



Lecciones sobre el Planeamiento y el Financiamiento de Nuevas Líneas Ferroviarias en Grandes Ciudades. El Caso del Metro de Washington D.C.

El metro de Washington DC constituye un ejemplo emblemático en Norte América acerca del grado de participación del estado en la creación y desarrollo de un sistema ferroviario. El propósito de esta Nota es describir y analizar la estrategia y las acciones de las autoridades que lideraron la creación del metro de Washington D.C. para apropiarse de parte de la renta generada por los nuevos proyectos inmobiliarios asociados a la creación de la línea, y cómo uno de los gobiernos locales (condados) atravesados por las nuevas líneas, el de Arlington, en el estado de Virginia, hizo todo lo correcto para crear una “visión” de la transformación urbana que podría lograrse como consecuencia de la construcción del nuevo metro, y ponerla en práctica.

Antecedentes

El crecimiento que ha tenido lugar alrededor del metro de Washington, en el último cuarto de siglo, no ha tenido lugar en ningún otro lugar de Estados Unidos. Entre 1980 y 1990 el 40% del crecimiento inmobiliario para oficinas y comercio de la región tuvo lugar a distancia caminable (*walking distance*) de una estación del metro. El hecho de que las inversiones en el metro coincidieran con un período de fuerte crecimiento económico (fines de los '70 y los '80 en que en el área metropolitana de Washington DC se crearon más empleos que en ningún otro lugar de Estados Unidos), contribuyó significativamente a “conducir” el crecimiento hacia los corredores servidos por el metro. Este hecho, sumado a las restricciones en el uso del suelo en la ciudad de Washington, corazón de la región (limitando la construcción de edificios en altura), desplazó el crecimiento hacia las áreas suburbanas vecinas servidas por el ferrocarril¹.

En varios lugares del mundo, las agencias “cercanas” a las empresas ferroviarias recapturan parte del valor generado por los desarrollos inmobiliarios próximos a los proyectos ferroviarios nuevos, participando activamente en desarrollos inmobiliarios conjuntos con el sector privado. En la región metropolitana de Washington, la Washington Metropolitan Transportation Authority (WMATA), que sirve a 6 millones de habitantes en las jurisdicciones de Washington D.C., Virginia y Maryland, y opera el

Participaron en la elaboración de esta Nota

Autor: Jorge Kohon (consultor).

Coordinación de la Nota:

Rodolfo Huici y Pablo Guerrero (Sector de Infraestructura y Medio Ambiente, División de Transporte, INE/TSP); y Lorena Rodríguez Bú (Sector de Conocimiento y Aprendizaje, División de Gestión de Conocimiento, KNL/KNM).

¹ Robert Cervero, “Urban Development on Railway-Served Land”, presentación durante la Semana Sectorial de Transporte 2009 BID-INDES, San Pablo, Noviembre de 2009.



Metro de Washington, D.C.

metro y los servicios de buses, ha sido agresiva en tratar de capturar parte del valor generado por el proyecto del metro. El pro activismo de la WMATA es responsable de una parte sustancial de esos resultados, tomando la iniciativa en proyectos de desarrollo inmobiliario próximos a las estaciones en vez de esperar las propuestas de los desarrolladores inmobiliarios.

Resultados a la Fecha

El mayor beneficiario del “derrame” hacia las afueras de Washington DC fue el condado de Arlington, un ejemplo en cuanto a la creación de una visión y la puesta en práctica de las

adecuadas herramientas para ejecutarla. El condado llevó a cabo un esfuerzo que involucró a actores relevantes de la comunidad local e incluyó acciones direccionadas a proveer mejor infraestructura a las estaciones ubicadas a lo largo del metro. Así, logró que cinco de las estaciones de la Línea Naranja (Orange Line) del metro de Washington ubicadas en el condado presenten hoy torres de mediana y elevada altura y un conjunto de actividades comerciales diversificadas a su alrededor. Desde 1970 se agregaron alrededor de 1.5 millones de m² de espacio para oficinas, miles de habitaciones de hoteles y 18.000 nuevas unidades de viviendas, convirtiendo la zona en un área de vibrante actividad económica. Una decisión política

adicional del gobierno federal, en el sentido de imponer que las oficinas del gobierno federal deben estar ubicadas cerca de las estaciones, favoreció la consolidación.

La transformación del condado de Arlington fue el resultado de un trabajo ambicioso y enfocado de planeamiento e inversión. Cuando se estaban desarrollando los planes para la creación del metro, Arlington entendió que su llegada generaba una oportunidad sin precedentes para el crecimiento futuro y diseñó varias estrategias (mejoras en infraestructura, una zonificación conveniente, ofrecimientos de desarrollos) para atraer inversiones privadas alrededor de las estaciones. Se elaboraron planes para el condado y para el área de las estaciones en relación al uso del suelo esperado, de configuraciones de densidad y de los sistemas de circulación. Se modificó la zonificación, y los desarrollos que cumplían con los nuevos requerimientos podían llevarse adelante sin ningún tipo de entorpecimientos.

El resultado de haber alentado y concentrado el desarrollo se refleja en la utilización del transporte público que presenta Arlington: el 39% de los residentes en el área de influencia del corredor se desplazan a sus trabajos en transporte público, uno de los porcentajes más elevados en Estados Unidos. El empleo de transporte público es el doble del que realizan los restantes residentes del condado que se encuentran fuera del área de influencia del metro. Uno de los resultados positivos de haber promovido un desarrollo "mixto" (residencial y de oficinas-comercial) a lo largo del corredor del metro es que ha equilibrado la creación de empleos con la llegada de residentes, lo que a su vez ha producido, para el metro, tráfico balanceado en las dos direcciones: la entrada y salida de pasajeros a las estaciones del condado es prácticamente similar tanto en las hora-punta, como fuera de éstas.

Lecciones Aprendidas y recomendaciones

La revisión de lo actuado al crearse el metro de Washington DC permite extraer lecciones que se resumen a continuación:

- a) **Las agencias proactivas, "cercanas" a las empresas ferroviarias, pueden recapturar parte del valor agregado por los desarrollos inmobiliarios próximos a los proyectos ferroviarios nuevos al participar activamente en desarrollos inmobiliarios conjuntos con el sector privado.**

En la región metropolitana de Washington, la WMATA, que opera el metro y los servicios de buses, ha sido agresiva en tratar de recapturar parte del valor inmobiliario generado por el proyecto del metro. La WMATA tomó la iniciativa en generar proyectos de desarrollo inmobiliario próximos a las estaciones. Los valores de ingreso incremental para el metro logrados por las actividades inmobiliarias tienen niveles del orden del 5%, más reducidos y muy alejados de los alcanzados en, por ejemplo, Tokio² pero indicativos de que, bajo las condiciones apropiadas, las inversiones ferroviarias y el desarrollo inmobiliario asociado mejoran la salud financiera de los metros y contribuyen positivamente a estructurar las ciudades y regiones metropolitanas.

- b) **Acompañar el proceso de creación de un nuevo metro con propuestas que busquen apropiarse de una parte de la renta inmobiliaria generada, exige reformas institucionales.**

Las acciones para llevar adelante los desarrollos conjuntos han tenido lugar

² En Tokio las compañías ferroviarias alcanzaron rentabilidades del orden del 50-70% en los desarrollos inmobiliarios.

fundamentalmente en países desarrollados pero no hay razones para que no se puedan replicar esas experiencias en Latinoamérica. Un listado posible de acciones para replicar la experiencia del Área Metropolitana de Washington es el siguiente:

- Realizar las reformas institucionales que conducen a la creación de un departamento de desarrollo inmobiliario en la agencia que promueve el proyecto. La creación, al mismo tiempo, de una agencia de planeamiento urbano y diseño urbano en la ciudad (o condado en este caso) a ser servida, asegura que los nuevos proyectos inmobiliarios sean de alta calidad, amistosos con los peatones y los vecinos, y arquitectónicamente integrados. Los individuos que integran el nuevo departamento deben provenir del sector privado de manera de darle una clara orientación comercial al tratamiento del tema.
- Creado el departamento de desarrollo inmobiliario, se le deben proveer los recursos para acumular terrenos alrededor de las futuras estaciones ferroviarias. La compra de terrenos se debe producir al comienzo del proceso de definición de la nueva línea, de manera que las adquisiciones tengan lugar antes de que la información sobre el nuevo ferrocarril tome estado público y los precios de la tierra se encarezcan.
- Luego de contar con el “portafolio” de tierras, se debe contratar una firma consultora en desarrollos inmobiliarios para evaluarlas, categorizando las tierras y los derechos aéreos en base a su potencial de desarrollo. Otros actores de la región tales como planificadores urbanos y otros representantes importantes de la

comunidad deben ser involucrados en el proceso de manera de contar con el consenso necesario para introducir las regulaciones en materia de uso del suelo y zonificaciones que sostengan al proyecto.

- Inmediatamente después se deben solicitar propuestas de desarrolladores privados, quienes tendrán a su cargo las inversiones y construcciones.

c) El sistema impositivo puede contribuir a que los gobiernos locales capturen parte del valor generado por las inversiones en metros y ferrocarriles.

Bajo las condiciones adecuadas, los gobiernos locales de otras geografías también pueden capturar parte del valor generado por las inversiones en metros y ferrocarriles a través del sistema impositivo. Muy posiblemente no haya mejor manera de medir el impacto causado por un nuevo proyecto ferroviario que por la variación que tiene lugar en el precio de las propiedades. El menú de las opciones más habituales es el siguiente:

- Impuestos a las Mejoras. Se aplica a aquellas propiedades que reciben beneficios directos de las inversiones ferroviarias. En la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, está vigente el denominado “Fondo Permanente para la Ampliación de la Red de Subterráneo” al que aportan todos los inmuebles que se ubican a una distancia de hasta 400 metros de una nueva estación de metro. El impuesto puede aplicarse por un plazo máximo de 5 años y no puede superar el 25% del impuesto municipal a la propiedad aplicado regularmente. El fondo también se alimenta de un impuesto adicional del 10% a las patentes de los vehículos automotores



Metro de Washington
interior de coche.

registrados en la ciudad y del 5% al resto de los inmuebles. El fondo recauda entre 40 y 50 Millones de US\$ por año.

- Financiamiento basado en el Incremento de Impuestos (*Tax Increment Financing*). Dirige el incremento de los impuestos a la propiedad (y en algunos casos, del impuesto a las ventas) que tiene lugar en un distrito beneficiado por las nuevas inversiones ferroviarias, a ese mismo distrito, para realizar inversiones y revitalizarlos. Este tipo de impuesto se aplica en la ciudad de Chicago y en el estado de Pennsylvania en Estados Unidos.
- Cargo por Impacto (*Impact Fee*). Es un impuesto sobre los nuevos desarrollos inmobiliarios. A diferencia del Impuesto a las Mejoras, sólo se cobra a los nuevos proyectos. Se aplica, por ejemplo, en la ciudad de San Francisco, Estados Unidos, para la operación y

el mantenimiento de los servicios de transporte público financiados por la ciudad. También se ha empleado para el desarrollo de carreteras y puentes en distintas ciudades de países en desarrollo (El Cairo, Ciudad del Cabo, Estambul). Sus críticos señalan que sólo las áreas de mayor desarrollo pueden adoptarlos ya que constituyen un costo adicional y, en consecuencia, un freno a la implementación de nuevos proyectos.

Conclusión

La realización de proyectos ferroviarios nuevos de pasajeros en las grandes ciudades enfrenta, usualmente, dificultades de financiamiento dado que los ingresos directos por venta de pasajes a ser generados por los usuarios del sistema muchas veces no sólo no cubren los costos de capital sino que a veces tampoco cubren la totalidad de los costos de operación. Una

de las alternativas para reducir las exigencias de financiamiento sobre las agencias públicas es capturar parte del valor agregado por los nuevos desarrollos inmobiliarios próximos a las nuevas estaciones ferroviarias participando activamente en desarrollos inmobiliarios conjuntos con el sector privado. Esa apropiación requiere reformas institucionales para dotar a la agencia que impulsa el proyecto ferroviario de capacidades nuevas, de las que seguramente carecía antes de decidirse su ejecución.

La creación de un nuevo sistema ferroviario es, también, una oportunidad de re-creación y re-inversión para los gobiernos locales que se encuentran a lo largo del nuevo desarrollo, generándoles oportunidades históricas de rediseño y crecimiento. En ciertas circunstancias, esas oportunidades se dan en un contexto económico favorable como en el caso de la ciudad de Washington.

Cuando esas oportunidades se aprovechan mediante un trabajo cuidadoso de planeamiento e inversión, involucrando también a actores relevantes de la comunidad local se pueden obtener resultados exitosos como los descritos en el condado de Arlington.

Acrónimos

WMATA Washington Metropolitan
Transportation Authority

Referencias

Robert Cervero, "Urban Development on Railway-Served Land", presentación efectuada durante la Semana Sectorial de Transporte 2009 BID-INDES, San Pablo, Noviembre de 2009.

Contactos en el Sector de Conocimiento y Aprendizaje (KNL/KNM)

Elba Luna

elbalu@iadb.org

Lorena Rodríguez Bu

lorenar@iadb.org

Lina Salazar

linas@iadb.org

