



¿Quién pagará nuestro futuro urbano?

Los seres humanos han tenido una relación de amor y odio con la urbanización desde hace cientos de años. A mediados del siglo XVIII, en los albores de la Revolución Industrial, los campos y las tierras de pastoreo de uso común estaban cercados con el fin de obligar a los campesinos a realizar trabajo asalariado y vivir en los asentamientos informales de las ciudades industriales europeas. Estas personas, arrastradas en contra de su voluntad a la vida urbana, vivían en pésimas condiciones, hacinadas en viviendas de mala calidad y ahogadas por el humo que emanaba de las fábricas que utilizaban el carbón para funcionar. En el verano, las familias con recursos económicos se retiraban al campo para evitar los ineludibles brotes de peste, cólera, y otras enfermedades. Afortunadamente, al mismo tiempo, muchas de las características negativas

segregar los usos del suelo para que las viviendas estuvieran separadas de las fábricas contaminantes.

Este progreso desembocó en una época, a mediados del siglo XIX, en la que las ciudades del mundo se vieron pobladas con una creciente ola de residentes voluntarios que eran atraídos por las comodidades y el entusiasmo de la vida urbana. Las obras públicas proporcionaban agua y energía directamente a las viviendas. Los nuevos sistemas de transporte trasladaban alimentos y materiales desde las granjas y minas, además de llevar a los trabajadores desde sus hogares al trabajo. Las ciudades florecieron y se convirtieron en la fuerza motriz de las economías nacionales; sin embargo, este nuevo modelo urbano se vio debilitado por dos contradicciones básicas. A medida que reorganizamos nuestro espacio con el fin de alimentar y brindar combustible a las ciudades, también ejercimos una creciente presión sobre nuestros sistemas naturales. Además, como países urbanizados, redujimos la miseria pero aumentamos la desigualdad. Asimismo encontramos nuevas formas de aislar a los ricos de los aspectos negativos de la vida urbana, creando barrios o suburbios urbanos exclusivos.

Durante la primera etapa de la urbanización, innovamos con el fin de resolver el problema de las pestes y enfermedades que eran resultado del hacinamiento de las personas en espacios mal organizados. Durante la segunda etapa, convertimos a nuestras ciudades en lugares brillantes que atraían a nuevos residentes, pero agotamos nuestros sistemas naturales. Redujimos la pobreza, pero aumentamos la desigualdad y la

Tal vez, en el siglo XXI podamos ser lo suficientemente inteligentes para marcar el inicio de una tercera etapa de urbanización, en la que las ciudades brinden respuestas al estrés mundial por el medio ambiente y los países continúen experimentando una reducción en la pobreza, y también un menor nivel de desigualdad.

de la urbanización comenzaron a tratarse por parte de un nuevo invento: el sector público o gobierno municipal. Las obras públicas se crearon para construir caminos y sistemas de alcantarillado, encontrar y proporcionar agua potable y

distancia social entre las personas que habitaban el mismo espacio. Tal vez, en el siglo XXI podamos ser lo suficientemente inteligentes para marcar el inicio de una tercera etapa de urbanización, en la que las ciudades brinden respuestas al estrés mundial por el medio ambiente y los países continúen experimentando una reducción de la pobreza, y también un menor nivel de desigualdad. No obstante, para lograr esto, necesitaremos recalibrar nuestra comprensión de la importante función que cumplimos como individuos a la hora de financiar esta evolución: debemos reafirmar el contrato social mediante el cual pagamos nuestros impuestos al gobierno municipal, quien, a su vez, nos recompensa con bienes y servicios públicos que definen una calidad de vida excepcional.

Fue un reconocimiento a la enorme reputación del Instituto Lincoln y un honor personal que me invitaran a liderar, junto con el Banco Mundial, una de las diez unidades de gestión de políticas dedicadas a la creación de un Nuevo Programa Urbano, que se anunciará en la segunda mitad de este año en Hábitat III, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. Con la ayuda de más de una docena de expertos en políticas a nivel mundial designados por sus respectivos Estados miembro, elaboramos el Documento de Políticas sobre Finanzas y Sistemas Fiscales Municipales, que contiene recomendaciones sobre la forma en que el mundo puede financiar el Nuevo Programa Urbano.

Si usted nunca ha oído hablar de las reuniones de ONU-Hábitat, no se sorprenda: se realizan muy esporádicamente. Estas reuniones tienen lugar cada 20 años y su objetivo es brindar asesoramiento para elaborar políticas nacionales que den como resultado ciudades más seguras, más saludables y más habitables. En 1976, la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, realizada en Vancouver, tuvo como oradores a ilustres pensadores a nivel mundial, como Margaret Mead, Buckminster Fuller y la Madre Teresa. El resultado

Entender a la urbanización de forma correcta es un factor clave para lograr un futuro humano sostenible en el planeta. Entender la urbanización de forma correcta requiere el compromiso de proporcionar servicios básicos a todos los residentes, tanto antiguos como nuevos, de utilizar los recursos naturales de manera más eficiente, y de reducir nuestra huella de carbono. Por último, aunque no menos importante, entender a la urbanización de forma correcta significa encontrar formas de financiarla.

de la conferencia fue el Plan de Acción de Vancouver, que brindó 64 recomendaciones de políticas para que los gobiernos nacionales “adoptaran políticas relativas a los asentamientos humanos y estrategias de planificación espacial que fueran audaces, significativas y efectivas”, con el fin de facilitar un desarrollo urbano de calidad.

En 1996, la conferencia Hábitat II se celebró en Estambul y siguió los pasos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la Tierra) de 1992. Hábitat II se centró en conectar el programa de urbanización con las medidas a nivel mundial dirigidas a promover el desarrollo sostenible. En aquel entonces, los urbanistas se encontraban desilusionados debido a que la Agenda 21 (el plan de acción de políticas elaborado por la Cumbre para la Tierra) casi ni mencionaba a las ciudades y, cuando sí lo hacía, estas se consideraban como parte del problema, no de la solución, para la sostenibilidad mundial. La Agenda de Hábitat que surgió de la conferencia de 1996 propuso un marco de políticas para orientar las medidas nacionales en las próximas dos décadas, con el fin de promover asentamientos urbanos sostenibles. Un avance significativo de Hábitat

Podríamos pedir prestados billones de dólares para invertir en nueva infraestructura, desarrollar nuevas asociaciones entre entidades públicas y privadas, mejorar las transferencias intergubernamentales u obtener los fondos del suelo. Sin embargo, a la larga, todo gasto que realicemos se pagará con fondos que recaudamos de nosotros mismos de una u otra forma.

El consistió en la creación de un marco de compromiso de información, para que los gobiernos nacionales se responsabilizaran de dar cuenta sobre los avances de los objetivos establecidos en la Agenda de Hábitat, un aspecto que se había omitido en el Plan de Acción de Vancouver.

Aunque las anteriores conferencias de Hábitat fueron muy importantes, no generaron el impacto o la divisa cultural a la que aspiraban. Este año, existen varios motivos para creer que Hábitat III, que se realizará en octubre en Quito, Ecuador, será diferente. En primer lugar, hoy en día el planeta es predominantemente urbano: alrededor del año 2007, más de la mitad del mundo ya estaba urbanizada, y las tendencias actuales señalan que el planeta estará urbanizado en un 70 por ciento para el año 2050. La totalidad del crecimiento de la población mundial durante las próximas tres décadas tendrá lugar en las ciudades, lo que añadirá unos dos mil millones y medio de personas. Además, a menos que escojamos otro enfoque, se duplicará la cantidad estimada de 850 millones a 1.000 millones de personas que viven en todo tipo de asentamientos informales en las ciudades de todo el mundo.

En segundo lugar, los gestores de políticas internacionales están comenzando a tomar en serio la urbanización. Este cambio puede verse claramente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG, por su sigla en inglés) recientemente elaborados por los Estados miembro de la ONU,

con el fin de actualizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG) adoptados en el año 2000 para regir las políticas mundiales de desarrollo económico hasta el año 2015. Los SDG establecerán un marco a nivel mundial con la finalidad de promover un desarrollo más efectivo y responsable para 2030. A diferencia de los MDG, los SDG contienen objetivos e indicadores específicos referidos a la urbanización.

En tercer lugar (y más importante), debido a que las naciones miembro tendrá la obligación de informar anualmente el progreso que han alcanzado para lograr los SDG, se tomará muy en serio el proceso de urbanización. Este acuerdo incluye la admisión tácita de que entender la urbanización de forma correcta es un factor clave para lograr un futuro humano sostenible en el planeta. Entender la urbanización de forma correcta requiere el compromiso de proporcionar servicios básicos a todos los residentes, tanto antiguos como nuevos, de utilizar los recursos naturales de manera más eficiente, y de reducir nuestra huella de carbono. Por último, aunque no menos importante, entender la urbanización de forma correcta significa encontrar formas de financiarla. Tal como se establece en el Documento de Políticas: “La salud fiscal de las ciudades es una condición necesaria para gestionar nuestro futuro urbano mundial. La salud fiscal permite a los gobiernos municipales invertir en la infraestructura social y económica que promueve una mayor calidad de vida, sostiene el crecimiento económico y ayuda a los municipios a prepararse ante cualquier crisis natural o financiera y mitigar sus efectos”.

Con el fin de lograr esto, necesitamos incrementar las fuentes de recaudación existentes y encontrar otras nuevas. Y la mayor fuente —antigua y nueva— de generación de ingresos municipales para financiar la urbanización puede encontrarse en el suelo.

Cuando invertimos en infraestructura urbana, posibilitamos los asentamientos urbanos densos

CONTINUADO EN LA P. 31

y multiplicamos exponencialmente el valor de dicho suelo. La base fiscal que genera este suelo con más valor, así como las mejoras realizadas en el mismo, es la mayor y más antigua fuente de recaudación municipal que tienen las ciudades, instrumentada mediante el impuesto sobre la propiedad. No obstante, una nueva fuente de ingresos casi no explotada es la recuperación del incremento del valor del suelo que la infraestructura pública genera a favor de los propietarios privados, lo que se conoce como “recuperación de plusvalías”. Como hemos observado en América Latina, el incremento del valor del suelo generado por la inversión pública casi siempre multiplica la inversión en sí. La recuperación de una parte del incremento del valor del suelo puede ser muy útil a la hora de financiar la infraestructura que necesitaremos para recibir en nuestras ciudades a otros dos mil millones y medio de residentes hacia mediados del siglo.

Paradójicamente, nos resistimos mucho más a los impuestos basados en el suelo que a otras fuentes inferiores de ingresos. Aunque el impuesto sobre la propiedad es la fuente de ingresos municipales más estable, continúa representando una parte relativamente pequeña de los presupuestos municipales; además, debido a que este impuesto generalmente es el mayor tributo directo que pagan los propietarios, sufre constantemente el ataque del público. Los electores captan el apoyo de los gobiernos estatales, provinciales y nacionales para limitar la capacidad que tienen los municipios de recaudar el impuesto sobre la propiedad, imponiendo límites a las tasas, jugando con las valuaciones del suelo, o ambas cosas. Y cuando lo logran, socavan el avance del que puede decirse que es el más importante para alejarnos de nuestro pasado salvaje: el gobierno municipal.

Como hemos observado en América Latina, el incremento del valor del suelo generado por la inversión pública casi siempre multiplica la inversión en sí. La recuperación de una parte del incremento del valor del suelo puede ser muy útil a la hora de financiar la infraestructura que necesitaremos para recibir en nuestras ciudades a otros dos mil millones y medio de residentes hacia mediados del siglo.

El desafío del financiamiento municipal puede resumirse en una simple pregunta: ¿Quién pagará nuestras futuras ciudades y pueblos? Y la respuesta es bastante simple: nosotros, tal como siempre lo hemos hecho. Podríamos pedir prestados billones de dólares para invertir en nueva infraestructura, desarrollar nuevas asociaciones entre entidades públicas y privadas, mejorar las transferencias intergubernamentales u obtener los fondos del suelo (como creo que deberíamos hacerlo). Sin embargo, a la larga, todo gasto que realicemos se pagará con fondos que recaudamos de nosotros mismos de una u otra forma. Presumiblemente, estaremos felices con la calidad de la vida urbana que paguemos. Pero esto requerirá nuestro compromiso colectivo para pagar lo que cuesten los servicios que deseamos y necesitamos, y esto será posible cuando comencemos a recordar la función esencial que cumple el gobierno municipal para proporcionar estos beneficios. □