

UN LEGADO DE INNOVACIÓN



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

Por Anna Clark

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Aprovechar la ribera

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

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

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

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





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

industriales y mejoró el tratamiento de aguas residuales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

CLEVELAND Y EL ORIGEN DEL INSTITUTO LINCOLN

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

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

Ampliar las opciones de vivienda

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

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

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

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

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

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

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

Pioneros en bancos de tierras

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Invertir en el tránsito

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

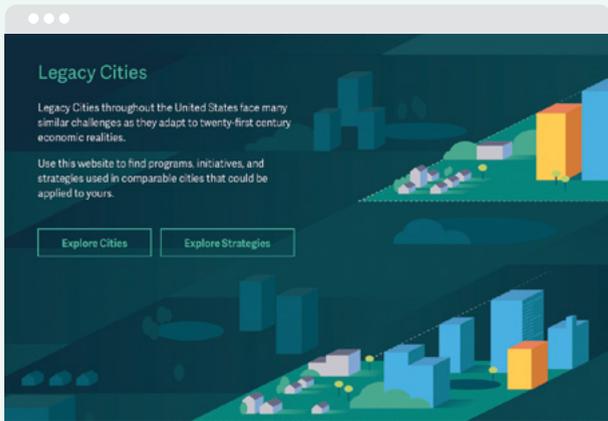
Según Angie Schmitt, una nativa que hace poco escribió un libro sobre transporte e igualdad (Schmitt 2020), el sistema de transporte de Cleveland sufre un patrón de falta de inversión que se podría remediar con un gravamen de la ciudad o con asistencia financiera del estado, que nuclea gran parte del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

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

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

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

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



ACERCA DE LEGACY CITIES INITIATIVE

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

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

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

REFERENCIAS

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