



El sistema de metro de Boston, de uso intenso, es uno de los más antiguos del país y necesita ser actualizado.

© iStockphoto/Denis Tangney Jr.

# Ciudades e infraestructura: Un camino difícil por delante

*Gregory K. Ingram y Anthony Flint*

Las ciudades norteamericanas tienen un potencial prometedor a largo plazo como centros de innovación y crecimiento, y la expansión tecnológica y de las ciencias de la salud están comenzando a compensar la erosión de varias décadas en el sector de manufactura. Las ciudades siguen siendo también lugares llenos de vitalidad, que ofrecen opciones de diseño urbano, densidad y transporte que atraen a residentes de todas las edades y procedencias. De hecho, nueve de las diez ciudades más pobladas de los Estados Unidos han crecido en población en la última década, según el censo de 2010.

Sin embargo, las perspectivas de corto plazo de las ciudades están cargadas de desafíos. Con el reciente brusco descenso en los ingresos tributarios, causado por el colapso del mercado inmobiliario en 2008 y la consiguiente crisis financiera y recesión económica, se ha hecho extraordinariamente difícil para los gobiernos locales y estatales mantener los servicios básicos, por no mencionar los planes de inversión para el futuro. Los fondos federales de la Ley de Recuperación y Reinversión de los Estados Unidos (*American Recovery and Reinvestment Act*, o ARRA) ayudaron a los gobiernos locales a compensar la disminución de la renta de los últimos tres años, pero los fondos de ARRA ya no están disponibles para el año fiscal entrante (una transición que se

ha dado por llamar “el precipicio”), obligando a los funcionarios locales a hacer frente en su totalidad al efecto causado por el déficit de ingresos.

El Foro Periodístico sobre Suelos y el Entorno Edificado: La Próxima Ciudad (*Journalists Forum on Land and the Built Environment: The Next City*) de 2011 reunió a académicos, profesionales y líderes políticos con periodistas de los medios impresos y audiovisuales para explorar el tema de la infraestructura de las ciudades en el contexto de la recuperación económica presente. Este programa es producto de una asociación anual entre el Instituto Lincoln, la Fundación Nieman de Periodismo de la Universidad de Harvard, y la Facultad de Estudios de Posgrado en Diseño de Harvard.

Los debates del Foro se centraron en dos enfoques para las inversiones en infraestructura y sus servicios asociados. El primero fue un enfoque a corto plazo de las inversiones en infraestructura como estímulo fiscal, con objeto de recuperar el nivel de actividad económica y aumentar el empleo. El segundo fue un enfoque a más largo plazo en cuanto a la función que cumple la infraestructura para sustentar la transformación de las economías municipales y el aumento de competitividad y habitabilidad en un mundo globalizado.

### **La infraestructura y la crisis fiscal de los gobiernos locales**

La necesidad del país de contar con un estímulo fiscal para impulsar la economía en 2009 llevó a plantear inversiones colosales en infraestructura para satisfacer esta necesidad. No obstante, los tipos de proyectos que se podían iniciar rápidamente a nivel local tendían a ser esfuerzos de pequeña escala, como reparación de caminos y mantenimiento de instalaciones. Las iniciativas más ambiciosas, como los trenes de alta velocidad interurbanos, no llegaron a materializarse debido a problemas presupuestarios y de endeudamiento, y porque todas ellas requerían una mayor planificación antes de poder proceder a la etapa de implementación.

Lawrence H. Summers, quien recientemente retomó su cargo de profesor en Harvard después de haber sido director del Consejo Económico Nacional en la Casa Blanca, defendió el plan de estímulo de la administración Obama, que consideró necesario para restaurar la confianza en el sistema financiero y evitar que la recesión “pasara a formar parte de los libros de historia”. No obstante, admitió que “si bien los gobiernos locales

podieron usar los fondos de estímulo para cubrir déficits de ingresos, había muy pocos proyectos grandes listos para empezar”.

Más aún, la cruda realidad de la presión fiscal es que las ciudades no pueden concentrarse en proyectos de infraestructura en gran escala y a largo plazo porque están ocupadas en recortar gastos y realizar cambios en la dotación de los servicios públicos locales, señaló Michael Cooper, periodista de *The New York Times*. Algunos ejemplos de estos recortes en los servicios incluyen el programa de licencia sin goce de sueldo todos los viernes para los maestros públicos de Hawái durante el año escolar en curso; el niño de San Diego que murió atragantado con un chicle porque la estación de bomberos más cercana estaba cerrada debido a las clausuras rotativas; las decisiones de Colorado Springs de apagar un tercio de los faroles de alumbrado todas las noches, y de subastar el helicóptero de la policía; y el pueblo de California que destituyó a su alcalde porque acondicionó las tuberías de madera deterioradas del sistema de aguas, pero aumentó las tarifas para pagar esta reparación.

Muchas jurisdicciones también tienen problemas fiscales con la falta de financiación de los fondos de pensión y de beneficios sociales. Algunas están agravando el problema simplemente dejando de realizar los pagos anuales requeridos, una medida de emergencia adoptada, por ejemplo, por el gobernador Chris Christie en Nueva Jersey. El mercado de bonos municipales se está tambaleando y algunas ciudades, como Harrisburg, Pensilvania, se encuentran al borde de la quiebra. Los déficits fiscales están creciendo porque los gobiernos locales han gastado lo último que les quedaba de los fondos de ARRA.

Adrian Fenty, exalcalde de Washington, DC, afirmó que las ciudades se tienen que gestionar de forma similar a un negocio, adoptando una política de rendimiento y alejándose de la política de patrocinio. Es necesario mejorar tanto la eficiencia del suministro básico de servicios como la gestión de las finanzas municipales. Dado que la educación es tan importante para el crecimiento económico de las ciudades, su administración dio prioridad a una reforma educativa, concerniente tanto a la infraestructura humana como a la física, de manera que, durante su mandato en la alcaldía, su administración clausuró el 20 por ciento de las escuelas y redujo el personal administrativo un 50 por ciento. También renegoció los contratos de los maestros,



© iStockphoto/Jay Lazarin

**La gente se congrega en el parque elevado High Line de Nueva York, debajo del nuevo Standard Hotel.**

ofreciendo un sistema de remuneración basado en el mérito y sin cargo fijo, que fue aceptado por el 60 por ciento de los maestros.

#### **Desafíos de infraestructura: El caso del tren de alta velocidad**

La iniciativa de 53 mil millones de dólares del presidente Barack Obama para construir trenes de alta velocidad ha puesto en evidencia los desafíos de la crisis fiscal en los gobiernos locales. Los gobernadores de Florida, Ohio y Wisconsin devolvieron los fondos federales asignados para ferrocarriles interurbanos con el argumento de que sus gobiernos locales y estatales no estaban en condiciones de asumir los gastos de explotación y mantenimiento, al tiempo que cuestionaban las proyecciones de tráfico de pasajeros. El proyecto de tren de alta velocidad de California, si bien estaba financiado por una emisión de bonos aprobada por los votantes, se encuentra con una oposición similar debido a las cargas financieras y a las disputas sobre el uso de suelos locales.

Bruce Babbitt, exgobernador de Arizona y Secretario del Departamento del Interior de los Estados Unidos, y miembro de la junta directiva

del Lincoln Institute, dijo que la campaña de la administración Obama para construir ferrocarriles interurbanos de alta velocidad fue un “desastre político”, y que la visión subyacente se tenía que reevaluar. Sugirió que se usara como modelo el Corredor del Noreste, y que un plan revisado debería incluir un sistema bien definido de refinanciación confiable, similar a la estrategia adoptada para construir el sistema de autopistas interestatales.

El pago de la infraestructura de los ferrocarriles de alta velocidad exigirá una fuente de financiamiento específica, quizás mediante un aumento en el impuesto sobre la gasolina en los estados por donde se localizarán las nuevas líneas de ferrocarril, y un sistema de recuperación de plusvalías que comprometa a los propietarios privados que se beneficiarían del aumento en el valor de sus propiedades como consecuencia de estos proyectos de obras públicas. “No tenemos el coraje político para definir nuestra prioridades”, dijo Babbitt. Hará falta un “martillo nacional” para abordar el déficit de infraestructura del país sin abdicar del control a los gobernadores y los estados.

Los ferrocarriles de alta velocidad podrán vivir o morir de acuerdo a consideraciones económicas.



Petra Todorovich, directora ejecutiva de America 2050, que ha efectuado numerosos análisis del potencial del ferrocarril de alta velocidad, propuso un marco de 12 megaregiones en los Estados Unidos que representan conjuntos de áreas metropolitanas donde la mejora en el servicio de ferrocarril brindaría el mayor potencial para reemplazar al automóvil y al viaje en avión de corta duración. Los trenes de alta velocidad pueden intensificar los mercados laborales, aumentar las economías de aglomeración y aumentar la productividad, al vincular grandes centros urbanos. Japón, Francia y China se encuentran entre los países que han demostrado cómo las líneas ferroviarias interurbanas pueden promover las sinergias económicas por medio de la ubicación estratégica de las estaciones para trenes de alta velocidad y sus conexiones con otros trenes y demás sistemas de transporte.

Este argumento de aprovechamiento económico fue respaldado por Edward Rendell, exgobernador de Pensilvania y alcalde de Filadelfia, y miembro de *Building America's Future*, una campaña de revitalización de infraestructura deteriorada en todo el país. Rendell argumenta que los Estados Unidos han estado descansando sobre los laureles de las inversiones pasadas, y que la revitalización de los degradados cimientos físicos de la nación es ahora una prioridad urgente. Sin una infraestructura de nivel mundial, el país no será competitivo para atraer inversiones privadas, innovación tecnológica rápida y sustentable, y un crecimiento de la productividad, y no podrá mantener el crecimiento de buenos puestos de empleo a nivel nacional.

### La infraestructura y el futuro de las ciudades

A medida que la recuperación se afiance y vuelva el crecimiento económico, serán necesarias inversiones en nuevas tecnologías de comunicación, energía verde, sistemas urbanos inteligentes, transporte -como los trenes de alta velocidad y los sistemas de transporte colectivo- y otras obras de infraestructura, para ayudar a las ciudades a cumplir su papel de centros de innovación, cultura y productividad.

La visión de infraestructura combinada con el planeamiento a largo plazo también es fundamental para que las ciudades se puedan adaptar al impacto inevitable de los cambios climáticos, tales como un aumento posible en el nivel del mar de un metro con las consiguientes marejadas de tempestad, inundaciones y aumento en la cantidad de eventos climáticos

extremos. La infraestructura de la mayoría de las ciudades costeras es tan vieja que incluso un huracán moderado puede causar importantes daños, dijo Ed Blakely, profesor de Política Pública de la Universidad de Sídney y “exzar” de la recuperación de Nueva Orleans tras el huracán.

Las ciudades han elaborado sus planes actuales sobre la base del registro meteorológico relativamente calmo de los últimos 200 años, pero esta calma probablemente se irá reduciendo a causa del cambio climático, de modo que la infraestructura existente resultará inadecuada u obsoleta. No se debe prestar atención a los esfuerzos de reconstrucción después de catástrofes como los del huracán Katrina, dijo Blakely, sino a la reubicación, reposicionamiento y “garantías de futuro” para ciudades más resistentes.

La infraestructura como servicio de utilidad pública que mejora la habitabilidad de la ciudad se puede observar en el proyecto *High Line* de la ciudad de Nueva York, consistente en el cambio de uso de una línea de trenes de carga elevada que pasa por el *Meatpacking District* y *Greenwich Village*. Uno de los arquitectos de ese proyecto, Liz Diller, socia de Diller, Scofidio y Renfro, sugirió que este tipo de mejoras puede transformar las áreas urbanas, funcionar como centros para eventos sociales y culturales, y promover la actividad económica, si bien advirtió que “la arquitectura no puede resolver en realidad grandes problemas”.

**Quincy Market en Boston es un ejemplo de la vitalidad urbana.**



© iStockphoto/Pierrette Guertin

A pesar de la crisis fiscal actual, se espera que las ciudades experimenten otros cambios que puedan ayudar a su recuperación económica. Entre ellos, podemos mencionar las consecuencias de la crisis inmobiliaria actual, que probablemente genere demanda de propiedades en alquiler, y el desplazamiento demográfico a medida que la generación de *baby boomers* se vaya jubilando y mudando a casas más pequeñas.

Arthur C. (Chris) Nelson, profesor de la Universidad de Utah, notó que ambos cambios pueden generar más demanda de estilos de vida urbanos. Por ejemplo, se puede observar ya una reducción en la demanda de casas unifamiliares ocupadas por sus propietarios en la periferia metropolitana de las Rocosas, el Sudoeste y el Sur, donde hay subdivisiones completas que están virtualmente vacías. El porcentaje de familias que son dueñas de sus casas ha disminuido desde un máximo de 69,2 por ciento en 2004 a 66,4 por ciento en 2011, generando una mayor demanda de unidades de alquiler, que normalmente están ubicadas en áreas más urbanizadas.

Los desplazamientos demográficos también están relacionados con cambios en la composición de los hogares. Para 2030, los hogares unipersonales constituirán un tercio de la población, y sólo alrededor de un 25 por ciento de los hogares incluirá niños, comparado con el 45 por ciento en 1970 y el 33 por ciento en 2000. Estos cambios promoverán probablemente un ajuste significativo en los mercados y valores inmobiliarios, a medida que los *baby boomers* envejezcan y pongan a la venta sus casas suburbanas y se muden a ubicaciones más urbanizadas con acceso a transporte público y a barrios peatonales. Al mismo tiempo, los próximos cambios en los mercados hipotecarios y la reforma de Fannie Mae y Freddie Mac puedan llegar a aumentar el costo del financiamiento hipotecario (y de ser propietario de una casa) e inducir a las familias más jóvenes a alquilar en vez de comprar.

### Las ciudades como motor de crecimiento

La inversión en infraestructura para respaldar las regiones metropolitanas puede justificarse también por la sorprendente fortaleza de las propias ciudades. El resurgimiento urbano se puede observar en el crecimiento de los ingresos de profesionales altamente especializados, la disminución relativamente modesta de los precios de las viviendas y hasta en

los recientes incrementos en varias ciudades prósperas, y en una concentración de innovación en las áreas urbanas, dijo el profesor de economía de Harvard Edward Glaeser. “Podríamos mudarnos a cualquier lugar que se adecúe a nuestra biofilia”, dijo. “Pero seguimos atraídos por las ciudades”.

El crecimiento de la población urbana está altamente correlacionado con los ingresos urbanos promedio, los niveles de educación y la participación en la tasa de empleo en pequeñas empresas, a medida que las ciudades siguen atrayendo a emprendedores y promoviendo la productividad. Si los ingresos en otros lugares fueran como los de la ciudad de Nueva York, el PIB nacional aumentaría un 43 por ciento, dijo Glaeser. Las ciudades también resultarán atractivas por su valor medioambiental, por ser lugares de densidad y transporte público, con un uso relativamente menor de energía per cápita y menor emisión de carbono que las áreas suburbanas y rurales. Glaeser rechazó las normas de edificación y las regulaciones restrictivas que desalientan el aumento de densidad y hacen que los barrios urbanos antiguos de baja altura estén “fosilizados en ámbar”. También recalcó que la educación pública sigue siendo la inversión más importante que las ciudades pueden y deben hacer para mejorar el crecimiento económico y la calidad de vida.

A medida que se recuperen la economía nacional y los ingresos de los gobiernos locales, una de las prioridades claves será equilibrar los gastos actuales en servicios y las inversiones de más largo plazo. El crecimiento económico facilitará el financiamiento de inversiones en infraestructura, pero éstas serán necesarias a su vez para aumentar el crecimiento económico. El desafío será encontrar una manera políticamente viable de romper este círculo vicioso. **L**

### ► SOBRE LOS AUTORES

**GREGORY K. INGRAM** es presidente y gerente ejecutivo del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Contacto: [gkingram@lincolninst.edu](mailto:gkingram@lincolninst.edu)

**ANTHONY FLINT** es fellow y director de asuntos públicos en el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Contacto: [anthony.flint@lincolninst.edu](mailto:anthony.flint@lincolninst.edu)