder ante la gente sin techo, en una sesión atestada de la reunión anual del Instituto de Suelo Urbano (ULI, por sus siglas en inglés) en Los Ángeles. En 2015, Ed Murray, exalcalde de Seattle, declaró la situación de gente sin techo en estado de emergencia y solicitó construir 1.000 viviendas diminutas para reemplazar a las ciudades de carpas. Desde entonces, se construyeron ocho aldeas de viviendas diminutas en toda la ciudad, como refugios temporales hasta que haya disponibles viviendas asequibles permanentes. Este enfoque también se está usando en otras ciudades, como Detroit, Dallas y Siracusa.



The Bread of Life Mission, un refugio tradicional basado en la fe ubicado en el centro de Seattle, ofrece 121.000 comidas y más de 40.000 noches de refugio al año. Crédito: Ruben Ramos vía Getty.

Las viviendas diminutas de Seattle son construidas por voluntarios y cuestan entre USD 2.200 y USD 2.500 cada una. Las casas se pagan con donaciones y gracias al Low Income Housing Institute (LIHI), una organización local sin fines de lucro que supervisa las aldeas, y posee y opera unas 2.000 unidades de viviendas asequibles en la región. La ciudad o el LIHI poseen la titularidad del suelo de siete de estas aldeas, y cada una de ellas cuenta con unas 35 viviendas diminutas. Una iglesia local es titular del terreno de la aldea restante, que cuenta con 14 viviendas, también administradas por LIHI. El LIHI afirmó que en un año atiende a unas 1.000 personas con las 250 viviendas diminutas que administra. La organización tiene proyectadas otras dos aldeas.

Las viviendas, de 2,5 metros por 3,6 metros, están aisladas y tienen calefacción, electricidad y cerraduras. Dado que miden menos de 11 metros cuadrados, no se consideran unidades de morada según el Código Internacional de la Edificación, y no deben someterse al proceso de permisos de la ciudad. Muchos residentes son hombres y mujeres solteros o parejas; sin embargo, algunas aldeas ofrecen dos viviendas para familias con niños. Los residentes comparten instalaciones de baño, cocina y lavandería que están en el mismo sitio. Pagan los servicios públicos y ayudan con los quehaceres. El LIHI emplea a gestores de

casos, a quienes paga la ciudad, y los residentes autogestionan las operaciones diarias.

“Para quienes no tuvieron un techo durante 10 años, es una transición más sencilla” que un departamento, dijo Scarola en la reunión del ULI. “La gente se enorgullece de mantener limpias las viviendas y ser parte de la comunidad”. Dijo que, si bien las aldeas de viviendas diminutas son un hogar provisorio para apenas una fracción de la población sin techo de la ciudad, cumplen un papel importante. “Las viviendas más permanentes de apoyo son mejores que ‘dos calientes y un catre’”, dijo en referencia a las dos comidas calientes y la cama que ofrecen los refugios. “Los refugios nocturnos son caros, en especial si atienden a las mismas personas durante 10 años”.

Según Scarola, lo que necesitan las ciudades son viviendas asequibles “más pequeñas, que se construyan más rápido y tengan muchas más unidades”. En 2017, la ciudad invirtió más de USD 68 millones en programas de asistencia para alquilar, refugios puente y viviendas para bajos ingresos, y en 2018 planea aumentar ese

monto a USD 78 millones. Durante la campaña electoral de otoño, Jenny Durkan, alcaldesa de Seattle, prometió 1.000 viviendas diminutas más, con un costo estimativo de USD 10 millones. En diciembre pasado, luego de ser electa, anunció inversiones de la ciudad a una escala mucho mayor: USD 100 millones para construir y preservar viviendas asequibles, y asistir a compradores. Estos fondos ayudarán a construir 896 departamentos en 9 edificios, preservar 535 departamentos en 4 edificios y construir 26 viviendas nuevas para familias con ingresos bajos a moderados. Tres proyectos para nuevas viviendas asequibles ofrecerán 195 unidades de viviendas permanentes de apoyo para personas que antes estaban sin techo y con enfermedades mentales crónicas.

Y respecto del impuesto a autoridades corporativas: el concejo municipal de Seattle votó derogarlo por 7 a 2, menos de un mes después de aprobarlo por unanimidad. El impuesto había prometido recaudar USD 47,5 millones al año durante los siguientes cinco años para ayudar con la crisis de gente sin techo.



Las aldeas de casas diminutas esparcidas en todo Seattle ofrecen una solución temporal a la crisis de personas sin techo de la ciudad. Crédito: Low Income Housing Institute.

Lecciones de la ciudad que nunca duerme

Nueva York es la ciudad más poblada y con mayor densidad del país: posee 8,6 millones de habitantes en 5 distritos, que abarcan unos 777 kilómetros cuadrados. También posee la población de personas sin techo más grande del país: según el cálculo del HUD de enero de 2017, alrededor de 76.500, un récord histórico. La mayoría de estas personas no están tan “visibles” en la calle, como sucede en otras ciudades, debido a la ley de “derecho a un refugio” de la ciudad, una política que surgió de resoluciones judiciales en la década de 1970. Nueva York, Washington, DC, y Boston son algunas de las pocas ciudades de los Estados Unidos obligadas a ofrecer un alojamiento temporal a las personas sin techo. El HUD indica que, como resultado, en 2017 la ciudad de Nueva York albergó al 95 por ciento de las personas que necesitaban un hogar, mientras

que Los Ángeles apenas albergó al 25 por ciento (USDHUD 2017).

En enero de 2017 y de 2018, la ciudad calculó unos 60.000 residentes en refugios municipales y más de 3.000 residentes sin refugio (la cifra del HUD es más alta porque incluye a personas atendidas en refugios operados por organismos religiosos y sin fines de lucro, además de otros entes gubernamentales). El 70 por ciento de la población en refugios municipales eran familias.

La ciudad intenta ubicar a la gente cerca de sus redes de apoyo, en las comunidades que consideran su hogar, para mejorar las probabilidades de que establezcan su vida con rapidez. Además, ofrece instalaciones exclusivas para familias, hombres, mujeres, jóvenes solos y residentes LGBTQ. En 2017, la ciudad de Nueva York gastó USD 1.700 millones de dinero de la ciudad, estatal y federal para asistir a la población sin techo.

En Nueva York, el aumento de las personas sin techo y la disminución de viviendas asequibles

La ciudad de Nueva York posee la mayor población de personas sin techo del país: según el último cálculo del HUD, 76.500 personas, el valor más alto de la historia. Crédito: JasonParis/Flickr CC BY 2.0.



El plan de viviendas: Cómo funciona en su vecindario



Departamentos asequibles en alquiler para mayores (SARA): nuevas viviendas asequibles para personas mayores.



NUEVO programa de reinversión Mitchell-Lama: ayuda a los antiguos programas Mitchell-Lama a seguir siendo asequibles y para construir nuevas viviendas asequibles y para personas mayores en instalaciones infratilizadas.



NUEVO programa Neighborhood Pillars: financiamiento de asociaciones sin fines de lucro para adquirir edificios regulados con alquiler y mantenerlos asequibles para los inquilinos.



Programa de apoyo para préstamos de vivienda (SHLP): departamentos asequibles con servicios en el sitio para las familias más vulnerables.



NUEVA microeconomía con ingresos mixtos: lanzamiento de un nuevo programa con pautas actualizadas de diseño para facilitar la creación de departamentos que se adecúan a los cambios demográficos.



NUEVAS viviendas diminutas en la Gran Manzana: lanzamiento de competencia de diseños para construir pequeñas viviendas en suelo perteneciente a la ciudad que no se puede desarrollar de otros modos.



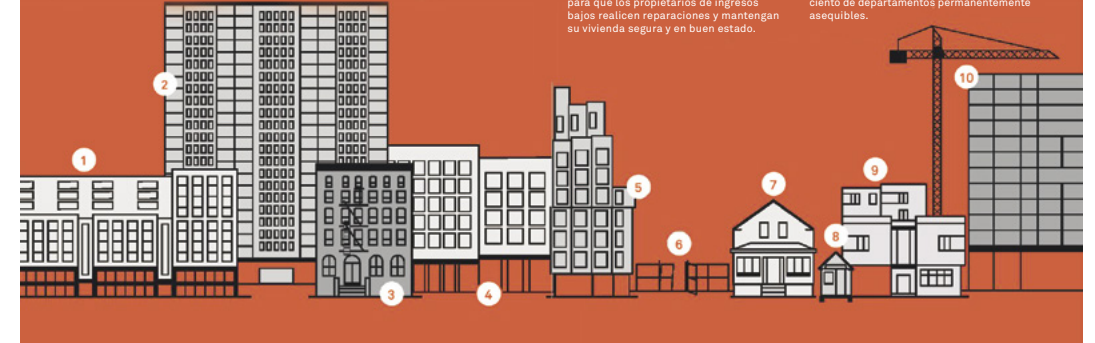
Programa de asequibilidad para ingresos extremadamente bajos y bajos (ELLA): nuevas viviendas asequibles para ciudadanos de Nueva York con ingresos bajos y extremadamente bajos.



Viviendas inclusivas obligatorias: las zonas y edificios rezoñificados para crecimiento residencial deben incluir un 20 a 30 por ciento de departamentos permanentemente asequibles.



NUEVO HomeFix: asistencia económica para que los propietarios de ingresos bajos realicen reparaciones y mantengan su vivienda segura y en buen estado.



El plan Housing New York 2.0 explica algunas de las ambiciosas metas de la ciudad, como viviendas asequibles para personas mayores, zonificación inclusiva obligatoria y un impuesto a las tierras vacantes. Crédito: Ciudad de Nueva York.

avanzaron de la mano en las últimas dos décadas. Entre 1994 y 2012, la ciudad se engrosó con más de un millón de residentes nuevos y perdió 150.000 departamentos con alquiler estabilizado; así, los residentes de bajos ingresos se vieron en un peligro particular al competir por una vivienda. Además, la población sin techo creció más del doble en ese lapso: aumentó un 115 por ciento. Entre 2000 y 2014, la mediana de alquiler en la ciudad creció un 19 por ciento, y el ingreso de los hogares bajó un 6,3 por ciento en dólar real. Hoy, dos tercios de las viviendas son alquiladas, y en junio de 2018, la mediana de alquiler era más del doble del promedio nacional: USD 2.900, según Zillow.

“La gente llega a quedarse sin techo debido a la brecha entre el alquiler y los ingresos”, confirmó Steve Banks, comisionado de la Administración de Recursos Humanos de la ciudad (HRA, por sus siglas en inglés), quien supervisa el Departamento de Servicios Sociales (DSS) y el de Servicios a los Sin Techo (DHS). Dijo que, tras dos décadas en que la situación se agravó, la cantidad de gente albergada en refugios del DHS se estabilizó y comienza a reducirse, al mismo tiempo que la ciudad avanza en “mantener a la gente en su hogar y pasar a las personas sin techo del sistema de refugios a viviendas más permanentes”.

Según *Turning the Tide on Homelessness in New York City (Nuevos rumbos en la situación de gente sin techo en la ciudad de Nueva York)*, un informe municipal de 2017, es cierto que las nuevas políticas produjeron un progreso mensurable en este frente (NY 2017a). En diciembre de 2015, el HUD anunció que la ciudad había terminado con la situación de veteranos sin techo crónicos. Entre 2016 y agosto de 2018, un programa de ayuda a la comunidad obtuvo viviendas transitorias y permanentes para 1.815 personas sin techo que estaban en la calle. La ciudad abrió 15 refugios nuevos, como parte de un plan para cerrar los antiguos refugios que estaban en malas condiciones y construir 90 nuevos. Al mismo tiempo, la cantidad total de instalaciones que ofrecen refugio se redujo en un 25 por ciento, de 647 a 492, a medida que se desarrollaron nuevas opciones y se albergan más personas. Desde 2014, 94.300 personas se pasaron del sistema de refugios a viviendas más permanentes, y se evitó que 161.000 familias quedaran sin techo mediante distintas medidas, como un programa de aumento de vales para alquiler, servicios legales gratuitos para evitar desalojos y viviendas con mejor apoyo. Durante ese mismo período, la ciudad financió la creación y conservación de más de 109.700 viviendas asequibles.

Soluciones promulgadas en la ciudad de Nueva York

La ciudad de Nueva York está aplicando estrategias que resultan exitosas, como ayudas a organizaciones sin fines de lucro para la compra de viviendas asequibles para alquilar y así evitar el desplazamiento, re zonificación del suelo para el uso residencial y para incrementar la altura y la densidad, aplicación de mayores impuestos a territorios sin uso e inversión en edificios modulares de microdepartamentos. Molly Park, comisionada adjunta para el desarrollo, quien supervisa la división de Conservación y Desarrollo de Viviendas (HPD, por sus siglas en inglés), aconsejó precaución. Dijo que la situación de gente sin techo es “una situación con muchos matices”. “No podemos marcar una correlación directa entre la falta de hogar y los nuevos programas de viviendas asequibles”.

Aun así, Nueva York tiene mucho para ofrecer a otras ciudades que luchan contra estos asuntos complejos. Estos son algunos de sus enfoques:

HOUSING NEW YORK

Housing New York es el plan rector desarrollado durante el primer mandato del alcalde Bill de Blasio; define prioridades como crear caminos hacia viviendas permanentes para residentes sin techo, identificar viviendas más asequibles para los ciudadanos mayores, que son cada vez más (se estima que 400.000 más entrarán en esta categoría para 2040) y ofrecer viviendas más accesibles a personas con discapacidades. El plan de viviendas del alcalde exigía conservar 200.000 unidades asequibles para 2024, pero el paso acelerado de la ciudad estableció el rumbo para cumplir esa meta en 2022, dos años antes; en octubre de 2017, de Blasio lanzó *Housing New York 2.0*, un plan actualizado para conservar y crear 100.000 unidades más de viviendas asequibles para 2026, o 300.000 unidades en total, a un ritmo de 25.000 al año (Nueva York 2017b).

“Contamos con un sistema sólido y lo estamos escalando”, dijo Park, de HPD. Dijo que, entre 2014 y enero de 2018, la ciudad gastó USD 3.300 millones en subsidios directos para conservar o crear un total de 87.557 casas asequibles. Según ella, la

mayoría de estas viviendas incluyen cierto nivel de construcción, desde reacondicionamientos leves, como reemplazar una caldera o un techo, hasta construir unidades nuevas. La gran mayoría de las casas son para alquilar a múltiples familias, y algunas son propiedad de personas, incluidos edificios pequeños para entre una y cuatro familias. Si bien son financiadas y reguladas de forma pública, todas son propiedad y están bajo la administración de organizaciones privadas sin fines de lucro, empresas de desarrollo o dueños privados de proyectos multifamiliares, como asociaciones arrendatarias cooperativas.

Algunos de estos proyectos conservan viviendas asequibles existentes creadas en los 50 y los 60 con el Mitchell-Lama Residential Program, por el cual la ciudad construyó 70.000 departamentos cooperativos y de alquiler para inquilinos de ingresos bajos y medios. Sin embargo, los créditos impositivos para que sean más asequibles caducaron, y casi la mitad de las unidades salieron del programa, más que nada porque, debido al incremento en el valor de las propiedades, los alquileres a precio de mercado eran más atractivos que la rebaja de impuestos del programa. La ciudad dedicó USD 250 millones para conservar 15.000 cooperativas de Mitchell-Lama y está trabajando con los propietarios para realizar reparaciones y reestructurar la deuda.

HÍBRIDOS DE VIVIENDAS ASEQUIBLES

Housing New York 2.0 destinó 15.000 unidades asequibles a personas sin techo, y hasta ahora se crearon 8.948 casas para personas que salen del sistema de refugios. Estas labores incluyen algunos modelos muy innovadores. En el Bronx, Landing Road Residence ofrece departamentos asequibles subsidiados por dos pisos dedicados a un refugio para 200 personas. El Comité de Residentes de Bowery, con el respaldo de la ciudad, desarrolló, posee y opera el edificio, valuado en USD 62,8 millones, que cuenta con 111 estudios para ex personas sin techo y 24 departamentos asequibles de una y dos habitaciones disponibles por sorteo para la comunidad. El vecindario Inwood, en Upper Manhattan, la ciudad, la Biblioteca Popular de Nueva York, la



The Eliza, un híbrido de viviendas asequibles en desarrollo en Inwood, un vecindario de Upper Manhattan, representa una colaboración entre la ciudad, la Biblioteca Popular de Nueva York, grupos comunitarios y un desarrollador de viviendas asequibles. Crédito: Ciudad de Nueva York.

organizaciones comunitarias y un desarrollador de viviendas asequibles llevan adelante, en conjunto, The Eliza, que incluirá 175 departamentos muy asequibles, una nueva sede de la biblioteca e instalaciones para un preescolar universal. Los departamentos se reservarán para individuos y familias con un rango de ingresos bajos, e incluirá a ex personas sin techo.

Además, la ciudad se une a asociaciones locales sin fines de lucro y desarrolladores de viviendas asequibles para convertir departamentos para refugio temporal en viviendas permanentemente asequibles. Desde 2000, Nueva York utiliza “grupos de departamentos” como medidas para emparchar los refugios; en su momento más álgido, pagaba tarifas de mercado para alquilar 3.600 departamentos en vecindarios de ingresos bajos. En 2016, la ciudad comenzó a eliminar gradualmente los grupos de departamentos y ubicar a las personas en hoteles comerciales, lo cual llegó a costarle a la ciudad USD 530.000 por noche para albergar a 7.800 personas, según un informe auditor de la ciudad de

2017. Ahora, la ciudad ayuda a comprar y renovar cerca de un tercio de los grupos de departamentos restantes y los convierte en viviendas permanentes para ciudadanos que solían ser sin techo y de bajos ingresos; de ser necesario, se apodera de ellos mediante expropiación.

“Intentamos asegurarnos de construir para familias con ingresos muy bajos que no están en refugios para sin techo, pero corren el riesgo de quedar sin un hogar”, dijo Park. En 2017, casi la mitad de las viviendas nuevas producidas eran para personas con ingresos al 50 por ciento de la AMI, o menos, dijo. “Yo lo veo como una herramienta para preservar a la gente sin techo”.

Según Matthew Creegan, de la oficina de prensa de HPD, hoy el sistema de sorteo para viviendas asequibles recibe 700 solicitudes para cada unidad disponible. Esa cantidad es una gran mejora, en comparación con las 1.000 solicitudes por unidad que HPD recibía hace un par de años. Dijo: “La ayuda a la comunidad, la educación y la mayor cantidad de unidades nuevas construidas redujeron la necesidad”.

VIVIENDAS INCLUSIVAS OBLIGATORIAS

Para garantizar que todos los distritos tuvieran oportunidades de viviendas asequibles, la ciudad creó un nuevo programa de viviendas inclusivas obligatorias (MIH, por sus siglas en inglés) que se activa cuando una zona se mejora para aumentar el uso comercial y la densidad. Una política de viviendas inclusivas voluntarias, vigente desde 1987, permitía que los desarrolladores accedieran a una bonificación por densidad por mayor altura para las construcciones nuevas, reacondicionamientos importantes o preservación de viviendas permanentemente asequibles. La nueva política de MIH, adoptada por el concejo municipal en marzo de 2016, exige a los desarrolladores que desean aumentar el metraje en áreas rezonificadas o que necesiten permisos especiales que ofrezcan entre el 25 y el 30 por ciento de las unidades como asequibles, para un cierto rango de niveles de ingresos. Además, tienen opciones limitadas para crear viviendas asequibles en otra ubicación, o pagar tarifas compensatorias para un fondo de viviendas.

La política pretende aumentar la diversidad económica de los vecindarios al garantizar que todas las viviendas nuevas que se construyan incluyan también unidades asequibles para un cierto rango de niveles de ingresos, entre el 40 y el 115 por ciento de la AMI, que en 2017 era de alrededor de USD 93.000 para una familia de tres integrantes. Una vez que se aparta el requisito de unidades asequibles, el resto se puede alquilar a precios de mercado del vecindario.

“La política de viviendas inclusivas obligatorias marcó una diferencia”, dijo Park. En 2018, la política de MIH había creado 4.000 departamentos permanentemente asequibles nuevos, además de los creados por rezonificación de vecindarios. La política de MIH es un poco controvertida, ya que los 51 miembros del concejo municipal pueden determinar el nivel de capacidad de pago proyecto por proyecto y tienen la capacidad legal para oponerse a proyectos. Al menos un par de concejales ejercieron este derecho, por ejemplo, al bloquear aprobaciones de edificios basándose en una oposición a la altura adicional del edificio. Algunos desarrolladores importantes también dudaron en arriesgarse a mejorar la zona o

solicitar permisos especiales que dispararían el requisito de MIH. Pero la política se revisó y, por ejemplo, se introdujeron aprobaciones más veloces, y esta se volvió a encauzar.

REZONIFICACIÓN PARA LAS NUEVAS VIVIENDAS ASEQUIBLES

“Empleamos todos los territorios que tenemos para las viviendas”, dijo Purnima Kapur, quien hasta hace poco era directora ejecutiva del Departamento de Planificación Urbana de Nueva York (DCP, por sus siglas en inglés). “Se convierte en un equilibrio: con subsidios limitados y habiendo suelo disponible, siempre buscamos oportunidades, y eso suele suceder con mayor densidad”.

La ciudad está rezonificando áreas industriales cercanas a vecindarios establecidos que poseen infraestructura como cloacas y “zonas en las cuales la renovación urbana arrasó con los edificios asequibles multifamiliares, como East New York, donde podemos mejorar y admitir edificios de departamentos más grandes”, dijo Kapur. El DCP está a la cabeza de un enfoque de planificación comunitaria integrado con varios organismos de la ciudad para planificar elementos como escuelas, transporte, instalaciones para capacitar trabajadores y espacios abiertos. “Hablamos de un marco que siga permitiendo usos industriales y agregue nuevos usos mixtos, como viviendas”, afirmó. Una gran extensión costera solía ser de uso mixto, “y con las nuevas empresas creativas y de tecnología, que quieren reubicarse allí, concebimos más viviendas para vivir y trabajar, y para usos comerciales”.

Kapur indicó que ya hay planes en acción de nuevos vecindarios que permiten mejorar para densidad media y alta en East New York, Brooklyn y Far Rockaway, Queens, entre otros. Dos vecindarios de Brooklyn que se están considerando son Gowanus, una antigua zona costera reanimada por una mezcla moderna de grupos de arte y cultura e industrias de productores, y Brownsville, donde se desarrollarán 900 viviendas asequibles en varios sitios para familias de ingresos extremadamente bajos, que solían ser sin techo y personas mayores de ingresos bajos. Los proyectos de uso mixto presentan comodida-



Carmel Place, el primer edificio de departamentos con microunidades de Nueva York, presenta unidades modulares construidas en un espacio fabril en Brooklyn Navy Yard (izquierda) y luego ensambladas en el sitio, en un terreno que se creía demasiado pequeño para una construcción tradicional (derecha). Crédito: nArchitects.

des, como un centro cultural, un centro para personas mayores, un supermercado y un invernadero en el techo.

En su búsqueda de más territorio, la ciudad intenta activar el potencial de los terrenos baldíos que durante mucho tiempo se consideraron demasiado pequeños o irregulares para las opciones tradicionales de viviendas, a fin de desarrollarlos con viviendas innovadoras más pequeñas, indica Kapur. Se planifican viviendas asequibles para personas mayores en estacionamientos de complejos existentes regulados por Mitchell-Lama y el HUD. En zonas muy accesibles por el tránsito, la ciudad está permitiendo desarrollar edificios con ingresos mixtos para familias pequeñas, como estudios y unidades con cocina compartida, y está distendiendo las restricciones sobre la superficie de los departamentos. Además, la ciudad está considerando reclasificar terrenos baldíos zonificados como residenciales para aumentar los impuestos a los propietarios e incentivarlos a que los desarrollen como viviendas.

Con el apoyo de un subsidio de USD 1,65 millones de Enterprise, también se ayuda a expandir los fideicomisos territoriales comunitarios (CLT, por sus siglas en inglés) en toda la ciudad junto con organizaciones sin fines de lucro; así, los miembros de la comunidad pueden poseer parcelas y gestionar su desarrollo. El subsidio ayudó a crear el primer fideicomiso territorial de toda la ciudad, llamado Interboro CLT, y a enseñarles a las organizaciones de los vecindarios

cómo pueden implementar los CLT en sus propias comunidades.

VIVIENDAS MODULARES

Para reducir el costo, acelerar la construcción de viviendas asequibles y responder a los cambios demográficos, *Housing New York 2.0* llamó a una capitalización de los avances en tecnología y diseño innovador para expandir las construcciones modulares y las microunidades. HPD lanzó un programa que fomenta la construcción modular avanzada con pautas de diseño actualizadas. *Housing New York 2.0* hizo referencia al primer edificio de departamentos con microunidades de Nueva York, Carmel Place, en Kips Bay, Manhattan. Este edificio, inaugurado en 2016, posee 55 microunidades; 8 de ellas están reservadas para veteranos sin techo y 14 son unidades asequibles que recibieron 60.000 solicitudes para el sorteo. Los departamentos, de 24 metros cuadrados y 33 metros cuadrados, se construyeron con módulos prefabricados transportados desde un depósito en Brooklyn y “apilados” en un cimiento construido de forma tradicional con servicios públicos básicos. La ciudad lidera otra construcción modular mediante el programa Build-It-Back, y ha construido unas 100 viviendas unifamiliares que costaron un 25 por ciento menos que una construcción convencional. En mayo, HPD emitió una solicitud de propuestas (RFP, por sus siglas en inglés) para proyectos de viviendas multifamiliares 100 por ciento asequibles en East Bay,

Brooklyn, que usarían la construcción modular para seguir probando si los beneficios de este enfoque se pueden alcanzar a mayor escala.

Viviendas en el futuro

Para las ciudades del país que buscan soluciones a la crisis de personas sin techo y la carencia grave de viviendas asequibles, la ciudad de Nueva York puede ofrecer muchas lecciones. Ya cuenta con siete años sólidos de producción de casas que incluyen viviendas asequibles, indica Kapur. Pero dice que, a fin de abordar una causa raíz del problema de la gente sin techo, la ciudad debe mantener el ritmo en el tiempo para equiparar la demanda de viviendas y reducir la presión del aumento de alquileres. Para esto, se requiere adelantar la planificación de capacidad y crecimiento futuro.

Tal vez, una de las lecciones más valiosas para estas ciudades prósperas se evidencia en la reflexión de Kapur sobre la necesidad de comprometerse con cambios de políticas a largo plazo e inversiones. “Seguimos mirando hacia adelante”, a una ciudad que tendrá 9 millones de habitantes en 2040, “entonces nos concentramos en el futuro cercano y lejano. Nos damos cuenta de que debemos hacerlo de forma continua. No es un plan a cinco años”. □

Kathleen McCormick, directora de Fountainhead Communications en Boulder, Colorado, escribe con frecuencia sobre comunidades saludables, sostenibles y con capacidad de recuperación.

REFERENCIAS

Benedict, Kizley. 2018. “Estimating the Number of Homeless in America: Statistics Show That America’s Homeless Problem Is Getting Worse.” The DataFace. 21 de enero. <http://thedataface.com/2018/01/public-health/american-homelessness>.

CNY (ciudad de Nueva York). 2017a. “Turning the Tide on Homelessness in New York City.” Nueva York, NY: Oficina del alcalde, Oficina del alcalde sustituto de servicios humanos y de salud, Oficina del comisionado del departamento de servicios sociales (febrero). <https://www1.nyc.gov/assets/dhs/downloads/pdf/turning-the-tide-on-homelessness.pdf>.

CNY (ciudad de Nueva York). 2017b. “Housing New York 2.0”. Nueva York, NY: Oficina del alcalde, Oficina del alcalde sustituto de viviendas y desarrollo económico (noviembre). <https://www1.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdf/about/hny-2.pdf>.

CNY (ciudad de Nueva York). 2018. “One NYC 2018: Progress Report.” Nueva York, NY: Oficina del alcalde, Oficina del primer alcalde sustituto (abril). https://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2018/04/OneNYC_Progress_2018-2.pdf.

Dougherty, Conor. 2018. “New Tax Law Likely to Curtail Affordable Rent.” *New York Times*, 19 de enero, A1. <https://www.nytimes.com/2018/01/18/business/economy/tax-housing.html>.

Mallach, Alan. 2018. *The Empty House Next Door: Understanding and Reducing Vacancy and Hypervacancy in the United States*. Cambridge, Massachusetts: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. <https://www.lincolnst.edu/publications/policy-focus-reports/empty-house-next-door>.

Mallach, Alan. 2013. *Regenerating America’s Legacy Cities*. Cambridge, Massachusetts: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. <https://www.lincolnst.edu/publications/policy-focus-reports/regenerating-americas-legacy-cities>.

NLIHC (Coalición Nacional de Vivienda de Bajos Ingresos). 2018. “The Gap: A Shortage of Affordable Homes.” Washington, DC: Coalición Nacional de Vivienda de Bajos Ingresos (marzo). http://nlihc.org/sites/default/files/or/OOR_2018.pdf.

Salviati, Chris. 2017. “Housing Shortage: Where Is the Undersupply of New Construction Worst?” Apartment List. 26 de julio. <https://www.apartmentlist.com/rentonomics/housing-shortage-undersupply-of-new-construction>.

USDHUD (Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos). 2017. “The 2017 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress.” Washington, DC: Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos, Oficina de Planificación y Desarrollo Comunitarios (diciembre). <https://www.hudexchange.info/resources/documents/2017-AHAR-Part-1.pdf>.

RESUMEN DE POLÍTICAS

Captura de valor territorial

Herramientas para financiar nuestro futuro urbano

Por Lourdes Germán y Allison Ehrich Bernstein

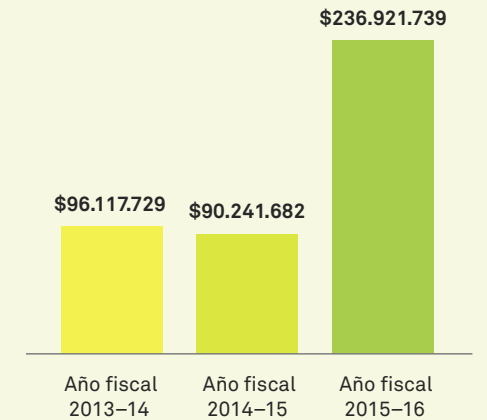
En una era de presupuestos ajustados y necesidades imperiosas, las ciudades de todo el mundo están financiando infraestructura y otras mejoras públicas mediante “captura de valor territorial”. Este enfoque de políticas ofrece una variedad de instrumentos e iniciativas de financiación pública que les permiten a las comunidades recuperar y reinvertir los aumentos del valor territorial que resultan de las inversiones públicas. En particular, a medida que nuevas líneas de metro, calles y otras obras públicas, aumentan el valor del suelo y los bienes raíces de las zonas circundantes, los desarrolladores y propietarios comparten esas ganancias inesperadas, generadas a nivel público, para ayudar a los gobiernos locales a pagar nuevos puentes, transporte público, parques, vivienda asequible y otras mejoras a la infraestructura.

La captura de valor territorial se basa en una premisa central muy sencilla: las acciones públicas deben generar beneficios públicos. Con una pila de desafíos que se amontonan a raíz de la veloz urbanización, el deterioro de la infraestructura y el cambio climático, entre otros, esta fuente de financiamiento toma cada vez más importancia para el futuro de los municipios.

Cuando se la combina con una buena gobernación y principios de planeamiento urbano, la captura de valor territorial puede ser una herramienta integral para ayudar a los gobiernos a obtener resultados tributarios, sociales y medioambientales positivos. En todos los continentes, las comunidades ya están mejorando la calidad de vida de sus residentes valiéndose de este tipo de instrumentos, que incluyen: contribuciones por mejoras, recargos por derechos de construcción, viviendas inclusivas y zonificación, tasas de impacto (Figura 1), tasaciones especiales, derechos de desarrollo transferibles y hasta ciertas aplicaciones del impuesto a la propiedad inmobiliaria (ver la página que sigue).

Figura 1

Ganancias obtenidas de tasas por impacto del desarrollo en San Francisco, California, 2013 a 2016



\$ = USD

Durante décadas, la ciudad de San Francisco, California, ha gravado tasas por impacto del desarrollo: exacciones monetarias impuestas a un desarrollador como condición para aprobar un proyecto de desarrollo. Estas ganancias financian el costo de mejoras en la infraestructura pública que son necesarias para el nuevo desarrollo; así, se ayuda a gestionar el crecimiento, dado que más residentes usan redes de transporte municipal, parques y otros bienes. Por ejemplo, las tasas recaudadas entre los años fiscales 2013 y 2016 financiaron necesidades de tránsito, infraestructura para bicicletas, mejoras capitales para peatones y mucho más.

Fuente: Ciudad de San Francisco, Informe bienal sobre la tasa por impacto del desarrollo, año fiscal 2014-2015 y año fiscal 2015-2016

La caja de herramientas para capturar valor territorial

En la práctica, la captura de valor territorial incluye una serie de mecanismos y políticas; las jurisdicciones los implementan y practican de forma diferente. Sin embargo, todas estas herramientas tienen un objetivo en común: devolver valor territorial al público. A continuación, se detallan varios ejemplos.

HERRAMIENTA	EJEMPLO JURISDICCIONAL
Aportes para mejoras y tasaciones especiales: los dueños de ciertas propiedades pagan una tasa al municipio, que cubre el costo de una mejora o un servicio público del cual el propietario se beneficia en particular.	En la ciudad de Manizales, Colombia, los gravámenes de mejoras recaudados de dueños de propiedades contribuyeron a la base de renta de la ciudad para financiar infraestructura urbana y proveyeron los fondos para mejoras viales y renovación urbana y de proyectos notables, como la Plaza Alfonso Lopez. ¹
Recargos por derechos de construcción: los desarrolladores pagan al municipio una tasa por derechos adicionales de desarrollo, la cual financia infraestructura u otras mejoras públicas. En algunas jurisdicciones, los desarrolladores pueden licitar para comprar a la ciudad derechos de construcción en forma de mayor coeficiente de edificabilidad (FAR, por sus siglas en inglés) en una subasta. ²	En Brasil, los CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção en portugués) son una forma de recargo por derechos de construcción que se venden en un mercado de valores. La ciudad de San Pablo generó casi USD 2.000 millones de CEPAC para financiar programas de infraestructura y planificación en una zona de redesarrollo designada. ³
Exacciones: los desarrolladores pagan al municipio (en efectivo, suelo u otras vías en especie) y obtienen aprobaciones o permisos especiales necesarios para desarrollar o construir una parcela, a fin de cubrir el costo de los servicios públicos adicionales que el nuevo desarrollo requiere.	La ciudad de Córdoba, Argentina, se basa en el mandato de los artículos 180 a 188 de su constitución provincial para aplicar este recargo a los desarrolladores que pretenden realizar cambios en normas edilicias existentes. ⁴
Tasas por impacto (tasas de enlace): los desarrolladores pagan al municipio un recargo único pensado para cubrir los costos asociados con el impacto de un desarrollo sobre ciertos servicios e infraestructura públicos, y el municipio invierte esta renta en ellos.	Las tasas por impacto en el condado de Orange, Florida, generan fondos para parques, estaciones de bomberos, patrulleros y otras inversiones para la seguridad pública. ⁵

FINANCIAMIENTO POR INCREMENTO IMPOSITIVO (TIF) E IMPUESTO INMOBILIARIO

Los impuestos inmobiliarios pueden ser una forma importante de capturar valor territorial, ya que los sistemas que funcionan bien basan las obligaciones según el valor de mercado del bien. Pero ese vínculo no es automático. Más bien, depende de los marcos administrativos y de permisos vigentes para el impuesto inmobiliario. Los aumentos de valor territorial en jurisdicciones con sistemas de impuesto inmobiliario que funcionan bien deberían generar valores tasados más altos para las propiedades cercanas a inversiones públicas planificadas; y dicha tasación sí captura algo del valor de las entidades privadas para el sector público. Sin embargo, los límites

en tasaciones o aumentos del valor pueden restringir la capacidad del impuesto de capturar valor.

Muchas comunidades usan financiamiento por aumento impositivo (TIF) para fomentar el desarrollo económico y la inversión en la comunidad, al destinar la renta de dicho impuesto por aumentos anticipados a los valores tasados dentro de un distrito designado. De un modo similar, los TIF pueden destinar una parte de los fondos recaudados por el impuesto inmobiliario a objetivos públicos específicos, pero en sí mismos no son un medio adicional para capturar valor territorial.

HERRAMIENTA	EJEMPLO JURISDICCIONAL
Viviendas o zonificación inclusivas: los desarrolladores brindan al municipio cierta cantidad de viviendas de ingresos bajos o moderados, a cambio del derecho a construir propiedades residenciales o comerciales a valor de mercado.	La ciudad de Cambridge, Massachusetts, mediante la ordenanza de zonificación inclusiva de 1998, creó 1.000 unidades de viviendas asequibles para vender y alquilar, en desarrollos ubicados en toda la ciudad. ⁶
Reajuste de suelo: los propietarios cooperan en colectivo con un municipio o desarrollador para aportar su territorio y así concretar un proyecto de redesarrollo. Las inversiones en infraestructura y servicios efectuadas sobre el territorio aportado pretenden aumentar el valor de las propiedades que se encuentran en la zona redesarrollada; luego, cada propietario recibe una parcela más pequeña que tiene mayor valor, gracias a las mejoras realizadas.	Uno de los ejemplos más exitosos de redesarrollo a gran escala en el s. XX es la red ferroviaria del área metropolitana de Tokio, en Japón, donde se utilizó el reajuste de suelo como componente estratégico para el financiamiento. ⁷
Codesarrollo vía más propiedad (R+P): en una zona donde se construirá una nueva vía de ferrocarril, el gobierno transfiere los derechos de desarrollo a un ente de transporte a un precio anterior a la nueva construcción. Luego, el ente se asocia con desarrolladores privados para ampliar el desarrollo de propiedades cercanas a la nueva ruta de tránsito, comparte las ganancias y utiliza los fondos para reinvertir en el sistema ferroviario y otras mejoras públicas. ⁸	La Corporación del Ferrocarril de Tránsito Masivo (MTR) de Hong Kong utilizó el modelo de R+P durante tres décadas para construir vecindarios animados, conservar espacios abiertos y construir un sistema ferroviario que cubre 221 kilómetros y atiende a más de cinco millones de personas. En algunos casos, la corporación recaudó USD 1.500 millones al año mediante el modelo R+P autosostenible. ⁹
Transferencia de derechos de desarrollo: los propietarios pagan una tasa al ente gubernamental para transferir el potencial de densidad (según lo establece la ley u ordenanza local de zonificación) de un tramo de territorio a una parcela no contigua que es más adecuada para mayores densidades. La tasa genera renta para la inversión pública, y la transferencia de densidad también puede favorecer los objetivos de planificación urbana.	Pensilvania usa la transferencia de derechos de desarrollo para proteger de forma permanente a granjas y recursos naturales porque redirecciona el desarrollo de esas áreas a partes de los municipios destinadas a admitir mejor el desarrollo. Esto favorece a los objetivos de conservación y crea rentas que pueden usar los municipios para inversiones públicas. ¹⁰

¹ Luis Schloeter, "Financiando la estructura urbana: contribuciones por mejoras", *Ciudades Sostenibles* (blog), Banco Interamericano de Desarrollo, 8 de enero de 2016, <https://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2016/01/08/contribuciones-por-mejoras/>.

² Martim O. Smolka, *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*, Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2013), 34.

³ Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong, eds., *Municipal Revenues and Land Policies* (Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2012), 218–219; Leão Serva, "Cómo São Paulo usa la 'captura de valor' para recaudar millones para obras de infraestructura", *Citiscopes*.org, 22 de mayo de 2014, <http://archive.citiscopes.org/story/2014/como-sao-paulo-usa-la-captura-de-valor-para-recaudar-millones-para-obras-de-los-cepac-tambien-se-pueden-adquirir-en-un-mercado-secundario-en-el-que-los-desarrolladores-los-pueden-vender-entre-ellos>.

⁴ Smolka, 38.

⁵ Stephen Hudak y Martin E. Comas, "Orange, Seminole Counties Boost Impact Fees to Keep Up with Growth Demands", *Orlando Sentinel*, 10

de enero de 2018, www.orlandosentinel.com/news/orange/os-orange-county-impact-fees-20180108-story.html.

⁶ "Inclusionary Housing Program for Developers", Departamento de Desarrollo Comunitario, ciudad de Cambridge, acceso el 5 de junio de 2018, www.cambridgema.gov/CDD/housing/fordevelopersandpropmanagers/inclusionarydevelopers.

⁷ Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong, eds., *Value Capture and Land Policies* (Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2012), 290-291.

⁸ Lincoln Leong, "The 'Rail plus Property' Model: Hong Kong's Successful Self-Financing Formula", McKinsey & Company, junio de 2016, <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/the-rail-plus-property-model>.

⁹ Leong.

¹⁰ "Transfer of Development Rights", *ConservationTools.org*, Pennsylvania Land Trust Association, acceso el 5 de junio de 2018, <https://conservationtools.org/guides/12-transfer-of-development-rights>.

Políticas y prácticas para capturar valor territorial

Desde hace mucho, los funcionarios de gobierno reconocen la necesidad de capturar valor territorial para el desarrollo urbano sostenible, pero la capacidad de mover los instrumentos de dicha captura suele depender de otros factores, como una autoridad legal que lo permita, voluntad política, marcos fiscales y la habilidad de los funcionarios públicos. A continuación ofrecemos algunos ejemplos representativos de políticas para capturar valor territorial y los instrumentos que admiten.

EJEMPLO A NIVEL NACIONAL

La Ley Federal 10.257/2001 de Brasil, promulgada en la Constitución Nacional de 1988, codificó los recargos municipales sobre los derechos de construcción y el uso de CEPAC para ayudar a los municipios a capturar los valores territoriales, que aumentaban.¹¹ Además, autoriza al gobierno a cobrar un recargo a los desarrolladores privados por el derecho de desarrollar territorio por sobre un “coeficiente de edificabilidad” (FAR, por sus siglas en inglés) definido. Estos instrumentos fomentan la distribución equitativa de los costos y beneficios de la urbanización porque les permiten a los municipios aprovecharlos según las necesidades y los contextos locales.

EJEMPLO A NIVEL LOCAL

En Bombay, India, la densidad de construcción se limita con el “índice de ocupación del suelo” (FSI, por sus siglas en inglés): el índice de espacio de suelo permitido en la zona de la parcela. Luego, la ciudad puede redirigir la intensidad del desarrollo al permitir a los dueños de propiedades vender o comerciar los derechos de su FIS no utilizado.¹² Además, Bombay permite vender los derechos de desarrollo; así,

los desarrolladores pueden comprarle al gobierno hasta determinada cantidad de FSI adicional para generar renta pública y financiar infraestructura urbana.

EJEMPLO DE AUTORIDADES PÚBLICAS

Hudson Yards Infrastructure Corporation (“HYIC”), creada por la ciudad de Nueva York en 2005 bajo la ley estatal de corporaciones sin lucro, promueve el desarrollo económico y el crecimiento en el extremo oeste del centro de Manhattan.¹³ Para financiar la extensión de la línea de metro Número 7 y realizar desarrollos cerca de dicha extensión, HYIC emitió bonos municipales para aumentar el capital que financiaría el proyecto por adelantado. Luego, implementó una serie de instrumentos para capturar valor territorial y retribuir los bonos. Por ejemplo, HYIC aprovechó derechos de desarrollo transferibles y un “Bono para la mejora del distrito” (DIB, por sus siglas en inglés) para cobrar a los desarrolladores por el derecho a crear densidad adicional en ciertos sitios con proyectos.

Además, exigieron a algunos desarrolladores que combinaran el DIB con una cláusula de viviendas inclusivas. HYIC también aprovechó el impuesto inmobiliario de la ciudad para el financiamiento. Cuando se paguen los bonos, el dinero recaudado por los distintos mecanismos se usará para suplir necesidades futuras de inversión en infraestructura en la zona del proyecto de Hudson Yards.¹⁴

Conclusión

El entorno construido de una ciudad es el resultado de decisiones e inversiones acumuladas para el uso del suelo. La infraestructura y los edificios moldean la personalidad y la forma urbana de una ciudad durante generaciones, y la captura de valor territorial puede mejorar muchísimo ese proceso. En la práctica, para una implementación

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

Hoy, nuestro desafío es comprender mejor la intersección de políticas que surgen bajo los distintos niveles de gobierno, dentro de las entidades públicas o en las entidades especiales; todos ellos pueden crear una base para implementar la captura de valor territorial.

De cara al futuro, los profesionales que busquen resultados urbanos sólidos deberían planificar para aprender de distintas experiencias globales al implementar políticas y herramientas para la captura de valor territorial. Además, deberíamos trabajar para aprender más sobre la naturaleza compleja de varios enfoques, y promover una mejor comprensión entre los funcionarios públicos y los ciudadanos acerca de cómo estas herramientas pueden beneficiar a sus comunidades y a nuestro futuro urbano. □

¹¹ Para obtener información sobre la historia de la concesión onerosa del derecho de construir, establecida por la Ley Federal 10.257/2001, consulte Fernanda Furtado e Isabela Bacellar, “Public Charge and Private Transfer of Building Rights in Brazil: The Need for Coherence in Regulation and Implementation” (artículo, IV World Planning Schools Congress, Río de Janeiro, 3 a 8 de julio de 2016).

¹² Marco Kamiya and Le-Yin Zhang, eds., *Finance for City Leaders*, 2nd ed. (Nairobi: UN-Habitat, 2017), 202.

¹³ Hudson Yards Infrastructure Corporation (HYIC), *Informe anual 2017*, <https://www1.nyc.gov/assets/hyic/downloads/hyic-annual-report-17.pdf>.

¹⁴ HYIC.



Crédito: Ciudad de Varsovia/Ewelina Lach.

La alcaldesa **Hanna Gronkiewicz-Waltz**, nacida en Varsovia, Polonia, dejó su marca en la ciudad, de 1,7 millones de habitantes. Fue electa en 2006, fue la primera alcaldesa mujer y hoy está en su tercer mandato, situación sin precedentes. Antes de asumir en su puesto, en el cual se enfrentó a temas controversiales, como la restitución de propiedades tomadas bajo el dominio nazi y comunista, Gronkiewicz-Waltz había sido presidenta del Banco Nacional de Polonia, vicepresidenta del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, miembro del Parlamento Polaco y presidenta de la Comisión del Tesoro del Estado. En noviembre de 2012, fue electa por un período de dos años para ser presidenta de Eurocities, una red de grandes ciudades europeas. Gronkiewicz-Waltz es profesora de leyes y economía en la Universidad de Varsovia, y ha publicado más de 40 obras académicas. Habló con Anthony Flint, miembro sénior del Instituto Lincoln, para este número de *Land Lines*.

Cómo lograr la prosperidad de Varsovia, una ciclovía por vez

ANTHONY FLINT: El año pasado, el gobierno nacional propuso ampliar Varsovia mediante la incorporación de más de 30 distritos periféricos dentro de sus fronteras, y usted se opuso a esta idea. Según su opinión, ¿cuáles son los méritos de un enfoque más regional para la gobernación metropolitana?

HANNA GRONKIEWICZ-WALTZ: El objetivo [de esa propuesta] era meramente político, ya que un partido detectó la oportunidad para obtener poder en Varsovia mediante los votos de la región. Querían ampliar el municipio [en un intento] por lograr que las personas del campo y los pueblos más pequeños votaran al siguiente alcalde de Varsovia. Nosotros protestamos, y en varios referéndum locales la gente dijo que no. Preferían seguir siendo independientes, con su propio gobierno local y su propio alcalde.

La gente comprende que nuestras políticas metropolitanas han tenido éxito. Colaboramos como región mediante contratos y acuerdos, y dependemos de compartir la renta entre los 30 municipios [que conforman el área metropolitana]. El financiamiento se organiza mediante las Inversiones Territoriales Integradas, un programa de la UE, para estos municipios, y se invierte en todo, desde capacidad de administración hasta senderos para bicicletas. Ese es el modo en que generamos confianza mutua. Y funciona. Hay un esquema eficiente de transporte público vigente, bajo el cual la flota de la ciudad capital atiende a toda el área metropolitana. La gobernación metropolitana siempre debe respetar las necesidades de todos los miembros.

AF: ¿Cuáles son los elementos esenciales en su labor por mantener la buena salud física del municipio? ¿Cuál fue su experiencia en el sentido de la renta?

HGW: En el sentido de la renta, tenemos un impuesto inmobiliario, pero no es muy elevado, a pesar de que algunas personas se quejan. También tenemos un impuesto por alquiler, que se ajusta al valor de la propiedad. Una factura típica de impuestos por un departamento en el centro de la ciudad es de unos USD 400 al año. También está el impuesto a la propiedad comercial y otro para transacciones de derecho civil. Sin embargo, estos representan un bajo porcentaje del presupuesto total. La mayor fuente de renta es la proporción de la ciudad sobre los impuestos a las ganancias personales y corporativas, que ingresa directamente desde el gobierno central. Hay muchas necesidades de renta; por ejemplo, contribuimos al salario de los docentes y debemos mantener nuestra infraestructura.

AF: Hablando de infraestructura, ¿cómo afectará el cambio climático en Varsovia? ¿Qué hace la ciudad en términos de atenuación y adaptación?

HGW: Durante mucho tiempo, el combustible principal fue el carbón. Paso a paso, debemos alejarnos de esto, cambiar a gas natural y fuentes renovables. Primero, nos concentramos en el transporte: autobuses y tranvías nuevos y una segunda línea de metro. Estamos cambiando el material móvil, reemplazamos autobuses diésel por modelos eléctricos y con gas natural. La red se usa muchísimo: el 70 por ciento de los ciudadanos usa el transporte público. La modernización de la red de calefacción del distrito, que llega al 80 por ciento de los residentes, también es muy importante. En los últimos 10 años, se conectaron 10.000 hogares más al sistema. La calefacción de Varsovia se logra en dos plantas combinadas de calor y electricidad. Planeamos cambiar una de las plantas de

carbón a gas, lo cual implicará una importante reducción en las emisiones de dióxido de carbono. Además, los individuos pueden solicitar subsidios para instalar fotovoltaicas, paneles solares y bombas de calor, y así reemplazar las estufas anticuadas. Este fue un programa muy popular, que disparó cientos de solicitudes. También estamos activos a nivel internacional: por ejemplo, somos parte del Pacto de los Alcaldes de la UE [dedicado a implementar iniciativas climáticas y energéticas].

AF: ¿Qué triunfos reconoce desde que se expandió el tránsito público? ¿Nota un éxito en sentido de cantidad de pasajeros y reducción en la congestión de tráfico?

HGW: En términos de que no haya autos, la gente sabe que llegará algún día, aunque tal vez llegue con mis sucesores. El modo en que se hizo en Londres (comenzaron con un piloto de un año) estuvo muy bien. La gente [de allí] decidió que prefería la tasa de congestión y apoyó la idea de que el dinero se destinara al tránsito. El transporte público es costoso. Hemos [logrado] muchísimo, porque el 85 por ciento de la inversión fue cubierta por fondos de la UE. Para los usuarios, es importante que sea bastante económico. Treinta dólares por mes es el precio aproximado para los usuarios de Varsovia, y las personas mayores pagan USD 20 por todo el año. El año pasado, empezamos a ofrecer transporte gratuito para estudiantes de hasta 15 años; es importante que las familias enseñen a los jóvenes que está bien ir en autobús. Tenemos carriles exclusivos para autobuses, 500 kilómetros de ciclovías y bicicletas compartidas. Incluso con todo eso, todavía hay congestión, aunque no es tan grave como antes.

AF: Al mismo tiempo que Varsovia accede a la lista de centros económicos, ¿cómo se enfrenta al aburguesamiento, ofrece viviendas asequibles y promueve una economía más inclusiva?



HGW: Tuvimos que empezar de cero. No había propiedad privada [bajo el control soviético]. A principios de los 70, había una política que permitía comprar una vivienda por el 10 por ciento de su valor. Yo fui la primera alcaldesa en detener [ese tipo de] venta de departamentos municipales. Al mismo tiempo, comenzamos a construir más viviendas: 3.500 departamentos nuevos en los últimos 10 años. Usamos el territorio de la ciudad y mantenemos bajos los costos de construcción; así, el alquiler no es tan caro para las personas. Yo viví en Knightsbridge [Londres] algunos años, y vi cómo las inversiones de desarrolladores extranjeros dispararon los precios de los departamentos. En Varsovia no tenemos eso: los precios de las viviendas aumentan de forma gradual, pero a un paso asequible. Otro problema es que muchos departamentos no fueron mantenidos. Por eso, la ciudad dirige las finanzas hacia la revitalización, en particular en los vecindarios más desatendidos.

AF: ¿Cuáles fueron los efectos del mayor nacionalismo y el sentimiento antiinmigración en la economía, los impuestos y el gasto social de la ciudad?

Varsovia inauguró una segunda línea de metro en 2015, veinte años después de que se inaugurara la primera línea, y casi un siglo después de que los dirigentes de la ciudad empezaran a planificar la construcción de un metro. Crédito: Tim Adams/Flickr CC BY 2.0.

HGW: El gobierno nacional decidió retirarse del acuerdo de que, bajo el sistema de cupos de la UE, Polonia aceptaría una cantidad proporcional de refugiados. Esto no ayudó, ya que abandonamos a nuestros aliados europeos en el medio de la crisis de refugiados. En general, [el sentimiento antiinmigración] puede desalentar las inversiones a mediano y largo plazo. Es algo muy malo, cuando alguien con un origen étnico diferente es atacado en un autobús, y también puede evitar que otros vengan a Polonia, empresarios incluidos. Por otro lado, Varsovia ya tiene muchos extranjeros que vienen como migrantes económicos, y la mayoría llega de Ucrania. Algunos son maestros, algunos son doctores; son niñeras o trabajan en las tiendas. También tenemos una cantidad importante de inmigrantes vietnamitas, y gente de Somalia, Etiopía y Chechenia.

Para suplir la creciente necesidad de integración, la ciudad creó un centro multicultural, que ofrece cursos gratuitos de cultura e idioma. Es importante para la economía [que se reciban inmigrantes y se los capacite], porque ayuda a los residentes nuevos a integrarse mejor en nuestra sociedad. Como consecuencia, la economía y el mercado laboral mejoran. En Varsovia, el desempleo es del 1,7 por ciento. La economía local es próspera, y eso se evidencia en la gran cantidad de construcciones en la ciudad, que deben competir por los obreros. A nivel económico, definitivamente nos beneficiamos con la migración. □

“En términos de que no haya autos, la gente sabe que llegará ese momento, aunque tal vez llegue con mis sucesores”.

Cómo mejorar el financiamiento por incremento impositivo (TIF) para el desarrollo económico

Por David Merriman

El financiamiento por incremento impositivo o TIF es una herramienta de desarrollo económico popular en los Estados Unidos, pero suele no cumplir con lo que promete: revitalizar vecindarios en problemas. Esa es la conclusión del nuevo informe del Instituto Lincoln.

En *Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development (Cómo mejorar el financiamiento por incremento impositivo [TIF] para el desarrollo económico)*, David Merriman, profesor de la Universidad de Illinois en Chicago, repasa más de 30 estudios de TIF en un período de varias décadas, y concluye que “en la mayoría de los casos, el TIF no alcanzó la meta de promover el desarrollo económico”.

El informe explica la historia y la mecánica del TIF, detalla cómo las ciudades y regiones usan la herramienta hoy y recomienda cómo los gestores de políticas pueden mejorar las prácticas de TIF.

“El financiamiento por incremento impositivo tiene el potencial de dirigir inversiones a lugares desatendidos durante mucho tiempo; pero, para que triunfe, se requieren análisis rigurosos, transparencia y supervisión, a fin de garantizar que el gasto de los contribuyentes beneficie al público de verdad”, dice Merriman.

El TIF se implementó por primera vez en la década de 1950; es un método para financiar el desarrollo económico en una zona designada (un distrito con TIF) mediante la reserva de los aumentos en la futura renta por impuesto inmobiliario producto de los aumentos en el valor de los bienes inmuebles del distrito. La renta impositiva se puede usar para infraestructura pública o para compensar a los desarrolladores privados por su inversión.

En teoría, el TIF genera nueva renta por impuesto inmobiliario mediante estimulación de desarrollo que, de otro modo, no ocurriría; esto resulta en una base imponible más amplia. La herramienta puede ayudar a fomentar la confianza entre el gobierno local y los desarrolladores, y puede facilitar el apoyo político para las inversiones, ya que estipula que los contribuyentes por fuera del distrito con TIF no deberán aportar.

Sin embargo, en la práctica, el TIF suele capturar algunas ganancias que se habrían generado mediante tasación normal del valor de propiedad, incluso sin la inversión proveniente del TIF. Además, a veces las ciudades explotan el método para obtener ganancias que, de otro modo, se destinarían a entidades gubernamentales involucradas, como distritos escolares. Por otra parte, el TIF puede hacer que las decisiones económicas de una ciudad sean menos transparentes y se concentren más en el corto plazo.

Merriman ofrece cinco recomendaciones para mejorar el rendimiento del TIF:

- **Los estados deberían realizar un seguimiento del uso del TIF y controlarlo.** La mayoría de los estados ya controlan la tasación de impuestos inmobiliarios y podrían informar fácilmente la cantidad de distritos con TIF y los cambios en el valor de las propiedades. Wisconsin e Illinois pueden ser modelos para otros estados.
- **Los estados deberían permitir que los condados, distritos escolares y otros gobiernos locales involucrados puedan optar no estar incluidos en el TIF.** Esta medida reduciría el incentivo de que las ciudades usen el TIF para capturar renta que, de otro modo, se habría



Septiembre de 2018 / Tapa blanda / \$15
68 páginas / ISBN: 978-1-55844-377-8

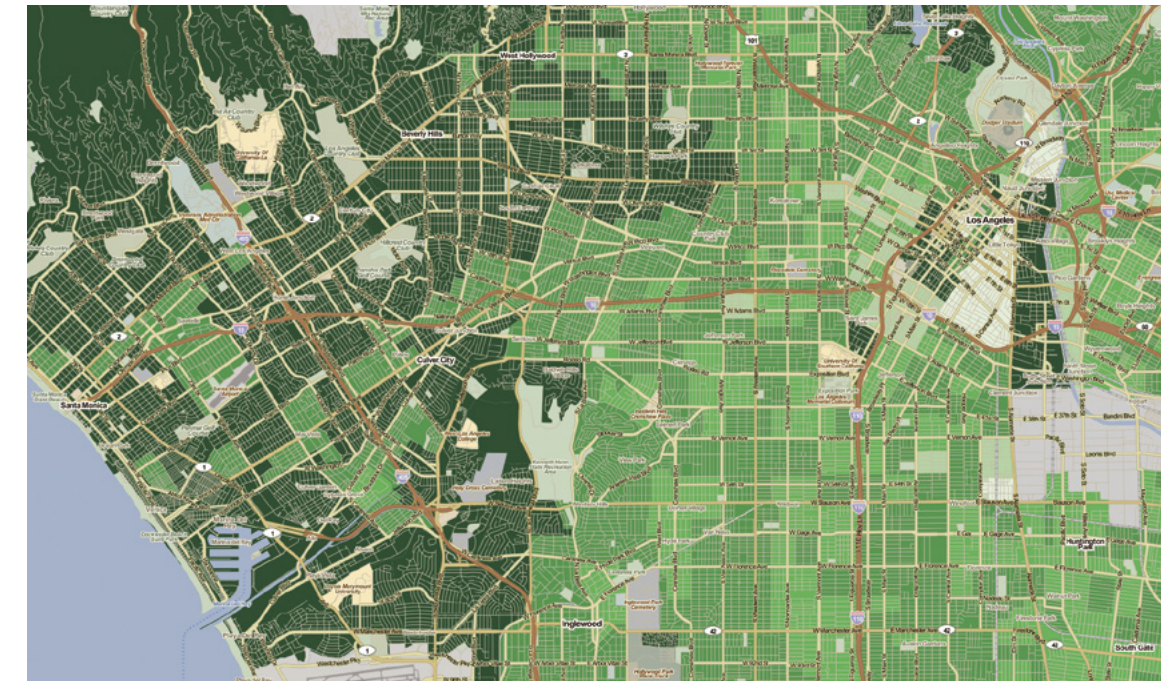
Para encargarlo, visite www.lincolnst.edu/publications

- destinado a gobiernos involucrados.
- **Los estados deberían revisar los requisitos de “de no ser por” del TIF, a fin de determinar si son efectivos.** A veces, los estados exigen pruebas de que un desarrollo propuesto no se daría “de no ser por” la creación de un distrito con TIF, pero a menudo las reglas están abiertas a libre interpretación. Una ley californiana de 2005 podría servir de modelo.
- **Los gobiernos locales deberían ofrecer información detallada y de fácil acceso sobre los TIF.** Con mayor transparencia, los funcionarios electos podrían controlar y regular el uso de TIF de forma más sencilla.
- **Los investigadores deberían estudiar, documentar y explicar los distintos resultados del uso de TIF en varias áreas geográficas.** Hasta hoy, los estudios académicos sobre el TIF documentan diferentes resultados, pero no explican con claridad los motivos de estas variaciones.

“Si bien se necesita investigar más, hay medidas evidentes que pueden tomar las ciudades y los estados para mejorar el rendimiento del TIF”, dijo Joan Youngman, miembro sénior del Instituto Lincoln y directora del Departamento de valuación y tributación. “En algunos casos, los gestores de políticas tal vez prefieran desarrollar herramientas alternativas para financiar la infraestructura, las viviendas asequibles y el desarrollo económico”. □



Estimativo de mediana de alquiler bruto en el condado de Los Ángeles (2012 a 2016)



Mediana de alquiler bruto (2012 a 2016)

- Datos insuficientes
- USD 677 o menos
- USD 678 a USD 825
- USD 826 a USD 1.011
- USD 1.012 a USD 1.500
- USD 1.501 o más

Al mismo tiempo que Los Ángeles presenta un crecimiento récord de población, la ciudad tiene más de 34.000 personas sin techo, y un total de más de 55.000 personas no tienen hogar en el condado de Los Ángeles. En el condado de Los Ángeles, la mediana de alquiler bruto fue de USD 1.264 entre 2012 y 2016, comparada con la mediana nacional, de USD 949.

Crédito: Base de datos de lugares. www.lincolnst.edu/research-data/data/place-database

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

RETURN SERVICE REQUESTED

**Land Lines es gratuita. Para suscribirse,
solo debe registrarse en nuestro sitio web:**
www.lincolninst.edu/user



Catálogo de publicaciones 2018

El catálogo de publicaciones del Instituto Lincoln en 2018 incluye más de 130 libros, libros electrónicos, enfoques en políticas de suelo y recursos de multimedia. Estas publicaciones representan el trabajo del cuerpo académico, miembros y socios del Instituto para ayudar a resolver desafíos mundiales económicos, sociales y medioambientales, y así mejorar la calidad de vida mediante la investigación sobre tributación inmobiliaria, valuación y tasación, planificación urbana y regional, crecimiento inteligente, conservación del territorio, desarrollo urbano y de viviendas, y otros temas de interés sobre políticas de suelo en los Estados Unidos, América Latina, China, Europa, África y otras zonas de todo el mundo.

Todos los libros, informes y otros elementos del catálogo están disponibles para comprar o descargar en el sitio web del Instituto, y exhortamos a aplicarlos en cursos académicos y otras reuniones educativas. Puede obtener instrucciones para solicitar copias de exámenes en www.lincolninst.edu/exam-copies. Para solicitar una copia impresa del catálogo, envíe su dirección postal completa a help@lincolninst.edu.

www.lincolninst.edu/publications