



PKU-Lincoln Center en retrospectiva

LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO LINCOLN Y LOS DESAFÍOS EN POLÍTICAS DE SUELO A LOS QUE SE ENFRENTA CHINA SE COMPLEMENTAN DE FORMA SÓLIDA, LO QUE DIO ORIGEN A QUE EL INSTITUTO COMENZARA A LLEVAR A CABO SUS ACTIVIDADES EN LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. El veloz crecimiento económico que tuvo lugar en China durante los últimos 35 años trajo consigo los típicos cambios estructurales en la economía (menor participación de la industria agrícola, mayor participación de fabricación y servicios, aumento del comercio y mayor urbanización) y una transformación institucional, ya que la economía, planificada de forma centralizada, se movió de forma pragmática hacia una mayor dependencia de los mecanismos de mercado. Este cambio institucional dio origen a desafíos particulares en el caso del suelo, debido al sistema dual de posesión de tierras por el cual los territorios pertenecen al estado o a la colectividad. El crecimiento de China generó muchos problemas relacionados con el suelo, como derechos de propiedad y crecimiento urbano, tributos inmobiliarios y reforma de financiación municipal, y conservación del suelo y asequibilidad de viviendas. El Instituto Lincoln posee una vasta experiencia internacional con este tipo de problemas, y China, un historial admirable en el uso de experiencias internacionales para informar la implementación de sus políticas. Así, a principios de la década de 2000 comenzamos a creer que había mucho potencial en la cooperación entre ambos.

Las actividades del Instituto Lincoln en la República Popular China comenzaron en 2001 y el Programa China se estableció de forma oficial el 1 de julio de 2003. Al principio, quienes realizaban las actividades eran empleados y asesores con base en Estados Unidos que viajaban a

China. Los profesores Chengri Ding y Gerrit Knaap, de la Universidad de Maryland, estuvieron muy involucrados al comienzo del programa. Durante estos primeros años comenzaron los programas de capacitación, el patrocinio de investigaciones por parte de agencias gubernamentales, el apoyo a becas de investigación y la organización de conferencias de investigación y simposios de políticas. Los primeros puntos de interés fueron los tributos inmobiliarios, la conservación de las tierras de cultivo y la planificación urbana. Pronto surgió la idea de crear un centro en colaboración con una universidad china, a medida que se hicieron evidentes los problemas logísticos y de traslados para gestionar el programa desde el exterior. Además, el Instituto Lincoln cambió de estado: en 2006 dejó de ser una institución educativa y se convirtió en una fundación privada activa. Debido a esto, el personal debió involucrarse más en todas las actividades y de forma más programática.

Los primeros debates para considerar la asociación con la Universidad de Pekín comenzaron en 2005, se extendieron durante 2006 y culminaron el 9 de octubre de 2007 con un acuerdo formal que fundó el Centro de desarrollo urbano y políticas de suelo de la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln (PLC); esto fue hace una década. Desde la universidad, el proceso fue supervisado por el profesor Lin Jianhua, quien, en ese momento, era vicepresidente ejecutivo y facilitó la fundación del PLC con habilidad. Ofrece apoyo en educación, capacitación e investigación en economía urbana, políticas urbanas, gestión territorial, políticas de suelo, tributos inmobiliarios, financiación del gobierno local, planificación urbana y regional, y asuntos urbanos. Sus misiones han sido estudiar políticas urbanas, fiscales y de suelo, difundir los

resultados de los estudios y las investigaciones, y facilitar la educación, la capacitación, el análisis de políticas y la investigación que involucran a académicos, gestores de políticas y profesionales. A mediados de 2007 Joyce Man se convirtió en directora del Programa del Instituto Lincoln en la República Popular China y en directora fundadora del PLC. A fines del mismo año se preparó una oficina con rapidez en la Universidad de Pekín y se contrataron empleados locales bajo su conducción. Así, el PLC pudo abrir sus puertas, literalmente, en enero de 2008. La fundación se conmemoró con una ceremonia el 21 de abril de 2008 con oradores destacados: Arnold C. Harberger, profesor distinguido de UCLA, y Gang Yi, vicepresidente del Banco Popular de China.

Desde el principio, el PLC ofreció diversos cursos especializados de capacitación para funcionarios del gobierno sobre temas propuestos por los departamentos gubernamentales. Algunas de las agencias gubernamentales involucradas son la Administración Estatal de Impuestos y los Ministerios de Territorio y Recursos, de Finanzas, de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural, y de Transporte. Los temas variaron entre técnicas de evaluación de bienes inmuebles, administración de tributos inmobiliarios, desarrollo orientado al tránsito y viviendas asequibles. Además, el PLC

ha organizado muchos simposios con la participación de expertos internacionales y funcionarios del gobierno para estudiar la experiencia internacional en áreas particulares de políticas públicas. Estos simposios trataron temas como financiación pública local, derechos de propiedad, transporte urbano, mercados inmobiliarios y planificación urbana. Además de las agencias mencionadas, también participaron el Centro de Investigación para el Desarrollo del Consejo del Estado y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma. Los funcionarios chinos han demostrado habilidad al momento de utilizar las buenas prácticas de la experiencia internacional e incorporarlas en políticas nuevas adaptadas a las condiciones particulares de su país.

El Instituto Lincoln posee amplia experiencia como proveedor de capacitación y entrenamiento relacionados con asuntos territoriales de forma directa a académicos y profesionales. Dada la escala de China, el PLC cambió el público destinatario y se concentró en quienes capacitan a otros. Este enfoque, llamado *Training the Trainers*, pretende aumentar la capacidad y la concientización de los expertos jóvenes de todo el país para tratar temas relacionados con el desarrollo urbano y las políticas de suelo. El programa anual del PLC está destinado a profesores universitarios adjuntos y colegiados, y a investigadores profesionales. Aumenta la competencia mediante seminarios profesionales intensivos. Las sesiones duran entre una y dos semanas, y suelen contar con unos 60 participantes; la mayoría de ellos posee doctorados y muy buen nivel de inglés. Los instructores son expertos internacionales importantes que ofrecen a los participantes una perspectiva internacional invaluable. En general, las sesiones se realizaron en Beijing, pero en los últimos años también se ofrecieron por videoconferencia para incluir a los participantes de otros lugares. Desde que se fundó el PLC,

Gregory K. Ingram y Jianhua Lin (sentados) en la ceremonia de firma entre la Universidad de Pekín y el Centro de desarrollo urbano y políticas de suelo del Instituto Lincoln. Crédito: PLC



este programa de entrenamiento benefició a cerca de 600 académicos.

Además del entrenamiento y la capacitación, el PLC ha promovido investigaciones relacionadas con el suelo de distintas formas. Abrió una convocatoria para recibir propuestas y paneles de expertos para revisar las presentaciones, y así otorgó unas diez becas de investigación al año para apoyar la investigación de los estudiantes de doctorado y siete para investigadores avanzados. Con una metodología similar, otorgó unas tres becas anuales de investigación internacional para expertos fuera del país. Todos los beneficiarios de las becas se reunieron para debatir los bocetos de informes en una conferencia anual de investigación en China, que contó con la participación de expertos internacionales y notables académicos chinos en políticas de suelo, entre otros. Uno de los objetivos generales del programa de capacitación e investigación fue crear una comunidad de académicos con conocimientos en problemas de políticas relacionadas con el suelo y la situación de las investigaciones actuales sobre dichos temas. Estas conferencias, sesiones de capacitación y simposios, que exigían la presencia de los participantes, fueron un gran aporte para alcanzar dicho objetivo.

Además, el personal y el cuerpo docente del PLC también realizaron investigaciones sobre asuntos urbanos y territoriales, de las que surgieron tres aportes dignos de mención. Primero, en 2010 los empleados del PLC se dieron cuenta de que el endeudamiento municipal crecía y no se comprendía muy bien. Muchos municipios habían creado vehículos financiados por el gobierno local que utilizaban territorios urbanos como garantía para solicitar préstamos a los bancos. Esta deuda no se incluía en las cuentas de los gobiernos locales. El PLC elaboró uno de los primeros cálculos sobre el sorprendente volumen de esta deuda; luego, la Oficina Nacional de Auditorías realizó trabajos que confirmaron estos volúmenes. Segundo, si bien era de conocimiento general que los precios de viviendas en las ciudades principales habían crecido a toda velocidad, los índices disponibles sobre los precios de viviendas subestimaban esta alza.

El PLC trabajó junto con el profesor Siqi Zheng, que en ese momento trabajaba en la Universidad Tsinghua, para desarrollar un nuevo índice de precios de viviendas según el método de ventas repetidas que se utilizó para el índice Case-Shiller en Estados Unidos. Este Índice de precios de vivienda urbana con control de calidad se lanzó en China en 2014, y se reconoce que es el índice más preciso disponible en la actualidad. Tercero, en los últimos años, el profesor Canfei He, director adjunto del PLC, creó un cuerpo de investigaciones empíricas sobre la geografía económica de las ciudades de China, que incluyen el modo en que la reestructuración de las industrias orientadas a la exportación impacta en los patrones de crecimiento urbano. Su trabajo ha ayudado a comprender qué determina el crecimiento urbano en las provincias de China.

El PLC ha realizado un esfuerzo muy convincente para alcanzar los objetivos originales y ha demostrado ser una institución sostenible, con tolerancia a la gran cantidad de cambios que ocurrieron en China y el mundo desde su fundación. Uno de los motivos de su éxito fue que el PLC no es la "oficina en Beijing" del Instituto Lincoln, sino que fue concebido como un verdadero centro colectivo entre la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln, y funciona como tal. Otro motivo es que fue dirigido con habilidad, primero por Joyce Man y ahora por Zhi Liu. Además, los problemas territoriales de China presentaron desafíos extremos que no aceptaban soluciones simples y rápidas, y que solían estar relacionados con otros problemas de políticas. Por consiguiente, las rentas públicas del suelo (ya sea provenientes de la conversión de uso rural a urbano, o de los impuestos territoriales) tienen un vínculo inextricable con la salud fiscal local, y la conversión de uso rural a urbano del suelo determina de forma crítica la ubicación y la rapidez del crecimiento urbano. Cuando se fundó el PLC, mi deseo era que lograra afianzar su rol para ayudar a los gestores de políticas chinos a solucionar muchos problemas territoriales, o al menos reducir su magnitud de forma drástica. Se hizo evidente que dicho deseo es difícil de alcanzar y que el PLC aún tiene mucho trabajo por delante. □