



Los Derechos de Urbanización Transferibles como Instrumento de Conservación



Análisis de políticas

por Beth R. Chung
Development Partners
Vienna, Virginia EE.UU.

Para The Nature Conservancy y Amigos de Sian Ka'an, A.C.

Los derechos de urbanización transferibles
como instrumento de conservación

Análisis de políticas

por

Beth R. Chung
Development Partners
Vienna, VA EE.UU.

Para The Nature Conservancy
y Amigos de Sian Ka'an A.C.

Junio de 1996



RESUMEN EJECUTIVO

La primera parte es un examen de los derechos de urbanización transferibles y su posible aplicación como estrategia de conservación en los países en desarrollo. Los DUT constituyen un método con base en el mercado, elaborado en los Estados Unidos, cuyo objeto es administrar la ubicación de la urbanización y su densidad. La creación de DUT por los gobiernos estatales o municipales permite que el potencial de urbanización de terrenos zonificados restrictivamente se divida y transfiera a zonas de crecimiento más apropiadas.

Los DUT, que actualmente están en uso en más de diez estados de los Estados Unidos, son un método de distribuir los costos de conservación de espacios abiertos entre los propietarios de tierras. Los programas de DUT son más eficaces cuando forman parte de un marco amplio de planificación y cuando su compra constituye la única opción que tienen los urbanizadores para construir proyectos.

Se analiza el programa de DUT New Jersey Pinelands, concebido para proteger parajes panorámicos y agrícolas del cuarto de la superficie del estado situado al extremo sur de éste, como ejemplo de dos componentes importantes de los programas de DUT, a saber: diseño simple y educación pública. El programa de DUT del condado de Montgomery, en el estado de Maryland, que también protege tierras agrícolas, ilustra acerca de la importancia que tiene trabajar con los propietarios de tierras y la designación de zonas remitentes y receptoras.

Las zonas remitentes son las que ha de protegerse por razones ambientales o por tratarse de parajes panorámicos o agrícolas. Una zona receptora es una zona de crecimiento apropiada a la que se transfiere los DUT, permitiéndose a los constructores que excedan la densidad aprobada para esa zona. Este es el incentivo en que se fundan los programas de DUT. Como requisito previo para la transferencia de sus derechos de urbanización, los propietarios de terrenos en la zona remitente firman una servidumbre de conservación o panorámica de su propiedad, que impide la urbanización futura del lugar, aunque éste pase luego a manos de un propietario diferente.

Hay tres consideraciones que ayudan a determinar si un programa de DUT es apropiado para una jurisdicción determinada. En primer lugar, el programa debe ser compatible con las metas de planificación del uso de la tierra. Segundo, el diseño del programa debe tomar en cuenta las condiciones locales, por ejemplo los patrones de propiedad, la importancia y sensibilidad ambientales de las propiedades, la economía local y la demanda de urbanización. Finalmente, debe considerarse si existe un agente bien establecido -gubernamental o particular- que sea capaz de ejecutar eficazmente el programa.

Entre los diversos factores que son fundamentales para que el programa rinda los resultados debidos, cabe mencionar la

observancia de la zonificación, la participación de los propietarios de tierras, la disponibilidad de infraestructura en las zonas receptoras y la fijación de los niveles de crédito de urbanización (DUT). Debe establecerse los niveles de crédito de modo que el precio de los créditos sea suficiente para alentar a los remitentes a vender, pero no tan alto como para que los receptores no puedan construir económicamente proyectos viables en las zonas receptoras. El establecimiento de un banco de créditos para el desarrollo puede ayudar en este sentido, "formando el mercado", y mediante esfuerzos de educación pública para promover el programa.

De la experiencia reunida con programas de DUT, puede extraerse un conjunto de enseñanzas (páginas 17), relativas a planificación efectiva, educación y consideraciones económicas. En última instancia, la decisión en cuanto a adoptar un programa de DUT es de índole política y debe tomarse conforme a los procesos de toma de opciones políticas.

La segunda parte ilustra acerca de los conflictos políticos y éticos que subyacen en la adopción de programas de DUT y reseña el historial de problemas ambientales y de planificación de la región del Lago Tahoe, en un estudio de caso pormenorizado. No obstante, para demostrar que la planificación minuciosa y los DUT van de la mano, el caso revela que no hay grado de planificación que permita llevar a cabo un programa satisfactorio de DUT, si no existe participación y diálogo directos.

El caso Tahoe, ejemplo inusitado de un programa regional de DUT basado en una cuenca que cruza límites estatales, prueba que son necesarios decenios para que evolucione una planificación sostenible y de abajo a arriba. Muestra, también, que esa planificación es una estrategia más efectiva y duradera que la tradicional planificación estadounidense a nivel local, de arriba a abajo. En Tahoe, la economía y la ecología han percibido los beneficios de un programa de DUT bien diseñado y consignado en un plan central dinámico y minucioso.

En última instancia, la fuente de degradación e insostenibilidad ambientales no es el crecimiento. La constituyen los fracasos de las políticas y del mercado ... La senda hacia el desarrollo sostenible pasa por un mercado sin distorsiones, competitivo y global, que asigna los incentivos correctamente.¹(énfasis añadido).

-Theodore Panayotu

Hoy día la búsqueda de políticas ambientales correctas está adquiriendo nueva urgencia en todo el mundo. Las políticas tradicionales, de "comando y control" centralizados, como las normas y reglas de tecnología, son objeto de críticas por su ineficiencia y su ineficacia. Los métodos con base en el mercado, como los derechos de urbanización transferibles, atraen nueva atención porque se valen de la eficacia del mercado para ayudar a la sociedad a lograr determinada meta de política ambiental. No obstante, el concepto descrito por Panayotu líneas arriba, de que el desarrollo sostenible consiste, en gran medida, en subsanar los fracasos de las políticas y del mercado, sigue siendo discutido. Si el fracaso del mercado es una parte fundamental de los problemas ambientales, ¿cómo pueden los métodos basados en el mercado, por sí solos, ser eficaces para solucionar esos mismos problemas? Muchos economistas descartan hoy día las políticas de comando y control, marcando su agudo contraste con el nuevo evangelio de los "mecanismos del mercado". Por su parte, un economista ecológico sugerirá que el verdadero problema reside tanto en los fines políticos que escogemos como en los medios a que recurrimos para alcanzarlos.

Los derechos de urbanización transferibles (DUT) constituyen un instrumento basado en el mercado que se encuentra disponible como medio para equilibrar las consideraciones ecológicas y económicas. Como parte de una estrategia de planificación del uso de la tierra, los derechos de urbanización transferibles ayudan a administrar la ubicación de la urbanización y su densidad. Un "derecho de urbanización" es, simplemente, el potencial de urbanización no usado de una parcela de tierra, bajo las leyes de urbanismo vigentes. Merced a los DUT, los derechos a urbanizar una propiedad se sustraen a ese terreno y pueden transferirse a zonas de crecimiento apropiadas y alejadas de aquellas que no deba urbanizarse. Los programas de DUT, si bien han suscitado polémica ocasionalmente, han funcionado en los Estados Unidos, a niveles de estado, municipalidad y ciudad, por espacio de 20 años. Esta experiencia ha demostrado que los programas de DUT son flexibles, justos y útiles para reubicar la urbanización y fomentar la conservación en ciertas circunstancias. En otro orden de cosas, al igual que muchos métodos basados en el mercado, no configuran una panacea -y no funcionan como una política autónoma. Los programas de DUT rinden mejores resultados cuando forman parte de un marco

¹Panayotu, páginas 142-143.

aéreos por encima de la estructura histórica que fuere del caso, a cambio del registro de una servidumbre permanente que limitaba la altura de la construcción. Este procedimiento genera ingresos con fines de conservación, cuando se adquiere los derechos aéreos para aumentar la altura de edificios nuevos. Los constructores de las nuevas estructuras adquieren los derechos aéreos con el propósito específico de quedar habilitados para exceder los límites de altura o densidad en cierta zona "receptora", aumentando de esta manera la rentabilidad de la nueva estructura.

El concepto de los DUT fue acogido por los planificadores que deseaban orientar la urbanización hacia zonas de crecimiento apropiadas y por quienes deseaban que se protegiera las zonas agrícolas y las que fuesen delicadas desde el punto de vista ambiental, frente a la intrusión de las urbanizaciones residenciales. Los programas de DUT existosos, con metas explícitas de conservación de terrenos, han protegido tierras agrícolas en Maryland y en otros estados (suele citarse el programa del Condado de Montgomery como el que ha rendido mejor resultado), protegieron una parte de Pine Barrens, en el estado de New Jersey, y ayudaron a proteger la calidad del agua de la cuenca del Lago Tahoe.

Los programas de DUT son directos, al menos en teoría. Las personas que no están familiarizadas con los DUT deben habituarse a pensar acerca de los derechos de propiedad con un criterio desacostumbrado. La propiedad de una parcela de tierra confiere a su propietario una serie de derechos, a saber: el derecho a usar esa propiedad con más de una finalidad, a cubrir cierta parte de su superficie con edificaciones y derechos sobre los minerales, el agua y el espacio aéreo. Bajo ciertas circunstancias es posible transferir los derechos de urbanización del terreno a otra propiedad y cuando esto ocurre se define como una transferencia de los derechos de urbanización. En otras palabras, un derecho de urbanización es el *potencial de urbanización no usado* de una parcela de tierra.

Mediante la sustracción de los derechos de urbanización de una parcela de tierra, se crea un nuevo producto. Por ejemplo los propietarios de terrenos en zonas donde rijan restricciones de orden ambiental pueden vender sus créditos de urbanización a propietarios de terrenos en zonas de transferencia donde se permita la urbanización.³ Los DUT así transferidos a la "zona receptora" permiten a los propietarios en esa zona construir conforme a densidades mayores que las permitidas por las normas vigentes de uso de la tierra. En la "zona remitente" se establece una servidumbre permanente a fin de asegurar la protección frente a la urbanización en el futuro. Los precios de los DUT son fijados por el mercado.

³Véase la figura 1, más adelante.

Generalmente los propietarios no están en libertad de transferir derechos de urbanización entre ellos a voluntad. Normalmente la transferencia de derechos de urbanización tiene lugar en el marco de un programa o sistema de DUT, establecido o controlado por el gobierno, generalmente a nivel local. Los gobiernos locales han establecido programas de DUT en diez estados⁴ y en regiones subestatales. El programa del Lago Tahoe es el único que cruza una frontera estatal. Todos los programas de DUT son voluntarios en cierto sentido, puesto que nunca se obliga a los propietarios de terrenos a transferir sus derechos. No obstante, en el marco de muchos programas, las restricciones impuestas a la urbanización en las zonas remitentes hacen que las ventajas económicas de la venta de los derechos constituyan un poderoso incentivo para los propietarios. En síntesis, los DUT constituyen un *método* para llevar a la práctica políticas de uso de la tierra que, con un caudal moderado de planificación y comercialización, pueden ayudar al logro de las metas de uso de la tierra en una forma eficiente y equitativa.

II. Los DUT y la planificación del uso de la tierra: inseparables

¿Por qué las comunidades usan los DUT en lugar de recurrir simplemente a la zonificación? La comparación de los DUT con la zonificación tradicional pone de relieve la atractiva ventaja teórica de aquellos. La zonificación tradicional consiste en reglamentos y ordenanzas que restringen el tipo y nivel de la urbanización en cualquier zona. Una crítica que suele hacerse a la zonificación tradicional, apunta a la "zonificación descendente", o sea la acentuación de las restricciones existentes para la urbanización.⁵ Si esto ocurre, los propietarios de terrenos pierden el potencial previsto de aprovechamiento de sus bienes raíces. El aspecto más atractivo de los programas de DUT es que brindan un mecanismo mediante el cual ese potencial puede transferirse a otro lugar, en lugar de perderse. Además, esos programas distribuyen el costo de la zonificación descendente en un lugar, entre los propietarios y los constructores. Por otra parte, en virtud de que los programas de DUT afectan, a veces, en forma negativa a los valores de mercado de la propiedad, pueden ser objeto de demanda judicial al amparo de la legislación federal, por "apoderamiento" de propiedad. Seguidamente se analiza cada uno de estos aspectos de los programas de DUT.

Debe considerarse que los programas de DUT constituyen un *complemento* de la zonificación y la planificación del uso de la tierra, y no una técnica autónoma. Son un mero instrumento que se

⁴Entre ellos figuran California, Colorado, Florida, Maryland, Maine, New Jersey, Oregon, Pennsylvania y Carolina del Sur.

⁵Prentiss Williams, pág. 34.

usa para ayudar a poner en práctica políticas de urbanización de los terrenos de la comunidad y de conservación. De hecho, los especialistas en DUT sostienen que hasta que la política de uso de la tierra -incluida la zonificación- se elabore y adopte como parte de un plan comunitario amplio, no tiene sentido la puesta en práctica de un programa de DUT.

El concepto de los DUT suena como algo simple, pero su uso, en la práctica, no ha sido simple. La administración de los programas de DUT, los cambios en las condiciones económicas y de vivienda, la planificación inadecuada y los marcos de zonificación, la falta de comprensión o apoyo de la comunidad y las objeciones jurídicas han erigido obstáculos. Es posible extraer por lo menos cuatro lecciones vitales de la experiencia de los programas de DUT en los Estados Unidos, la primera de ellas que no tienen autonomía. La planificación central, la zonificación y los límites para la urbanización son componentes esenciales de un sistema correcto de uso de la tierra. En segundo lugar, los DUT deben constituir la estrategia primaria para los constructores y no debe haber otras opciones (variaciones) de urbanización. Tercero, debe diseñarse y comercializarse los programas de DUT en la forma debida, para que los constructores los comprendan y hana uso de ellos. Finalmente, los criterios y los métodos para la correcta puesta en práctica deben ser el resultado del trabajo conjunto de las instituciones públicas y privadas pertinentes.

III. Estudios de casos: Una introducción a los DUT en la práctica

New Jersey Pinelands

Este programa constituye un estudio de caso pertinente por su dimensión y su meta de conservación explícita. El programa de DUT de Pinelands se diseñó con objeto de proteger zonas de New Jersey significativas desde los puntos de vista agrícola y ecológico. Pinelands es una reserva nacional de los Estados Unidos y una reserva biológica de las Naciones Unidas. Se trata de un millón de acres aproximadamente, de pinares y pantanos que constituyen la faja de espacio abierto más grande que existe en la costa atlántica media.

En Pinelands se regula el crecimiento por medio de un plan exhaustivo de ordenación de nivel estatal, que se elaboró con una significativa participación del público⁶ y establece zonas de conservación y de protección. En las zonas de conservación la meta es proteger fajas grandes y continuas en su estado natural o dedicarlas a usos agrícolas y recreativos que sean compatibles con el medio ambiente natural. En las zonas de protección, el plan trata de mantener el carácter existente de Pinelands asimilando, al

⁶Véase en Collins y Russell, 1988, detalles acerca de veinte años de participación pública en el proceso de Pinelands.

mismo tiempo, la urbanización "ordenada y necesaria".⁷ Además, el plan prevé la adquisición pública de 100.000 acres de terrenos. En este caso los planificadores consideran que la adquisición de las tierras y su protección por medio de los DUT son importantes técnicas complementarias.

El programa de DUT de Pinelands se denomina Programa de Créditos para el Desarrollo de Pinelands (PDC). Hay un total de 5.625 PDC disponibles para su transferencia desde las zonas de conservación a zonas de crecimiento regional donde puede construirse hasta 22.500 casas. Para determinar el número exacto de PDC disponibles en una propiedad, el dueño de ésta debe recibir una carta de interpretación de la Comisión de Pinelands (una entidad estatal). Los PDC se separan formalmente cuando el dueño de una propiedad registra una servidumbre de conservación o agrícola sobre la propiedad. Se ha asignado un número casi cinco veces superior de PDC (o "derechos") al de los que fueron efectivamente separados.⁸ Los derechos pueden venderse a un constructor privado o al Banco de Crédito para el Desarrollo de Pinelands de New Jersey (NJPDCB), una institución particular que ocasionalmente ofrece a los constructores sus derechos en subasta. El NJPDCB ha emprendido un vasto programa de contacto con el público, que ayuda a explicar el éxito que el programa de PDC ha cosechado durante los pasados cinco años.

Entre 1987 y 1988 se llevó a cabo una profunda evaluación del programa y en 1990 la Comisión le introdujo varios cambios, que se analiza en la sección IV-B. El trámite de las transferencias mejoró sensiblemente desde la realización de esos cambios mediante los cuales se refinó el cálculo de los PDC, se mejoró el contacto con el público, se ajustaron las densidades y se hizo una clarificación de los requisitos del programa. Hasta la fecha, en las zonas receptoras se realizaron más de 150 proyectos de urbanización mediante el uso de más de 2.000 PDC. Además, hasta la fecha se ha conservado mediante el programa más de 5.800 acres en la zona remitente (zona de conservación).⁹

¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles del programa? Entre los primeros cabe mencionar el amplio marco de planificación de Pinelands, el proceso de evaluación y mejoramiento y el banco de crédito. Además, el programa ha tenido una administración firme y la Comisión ha resistido enérgicamente los intentos de las municipalidades de aumentar la densidad por vías que no sean el uso de los PDC. Esto ha infundido continuidad y estabilidad al

⁷Plan de Ordenación de Pinelands.

⁸Estadísticas de 1993 mencionadas en Pruetz. A fines de 1995 se había asignado formalmente más de 4.500 PDC.

⁹Pruetz, pág. 35.

programa y estos son factores importantes de su longevidad.¹⁰ Según John T. Ross, Director del NJPDCB, podría mejorarse el programa ampliando el contacto con los pequeños constructores, reduciendo el papeleo y financiando con fondos públicos la infraestructura en las zonas receptoras.

Condado de Montgomery, Maryland

El condado de Montgomery, al noroeste de Washington, D.C., tiene una larga historia agrícola. A medida que creció la popularidad de sus comunidades debido al incremento de la población suburbana, comenzaron a desaparecer las tierras dedicadas a la agricultura y se multiplicaron las urbanizaciones. En 1980 los planificadores del condado resolvieron tomar medidas para asegurar que el paisaje rural quedara a salvo de la transformación. Este programa de DUT se ha convertido en uno de los más exitosos del país y a la fecha el 30% de la tierra agrícola se encuentra protegido por medio de las servidumbres del programa de DUT.¹¹

Al igual que Pinelands, el condado de Montgomery tiene un plan central. El primero que incluyó un programa de DUT fue el de 1980, denominado "Conservación de la Agricultura y del Espacio Rural Abierto". El plan analizó diversas opciones de conservación de la agricultura y recomendó un amplio programa, cuyo pilar central fue la Zona de Transferencia Rural (RDT) y el uso de los DUT para cambiar a una densidad autorizada previamente en otro lugar. En la zona de RDT, el desarrollo residencial se limita a una unidad por cada 25 acres, pero se permitió la transferencia del potencial de urbanización que había sido aprobado antes -una unidad por cada cinco acres. Esta norma se adoptó porque el condado deseaba evitar la noción de injusticia que podía acompañar la "zonificación descendente" a la situación de RDT. El plan volvió a designar 91.591 acres como zonas RDT, que conforman la zona remitente de DUT.

Por ende, puede transferirse un DUT por cada cinco acres que se posea en la zona receptora. Las zonas receptoras están divididas para dar cabida a una unidad adicional de vivienda por cada DUT transferido a la zona, hasta alcanzar la máxima densidad fijada. La relación entre DUT y densidad es específica y de fácil comprensión: es un multiplicador que depende de la zona receptora a la que haya de aplicarse los DUT. La densidad máxima se determina por la disponibilidad de infraestructura y la

¹⁰Pinelands es uno de los primeros ejemplos de uso de los DUT en un paraje de gran escala. Formalmente, el programa data de 1982.

¹¹Esta cifra coloca al condado de Montgomery a la cabeza en el estado de Maryland; en todo el estado solo el 7% de la tierra agrícola ha quedado bajo protección por la vía de la servidumbre.

compatibilidad del proyecto con los usos existentes y los planificados. Si la zona receptora tiene 100 acres y una densidad de siete unidades por acre, el número máximo de unidades será 100×7 , o sea 700 unidades de vivienda. Hay una excepción especial para la construcción de viviendas en propiedades pequeñas. Las parcelas de menos de 25 acres se regulan solo por la zonificación, pero la edificación de una vivienda en un sitio de RDT reduce en uno el potencial total de DUT del condado.

En 1992 se había separado mediante servidumbres 3.688 DUT de más de 200 propiedades en una superficie de más de 23.000 acres. Alrededor de 1.000 DUT están registrados como adheridos a la superficie original. Los planificadores del condado de Montgomery hacen hincapié en la importancia del control de la capacidad de las zonas receptoras para absorber DUT. Las densidades iniciales son conservadoras, puesto que es mucho más fácil agregar densidad (o subastar más DUT¹²) más adelante que aumentar las restricciones de densidad. El condado tiene el compromiso de mantener el mercado -es decir, la existencia de zonas receptoras adecuadas para las transferencias- para todos los DUT potencialmente disponibles para la transferencia desde las zonas RDT.

Los puntos fuertes del programa del condado de Montgomery son su compromiso de trabajar con los agricultores desde las etapas iniciales de diseño del programa, la planificación en estrecho contacto con las municipalidades, la sencillez y los mecanismos de administración, seguimiento y evaluación del programa. Los agricultores ven con buenos ojos el programa porque les permite conservar el uso actual de su propiedad, al tiempo que usan el ingreso adicional derivado de la venta de los DUT para reinvertir en sus establecimientos. Una de las debilidades del programa es la complejidad de las transacciones grandes. El programa de DUT exige que los constructores posean por lo menos dos tercios de los DUT necesarios para iniciar los trabajos materiales de cualquier urbanización basada en DUT. La Junta de Planificación puede dispensar del cumplimiento de este requisito, pero los constructores más grandes deben dedicar mucho tiempo al proceso de comprar DUT y solicitar las dispensas. Muchos otros programas de DUT, incluido el del Lago Tahoe, permiten que los constructores hagan pagos de "mitigación" como suplemento de la compra de DUT o en lugar de ésta. Acaso el condado de Montgomery tenga interés en considerar esta idea.

IV. Consideraciones importantes para los programas de DUT

¹²Algunos condados subastan DUT adicionales si la demanda es firme y la capacidad de absorción ecológica no se halla colmada. Los fondos obtenidos mediante una subasta de DUT pueden constituir un aporte importante para los programas de conservación y restauración.

Estas consideraciones pertenecen a tres categorías generales, a saber: conveniencia de la estrategia de los DUT respecto de la planificación del uso de la tierra y las metas de conservación, diseño y comercialización de los programas, y criterios para una ejecución apropiada. Ilustran acerca de las posibilidades, los beneficios potenciales y los costos de utilización de un método de DUT en los países en desarrollo.

A. LA ESTRATEGIA DEBE ESTAR AL SERVICIO DEL OBJETIVO

En todo el mundo la urbanización no planificada e inapropiada desde el punto de vista ecológico significa amenazas en el largo plazo para las zonas protegidas. No obstante, es rara la planificación global del uso de la tierra fuera de un puñado de países (occidentales, la mayoría). En los países en desarrollo los paisajes van desde las urbanizaciones densas que abruma la capacidad de absorción a los parajes con escasa urbanización, con muchas posibilidades entre ambos extremos.

Una comunidad interesada en planificar con miras a una mejor conservación y uso de los recursos, debe comenzar por definir específicamente su visión del equilibrio entre urbanización y conservación, si ha de lograrlo. Hoy día es de buen tono usar el término "desarrollo sustentable" para caracterizar el equilibrio entre la función ecológica y el desenvolvimiento económico, pero "sustentabilidad" significa cosas diferentes en circunstancias diferentes. Sin una consideración deliberada y cabal de lo que puede significar a los efectos de las prácticas locales de uso de la tierra, en realidad no puede emprenderse una buena planificación a largo plazo.

Los DUT constituyen una estrategia explícita para ordenar la ubicación de la urbanización y su densidad. En este sentido el interrogante clave es si también son una estrategia que fomente la conservación de los ecosistemas. Esta pregunta puede plantearse de otra forma: ¿Sería mayor el grado de conservación si se empleara otro instrumento de ordenación de la urbanización?¹³ En muchos casos, la reglamentación directa y la conservación privada son métodos más directos y eficaces de sustentación de los ecosistemas. Habida cuenta de la cuantía limitada de fondos disponibles con esta finalidad, *en circunstancias específicas* los DUT pueden cumplir una función útil de apoyo, al desviar la urbanización de zonas delicadas. Esas circunstancias son una razón para introducir los DUT, una tenencia segura de la tierra, firme demanda económica de terrenos, un marco jurídico propicio para la planificación del uso de la tierra al estilo occidental, estricta observancia de las

¹³Ejemplos de otras opciones serían la zonificación tradicional, el agrupamiento, las transacciones de tierras y el uso voluntario de servidumbres de conservación.

leyes controlada por el gobierno y un programa de DUT bien diseñado.

Este documento, por medio de su examen de los pormenores de los programas de DUT identifica los posibles obstáculos para su aplicación en los países en desarrollo. Se ruega a los lectores que tengan presente que las condiciones locales varían ampliamente y que el análisis general que aquí se ofrece no ha de aplicarse en todos los países o circunstancias. Este análisis no considera el espinoso problema que supone la falta de fondos para la participación del gobierno en la planificación del uso de la tierra.

B. DISEÑO Y COMERCIALIZACIÓN DEL PROGRAMA

En muchos lugares la complejidad administrativa ha limitado la eficacia de los DUT como instrumento de planificación del uso de la tierra. El programa Pinelands de New Jersey es un ejemplo claro de problemas iniciales de diseño y complejidad que crearon barreras. Se suponía que el programa de créditos para el desarrollo (PDC) funcionaría de esta forma: los propietarios de terrenos en las dos zonas más restrictivas de las seis que, a los efectos del uso de la tierra, componen Pinelands -las zonas de protección ambiental y de producción agrícola- solicitarían PDC a la Comisión de Planificación de Pinelands. Por cada 39 acres de tierra en la zona de conservación, se adjudicaría un PDC y dos de éstos por cada 39 acres en la zona agrícola. Para los pantanos la adjudicación sería de 0,2 PDC. La razón de esta diferencia es el predominio de las áreas agrícolas, especialmente las de ciénagas de arándanos y ráspanos, que el estado deseaba mantener en producción.

Durante los primeros siete años del programa, solo se transfirió alrededor del dos por ciento de los PDC disponibles, por distintas razones. Recientemente la Comisión de Planificación de Pinelands publicó un informe sobre su experiencia con el programa de créditos, que es el programa de DUT de mayor dimensión que se ha puesto en práctica en términos de superficie. El informe enumera las cuatro enseñanzas principales que la Comisión extrajo a fuerza de ir corrigiendo errores.

La primera recomendación es *cuidar que el programa sea simple*. El programa de Pinelands calculaba el número de créditos que podía transferirse a las zonas receptoras mediante una fórmula compleja que confundía al público. Ya es difícil transmitir al público el concepto de los programas de DUT¹⁴ sin complicaciones matemáticas.

¹⁴Esto se debe, principalmente, a que suponen un cambio del concepto tradicional y predominante en occidente, de la relación entre propiedad de la tierra y uso de los derechos. Asimismo, en los Estados Unidos hay discrepancias en cuanto a la medida de protección que el gobierno puede brindar a la sociedad contra las

La segunda recomendación, de la cual se hacen eco los administradores de otros programas de DUT, es *emprender una campaña de educación pública* para comercializar o "vender" el programa. Los programas de DUT son complicados y por esta razón los constructores, los propietarios y los agentes de bienes raíces necesitan información que les estimule a usarlos. En tercer lugar, solo debe lanzarse un programa de DUT *después que estén vigentes las restricciones locales de zonificación*. En New Jersey no se hallaba establecido el marco reglamentario y la incertidumbre de los constructores demoró el uso de los derechos. Finalmente, *debe establecerse un banco de créditos para el desarrollo* desde un principio, para que actúe como agente a fin de facilitar una corriente activa de transacciones de DUT. Cuando el programa de DUT abarca una zona vasta, este tipo de respaldo institucional brinda credibilidad y fomenta la confianza.

Educación pública

De las cuatro recomendaciones mencionadas, la referente a la educación pública tendrá suma importancia en los países en desarrollo. Si bien muchos residentes y vecinos pueden tener conciencia de la existencia de reservas naturales, es menor la certidumbre acerca de sus propósitos y pareceres acerca de su futuro. Robert W. Hahn, un especialista en el diseño de incentivos económicos para lograr metas ambientales, destaca cuán importante es ofrecer una razón para implantar un método nuevo. Los planificadores, al adelantarse a contestar las preguntas acerca de los propósitos, pueden atraer al público al proceso de planificación del uso de la tierra y adopción de decisiones. Esto es fundamental para definir el desarrollo sustentable y consumarlo en el largo plazo.

Es muy importante la educación de los propietarios de tierras. Sus metas, aspiraciones y actitudes con respecto a sus terrenos y a la importancia de la conservación, también son fundamentales para el proceso de planificación. Los propietarios ausentes, que abundan en muchas partes del mundo, plantean un serio obstáculo para los programas de DUT. Sin la conciencia y el apoyo de los terratenientes, son magras las posibilidades de que un programa de DUT funcione debidamente. La localización de los propietarios y el establecimiento de contacto con ellos puede ser un problema formidable. También puede ser inevitable cierta oposición, puesto que se estará alterando los derechos absolutos del propietario a explotar su tierra. A menudo pueden manifestarse bien dispuestos a participar si los incentivos y el método son apropiados; en algunos casos ignorarán el sistema o tratarán de subvertirlo. Las experiencias en los Estados Unidos indican que los programas de DUT

"molestias" o los efectos nocivos que pueden derivarse de ciertos usos de la propiedad.

diseñados con participación de los propietarios han sido los más activos y eficaces.¹⁵

Zona remitente. La zonificación es por demás importante para el buen resultado de un programa de DUT. La densidad (que suele expresarse como el tamaño mínimo de un lote) vigente en la zona remitente, considerada junto con el incentivo de densidad que se ofrezca para la transferencia, debe hacer que la participación en el programa de DUT constituya la mejor opción económica, si ha de conseguirse que haya transferencias. Si hay poco o ningún límite tradicional o legal para la urbanización, los programas de DUT no son recomendables. Debe adoptarse densidades de zonificación restrictivas -para distinguir entre zonas remitentes y zonas receptoras- antes de que pueda establecerse un programa de DUT. Éstos, asimismo, solo deben asignarse a las parcelas situadas en lugares de "zonificación descendente".

Las autoridades locales también deben estar preparadas a asumir los costos de aplicar las leyes de zonificación y de DUT. Esto puede constituir un verdadero obstáculo en muchos países en desarrollo, porque la zonificación no es la norma. En algunos casos factores culturales, políticos y económicos pueden determinar que la zonificación al estilo estadounidense sea impráctica o imposible, y cuando así sea no debe emprenderse programas de DUT. Además, en muchos países en desarrollo la financiación pública para atender las necesidades sociales más apremiantes -alimentación, vestimenta y abrigo- generalmente es inadecuada, de modo que es comprensible que la vigilancia del cumplimiento de las restricciones para el uso de la tierra no tenga mucha prioridad en muchos presupuestos gubernamentales. A veces la vigilancia del cumplimiento de la ley es difícil y hasta imposible en el medio rural, por lo cual difícilmente será apropiado allí el uso de los DUT.

Zona receptora. En los Estados Unidos, ningún programa de DUT ha designado parajes con alta prioridad en materia de conservación como zonas receptoras. En los países en desarrollo será difícil resistir esta tentación, pero es necesario hacerlo si ha de devengarse beneficios positivos de conservación. Además, si en la zona receptora hay poca o ninguna reglamentación de la densidad, se pierden todos los incentivos para los DUT y este es un aspecto cardinal. Si los constructores pueden construir lo que les plazca y, en términos generales, donde deseen hacerlo, no hay razón alguna para que adquieran DUT. Éstos carecerán de atractivo si no constituyen la única opción de un bono de densidad en las zonas receptoras. Debe designarse como tales aquellas donde rijan restricciones y haya una alta demanda de urbanización, a fin de maximizar el interés de los constructores potenciales en adquirir

¹⁵Los ejemplos más salientes son los de Malibu Mountains, Pinelands, Tahoe y el condado de Montgomery.

DUT. La cooperación con las autoridades de las zonas receptoras se consideró esencial en el programa de Pinelands hasta el punto de disponerse que la transferencia de los DUT requiera el consentimiento de la jurisdicción receptora.

Otro aspecto esencial relacionado con las zonas receptoras es que deben tener infraestructura pública, porque los constructores no perciben beneficio alguno de una transferencia de créditos a una zona que carece de facilidades para sustentar la urbanización. En el caso de Sarasota, Florida, el interés en la zona rural receptora se desvaneció debido a tres razones, a saber: la oposición del público a la urbanización del lugar, la falta de servicios de agua y alcantarillado de la ciudad y la disponibilidad de cambios en la zonificación por medio de audiencias públicas.¹⁶ A menudo, en las naciones en desarrollo, los costos de infraestructura son elevados en relación con otros rubros del presupuesto. Por otro lado, la infraestructura debe constituir una prioridad alta y, de esta forma, ha de alentar la planificación del uso de la tierra basada en la comunidad y apropiada desde el punto de vista ecológico.

La generación de DUT. El primer paso del diseño de un programa de DUT es la preparación de un inventario de los recursos que habrá de protegerse. El segundo paso es la confección de un plan general preliminar para la zona, donde se distinga entre las zonas donde debe estimularse el crecimiento y aquellas en las que debe desalentarse. El tercer paso consiste en fomentar el número de derechos de urbanización que habrá de generarse. Esto dependerá de la medida en que vaya a zonificarse en forma descendente la zona remitente, la medida en que los propietarios serán compensados con DUT y el poder del incentivo que se ofrecerá para usar la oportunidad de los DUT.

Con respecto a la compensación para el propietario, la ley de los Estados Unidos es bien clara. Si se procede a la zonificación descendente por un motivo público válido, y se deja al propietario un "uso razonable" de su propiedad, no se requiere *legalmente* una compensación, aunque seguramente será necesario otorgar alguna por motivos *políticos*. Los derechos de urbanización se calculan sobre la base del número de lotes en que podía subdividirse una parcela conforme a las normas vigentes antes de la zonificación. Lamentablemente, no existe una forma rápida o poco costosa de calcular esta cifra, aunque puede ser útil recurrir a los sistemas de información geográfica (SIG). En favor de la simplicidad y la aceptación política, quizá lo mejor sea elaborar una fórmula que se equivoque en favor de los propietarios.

La fijación de los niveles de crédito. Si, por ejemplo, antes de la zonificación regía un mínimo de cuatro acres por lote,

¹⁶York, pág. 136, y entrevistas de la autora con constructores de Florida.

simplemente se divide la superficie de la parcela por cuatro y se elimina toda cifra siguiente a la coma del decimal. El guarismo resultante es el número de DUT disponibles para su transferencia. Esta cuantía debe ser más que equitativa para compensar a los propietarios, si ya existe un mercado para los DUT. Los planificadores del condado de Montgomery recomiendan que el número de DUT sea cinco veces superior al de las potenciales subdivisiones de una parcela. Ofrecen esta relación porque se aproxima a su estándar de compensación "justa", habida cuenta de la demanda de DUT y del precio que éstos alcanzan en Maryland. En las zonas rurales más restrictivas de Maryland la densidad máxima es de una unidad por cada cincuenta acres.

Hay otras formas de asignación de los créditos, además de la basada exclusivamente en el tamaño de los lotes. Puede hacerse conforme a las estructuras existentes, a los valores de la tierra o a características ecológicas. El uso exclusivo del tamaño de los lotes puede pecar de injusto porque ignora las características y valores distintos de los terrenos. Los precios de la tierra y la existencia de infraestructura tampoco transmiten con precisión el valor de la urbanización (o de la conservación). A veces se usa combinaciones de estas bases, formando un par común con el tamaño y los valores ecológicos.

Una buena opción ecológica puede combinar una base de tamaño con cierta clase de multiplicador ecológico, en cuyo caso el multiplicador aumentará con la sensibilidad ecológica de la propiedad. Las autoridades estatales y locales establecerán un proceso de colaboración -con la participación de científicos, economistas y el público- para determinar el multiplicador ecológico. Habida cuenta de los intereses financieros en juego y los diferentes valores de la comunidad, cabe prever que se susciten debates acalorados, pero merced al compromiso y a una mediación profesional es posible llegar a un acuerdo. El público debe tener oportunidades de contribuir a todo el proceso. Es posible librar las determinaciones ecológicas a los especialistas pero idealmente, la forma de incorporar esas determinaciones a la planificación del uso de la tierra, debe ser un proceso de participación. Cuando la planificación del uso de la tierra no es una norma, las decisiones de arriba a abajo que modifican el uso existente corren el riesgo de ser contraproducentes.

Los bancos de DUT

Un elemento que han usado muchos programas locales de derechos de urbanización transferibles es el banco de DUT, una entidad que funciona como agente para facilitar la comercialización de los derechos y como comprador de última instancia si debe obtenerse parcelas clave. Durante las consultas que la Comisión de Planificación del condado de Montgomery mantuvo con el público acerca de la implantación de un programa de DUT, los agricultores solicitaron que se estableciera un banco con esa finalidad, porque

desconfiaban del mercado y temían que no hubiera demanda de los DUT. En definitiva, el firme compromiso de conservación de los terrenos agrícolas combinado con las altas tasas de crecimiento suburbano, hizo que el banco del condado de Montgomery se tornara innecesario y en 1990 se dispuso su disolución. La mayoría de los agricultores prefiere seguir cultivando sus tierras en lugar de urbanizarlas, situación que también puede darse en algunos medios rurales de los países en desarrollo, aunque puede verse complicada por los sistemas de tenencia de la tierra y uso de los derechos.

A diferencia del condado de Montgomery, tres comunidades del estado de California -los condados de San Luis Obispo y de Monterrey y la ciudad de Morgan Hill- han recurrido a bancos de DUT para facilitar transferencias, estabilizar precios y brindar servicios de transacción (negociaciones de transferencia y listado de DUT por medio de agentes inmobiliarios, por ejemplo).¹⁷ Esas comunidades señalan que el banco de DUT ha contribuido significativamente al buen resultado de sus programas de DUT. El estado de California solo cede el primer lugar al de Maryland en cuanto al uso de los DUT por parte de los gobiernos locales. En las naciones en desarrollo son mayores las posibilidades de que surjan problemas con la formación de un mercado y la especulación con los precios. Por consiguiente, es aconsejable que haya una estructura establecida para intervenir por medio de acciones correctivas si es necesario.¹⁸

La escala del programa

Un interrogante final, relativo al diseño, es si los DUT pueden funcionar más allá del ámbito local. Actualmente hay un solo programa de DUT que traspasa los límites estatales y es el del Lago Tahoe, situado en la frontera entre California y Nevada, que se encuentra rodeado de montañas que forman una cuenca que vierte sus cursos de agua en el lago. La calidad del agua del lago se ve afectada por la urbanización de la cuenca y, por consiguiente, se formó una entidad regional de planificación (TRPA) a la cual se encomendó la protección y restauración de los parajes naturales de la cuenca de 207.000 acres. El programa de la TRPA es un ejemplo único de un programa de DUT administrado por una entidad interestatal, en cuyo marco es posible transferir derechos de urbanización a través de los límites estatales. En la zona del lago Tahoe la demanda de propiedad es muy intensa y cualquier actividad de construcción significativa exige el uso de los DUT. Por ende, los DUT se transfieren activamente a razón de 25 a 35 por

¹⁷Véase Pruetz.

¹⁸Si bien esta es la recomendación de la autora, fue analizada y avalada por especialistas en DUT entrevistados durante la preparación de este estudio.

año.¹⁹ El sistema funciona debido a la enorme demanda de tierras y al papel fundamental del lago en la economía de la zona. El alto nivel de coordinación administrativa que exhibe acaso sea el factor del éxito de este programa interestatal excepcional.

Los altos valores inmobiliarios en la zona receptora tienden a dar impulso a los programas de DUT. Los lugares donde la demanda de terrenos para urbanización es alta -y donde hay infraestructura establecida- suelen coexistir en torno a las zonas urbanas. Los diseñadores de programas de DUT deben considerar la escala y la demanda adicionales que pueden obtener para sus mercados de DUT en esas fuentes, aunque no se encuentren inmediatamente adyacentes a la zona remitente. Además, los efectos que en materia de conservación puede tener la exportación de urbanización desde una zona protegida son netamente positivos. Al mismo tiempo, no debe exportarse todo el potencial de urbanización de una zona, puesto que la provisión de empleo es una meta socioeconómica importante y potencialmente compatible con la conservación. Puede haber complicaciones en cuanto a la cooperación con otras jurisdicciones y deben solucionarse por adelantado, pero no debe ignorarse la necesidad de asegurar una escala suficiente para el funcionamiento del mercado de los DUT.

C. LOS FACTORES DEL ÉXITO

Tras el análisis de los problemas estratégicos y de diseño que generalmente surgen al preparar un programa de DUT, puede pasarse a la enumeración de los factores del éxito.

1. Un proceso de planificación coherente

La existencia de un plan general y las exigencias de zonificación en las zonas remitentes y receptoras, constituyen requisitos previos de un programa de DUT. Sin restricciones amplias y de aplicación estricta en materia de urbanización, no hay incentivo para transferir los derechos de urbanización y un programa de DUT no funcionará. Además, a fin de evitar la mezcla de retazos urbanizados y no urbanizados en la zona de conservación,²⁰ los DUT deben ser obligatorios para toda la tierra señalada para su conservación.

¹⁹Entrevista de la autora con Barrett, 1996, y Pruetz.

²⁰Los efectos negativos de una urbanización fragmentada no se limitan a las preocupaciones estéticas o por motivos de equidad. La consecuencia de fracturar los hábitat y los ecosistemas sobre la diversidad biológica, por ejemplo, están bien documentadas en la bibliografía ecológica. Véase un análisis general en Mann y 1996. Véase una perspectiva científica sobre la relación entre especies y área y las teorías acerca de la extinción en D. Simberloff 1974 y 1986.

2. *Apego a la sencillez y abundancia de educación*

Debe optarse por una fórmula simple, que se funde en el valor ecológico y/o el valor de la parcela para calcular los créditos de urbanización en la zona remitente, y elaborar materiales de educación pública directos y claros. Es necesario agilizar el proceso de emisión de los derechos de urbanización a fin de alentar la participación y reducir los costos administrativos al mínimo. Los programas que dan cabida al interés particular de todos los actores -constructores, propietarios y otros interesados- y que son fáciles de comprender, rinden un mayor caudal de transferencias en el mercado.

3. *Formación de grupos de adherentes*

Entre los residentes locales, los propietarios de negocios y en los organismos gubernamentales hay partidarios potenciales de la conservación. El aumento de su número es fundamental si ha de formarse un caudal activo de adherentes a la causa de la conservación y el buen uso de la tierra en el largo plazo. La educación de esos adherentes respecto de las características de los DUT es un paso fundamental para lograr la eficacia de los programas de DUT.

4. *Establecimiento de una sola fuente de información*

La presencia de una sola persona que actúe como fuente de información y solución de problemas, puede ayudar a evitar contratiempos cuando se pone en práctica un programa de DUT. Si se recurre a un mecanismo para facilitar las transferencias, por ejemplo un banco de DUT, éste debe actuar como fuente de información. En los Estados Unidos se ha comprobado que una dependencia del gobierno estatal constituye el terreno más neutral para el desempeño de esta función. Los promotores de los DUT deben estar en condiciones de determinar quién habrá de llevarla a cabo. La entidad designada debe estar preparada para organizar audiencias públicas, responder preguntas, administrar el programa y, quizá, iniciar las primeras ventas de DUT. Huelga decir que esto requiere cierto grado de idoneidad y recursos financieros, así como el compromiso de encargarse de la fiscalización administrativa.

5. *Sitios receptores con infraestructura adecuada*

El número de sitios elegibles para recibir DUT debe ser suficiente. El suministro adecuado de agua y energía, la existencia de escuelas y la demanda de viviendas, edificios industriales y otros elementos de la urbanización -junto con restricciones de zonificación aplicadas- son características esenciales de las zonas receptoras. Sin ellas, los constructores no pueden ejecutar proyectos viables desde el punto de vista económico usando los DUT.

6. *Incentivos económicos adecuados para remitentes y receptores*

La compra de DUT debe aumentar las densidades receptoras (y, por ende, la rentabilidad) en un grado suficiente para que el uso de los derechos se vuelva atractivo desde el punto de vista financiero para los constructores. Debe convencerse a los remitentes de que los beneficios de vender sus DUT superan holgadamente el lucro que podrían devengar merced a la urbanización con las nuevas restricciones impuestas a sus terrenos (posteriores al programa de DUT).

7. *Un clima económico firme*

Es indudable que la existencia de un mercado inmobiliario firme, la demanda de tierra urbanizable y una tasa general de crecimiento de 2% o más²¹, aumentan las posibilidades de que se susciten las transacciones. Los programas de DUT se asientan en las pautas cambiantes de desarrollo y, por esta razón un clima económico que fomente el desarrollo ayudará a intensificar la actividad. La perspectiva de una presión de urbanización en el largo plazo constituye un buen presagio para la viabilidad de los programas de DUT a largo plazo. Si la economía atraviesa una época de contracción, los planificadores pueden considerar la posibilidad de hablar con los propietarios de terrenos a fin de sentar las bases para un programa potencial que pueda emprenderse cuando la economía mejore.

V. Los pro y contra de los DUT

En síntesis, hay varios elementos que actúan contra los DUT en los países en desarrollo. Los incentivos para la participación dependen de las condiciones económicas (generalmente débiles) de la educación pública y la aceptación de la técnica (desconocida pero sujeta a influencia), del número de opciones viables que tengan a su alcance los propietarios (desconocido y probablemente variado), de la disponibilidad de infraestructura (variable), del establecimiento de controles de uso de la tierra y planificación de la urbanización (raros), de la vigilancia del cumplimiento de la ley en general (débil) y del valor o singularidad de las propiedades (variable). Estos factores significan que quizá algunos propietarios no deseen vender sus derechos de urbanización, especialmente si las ganancias no se aproximan al valor de sus inversiones. Además, el mercado suele desestimar los programas de regulación.²² Los costos de transacción por la participación en el programa pueden ser altos, a menos que intervenga una tercera parte, por ejemplo un fideicomiso inmobiliario local, que actúe como banco o agente de DUT. Por otra parte, es posible que no surja un mercado si hay un desequilibrio entre remitentes y receptores o los incentivos para la urbanización y la zonificación

²¹Managing Maryland's Growth, pág. 39.

²²Hahn, pág. 120.

son insuficientes. Finalmente, si la vigilancia del cumplimiento de las leyes es débil o no existe, el programa puede sufrir un colapso.²³

En cuanto a los beneficios, los programas de DUT dependen de los incentivos del mercado para obtener servidumbres permanentes en tierras que son importantes desde el punto de vista ecológico y están situadas en regiones en las que la propiedad es segura y hay una alta demanda de urbanización. Si puede estructurarse un programa de manera que conserve parcelas vastas y/o delicadas, esto surtirá un efecto significativo, positivo y de largo plazo.

A modo de repaso, las zonas remitentes son las que debe conservarse o las que solo pueden tolerar un uso de escasa intensidad. Las zonas receptoras, por otra parte, son las apropiadas para el crecimiento que están situadas fuera de parajes delicados desde el punto de vista ecológico. Si se designa algunos espacios receptores en zonas de transición o amortiguación (menos delicadas ecológicamente hablando), podrá obtenerse beneficios económicos, pero éstos posiblemente conlleven costos sociales. Es posible aumentar las posibilidades de que se plantee una serie de problemas secundarios -por ejemplo inmigración, contaminación y perturbación de las corrientes hídricas- que afecten la calidad ambiental.

Es posible ofrecer incentivos adicionales a los propietarios de tierras en la zona remitente para que adquieran DUT, por ejemplo deducciones impositivas una vez que se haya registrado las servidumbres de conservación. Algunos programas de DUT han ofrecido una sensible reducción de las tasas impositivas sobre la propiedad a los dueños que transfieran sus derechos de urbanización. Puede concederse el desarrollo de infraestructura en zonas apropiadas mediante procesos de planificación regional que beneficien a los propietarios y a la población local. Además, es poco probable que las actitudes contrarias a la urbanización²⁴, que han afectado a algunas zonas receptoras en los Estados Unidos, entorpezcan los programas en países menos desarrollados.

²³Véase York, pág. 138.

²⁴En los Estados Unidos se hace referencia a esas actitudes como el síndrome "NIMBY" sigla de la expresión en inglés *Not In My Backyard* (En mi jardín trasero, no). Es importante evitar la interpretación errónea de la ausencia de oposición organizada a la urbanización como una falta de interés en el uso de la tierra. En los países en desarrollo, muchos grupos e individuos han organizado manifestaciones y huelgas o han emprendido otras acciones en defensa de su derecho a usar la tierra y los recursos hídricos. Esta tendencia está llamada a continuar mientras avance el desarrollo económico.

Aspectos políticos de las decisiones sobre uso de la tierra y conservación

Por razones de necesidad económica, la conservación suele constituir un aspecto con baja prioridad en los presupuestos nacionales de los países en desarrollo. Muchos países han declarado protegidas algunas zonas naturales, pero no han podido suministrar fondos adecuados para su ordenación. Al mismo tiempo, el interés del sector privado, que constituye la fuerza impulsora de las economías modernas, es fundamental en cuanto al uso de la tierra. Desde un punto de vista político, el rasgo aceptable de los DUT como instrumento de planificación del uso de la tierra, es el "incentivo económico" que entraña el trato con individuos en favor del bien común. En última instancia, el uso de la tierra -ya sea su conservación o su urbanización- es una cuestión tanto política como económica. Por esta razón, la participación de las distintas partes de la comunidad interesadas, junto con los planificadores y el gobierno, en el establecimiento de planes y puesta en funcionamiento de mecanismos como el de los DUT, es muy importante. Esta es la lección que ahora se pasa a examinar en el estudio del caso del Lago Tahoe.

PARTE DOS

El caso del Lago Tahoe: Los derechos de urbanización transferibles y la participación pública

el lago y las montañas -las atracciones naturales de la zona- han sido la fuente más sólida de beneficios económicos durante los años de la posguerra. Después de 1945, el deporte del esquí contribuyó de manera sustancial al crecimiento notable de la cuenca; en los años cincuenta³⁰ aumentó 450% y en la actualidad sigue siendo una gran atracción. Para los numerosos residentes de verano, la pesca y la natación son actividades populares. En esa misma década, el desarrollo de Tahoe adquirió nuevas proporciones a medida que se expandieron las industrias de la construcción y de los juegos de azar. Para los años sesenta la cuenca del Lago Tahoe estaba agobiada por un crecimiento desenfrenado, hoteles-casino de muchos pisos, el turismo de todo el año y la urbanización desordenada que afectaron a varias partes de la cuenca, lo cual dio lugar a que se multiplicaran las quejas sobre el tráfico y la contaminación.

En forma paralela, los ciudadanos privados y los funcionarios públicos comenzaron a tomar medidas para mantener gran parte de la cuenca sin desarrollar en el afán de proteger su valor paisajista y de recreación y de mantener la calidad del agua del Lago Tahoe y para los años setenta gran parte de la cuenca, casi el 70%, se había reservado para parques del estado, bosques nacionales y áreas de recreación. Estas acciones, que contribuyeron en gran medida a la conservación de la cuenca, fueron el resultado del activismo ambiental emergente y de años de luchas políticas, pero no se logró resolver el problema en su totalidad. A pesar de los bosques que se conservaron aguas arriba, la escorrentía de las superficies impermeables y de otras fuentes difusas situadas aguas abajo, continuaron ejerciendo efectos negativos sobre la calidad del agua. La utilización y la calidad del agua, así como las aguas residuales, pasaron a ser aspectos clave para las comunidades del Lago Tahoe desde los años cincuenta, cuando comenzó la explosión de población,³¹ y ya no cabía duda de que era necesario encontrar una solución creativa.

Agua

Uno de los problemas más graves que surgieron en Tahoe después de la Segunda Guerra Mundial, fue el de la calidad del agua. Anteriormente, la calidad del agua del Lago Tahoe había sido legendaria. John Le Conte, un científico que visitó el lago en 1873, confirmó la transparencia de las aguas colocando un plato blanco cien pies debajo de la superficie, que se podía divisar con claridad desde un bote. En la actualidad, si se realiza un experimento similar, la visibilidad se logra a los 30 pies.

³⁰Strong, pág.7.

³¹La necesidad de establecer controles para las aguas residuales dio lugar al primer programa de permisos transferibles en Tahoe, que fue el precursor del actual programa de DUT.

En Tahoe, la calidad del agua es una preocupación fundamental por tres razones, a saber, la ecología, la economía y la salud humana. La primera razón se debe a los recursos de agua de la propia cuenca, habida cuenta de que el lago tiene una capacidad limitada para auto purificarse puesto que su tiempo de retención y purga es de 675 años³², vale decir que los contaminantes no biodegradables que fluyen al lago permanecen en él y pueden ser nocivos para más de 20 generaciones futuras. De allí que no sea aplicable el método que habitualmente se sigue en América para eliminar desechos, es decir arrojarlos a una corriente de agua cercana para que desaparezcan de la vista y de la mente sino que, por el contrario, lo único que se logra de esa manera es intoxicar el pozo. En segundo lugar, el debilitamiento sostenido de la calidad del agua debido a la urbanización que trajo aparejada la belleza del lago que atrae al turismo -industria que es el pilar de la economía de la región-, ha llegado a representar una amenaza directa para la economía. A medida que entran más nutrientes al lago, especialmente nitrógeno y fósforo, aumenta el riesgo de la eutrofización, de crecimiento de plantas y de deterioro de la calidad del agua. La dependencia del uso generalizado de tanques sépticos, con la filtración inevitable al lago y a las corrientes de aguas cercanas, auguraba males para el futuro. Finalmente, en 1946, Wallace White, ingeniero sanitario del Estado de Nevada manifestó que habría que limitar, e incluso prohibir, la construcción en Tahoe hasta que las comunidades locales contaran con sistemas adecuados de eliminación de aguas servidas a los efectos de prevenir la "contaminación grave" del abastecimiento de agua³³.

Aguas servidas

En los años siguientes se tomaron medidas en el ámbito municipal para prevenir la evacuación en el lago de aguas residuales sin tratar, tanto en California como en Nevada. Los servicios públicos de los distritos construyeron plantas para el tratamiento de aguas servidas y los votantes aprobaron con renuencia que se emitieran bonos para financiarlas. En el curso de 10 años se rebasó su capacidad y en 1959 se preparó un estudio técnico para el sur de Tahoe en el cual se examinaron cuatro métodos que se podrían emplear para la eliminación de las aguas servidas. Se descartó la descarga directa al lago y la inyección a pozos profundos en la cuenca debido al riesgo de eutrofización. En ese momento también se hizo a un lado la tercera opción, la de exportar las aguas servidas de la cuenca por las dificultades que se presentaron para encontrar lugares de evacuación en otros distritos y obtener la autorización correspondiente. El estudio recomendó que se ampliara el método existente de rociar los

³²Strong, pág. 113.

³³Citado en Strong, pág. 112.

efluentes en sitios dentro de la cuenca hasta que se pudiera encontrar una solución más adecuada. Lamentablemente, este método ha destruido muchos árboles y plantas. La solución final, que ha surgido de un proceso de planificación regional pionero que se realizó en Tahoe a mediados de la década del ochenta, consiste en exportar las aguas servidas de la cuenca y en controlar estrictamente la urbanización. Esta acción surgió tras casi 30 años de conflicto y cooperación entre las autoridades municipales, estatales y federales y entre los grupos económicos y políticos interesados y los vecinos inmediatos. Ella fue el origen de la solución de derechos de urbanización transferibles que se utilizó en Tahoe para lograr un equilibrio entre la urbanización y el medio ambiente.

II. Actitud del público frente al crecimiento

A partir del año 1950 el público manifestó distintas opiniones sobre la conveniencia de la expansión en el Lago Tahoe y sus efectos. Surgieron conflictos básicos de valores entre los antiguos residentes y la nueva ola de pobladores que inundó a California en los años cincuenta y sesenta. Según indica un informe, los residentes antiguos y los visitantes que buscaban la quietud, la belleza y la paz de Tahoe fueron arrollados por "hordas" de nuevos residentes que buscaban establecer negocios, criar familias y vivir con un estilo de vida similar al de las zonas urbanas de donde provenían.

También eran diferentes los puntos de vista con respecto al valor de los beneficios del desarrollo. En un informe de una cámara de comercio de la costa sur, que data de mediados de los años sesenta, se hace mención a las "señales de progreso": una pista de aterrizaje de 6.500 pies de largo con servicios ofrecidos por dos líneas aéreas principales, ocho supermercados grandes, restaurantes y espectáculos de primera categoría, cuatro compañías de seguros, y muchas otras cosas que han convertido a Tahoe en "un lugar ideal para vivir"³⁴. Harvey Gross, fundador de Harvey's Wagon Wheel Resort Hotel and Casino, en Stateline, concordaba con esas apreciaciones y en una entrevista para un informe televisado sobre los problemas ambientales de Tahoe, indicó que estaba "sumamente satisfecho" con el crecimiento y que esperaba que continuara. En su opinión, el juego era un "beneficio" para la zona porque ofrecía oportunidades de trabajo y recreación para los turistas. El comentarista del noticiero tuvo, sin embargo, una opinión distinta: "A pesar de sus palabras ostentosas, los Estados de California y Nevada no han colaborado de manera eficaz...la congestión de tráfico, la congestión de la contaminación y la

³⁴Strong, pág. 124.

congestión política convergen en la costa meridional del Lago Tahoe³⁵.

Hubo otros grupos que compartieron la indiferencia del comentarista con respecto a los efectos del crecimiento y su carácter fundamental. Los casinos fueron un blanco favorito -hubo quienes opinaron que ofendían la vista, que su presencia no se justificaba en una zona conocida en el país por su belleza natural; otros manifestaron malestar por la "conducta social" producida por el juego, especialmente la bebida y las juergas hasta altas horas de la noche; y un entrevistado describió el efecto visual del casino de Harvey de la manera siguiente: "se asemeja a una torre increíble de fruta tropical, una forma descomunal, suspendida amenazadoramente sobre la ruta 50--once pisos color turquesa, con rebordes de aluminio dorado y mármol...en su fachada tiene una rueda y una calavera de ganado de cuernos largos que abarca tres pisos, decoración que se repite en el techo del hotel coronada por una señal de neón roja, de enormes dimensiones, con el distintivo de Harvey". En 1965, como consecuencia del incremento de ese tipo de urbanización, se creó la Liga para Salvar el Lago Tahoe. La Liga se transformó rápidamente en la organización ambiental más activa, que todavía lo es, para "conservar el equilibrio del medio ambiente, la belleza del paisaje y las oportunidades de recreación que ofrece la Cuenca del Lago Tahoe³⁶. Vale decir que se expresaron conceptos de valores que abarcaron desde la sensibilidad estética y ambiental relativa, hasta la gran importancia atribuida a la creación de empleo y el crecimiento.

Cuando se presentan esas diferencias de opiniones, la sociedad recurre a los servicios de un planificador profesional. Consideremos, por ejemplo, las palabras proféticas de un planificador de Nevada, Raymond M. Smith, quien en 1960, al describir la zona del Lago Tahoe, la comparó con "una ciudad de rápido crecimiento con un gran agujero en el medio", palabras en las que sintetizó el impacto del desarrollo sobre Tahoe y la necesidad de ejercer algún tipo de control más allá del impuesto por el gobierno del condado.

Es sorprendente el brote de urbanización en la Cuenca de Tahoe, que aparentemente no es congruente con esquemas acertados de utilización de la tierra, el emplazamiento futuro de carreteras y la futura necesidad de servicios públicos de la comunidad, sino que parecería más bien el producto de acciones accidentales. A raíz de ello se elaboran y se elaborarán, planes comunitarios deficientes, la tierra y otros recursos se utilizan de manera antieconómica y se produce un

³⁵Noticiero de CBS, 1966, texto escrito a máquina. Citado en Strong.

³⁶Declaración de misión de la Liga.

desorden de actitudes y acciones que raya en el caos. En la actualidad, no hay leyes en California o Nevada que busquen una solución regional al problema, a pesar de que muchas dependencias estatales sienten preocupación por el tema y están realizando labores valiosas en sus campos de acción³⁷.

Veinticinco años después se materializaría el deseo de Smith de utilizar un enfoque regional.

III. Planificación: la cooperación entre los estados

Las primeras acciones de cooperación entre los estados en materia de planificación se debieron a problemas que se presentaron en el abastecimiento de agua. En los años 1900, particularmente en las épocas de sequía, el abastecimiento de agua y el nivel del lago eran motivo de gran preocupación. El aumento de la población trajo aparejada una mayor demanda de agua, lo cual provocó la creación de varios grupos de planificación y de base, incluida la Asociación Lago Tahoe Nevada-California, cuyo director, Joseph McDonald, fue uno de los primeros dirigentes que manifestó públicamente la necesidad de establecer coordinación entre los cinco condados de la cuenca a los efectos de realizar una investigación y buscar soluciones para los problemas de abastecimiento de agua de Tahoe. En 1958, 300 dirigentes cívicos y empresariales de ambos estados elaboraron una lista de los aspectos clave que era necesario encarar, a saber, la formulación de un plan maestro para la urbanización ordenada, la búsqueda de una solución para el problema de la eliminación de aguas servidas y desechos, la aplicación de códigos de urbanización y edificación, y el suministro fiable de agua pura. El objetivo de McDonald era establecer una autoridad regional, similar a la Autoridad del Puerto de Nueva York, pero los funcionarios del condado, temerosos de que la cuenca (que incluye tres sistemas fluviales con varios derechos de agua relacionados) cayera bajo el control estatal y federal, pusieron obstáculos a la propuesta.

McDonald siguió adelante sin inmutarse y creó una comisión regional asesora, la Comisión Regional de Planificación de Tahoe (CRPT) la cual, si bien no tenía autoridad, estaba integrada por tres personas de cada uno de los dos condados californianos de la cuenca y por dos de cada uno de los tres condados de Nevada. Durante las reuniones de la Comisión, las palabras "plan regional", que asustaban a los funcionarios de los condados y a muchas personas del lugar, comenzaron gradualmente a perder su tono amenazador. Los estados, que se habían resistido a un reconocimiento de la cuenca para fines de planificación, no sabían cuál era la postura que deberían adoptar. No obstante, habida cuenta de que ahora había una 'autoridad' regional constituida por

³⁷Citado en Strong, pág. 118.

los condados, Tahoe reunía los requisitos para recibir fondos federales para realizar el estudio de planificación global³⁸.

Lamentablemente, el plan regional que se preparó³⁹ no tomó debidamente en cuenta las consecuencias ecológicas del desarrollo sostenido de la cuenca; tampoco había un organismo que tuviera la facultad de aplicar las disposiciones de manera coercitiva en el ámbito regional, ni canal alguno que permitiera que los cinco condados actuaran de manera concertada y, por otra parte, el plan no tenía fuerza legal. Todavía subsistían divisiones penosas entre grupos relacionadas con la voluntad de pagar por el costo ambiental del desarrollo. La aprobación en 1969 de la Ley federal NEPA⁴⁰ despertó la esperanza de que se podrían tomar medidas conjuntas para encarar el problema de la calidad del agua que había dividido a la comunidad. El problema de la calidad del agua fue el motivo mayor de la creación de una autoridad regional para velar sobre toda la cuenca.

A partir de 1968-1969 se produjeron luchas políticas que culminaron, al concluir la década, en la formación de tres autoridades regionales separadas; una en California y otra en Nevada, y una Agencia biestatal de planificación regional de Tahoe (TRPA), que el Presidente Nixon creó por ley del 18 de diciembre de 1969. Como sucede casi siempre en aspectos de política, la ley representó un compromiso que dejó insatisfechas a todas las partes, no obstante lo cual constituyó, a pesar de su imperfección, el eje alrededor del cual giró el desarrollo de Tahoe, según hace notar un politicólogo:

Para los conservacionistas, la TRPA vino a representar una de las primeras autoridades regionales que se crearon en los Estados Unidos con el objetivo de proteger el medio ambiente, vale decir una agencia biestatal que sienta un precedente para la ordenación del medio ambiente. Obtuvieron, por otro lado, una agencia estatal (CA) con autoridad similarmente poderosa para regular la urbanización en la zona del Lago Tahoe. Por otra parte, los intereses locales modificaron sustancialmente los poderes que originalmente se previeron para las agencias estatal y biestatal, lograron el control del financiamiento y

³⁸El incentivo de recibir fondos federales de asistencia para el sistema de eliminación de aguas servidas, fue un elemento poderoso que incitó a los gobiernos locales a concurrir a la mesa de negociación.

³⁹Llamado el "plan 1980" debido a su largo alcance, aunque fue preparado en 1964.

⁴⁰Ley nacional de protección ambiental.

adquirieron una posición de autoridad firme por encima de las dos agencias⁴¹.

En la década del setenta, la lucha por el control de la TRPA giró alrededor de los problemas clásicos de crecimiento vis-à-vis protección y control municipal frente a control federal. Antes de que la agencia biestatal pudiera comenzar a mover su engranaje, transcurrieron diez años de planificación de arriba abajo, de moratoria de construcción y de pleitos. Una vez más, la participación del gobierno federal desempeñó un papel clave cuando el Presidente Carter firmó, en 1980, un nuevo pacto de los dos estados.

El nuevo pacto introdujo dos cambios fundamentales en la TRPA: aumentó el número de miembros de su junta directiva para disminuir el poder de los representantes del gobierno municipal⁴² y exigió, por primera vez, que se realizara un estudio del umbral/capacidad máxima admisible a los efectos de determinar qué tipo de urbanización podría producir daños indeseables e inaceptables al medio ambiente de la cuenca. Los planificadores que realizaron el estudio definieron la capacidad máxima admisible de la tierra de la cuenca en función de su capacidad de tolerar el uso sin sufrir daño permanente. En el Plan Regional de 1984 se incorporaron las zonas ambientales en los cursos de agua, que constituyen la base del sistema actual de planificación del uso de la tierra en la cuenca. A pesar de esos adelantos, persistió la discordia alimentada por consideraciones ambientales y los intereses económicos.

Pocas horas después de la publicación del Plan Regional de 1984, la Oficina del Procurador General de California y la Liga para Salvar el Lago Tahoe (organización local fiscalizadora del medio ambiente) entablaron sendas acciones judiciales⁴³. Posteriormente, el tribunal federal de Sacramento emitió un mandato judicial prohibiendo todo tipo de urbanización hasta que se juzgaran los méritos del Plan. Al mismo tiempo, cientos de propietarios y la organización local de derechos de propiedad⁴⁴ demandaron a la TRPA en los tribunales federales de Reno y Sacramento alegando que el plan de 1984 equivalía a apoderarse de su propiedad, y solicitando una indemnización de más de \$26 millones por daños.

⁴¹Raymond G. Davis, págs. 22 y 23.

⁴²Añadió también a la junta directiva un miembro representante del gobierno federal, sin derecho de voto.

⁴³Según la TRPA, las demandas alegaban que el plan de 1984 violaba el Pacto porque era "inadecuado, incompleto e ilícito".

⁴⁴Consejo de Conservación Tahoe-Sierra.

IV. La llave del éxito: cursillos sobre creación de consenso

Esta profusión de pleitos fue, además de la creación de la TRPA, el punto decisivo más importante en la historia de la planificación de Tahoe, porque obligó a los planificadores a cambiar su enfoque. Se adoptó un nuevo método, el de creación de consenso. Se celebraron tres reuniones con mediadores profesionales en las cuales participaron representantes de grupos de propietarios de tierras, la Cámara de Comercio, todos los niveles de gobierno y grupos ambientales a los efectos de concretar el programa para los cursillos sobre creación de consenso y quién participaría en ellos. Se integró un grupo de 25 miembros que se reunió prácticamente todos los meses entre 1985 y 1986 para volver a considerar los objetivos de planificación, los indicadores ambientales y las pautas para la construcción. Durante los cursillos se logró llegar a acuerdos sobre varios aspectos clave de los objetivos de planificación, si bien la tarea fue dura, representó gastos en consultores especializados en temas económicos y de medio ambiente, dio pie a debates tensos y exigió más mediación.

En esos cursillos, las situaciones de tensión se produjeron entre los representantes de grupos ambientales que buscaban obtener la máxima protección para el medio ambiente y grupos de intereses locales que procuraban que se aplicaran criterios económicos en la reglamentación del Lago Tahoe⁴⁵. En vista de que se adoptaron limitaciones porcentuales de la superficie de tierra cubierta como umbral ambiental, en los cursillos tomó mucho tiempo lograr el equilibrio necesario entre el umbral de superficie cubierta y las necesidades de desarrollo económico de las comunidades.

Se llegó a una definición más precisa de la zona ambiental de un curso de agua, se revisó la disposición que protege 100 años a la llanura aluvial, y los promotores del medio ambiente sacrificaron el método de parcela por parcela para proteger a las zonas ribereñas. Los urbanizadores, que desde un principio se habían quejado de que el proceso de planificación no estaba tomando en cuenta las consideraciones económicas locales, y de que se estaba concentrando en cuestiones relacionadas con el medio ambiente regional, cedieron en materia de línea de retiro, protección de la vegetación de la orilla del lago y conservación de parcelas clave. Ambos lados acordaron volver a configurar los modelos ambientales computadorizados, agregar datos para la elaboración de modelos económicos y la creación de un sistema bancario para operaciones relacionadas con la superficie cubierta que permitiera a los urbanizadores hacer comparaciones de precios en un solo lugar. Este grupo también definió los límites de urbanización y de los programas de transferencia con el objetivo de configurar un plan regional que permitiera lograr la meta de

⁴⁵Evolución de la TRPA, memorando, pág. 2.

planificación general, vale decir proteger la calidad del agua en un entorno de desarrollo económico armónico.

En 1986 se aprobó un nuevo plan y al año siguiente se promulgaron ordenanzas de zonificación que resolvieron en gran medida los litigios. Finalmente, después de transcurridos más de 30 años, comenzaba a surgir un consenso regional que se podía hacer cumplir.

V. Programas de transferencia

Los programas de transferencia de la TRPA se han diseñado explícitamente para permitir flexibilidad en el desarrollo y evitar a la vez la degradación de la calidad del agua de la cuenca. El primer programa de transferencias fue un programa de permisos transferibles de alcantarillado que data de comienzos de los años ochenta. Habida cuenta de que había que exportar todas las aguas servidas, era necesario encontrar una manera de evitar que aumentara el número de permisos. Los datos sobre la capacidad máxima admisible permitieron que los planificadores establecieran un límite en el número de permisos que se otorgarían y se creó un sistema para la transferencia de las asignaciones correspondientes a terrenos vulnerables (zonas remitentes) a terrenos que se pueden urbanizar (zonas receptoras). En el marco de este sistema los propietarios de predios sensibles recibían una compensación (de entre \$10.000 y \$20.000) por la baja de sus predios. El permiso de alcantarillado se transformó, de hecho, en un permiso de construcción. Este sistema tuvo tanto éxito que evolucionó hasta convertirse en el sistema actual de "asignaciones" o cuotas anuales de construcción. Todos los años se realiza una lotería para las "asignaciones" de una cierta cantidad de unidades correspondientes a cada categoría de urbanización (residencial, comercial, etc.) que pueden agregarse al año siguiente. Este elemento es fundamental en el funcionamiento de los programas de transferencia, habida cuenta de que establece un tope ambiental con arreglo al cual funcionan los programas de transferencia. Lo que es igualmente importante, contribuye a mantener una demanda vigorosa por los derechos.

Programa de transferencia de superficie cubierta

La superficie cubierta es aquélla que es impermeable y que no permite el crecimiento de vegetación o que la precipitación llegue al suelo e incluye edificios, pavimento y áreas de tierra compacta y en general se mide en pies cuadrados. Debido a que la escorrentía de ciertos tipos de tierras puede causar mayor degradación en la calidad del agua, en esas zonas se aplican controles aún mayores sobre la superficie cubierta.

El programa de transferencia de superficie cubierta permite trasladar la urbanización de las tierras más vulnerables (como las laderas de la sierra y la costa del lago) a terrenos que son menos sensibles. En el marco del programa, si los propietarios de

terrenos receptores compran cobertura de un lote de remisión, pueden edificar más superficie cubierta que el máximo que habitualmente se autoriza. Existen distintos requisitos de transferencia según el uso que se habrá de dar al terreno. Por ejemplo, puede adquirirse superficie cubierta para espacio dedicado a fines comerciales, para la construcción de un nuevo edificio de oficinas, dando de baja una estructura que tenga una superficie cubierta similar y esté situada en la misma cuenca. El urbanizador también puede pagar una comisión de mitigación, que se determina en base al exceso de superficie cubierta y el valor en dólares del proyecto. Por otro lado, se requeriría una superficie cubierta menor para una nueva unidad residencial. La asignación total de superficie cubierta destinada a distintos usos se determina periódicamente consultando organizaciones públicas y privadas y realizando encuestas. Puede citarse como ejemplo que en la actualidad existe un tope de 300 residencias nuevas que se pueden edificar por año en la cuenca.

Transferencias de asignaciones y de derechos de urbanización

En otra variación, la TRPA permite la transferencia de "asignaciones" o de derechos de construcción, descritos anteriormente, que resultaron del programa "piloto" de transferencias de asignaciones de derechos de alcantarillado. *Una asignación, sumada a un derecho de urbanización, son los elementos que un propietario necesita para construir un nuevo edificio (también debe disponer de una superficie cubierta suficiente en la que se pueda construir para el uso que se propone).* Como ya se ha mencionado, las asignaciones son limitadas. En lo que se refiere a los métodos que se pueden utilizar para obtener derechos de urbanización, hay dos caminos a seguir⁴⁶.

El primero está relacionado con las tierras que ya tienen una estructura como mínimo. Cuando se utiliza una unidad existente como la fuente de transferencia de derechos de urbanización, la unidad debe ser demolida y el terreno remitente debe ser reintegrado a su condición natural original⁴⁷. Una vez cumplido ese requisito, el receptor obtiene del terreno remitente los derechos de urbanización que son proporcionales a la superficie cubierta por la unidad. En el segundo tipo de transferencia, el terreno remitente debe ser una parcela sin explotar que no reúna los requisitos enunciados en el plan regional debido a su

⁴⁶Véase, memo de evolución de la TRPA y Pruetz págs. 42 y 43.

⁴⁷El programa de Tahoe es el único del país que exige la demolición de esas estructuras para reintegrar el terreno a su condición natural. Otros estados y países han permitido que las parcelas remisoras mantengan los usos existentes. Este es uno de los aspectos de los programas de transferencias de Tahoe que dan realce a sus efectos sobre la conservación.

sensibilidad ambiental. Una vez hecha la transferencia, se impide la urbanización de la parcela remitente por medio de una restricción en el título de propiedad o la transferencia del título a un organismo público (como el Servicio Forestal de los Estados Unidos) o a una organización sin fines de lucro dedicada a la conservación.

¿Por qué funciona este plan que parece tan complejo? La contestación es, debido a los incentivos que ofrece. La demanda por tierra en el Lago Tahoe es muy enérgica. Porque no existen otras opciones de urbanización -y en parte porque los urbanizadores participaron en el diseño de los programas de transferencias- la demanda de derechos de urbanización es también intensa. Se realizan entre 25 y 35 transferencias por año⁴⁸, en razón de lo cual puede decirse que este es el programa de DUT más dinámico del país, si se toma en cuenta el volumen transado. Algunos urbanizadores tienen que esperar años para obtener una asignación para construcción debido a los límites de asignaciones establecidos. Por otra parte, en razón de las protecciones ambientales, puede suceder que en un determinado terreno se permita únicamente la construcción de una vivienda o edificio relativamente chicos. En esa situación, un propietario tiene incentivo suficiente para renunciar a la urbanización de un terreno remitente y transferir los derechos de urbanización no utilizados al terreno receptor. Aunque en la mayoría de los lotes se permite por lo menos una urbanización modesta, en general un propietario, para construir más allá del mínimo, tendrá necesariamente que adquirir DUT. Por ejemplo, siempre será necesario adquirir DUT cuando se trata de una propuesta de residencia multifamiliar.

VI. Porqué funciona el programa

1. Porque estableció un umbral ambiental

El desafío mayor fue de índole ecológica y consistió en establecer el umbral de superficie cubierta. Es difícil defender la selección de un umbral absoluto más allá del cual se erosiona gravemente la capacidad de recuperación del Lago. Según Gordon Barrett, uno de los principales planificadores de la TRPA, se realizó un análisis ecológico extenso durante el proceso de fijación del umbral y de la norma. En su opinión fue la etapa más difícil, y la más crítica, del diseño del programa de transferencias en Tahoe. Se comenzó con una meta ambiental explícita, la de proteger la calidad del agua de la cuenca, a continuación se escogieron indicadores ambientales para medirla y se utilizaron modelos económicos y ecológicos de computación con el programa de permisos de alcantarillado simulando una medida de la demanda real del mercado en materia de urbanización. Según Barrett

⁴⁸A precios que oscilan entre \$1.500 para un derecho residencial a \$30.000 en el caso de algunos derechos comerciales.

no solo es importante que el análisis inicial se realice de manera adecuada sino, también, que se haga un seguimiento de la fiscalización y el cumplimiento coercitivo. Dado que hay una serie de intereses importantes -económicos regionales y nacionales de conservación- interesados en mantener la zona intacta, es necesario evaluar y mejorar los resultados⁴⁹.

En Tahoe, la TRPA vuelve a examinar los parámetros ambientales (y todos los lotes individuales) de la cuenca para tener la certeza de que están orientado al cumplimiento de las metas de calidad ambiental. Esta acción ha ayudado a fortalecer el programa en varios aspectos. Por ejemplo, tras los cinco primeros años de examen, se decidió duplicar, de uno a dos, el número de DUT que podría obtener un urbanizador que comprara una unidad en una zona ambiental correspondiente a un curso de agua (una de las clasificaciones más sensibles de las siete definidas para la cuenca) a los efectos de que los incentivos fueran más atractivos y más poderosos para los urbanizadores.

2. El proceso contó con la participación de los interesados y los aspectos económicos son acertados

Según Barrett, en los últimos 10 años han cambiado las actitudes de los urbanizadores, especialmente debido al proceso participatorio que dio lugar al programa de transferencias actual. La mayoría de la gente se dio cuenta de que era imposible escapar del problema que presentaban las aguas servidas. En un principio hubo un clamor general y la gente se quejaba de que no se les estaba permitiendo ejercer sus derechos de propiedad. No obstante, informa Barrett, pronto la actitud cambió rápidamente y aquella primera pregunta sorprendida "¿No me van a dejar construir?!" se transformó en la siguiente: "¿Qué sucedería si compro y derribo a X (la choza en la propiedad de mi vecino, o el edificio abandonado en la ruta 1)?" Muchos de los urbanizadores se sorprendieron por las pocas controversias que surgieron después de que se puso en marcha el programa⁵⁰. En el Apéndice A se presenta como ejemplo las opciones económicas que en la actualidad tiene un propietario de tierras residenciales en Nevada. En la cuenca Tahoe un derecho comercial transferible tiene un precio de venta de entre \$10.000 y \$30.000, según el lugar en que esté ubicado.

Los forasteros no deben subestimar la importancia que tiene el cambio de actitud que manifestaron los urbanizadores cuando el proceso de planificación en Tahoe se apartó del método de planificación de arriba abajo. El proceso que resultó en los programas de transferencias fue una acción de abajo arriba en cuyo curso se llegó a compromisos tras debates prolongados. La razón

⁴⁹Entrevista de la autora, marzo de 1996.

⁵⁰Entrevista de la autora con Gordon Barrett, marzo de 1996.

principal por la cual la gente escogió el DUT como opción de política principal fue porque permitía que se compensara a los urbanizadores que eran propietarios de terrenos vulnerables (o en los cuales no se podía aprobar la construcción de una urbanización de gran escala). Esta opción se escogió en los cursillos para desarrollar el consenso que la TRPA llevó a cabo en 1986.

En este proceso de formación de consenso, la Liga para Salvar el Lago Tahoe y otras organizaciones ambientalistas tuvieron que renunciar al método de conservación por parcela y sustituirlo por un acuerdo para limitar la urbanización general. Los urbanizadores a su vez tuvieron que sacrificar algunos de sus derechos de urbanizar para tener la oportunidad de obtener algunos beneficios económicos. En realidad, los programas de transferencias de la TRPA en muchos casos facilitaron las cosas para los urbanizadores puesto que eliminaron el caos jurídico y la incertidumbre sobre cuáles de las inversiones en urbanización serían aprobadas. Por otra parte, habida cuenta de que los urbanizadores participaron en la configuración de los programas de transferencias, también desempeñaron un papel activo en la divulgación de las opciones disponibles entre los agentes de bienes raíces y los grupos de urbanizadores⁵¹. Los resultados han sido tan satisfactorios desde el punto de vista ambiental y económico, que se está conversando sobre la posibilidad de iniciar un programa de transferencias para la construcción de muelles en las propiedades situadas frente al lago⁵².

3. Se simplifica la administración del programa

Aunque no ha sido un obstáculo en Tahoe, en muchas jurisdicciones la complejidad administrativa ha limitado la eficacia del programa de DUT, como mecanismo de planificación del uso de la tierra. Por ejemplo, el programa de DUT en Pinelands, New Jersey, utilizaba una fórmula compleja para calcular el número de créditos que se podían transferir a las zonas receptoras, lo cual creaba confusión. Los programas de DUT ya son de por sí difíciles de comunicar al público y la complicación matemática es un elemento de confusión adicional, razón por la cual la Comisión de Pinelands cambió su programa⁵³.

⁵¹La falta de información y la información conflictiva sobre los programas de DUT ha obstaculizado la utilización de ese mecanismo en los Estados Unidos, incluso en Pinelands, New Jersey, las Everglades de la Florida y varias comunidades costeras de California. Véase Roddewig e Inghram (1987) y Glickfeld, y otros (1995).

⁵²Entrevista de Barrett con la autora (1996).

⁵³Véase la pág. 10 anterior en la cual figuran más detalles sobre este caso.

La TRPA, a los efectos de facilitar el uso de los programas por los urbanizadores, delegó la aplicación de los programas de transferencias a una nueva agencia del estado, la California Tahoe Conservancy. Se estableció un Banco, el *Land Coverage Bank*, en el cual los urbanizadores pueden hacer todas sus transacciones, ya sea la compra de derechos de urbanización o el pago de una comisión de mitigación en lugar de la compra de esos derechos. De esa manera los urbanizadores ahorran tiempo y dinero al disminuir sus costos de transacción. En Tahoe, todas las compraventas de DUT se acuerdan en privado. Los fondos provenientes de las transacciones de los urbanizadores se utilizan para la compra y el restablecimiento de prioridades de protección ambiental en la parte de la cuenca que está en California. Nevada aún no ha creado un banco de ese tipo, no obstante la urbanización está sujeta a la aprobación de la TRPA, y algunos urbanizadores de ese estado han utilizado el programa de DUT. Ya está definida con claridad la autoridad regional de la TRPA y se han creado buenas relaciones de trabajo con agencias del estado (como Conservancy) y con planificadores de los condados para asegurar la elaboración de un plan maestro.

4. Acción innovadora: *Land Coverage Bank*

El banco de la California Tahoe Conservancy es uno de los primeros que agrupa tres funciones en la misma institución: 1) la función de adquirir y restaurar tierras, que luego son administradas por la entidad bancaria, 2) la función de recibir y utilizar las comisiones de mitigación, y 3) la función de vender derechos en el mercado abierto. Es también el primer programa que ha realizado ventas de derechos de urbanización en el mercado abierto, obtenidos por la adquisición directa y recuperación de "parcelas remitentes" objetivo. Esta entidad desempeña una función más amplia que la de los bancos de DUT en otros lugares, que se limitan a servir de fuente de información para facilitar o efectuar la transacción de compra de derechos de urbanización.

Es sorprendente el volumen de transferencias y de ganancias en materia de conservación que el banco ha logrado durante los primeros cinco años de operación. Tramita alrededor de 30 transacciones por año y los fondos para conservación⁵⁴ asignados directamente o por medio de donaciones de Conservancy, desde el inicio del programa en 1987 hasta 1992, totalizaron más de 116 millones lo cual permitió adquirir más de 4.700 parcelas (que representan más de 6.000 acres) y la realización de más de 150 proyectos de restauración de sitios y de mejoras. Según el

⁵⁴Estos fondos se originan principalmente en las comisiones de mitigación que pagan los urbanizadores, así como en las tarifas modestas que se aplican para obtener la autorización que se requiere para el intercambio privado de derechos de superficie cubierta y honorarios de transacción.

funcionario Dennis Machida, se prevé que en el largo plazo el banco se convertirá en un fondo rotatorio⁵⁵.

VII. Aspectos jurídicos y de gobierno

"Apoderamiento" de tierras

Cualquier análisis de un programa de DUT debe considerar el tema del "apoderamiento" de tierras, especialmente cuando el entorno político es cambiante. En los años noventa los juicios por "apoderamiento de tierras" han aumentado. Los defensores de los derechos absolutos de propiedad privada sostienen que los programas como el de DUT (o cualquier programa reglamentario que disminuye el valor de mercado de la tierra privada) equivalen a tomar posesión de la propiedad y por lo tanto violan lo dispuesto en la Quinta Enmienda de la Constitución. En lo que se refiere a la compensación al dueño de la propiedad, hasta ahora los jueces estadounidenses han estado aplicando la ley de manera consistente, si bien no existe una definición clara de lo que significa un "apoderamiento". Si se imponen limitaciones en la urbanización para un objetivo público válido pero el propietario puede utilizar su propiedad de manera "razonable", en ese caso no ha habido posesión. En este caso la ley no exige que se le pague una compensación, que no obstante puede ser necesaria por razones políticas⁵⁶. Los tribunales en general reconocen que la conservación es un objetivo público válido.

Con toda probabilidad continuarán produciéndose situaciones de conflicto y acciones judiciales a medida que los programas de DUT continúen traspasando las fronteras de los estados en los cuales operan actualmente⁵⁷, pero el modelo básico de DUT ha logrado sobrevivir en los tribunales porque permite la *posibilidad* de compensación. Hasta ahora los tribunales han considerado que el hecho de que el propietario de la tierra considere que la compensación es o no justa, es irrelevante. En Tahoe, y en otros lugares de demanda elevada, sería muy difícil para los propietarios de tierras justificar que no están recibiendo una compensación adecuada incluso si los tribunales consideraran el caso.

El papel del gobierno

Muchos de los programas de DUT que han tenido éxito en los Estados Unidos, al igual que el programa en Tahoe, se han

⁵⁵Pruetz, pág. 181.

⁵⁶Véase Lucas contra South Carolina Coastal Commission (1992 505 U.S.- _____,) y Nollan contra California Coastal Commission (1987 483 U.S. 825).

⁵⁷Los estados incluyen CA, CO, FL, MD, ME, NJ, OR, PA, SC y WA.

elaborado con una participación privada importante, no obstante lo cual la mayoría de ellos son dirigidos y administrados por el gobierno. Un aspecto importante que se debe considerar es cuál es el nivel de gobierno adecuado para asumir la planificación, y este es un aspecto que determinará la configuración futura de la urbanización en los Estados Unidos. La zonificación tradicionalmente ha correspondido al nivel municipal, en el cual se elaboran la mayoría de las leyes pertinentes; en cambio la construcción de carreteras y caminos es responsabilidad del estado, mientras que el gobierno federal a menudo se coloca a la cabeza en materia de legislación ambiental. ¿Qué puede hacer un urbanizador? No es una pregunta fácil de contestar.

En el caso de Tahoe, por la situación del recurso y su importancia para una economía biestatal, la solución pasó a ser regional. No obstante, transcurrieron más de 30 años, hubo intervenciones del gobierno federal y mucho debate a nivel estatal y de condado antes de que se llegara a una solución regional satisfactoria. En los Estados Unidos, en la actualidad la planificación regional es la excepción y no la regla. No obstante, es muy eficaz para ayudar a conservar el carácter regional, mejorar la homogeneidad visual y ejercer una influencia positiva sobre las condiciones ambientales y económicas de una vasta zona.

Habría muchos que podrían argumentar que los estados y los municipios están en general mejor equipados para manejar un programa de DUT y otros aspectos de la planificación. Ese es por cierto un punto de vista que se puede defender. Después de todo, esa es la manera en que se realiza la urbanización en América en la actualidad y la mayor parte de las personas no se sienten incómodas por ello. Cada jurisdicción elige opciones, las zonas compiten por las actividades empresariales y como resultado se produce el crecimiento. Los DUT son una serie de técnicas de urbanización innovadoras que las comunidades pueden utilizar para incorporar a la configuración de sus ciudades, zonas rurales y barrios un mayor aporte social. En la actualidad, la gran mayoría de los programas de DUT son a nivel de condado, lo cual es apropiado si se tienen en cuenta las leyes de los Estados Unidos y las tradiciones de planificación del país. No obstante, la experiencia en Tahoe puede dar una idea de los resultados que se pueden obtener a quienes se atrevan, o sean tan ingenuos como para utilizar la planificación regional.

Los derechos de urbanización transferibles confieren nuevas responsabilidades de planificación y administración a los funcionarios públicos, quienes en realidad actúan como un árbitro entre los promotores inmobiliarios y los ambientalistas. Para lograr éxito, es fundamental que las autoridades pertinentes puedan asegurarse de que los programas de transferencia no se utilicen de manera injusta para beneficiar los intereses de uno u otro grupo y su actuación es central para lograr los objetivos del programa.

El programa de DUT no es una solución de política rápida o fácil porque requiere el inicio de debates explícitos sobre valores que pueden ser prolongados y desagradables. No obstante, se trata de una solución que ofrece una manera posiblemente eficiente de lograr un objetivo de política como, por ejemplo, reconciliar el bien para la sociedad con la ganancia económica individual, incluso en circunstancias complejas como las del Lago Tahoe. En última instancia, son las propias comunidades las que podrán decidir si un programa de DUT puede ser el medio para avanzar en la elaboración de un plan equilibrado y sostenible para manejar la urbanización. Las comunidades como la de Tahoe también pueden beneficiarse del asesoramiento externo, ya sea en materia de experiencia planificadora o de información sobre técnicas para la protección de la calidad del agua. El intento concertado de lograr soluciones apropiadas desde el punto de vista local y regional aspira a lograr un equilibrio entre las preocupaciones ambientales y económicos. Es un método excelente para vencer argumentos y la inercia política.

VIII. Evaluación y conclusiones

Los programas de derechos de urbanización transferibles de Tahoe son firmes por varias razones. Se adoptaron como parte de un proceso global de planificación que evolucionó a lo largo de décadas, a la vez que aumentaba la concienciación sobre los problemas ambientales. La gente se organizó⁵⁸ y preparó, primero, planes de arriba abajo y posteriormente planes participatorios, para reconciliar las preocupaciones económicas y ecológicas. En el proceso de planificación se fijó una meta para la protección de la calidad del agua, lo cual permitió que se estableciera un umbral ecológico relacionado con la capacidad máxima admisible en la cuenca en comparación con la superficie cubierta. La evolución de un método de planificación de abajo arriba y el diseño de un programa de DUT fue esencial para el éxito de ambos. A los urbanizadores no les queda otra opción que obtener asignaciones y derechos de urbanización (o pagar una comisión de mitigación para poder construir). La autoridad de ejecución de los programas es clara y se ha producido una actividad significativa. Lo más sorprendente es que se han generado fondos para prioridades de conservación en la cuenca como resultado directo de la adopción del programa de DUT como fundamento para el logro eficiente de los objetivos de desarrollo⁵⁹.

⁵⁸Las acciones judiciales contra el Plan de 1984 actuaron como principal elemento catalítico; pero, como se indica más arriba, a partir de los años cincuenta se habían estado formando grupos para encarar el aspecto de la utilización de la tierra en Tahoe.

⁵⁹También es interesante notar que el programa de Tahoe es el más estricto de los Estados Unidos en lo que se refiere a la restauración del estado silvestre de las parcelas remitentes. No

Los costos y beneficios del programa de DUT en Tahoe recaen en su mayor parte sobre la comunidad. Los urbanizadores pagan una porción importante de la carga que representa corregir las externalidades negativas asociadas con la urbanización. No es justo que los urbanizadores actuales estén soportando la carga de los costos externos impuestos por urbanizadores de años anteriores. No obstante, los urbanizadores actuales disfrutan de beneficios económicos directos sin tener costos sociales negativos. Toda la comunidad comparte los beneficios que resultan de la mejor calidad del agua, de la protección ambiental y del mayor atractivo de la economía basada en el turismo. Los costos se reparten entre los propietarios de tierras y los urbanizadores que obtienen beneficios económicos de la urbanización actual y futura de la cuenca. Estos urbanizadores han renunciado a una cierta cantidad de crecimiento como costo de oportunidad. No obstante, en general, estos programas de derechos transferibles representarán en el largo plazo beneficios concretos para la sociedad.

De la experiencia en el lago Tahoe se derivan dos lecciones importantes. Una es que la cooperación, e incluso la confrontación, pueden ser constructivas. Las alianzas y sociedades que configuraron el plan maestro actual incluyeron a personas tanto de dentro como de fuera de la comunidad de Tahoe: residentes locales, propietarios de casas de veraneo, planificadores del condado, funcionarios del estado y políticos de Washington, D.C. La segunda lección está estrechamente ligada a la primera. Lo que en última instancia determinó el éxito del programa de DUT fueron dos elementos de diseño acertado: información fidedigna sobre la demanda ecológica y económica y, lo que es igualmente importante, *la participación del urbanizador y del ambientalista* en la creación del sistema.

No sería apropiado decir que una experiencia positiva de planificación regional vaya a producir un cambio mayor en el proceso de urbanización en los Estados Unidos, no obstante lo cual no debe dejar de sorprender el éxito que logró este modelo. Reconoce la necesidad de corregir "los fracasos de política" en materia de crecimiento y la deficiencia del mercado para dar cuenta de la gama completa de valores ambientales. El sistema de DUT de Tahoe, reconociendo la hegemonía del mercado, utiliza un método de mercado para lograr los resultados más eficientes con la política de urbanización escogida. Las comunidades deberán tener la opción de escoger un enfoque regional para orientar el crecimiento. Hasta ahora, solo algunos condados de Maryland y California están participando en los programas de DUT basados en la conservación.

se pueden mantener los usos actuales, las estructuras deben demolerse y la tierra debe ser restablecida a su condición "natural". La autora no conoce otros programas de DUT en los Estados Unidos que incluyan esa exigencia.

Si continúa la tendencia de reglamentación municipal, el paisaje americano continuará caracterizándose por una urbanización desordenada y poco atractiva y por el uso antieconómico de la tierra. La ironía es que de esa manera aumentará el atractivo de lugares como Tahoe y habrá cada vez más gente que querrá ir allí a pasar sus vacaciones. Quizá Tahoe logre defenderse con su plan regional y límites de urbanización y no hay duda de que la fachada del casino de Harry desalentará a muchos de los que buscan establecerse permanentemente en un lugar. Pero, ¿existe el peligro de que se convierta en un campo de juegos para los ricos?

Posibilidades de mejoras

La clase media y los residentes que recién se han instalado en la zona de Tahoe han expresado la preocupación de que es difícil encontrar vivienda de precio razonable por los altos costos de urbanización, así como trabajo bien remunerado. Se preguntan si Tahoe se está convirtiendo en un distrito para los ricos como resultado del objetivo del plan de que los urbanizadores absorban los costos ambientales externos de la urbanización. Esta preocupación puede encararse con cambios en las políticas de vivienda, asistencia de capacitación para el trabajo u otras disposiciones públicas diseñadas concretamente para contrarrestar el efecto que ejercen sobre la economía de Tahoe la fijación de precios elitistas del plan regional.

Se han expresado dudas de que estas inquietudes tengan fundamento. En la actualidad los planificadores de la TRPA están preocupados porque en muchas jurisdicciones del área se estaban utilizando menos de la mitad de las asignaciones anuales de construcción. A raíz de ello el precio de los DUT está disminuyendo ligeramente, especialmente para uso residencial, lo que podría hacerlos menos atractivos para los vendedores pero a la vez crear incentivos adicionales para que los urbanizadores los utilicen, lo cual podría resultar en un aumento del número de viviendas construidas, a un precio más razonable. Si las autoridades restringen la oferta de DUT, su precio aumentaría y la urbanización sería más cara. Como observa Barret, la TRPA y sus agencias hermanas se desempeñan como una reserva federal que define un tipo de política monetaria para los DUT, la "moneda de urbanización" de la cuenca.

El programa de Tahoe es ejemplar, está bien diseñado y es un modelo valioso para otras jurisdicciones planificadoras debido al criterio de abajo arriba que utiliza y que ha sido la razón de su éxito. Se podrían hacerle mejoras, como la actualización de los modelos económicos y ambientales⁶⁰ y el reexamen de una serie de asignaciones (y de la razón asignaciones comerciales-asignaciones

⁶⁰Estos modelos fueron preparados a mediados de los años ochenta y hay ahora modelos muy superiores.

residenciales). Otra posible mejora consiste en ofrecer incentivos para que se haga mayor uso de los programas de transferencia en lugar de recurrir al pago de comisiones por mitigación.

Tahoe enseña una lección singular en el valor que tienen los enfoques regionales para los objetivos de uso de la tierra basados en el medio ambiente. Sus programas de transferencias no son perfectos pero han logrado una cantidad sorprendente de conservación ambiental permitiendo a la vez que se produzca el desarrollo económico debido. Si el lector recoge una sola observación, seguramente está relacionada con el valor de las diversas agrupaciones que iniciaron un diálogo e hicieron una elección política respecto del uso de la tierra. Si hubiera más americanos que experimentaran y comprendieran el valor de la planificación acertada, como la de Tahoe, comenzarían a exigir a sus políticos que sigan sendas similares. Solo es necesario dejar correr la imaginación para tener una visión de cuál sería entonces el paisaje de los Estados Unidos.

Figura 1

El concepto de DUT

Zona remitente

DUT

Zona receptora

Fig. 1. Por medio de los DUT, se separa de la tierra el derecho de urbanizar y éste se transfiere a zonas adecuadas para el crecimiento, apartadas de las zonas que no se deben urbanizar.

Fuente: Condado Montgomery

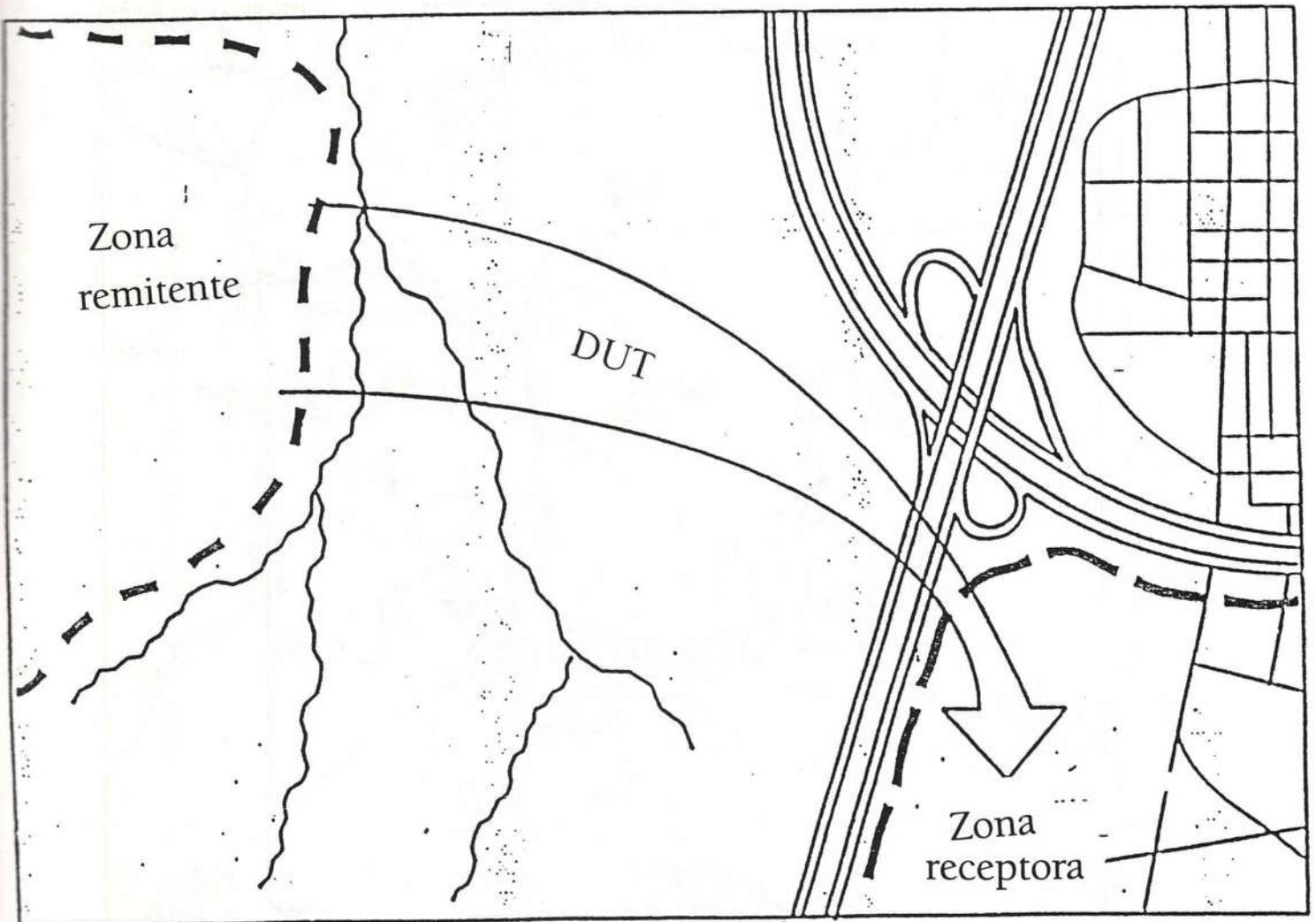


Figura 2

La Cuenca Tahoe

La Cuenca del Lago Tahoe

Fuente: Strong (1984)

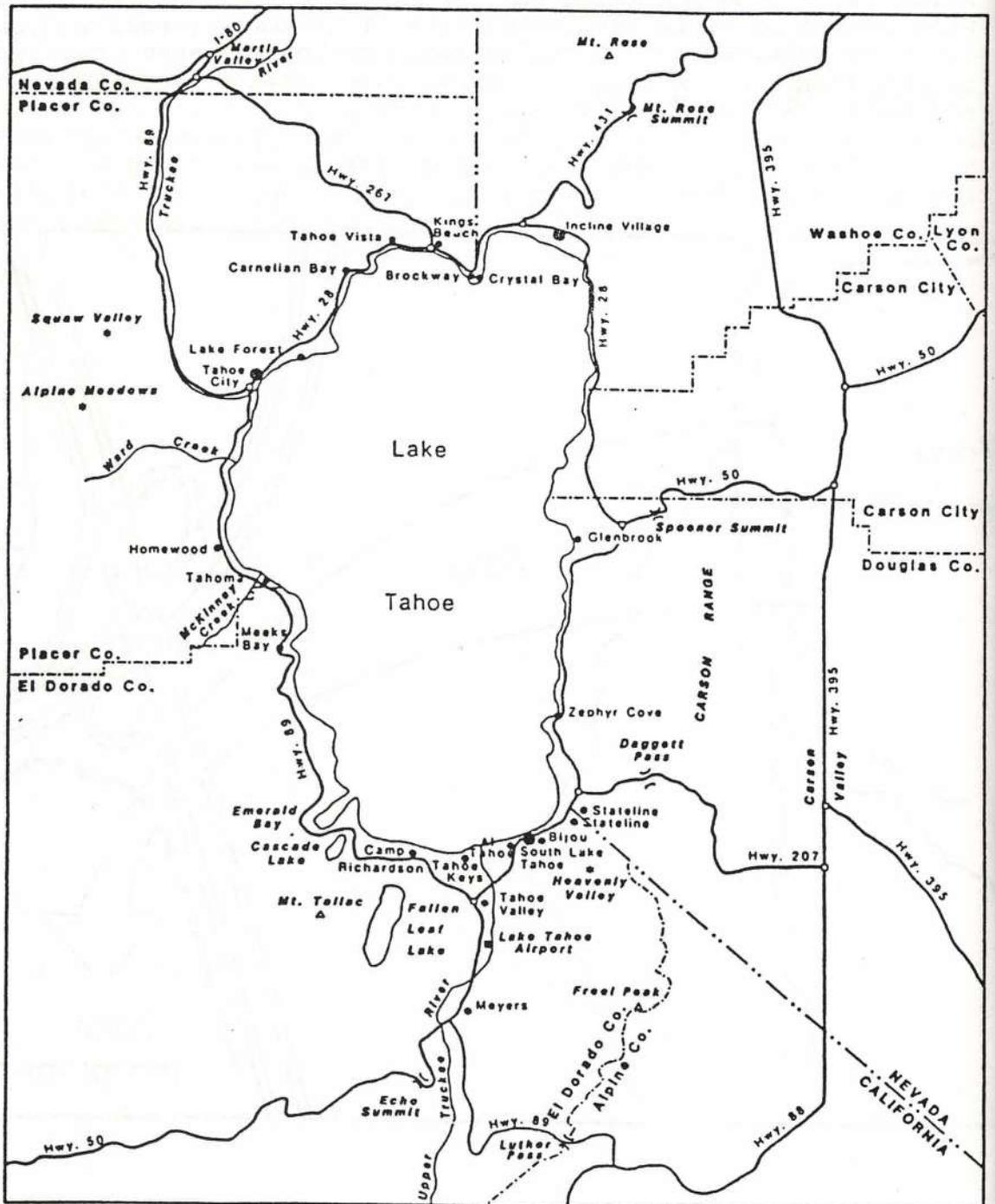
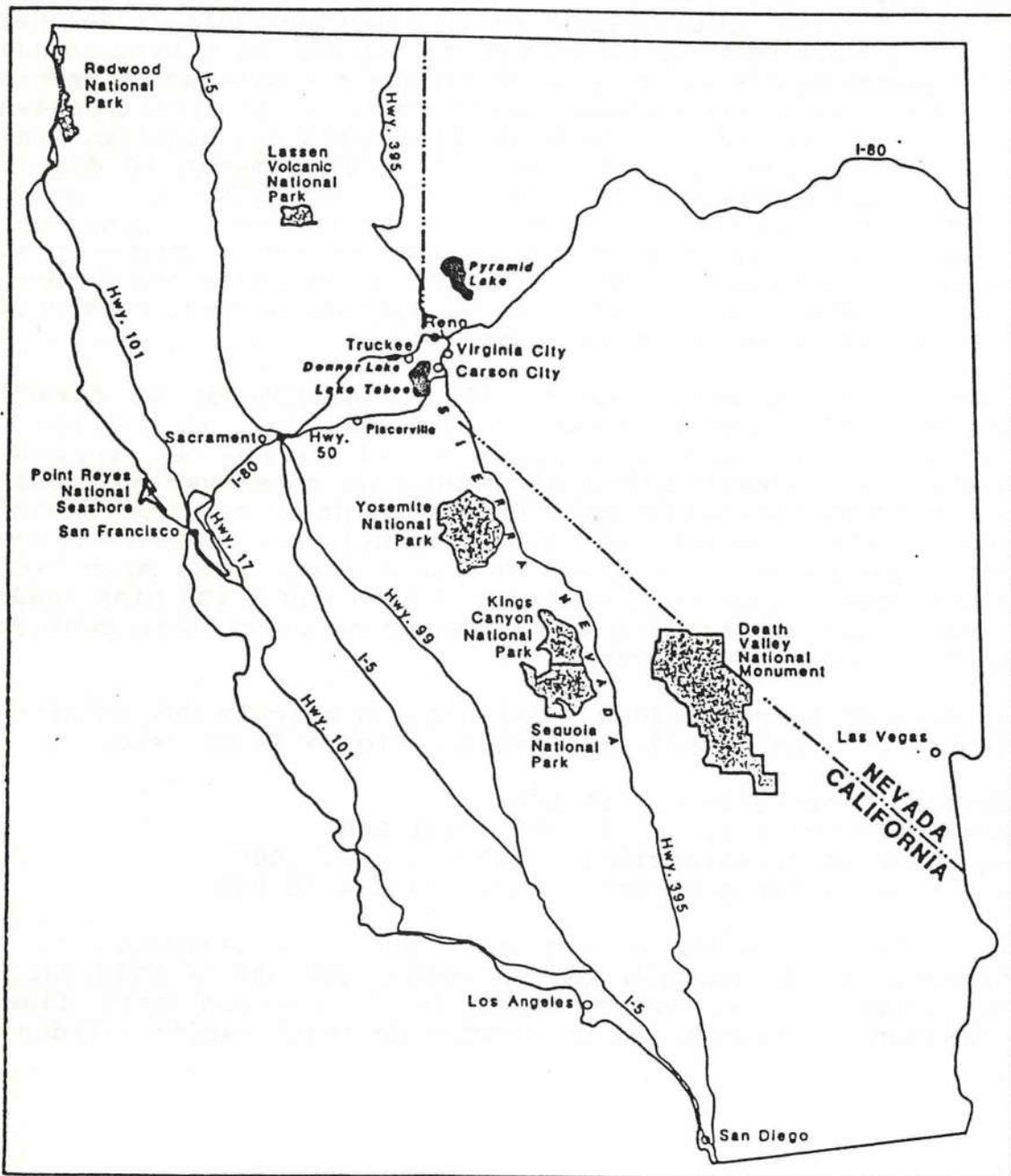


Figura 3

La Cuenca Tahoe

El Lago Tahoe y su situación en relación con California y el oeste de Nevada.

Fuente: Strong (1984)



APÉNDICE A

Ejemplo de valores de una propiedad residencial
y de sus derechos de urbanización transferibles¹

Para construir una residencia en la Cuenca Tahoe, el dueño de una parcela debe contar con tres elementos: asignación de residencia familiar, derecho de urbanización, y suficiente tierra apta para ser cubierta.

El caso que se cita a continuación se refiere a una propiedad en una zona ambiental en un curso de agua de la zona hidrológica de Upper Truckee. La parcela tiene 1 DUT y 1.400 pies cuadrados de superficie cubierta existente. El propietario, como dueño de una parcela con esas características, reúne los requisitos para participar en la lotería anual de asignaciones. El 31 de enero de 1996 se llevó a cabo la lotería en el Condado El Dorado en la cual participaron 88 dueños de propiedades que solicitaban asignaciones, 16 de los cuales las recibieron por medio de la lotería, mientras que otros 16, incluido el dueño de la parcela en cuestión, quedaron en lista de espera por si alguno de los primeros 16 decidía no utilizar su asignación.

El dueño de la parcela de la referencia tiene cuatro posibles fuentes de ingresos: la venta del DUT, la venta de sus derechos de superficie cubierta, la venta de la asignación para construir (si la recibe) y la venta de la propiedad.

Si desea ser un remitente de DUT, transfiriendo el derecho de urbanización a otro lote para unidad familiar, su parcela sería incluida en el cinturón verde y en el título de propiedad se registraría una servidumbre permanente de conservación. Ese lote pasaría a tener atractivo para los dueños de propiedades adyacentes porque ofrecería espacio abierto adicional y reclusión, así como 50 pies de propiedad a lo largo del Lago Tahoe. Se eliminaría la vivienda que existe en la actualidad (con sus 1.400 pies cuadrados de superficie cubierta) y los derechos de superficie cubierta se transferirían a otro terreno.

Una firma de bienes raíces local hizo un cálculo del valor de los derechos de urbanización del propietario de la parcela:

1 derecho transferible:	\$1.500
Superficie cubierta:	\$7.000 a \$11.200
Asignación de construcción:	\$15.000 a \$25.000
Parcela de cinturón verde:	\$75.000 a \$ 90.000

Por lo tanto, cuando se computan todos los derechos, el valor potencial de la parcela oscila entre \$98.500 y \$127.700. En comparación con el valor total de la parcela para fines de recreación --\$100.000, estos derechos de urbanización basados en el

mercado constituyen una aproximación acertada del valor actual de mercado de la tierra.

Para poder construir, el comprador (o receptor) del DUT deberá tener en la parcela receptora suficientes derechos de superficie cubierta y de asignación para construir. El comprador también recibe 3 unidades de prima por haber comprado el DUT, que ha demostrado ser un incentivo importante en la zona de Tahoe.

El precio de compra de la parcela en 1977 había sido de \$31.150. Es difícil calcular el valor potencial de urbanización antes de que se iniciara la acción ambiental a mediados de los años ochenta. No obstante, dado que esta parcela era demasiado pequeña en primer lugar como para ser subdividida, la posibilidad es que el mayor beneficio de urbanización que se podría haber adquirido hubiera sido el equivalente a la construcción de una vivienda de lujo. Probablemente la máxima ganancia actual (\$127.000) es inferior, no obstante lo cual representa un rendimiento importante de la inversión original.

¹ Información suministrada por Johnson-Perkins & Associates, firma evaluadora y consultora sobre bienes raíces de Zephyr Cove, Nevada.

REFERENCIAS

- Collins, Beryl y Emily Russell. 1988. Protecting the New Jersey Pinelands: A New Direction in Land Use Management. Rutgers Univ. Press.
- Chesapeake Bay Critical Areas Commission. 1986. Transferable Development Rights: An Analysis of Programs and Case Law, Guidance Paper No. 2.
- Davis, Raymond G. 1970. Regional Government for Lake Tahoe: A Case Study. UC Institute of Governmental Affairs. Davis, CA.
- Getzels, Judith y Martin Jaffe. 1988. Zoning Bonuses in Central Cities. American Planning Association. Chicago, IL.
- Glickfeld, Madelyn y Sonia Jacques, Walter Kieser y Todd Olson. Ecosystem Management: Implementation Techniques and Strategies for Conservation Plans. *Land Use and Environment Forum*, Invierno de 1995.
- Goldstein, Joan. Environmental Decision Making in Rural Locales: The Pine Barrens. Praeger Publishers. New York.
- Gottsegen, Amanda Jones. 1992. Planning for Transfer of Development Rights: A Handbook for New Jersey Municipalities. Burlington County Board of Chosen Freeholders. Mount Holly, NJ.
- Fischel, William. 1990. Do Growth Controls Matter? Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA.
- . 1990. Private Markets, Public Decisions: An Assesment of Local Land Use Controls for the 1990s. *Land Economics*: Vol. 66, No. 3.
- Hahn, Robert W. 1995. Getting More Environmental Protection for Less Money: A Practitioner's Guide. *Oxford Review of Economic Policy*: Vol. 9, No. 4.
- James, Franklin J. y Dennis E. Gale. 1977. Zoning for Sale: A Critical Analysis of Transferable Development Rights Programs/Land Use Series. The Urban Institute. Washington, D.C.
- Keynes, John Maynard. 1933. Economic Possibilities for Our Grandchildren. En *Essays in Persuasion* (370).
- Kozlowski, J. y G. Hill. 1993. Towards Plannig for Sustainable Development: A Guide for the Ultimate Environmental Threshold Method. Avebury. Aldershot, U.K.
- Mann, Charles y Marl L. 1995. Noah's Choice: The Future of Endangered Species. Alfred A. Knopf. New York.

- Maryland-National Capital Park and Planning Commission. 1980. Functional Master Plan for the Preservation of Agriculture and Rural Open Space in Montgomery County. Silver Spring, MD.
- . 1992. The Transferable Rights Development Program for the Preservation of Agriculture and Rural Open Space. Silver Spring, MD.
- Maryland Office of Planning/Robert McNamara. 1995. Managing Maryland's Growth: Models and Guidelines. Flexible and Innovative Zoning Series: Transferable Development Rights.
- Mason, Robert J. 1992. Contested Lands: Conflict and Compromise in New Jersey's Pine Barrens. Temple Univ. Press. Philadelphia.
- Montgomery County Planning Board. 1990. Plowing New Ground: Questions and Answers, Agricultural and Rural Open Space Program. Silver Spring, MD.
- Montgomery County Zoning Ordinance, Section 59-A-2.1. Transferrable (sic) Development Rights.
- Nelson, Robert H. 1977. Zoning and Property Rights: An Analysis of the American System of Land Use Regulation. MIT Press. Cambridge, MA.
- Panayotu, Theodore. 1992. Green Markets. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Pizor, Peter J. 1986. Making TDR Work: A Study of Program Implementation. *Journal of the American Planning Association*. Primavera de 1986.
- Pinelands Commission of New Jersey. 1985. The Pinelands of New Jersey.
- . 1988. A Summary of the Pinelands Plan.
- Pruetz, Rick. 1993. Putting Transfer of Development Rights to Work in California. Solano Press Books. Point Arena, CA.
- Rigby, Christopher. 1988. Transferable Development Rights: Preserving Agricultural Land on the Urban Fringe. *Land Trusts' Exchange*. Primavera de 1988.
- Roddewig, Richard J. y Cheryl A. Inghram. 1987. Transferable Development Rights Programs. American Planning Association, PAS 401. Chicago, IL.
- Schiffman, Irving. 1989. Alternative Techniques for Managing Growth. UC Press. Berkeley, CA.
- Strong, Douglas H. 1984. Tahoe: An Environmental History. Univ. of Nebraska Press. Lincoln.

Tahoe Regional Planning Agency. Entrevistas telefónicas de la autora con Gordon Barrett, Febrero-marzo de 1996.

----- Evolution memo on the history of TRPA and Transfer Programs. Documento de información pública. 1995.

Urban Land Institute. 1991. The Reality of TDR. *Urban Land*: septiembre, 34-35.

William, Prentiss. 1986. Transferable Development Credits. California Coastal Conservancy.

Winter, Paul. 1994. Planning and Sustainability: An Examination of the Role of the Planning System as an Instrument for the Delivery of Sustainable Development. *Journal of Planning and Environmental Law*: Octubre, 883-900.

Wolf, Peter. 1981. Land In America: Its Value, Use and Control. Pantheon. New York.

York, Marie. 1989. Encouraging Compact Development in Florida. Publicado al amparo de Star Grant 88-053 por Florida Atlantic University/Florida International University Joint Center for Urban and Environmental Problems. Fort Lauderdale, FL.

