

**TRANSFERENCIA DE DERECHOS INMOBILIARIOS
EN LOS ESTADOS UNIDOS:
LA EXPERIENCIA DE DOS JURISDICCIONES***

Terrence D. Moore

Los derechos de desarrollo inmobiliario transferibles —se señala en este estudio— son un instrumento de regulación del uso del suelo que puede utilizarse para preservar el patrimonio arquitectónico de una comunidad, sus suelos agrícolas y las áreas ambientalmente sensibles, sin que ello se traduzca en expropiaciones indebidas a los propietarios de estos recursos, ni en un desembolso extraordinario de fondos públicos. Los dueños de propiedades con esas características reciben derechos inmobiliarios transferibles por un monto, en principio, equivalente a las ganancias potenciales atribuibles al desarrollo de edificaciones o urbanizaciones en esos terrenos o sitios. Posteriormente, estos derechos se pueden utilizar en desarrollos inmobiliarios ubicados en otras áreas, generalmente mediante un permiso para aumentar la densidad o el coeficiente de constructibilidad más allá de lo que autorizan las normas vigentes. Estos derechos pueden

TERRENCE D. MOORE, Director Ejecutivo de New Jersey Pinelands Commission, entidad que vela por la preservación ambiental y tierras de uso agrícola de la Reserva Nacional de Pinelands, en el estado de New Jersey.

* Trabajo presentado en el seminario “Transferencia de derechos de desarrollo inmobiliario”, que se llevó a cabo en el Centro de Estudios Públicos el 18 de junio de 1998. Traducido del inglés por *Estudios Públicos*.

ser transados en el mercado, de modo que su dueño original no es necesariamente el responsable de darle un uso. El autor de este estudio describe las características de este instrumento, los requisitos para su buen funcionamiento y nos narra dos experiencias en Estados Unidos donde estos derechos han tenido una aplicación concreta.

INTRODUCCIÓN

Hay programas de derechos inmobiliarios transferibles (DIT) en ciento siete jurisdicciones de los Estados Unidos (Pruetz, 1997). Asimismo, los DIT son importantes elementos de planificación en cuatro programas administrados por entidades regionales, los que conciernen, respectivamente, a la Reserva Nacional de Pinelands (New Jersey), a la Costa de California, al Lago Tahoe y a Pine Barrens (Long Island). La mayoría de estos programas de DIT se usan para proteger tierras agrícolas, pero varios están dirigidos a preservar el espacio abierto o tierras ambientalmente vulnerables (American Farmland Trust, 1997). Si bien los DIT son, desde comienzos de la década de 1980, una herramienta de manejo territorial cada vez más asequible, no siempre han sido exitosos. Esto se debe principalmente a problemas de diseño, expectativas no razonables, dificultades legales, o a la ausencia de una importante presión de crecimiento poblacional que favorezca la comercialización de los DIT (Siemon, 1990). Sin embargo, muchos programas operan en forma exitosa y están logrando algunos de los objetivos para los cuales fueron creados. Entre ellos, los dos más notables comenzaron a aplicarse en 1980 en el condado de Montgomery, en Maryland, y en la Reserva Nacional de Pinelands, en New Jersey. En el programa del condado de Montgomery el objetivo ha sido proteger terrenos agrícolas que experimentan una presión de desarrollo urbano o inmobiliario. En Pinelands, el programa trata de proteger tierras agrícolas destinadas a cultivos convencionales y especializados (arándanos y *cranberries*) y recursos ecológicos únicos en el Área de Preservación de la región.

Los DIT consisten en un proceso mediante el cual los derechos de desarrollo inmobiliario se separan legalmente de aquellas propiedades que las autoridades han determinado proteger y se transfieren a propiedades donde se considera apropiado o deseable un mayor nivel de desarrollo inmobiliario. Una vez separados tales derechos, las propiedades que los

originaron quedan restringidas en sus posibilidades de desarrollo futuro. Se permite, a cambio, que las propiedades que reciben los DIT se desarrollen a densidades mayores o se destinen a usos distintos de los normalmente contemplados. La separación del uso de los derechos inmobiliarios genera un intercambio monetario entre el que compra los derechos adicionales y el dueño de la propiedad cuyo desarrollo futuro ha sido restringido. En algunos programas se ha establecido un banco de DIT para facilitar los traspasos, establecer cuentas para transacciones, otorgar préstamos respaldados en el valor de los DIT, y comprar, en situaciones difíciles, DIT para su venta futura.

Los DIT son un instrumento adicional que pueden contemplar las actuales estrategias de planificación, con el fin de que los suelos tengan un desarrollo eficiente y para proteger terrenos de alto valor público. Estos últimos pueden incluir terrenos agrícolas, espacios abiertos, terrenos pantanosos, hábitat de especies en peligro de desaparecer, bosques, áreas costeras, áreas verdes o con valor paisajístico, cuencas o recursos culturales e históricos. Los programas de DIT pueden adaptarse a casi cualquiera situación donde se deseen o requieran alternativas a la adquisición pública directa de estos recursos. La única condición es que exista un mercado viable para la venta de estos derechos.

HISTORIA

Los primeros programas de DIT se limitaron a centros urbanos y se enmarcaron principalmente en espacios geográficos pequeños y definidos (Johnston y Madison, 1997). La primera vez que se usaron DIT en los Estados Unidos fue en 1916, en la Ciudad de Nueva York. Allí, una ordenanza de zonificación permitió que los dueños de sitios vendieran sus derechos de espacio aéreo no usados a los propietarios de sitios adyacentes, quienes, de esa manera, podían exceder los requisitos especificados de altura y retallo (Giordano, 1988). Más adelante, el programa de la Ciudad de Nueva York fue ampliado para permitir ventas de derechos a terrenos no contiguos, con el fin de desarrollar y proteger el distrito costero y para conservar hitos históricos (Giordano, 1988). Chicago también permitió traspasos dentro de un distrito predefinido (Costonis, 1973). Iniciativas más recientes se han emprendido en Denver, Seattle y San Francisco (Roddewig e Inghram, 1987).

Como ha ocurrido en casi todos los casos que afectan la regulación del uso del suelo y el derecho de propiedad en los Estados Unidos, los

programas de DIT en la Ciudad de Nueva York fueron examinados por los tribunales de justicia. El primer caso involucró dos parques pequeños de propiedad privada, potencialmente urbanizables, que se habían rezonificado para evitar la construcción de edificios de departamentos. La rezonificación autorizó el traspaso de derechos inmobiliarios desde estos terrenos a cualquier sitio en Manhattan con una superficie de por lo menos 30.000 pies cuadrados (2.790 metros cuadrados). El dueño de las propiedades impugnó la rezonificación sosteniendo que ésta era inconstitucional al no contemplar el pago de una justa compensación. La Corte de Apelaciones de Nueva York estuvo de acuerdo con el reclamo del dueño de las propiedades, debido a que el valor y la posibilidad de venta de los derechos de transferencia creados por la ordenanza eran inciertos. Sin embargo, confirmó la legalidad general de los DIT (*Fred R. French Investing Co. v. City of New York*, 39 N.Y.S.2d 587 [1976] cert. negado 429 U.S. 990 [1976]).

El segundo caso, y el más importante, involucró al Grand Central Terminal, edificio declarado monumento histórico de la Ciudad de Nueva York. En 1968, la Comisión Urbanística de la Ciudad modificó su programa de DIT para permitir la venta de derechos inmobiliarios a sitios que estaban a varias manzanas de distancia. Con esta medida se buscaba reducir la pérdida pecuniaria ocasionada a los dueños de monumentos históricos. Penn Central Transportation Company, el dueño, pidió un permiso para construir un edificio de oficinas sobre el terminal existente. La Comisión de Monumentos Históricos de la Ciudad de Nueva York negó el permiso porque estimaba que el desarrollo resultaría lesivo para este hito arquitectónico. Penn Central inició un juicio reclamando que se trataba de una expropiación inconstitucional. La Corte Suprema de los Estados Unidos defendió el reglamento. Aunque no se refirió directamente a la legalidad de los DIT, señaló que esos derechos “indudablemente mitigan los perjuicios financieros que la ley ha impuesto a los querellantes, y por ese motivo deben tomarse en cuenta al considerar el impacto de la reglamentación” (*Penn Central Trans. Co. v. New York City*, 438 U.S., en 137).

La idea de usar DIT para preservar terrenos rurales, o que están urbanizándose rápidamente, ayudando así a impedir la expansión urbana y a canalizar el crecimiento a lugares más apropiados, no aparece con frecuencia en la literatura sino hasta comienzos de la década de 1970 (Chavooshian, Norman y Neiswand, 1973). En el Centro de Estudios Ambientales de la Universidad de Rutgers, un pequeño grupo que exploraba alternativas para un desarrollo urbano más comprimido comenzó a defender el uso de DIT como un método para conservar suelos de uso agrícola y espacios abiertos (Chavooshian y Neiswand, 1976). Paralelamente, se estaban artícu-

lando los fundamentos y principios legales de los DIT como mecanismo de preservación histórica. Al mismo tiempo, en los Estados Unidos comenzaba a generarse una mayor conciencia de los problemas ambientales, y los planificadores urbanos empezaron a incorporar a su léxico la protección de los recursos naturales. Se abogaba por nuevos conceptos que permitirían que los proyectos de desarrollo inmobiliario individuales y los planes reguladores regionales y comunales tuviesen un diseño más armónico desde el punto de vista ambiental (McHarg, 1969). Sin embargo, sólo hacia fines de la década se considerarían los DIT en los programas de planificación urbana de zonas afectadas por una urbanización acelerada.

LOS ELEMENTOS DE LOS DIT

Los elementos de un programa de DIT son relativamente pocos y, a primera vista, fáciles de comprender. La complejidad de cada programa se relaciona directamente con el ambiente sociopolítico dentro del cual es concebido y puesto en funcionamiento. Entre los factores principales que afectan su complejidad y éxito están los objetivos que el programa se ha propuesto, las expectativas financieras (reales o percibidas) de los propietarios, antes y después de la implementación del programa, y el nivel de apoyo público para proteger los sitios que se desea preservar. Esto último debe combinarse con el apoyo, o aquiescencia, que recibe la idea de aumentar la intensidad de desarrollo de los lugares elegidos para el crecimiento urbano. Otros factores de importancia similar, y a veces mayor, son el régimen de planificación global del cual el programa es parte, las presiones de crecimiento urbano que afectan su operación, los métodos de implementación, las facultades legales de la agencia reguladora y los mecanismos de apoyo que se emplean para alimentar su éxito.

Un encargado local (Gottsegen, 1992) ha señalado que un programa de DIT contiene los siguientes elementos básicos:

1. un área de emisión;
2. un área de recepción;
3. los DIT mismos, y
4. el plan de manejo de crecimiento que establece la estructura del programa de DIT.

El área de emisión es la localidad de valor público que se desea proteger y a cuyos propietarios se les asignan derechos inmobiliarios transferibles. Éstos suelen ser terrenos agrícolas importantes o áreas que contie-

nen recursos ambientales o ecológicos sensibles. En un programa de DIT obligatorio, las propiedades se deben destinar sólo a los usos compatibles con la preservación de aquellos lugares que se busca proteger debido a que son considerados de valor público. Por consiguiente, este programa puede anular derechos que existían anteriormente para desarrollar los terrenos con propósitos residenciales, comerciales o industriales. Un programa de DIT obligatorio, por lo tanto, no permite que haya un desarrollo estructural importante en un terreno, e incluso puede prohibirlo del todo. A su vez, requiere de la venta de DIT para que se recupere la rentabilidad financiera asociada al potencial de urbanización del terreno regulado. En un programa opcional de DIT, en cambio, el dueño de la propiedad tiene la opción de desarrollar el terreno o de separar los derechos de desarrollo para venderlos a otra localidad. Los programas opcionales, sin embargo, no ofrecen la seguridad de protección que proporcionan los programas obligatorios (Gottsegen, 1992). El valor de mercado de los DIT debe a menudo ser igual a, o exceder, las ganancias de urbanizar la propiedad para que su dueño (o dueña) se interese en venderlos, a menos que él (o ella) quiera que su terreno quede permanentemente protegido.

El área de recepción es la localidad a la que se orienta el crecimiento urbano, la que está zonificada para acomodar derechos inmobiliarios traspadados desde el área de emisión. Los urbanizadores en el área de recepción pueden utilizar los DIT para construir con mayor densidad en una propiedad, para destinar la propiedad a usos especiales que no estarían disponibles sin los DIT y para eximirse de ciertos estándares exigidos por las normas reguladoras. Los DIT pueden ser un requisito obligatorio de todo desarrollo inmobiliario, o pueden ser opcionales y actuar como un incentivo para obtener privilegios que, de otro modo, no podrían conseguirse. Las áreas de recepción pueden establecerse dentro de la misma jurisdicción que el área de emisión, por ejemplo, una municipalidad o condado, o en varias jurisdicciones contenidas en un plan regional. En los Estados Unidos, la mayor parte de los programas de DIT operan dentro de una sola jurisdicción. Casi todos ellos establecen un uso opcional de este instrumento, aunque hay excepciones donde los DIT deben usarse si se quiere urbanizar en ciertas áreas ambientalmente sensibles —por ejemplo, un hábitat que contiene especies que podrían estar en peligro de extinción—, a fin de proteger áreas del mismo tipo que son más importantes. A su vez, el canje de DIT puede ser obligatorio cuando se otorgan excepciones al cumplimiento de los estándares ambientales debido a situaciones que involucran una necesidad pública, o cuando se propone un uso no previsto en una zona de recepción, o cuando la negativa de una solicitud resultaría en un perjui-

cio específico y extraordinario (New Jersey Administrative Code 7:50-1, et. seq.).

El instrumento de los DIT, ya sea un documento oficial o simplemente el sujeto de un método de contabilidad, es lo que se transa en el mercado. Los DIT son comprados al dueño de la propiedad de emisión o, en algunos casos, a un banco de DIT. El urbanizador que recibe la aprobación para un proyecto inmobiliario en el área de recepción redime y, con ello, extingue el derecho inmobiliario transable. Una vez que los DIT se separan de la propiedad de origen o emisión, pueden cambiar de manos muchas veces antes de que se produzca el canje. Un especulador de bienes raíces, por ejemplo, puede negociar la compra de DIT, mantenerlos hasta que aumenten de valor, y en seguida revenderlos a otros, los que a su vez pueden venderlos nuevamente a una inmobiliaria que los necesita para obtener mayor densidad en un área de recepción. Los DIT pueden ser vistos como una entidad que debe ser tratada en la misma forma en que se trata el suelo en el mercado de los bienes raíces. Se compran y se venden, son objetos de especulación o inversión, y en mercados favorables finalmente se transforman en utilidad y urbanización. Su única particularidad es que también producen la protección permanente de terrenos de valor público a un costo público insignificante o nulo.

El plan regulador urbano es el vehículo dentro del cual opera el programa de DIT. Además, sirve para establecer la base legal del programa, a menudo mediante la adopción de una ordenanza de zonificación local. La clave, sin embargo, es cómo ajustar el programa de DIT a un plan global de manejo del crecimiento de las áreas protegidas y urbanizables. Y esto no solamente en el sentido de cómo se estructura un programa de DIT o cómo se define el marco legal para su implementación. Los DIT son más efectivos cuando son una de varias herramientas que se están empleando estratégicamente en un esquema de planificación mayor. Como tal, son un medio para cumplir ciertas metas de protección de recursos de valor público previamente identificados, y un mecanismo que debe usarse, junto con otros, para canalizar el crecimiento urbano hacia las localidades deseadas. Por lo tanto, los DIT deben apoyarse y ser apoyados por otros elementos de un plan vasto y completo. El potencial de crecimiento urbano es un componente crucial para la implementación exitosa de un programa de DIT. No puede haber un mercado real para la compra de derechos de desarrollo si no hay una presión adecuada de desarrollo inmobiliario o urbano. El manejo del crecimiento mediante un plan amplio genera oportunidades para identificar localidades apropiadas para el rescate de DIT, y para efectuar

los análisis del mercado de desarrollo inmobiliario que determinarán la escala del programa.

Otro ingrediente necesario para asegurar el éxito de la implementación de los DIT, y que a menudo se pasa por alto en la literatura, es el ‘elemento de apoyo’. Éste incluye contar con una infraestructura (alcantarillado, agua, etc.) que permita aumentar la densidad; programas educativos para informar a los participantes y al público sobre los beneficios de emplear DIT, y mecanismos para fomentar transacciones de DIT. La planificación de la infraestructura, y su uso como un incentivo, al darles prioridad a los usuarios de DIT en su utilización, contribuye a que el programa resulte ventajoso para la comunidad. Programas educativos bien concebidos tanto para los tenedores de DIT como para aquellos que probablemente los usarán en proyectos de desarrollo aminoran la confusión que a menudo rodea la aplicación de una nueva técnica de manejo de terrenos, e informa sobre los beneficios financieros y públicos que pueden devengarse. Otro ‘elemento de apoyo’ puede ser un banco de DIT operado públicamente y que proporcione un sistema central de contabilidad, un registro de personas interesadas en comprar o vender y promueva ‘matrimonios’ de DIT entre los dueños de propiedades del área de emisión y los empresarios inmobiliarios. Los bancos también pueden actuar como compradores de DIT en situaciones que el tenedor requiera rápidamente liquidez, y pueden revender los derechos comprados con el fin de allegar fondos para compras adicionales.

PROCESO, INTEGRACIÓN Y METAS DE LOS DIT

El proceso de transferencia de derechos inmobiliarios ocurre dentro del mercado privado, a menos que se establezca un banco de DIT administrado por una entidad pública. El papel del gobierno generalmente se limita a las funciones normales de otorgar las autorizaciones asociadas con la aprobación de urbanizaciones, y a ciertas funciones educativas para promover la comprensión del programa. El proceso de transferencia de derechos inmobiliarios es relativamente fácil de describir. En su forma más simple, el dueño de una propiedad en una área de emisión separa los derechos transferibles del terreno, y registra mediante escritura pública una restricción que prohíbe el desarrollo inmobiliario futuro del sitio. El dueño, luego, vende los DIT, a un precio negociado, a una inmobiliaria que desea construir propiedades de una mayor densidad en el área de recepción, o que busca objetivos que no podrían alcanzar sin el uso de DIT. En la fecha de la

aprobación del proyecto inmobiliario, la sociedad inmobiliaria canjea el número de DIT necesarios para lograr el aumento de densidad autorizada o el uso deseado. En ese momento, entonces, se extinguen los DIT y se completa el proceso.

Antes de diseñar un programa es importante determinar el papel que desempeñarán los DIT en el proceso de manejo del crecimiento urbano global, qué metas tiene intención de alcanzar, cómo interactuará con los otros componentes del plan, y qué métodos se usarán para revisar y actualizar el programa y evaluar su éxito. Por ejemplo, ¿debe el programa limitarse a jurisdicciones específicas o a parte de las mismas, o es factible un enfoque multijurisdiccional? ¿Será un mecanismo importante para lograr los objetivos de manejo del crecimiento urbano, o simplemente será un elemento más entre muchos otros? ¿Cómo se relacionarán los DIT con otras estrategias de adquisición de propiedades y regulación de uso del suelo? ¿El énfasis del programa de DIT será proteger una clase de terreno, por ejemplo, áreas agrícolas, o se usará para fines múltiples, incluyendo agricultura, hábitat de vida silvestre, protección de cinturones verdes, y/o recursos ecológicamente cruciales? ¿Cuál es el nivel de protección que se espera lograr con el programa? ¿El programa se destinará a una concentración específica de recursos ambientales sensibles, o se aplicará a localidades no contiguas? ¿Hay expectativas precisas, ya sea acerca de la masa de terreno o calidad de recursos protegidos, que serán monitoreadas? ¿Cuál será el proceso para asegurar que el programa pueda modificarse en caso que haya cambios en las condiciones económicas o sociopolíticas? Y finalmente, ¿hay una forma más fácil, para lograr resultados similares, que la instauración de esta técnica de manejo del suelo que a menudo no se comprende? Un análisis a cabalidad de las funciones, énfasis, escala y evaluación del programa de DIT, y de su necesidad o conveniencia, puede pavimentar el camino para un mejor diseño e implementación.

El diseño de un programa de DIT comienza en el momento en que se desarrollan las metas del programa de planificación. Al igual que en todos los programas de planificación, es más probable que los DIT tengan éxito cuando están diseñados para lograr metas bien concebidas y realistas. En los Estados Unidos, por ejemplo, a menudo los programas de DIT han sido entendidos erróneamente como mecanismos para compensar a los propietarios de terrenos por la pérdida de valor de sus propiedades a raíz de la aplicación de reglamentos restrictivos de uso del suelo. A partir de esa interpretación, a menudo los dueños de propiedades piensan que el valor de los DIT debería ser igual al del desarrollo inmobiliario que se ha perdido. Y

cuando esto no ocurre, consideran que el programa ha fracasado. Usar los DIT para obtener la compensación total de los valores inmobiliarios perdidos suele no ser realista, particularmente en un mercado motivado por la rentabilidad que se obtiene por el uso de DIT en las áreas de recepción. Una meta más realista podría basarse en el reconocimiento de que la imposición de políticas reguladoras restrictivas en una localidad (el área de emisión) a menudo crea oportunidades adicionales de rentabilidad en otra localidad (el área de recepción). Si se tiene en cuenta lo anterior, el programa podría tener como meta recapturar cierto nivel de los valores que están obteniendo los dueños de propiedades en las áreas de recepción y devolvérselos a los dueños de propiedades del área de emisión, para así anular los impactos financieros adversos que podrían ocurrir de otro modo. Ésta es una meta posible, pero que requiere una clara comprensión por parte de aquellos que están involucrados en el proceso. En las áreas de emisión que no tienen un potencial de desarrollo significativo —por ejemplo, áreas ya zonificadas en forma exclusiva para la agricultura—, la meta de un programa de DIT puede ser simplemente dar un incentivo financiero adicional a los agricultores para que coloquen sus propiedades en protección permanente, de modo que los cambios económicos o políticos futuros no alteren la disponibilidad e integridad de la base de suelos agrícolas.

Para establecer metas realistas, también es importante conocer el mercado y entender las motivaciones de los operadores. Supongamos, por ejemplo, que el objetivo es utilizar un cierto número de DIT en una nueva urbanización dentro de un período de cinco años, preservando de ese modo la cantidad correspondiente de terreno en el área de emisión. Es conveniente tener en cuenta que las inmobiliarias no estarán dispuestas a cambiar proyectos que han estado en etapa de planificación durante años, a fin de incluir en forma instantánea DIT. Con respecto a los usos del suelo y preservación de terrenos, es más realista establecer metas que se relacionan principalmente con el uso potencial que tendrían los DIT en la próxima generación de proyectos urbanísticos. Cuando se instauran nuevos programas de uso de suelos, generalmente pasan cinco a siete años antes de que éstos se hagan presente en el mercado (Siemon, 1992). Además, es fundamental entender el mercado para determinar el tipo y densidad de urbanización que efectivamente se logrará en el área de recepción. Si la presión de desarrollo es baja o si las densidades bonificadas son más altas que las preferencias del mercado, nunca se lograrán las metas relacionadas con las transacciones de DIT y con la preservación de las áreas de emisión.

El cuidado con que se definan las metas del programa en relación con la protección de los recursos previstos, expectativas de desarrollo y beneficios humanos, contribuye no sólo a una mejor implementación, sino también a una mejor comprensión y aceptación del programa.

DISEÑO DE UN PROGRAMA DE DIT

Cualquier diseño de un programa de DIT debe hacerse de acuerdo con las realidades legales, sociales, geográficas, políticas y económicas de la localidad en cuestión. Naturalmente, la principal interrogante legal es si hay facultades o una legislación que permita, en primer lugar, que el programa se realice. La factibilidad de los DIT también está determinada por los problemas constitucionales que afectan los derechos de propiedad y que restringen a las autoridades jurisdiccionales en la implementación de los programas de planificación de uso del suelo. Las actitudes públicas con respecto a la conservación y explotación de recursos a menudo determinarán si los DIT, o cualquier programa de conservación, tienen o no posibilidades de éxito. Las diferencias geográficas, a su vez, pueden dar lugar a objetivos inusuales de protección de recursos, los que pueden no ser fácilmente abordados mediante los DIT. Además, es imposible predecir si habrá o no estabilidad política en el futuro. Asimismo, los ciclos económicos pueden favorecer un esfuerzo de planificación territorial mediante el uso de DIT, o bien pueden hacerlo fracasar.

En aquellos casos en que la realidad indica que hay alguna posibilidad de éxito, un programa de DIT cuidadosamente diseñado puede ser una herramienta efectiva para el logro de objetivos de conservación y manejo del crecimiento urbano. Aunque ningún programa de DIT en los Estados Unidos es exactamente igual a otro, hay pasos comunes y generalmente aceptados en el diseño de la mayoría de los programas de DIT. Estos incluyen la participación pública, la selección de áreas de emisión y recepción, con los reglamentos necesarios para el uso del suelo en ambas áreas, mecanismos para facilitar los traspasos, monitoreo de los avances y programas educativos.

Identificar e involucrar a los actores

Esta etapa tiene por objetivo comprender e involucrar a todas las partes que podrían verse afectadas por un programa de DIT. Éstas, por cierto, incluyen a urbanizadores, intereses financieros y de las inmobilia-

rias, dueños de propiedades en áreas potenciales de emisión, defensores de recursos ambientales y funcionarios de gobierno. Muchas veces se pasa por alto que hay otros, igualmente importantes a la larga, que pueden verse afectados por el programa. Entre éstos están los residentes de áreas que pueden ser designadas para recibir DIT, y aquellos que viven en comunidades del área de emisión y que pueden sentir el impacto de una merma en la recaudación tributaria, debido a que las propiedades cuyo desarrollo futuro queda restringido pagan menos impuestos. Al diseñar un programa de DIT se debe tener gran cuidado en identificar a los actores directos y a otras partes afectadas, y planificar cómo y en qué medida éstos participarán en el diseño del programa. Aunque algunas partes finalmente no apoyen la iniciativa de establecer un programa de DIT, su participación contribuirá a una mejor comprensión pública de por qué se está realizando el programa y cómo se implementará. También ayudará a los diseñadores a identificar los aspectos que deben abordarse a medida que se inicia y prosigue con el programa.

Elección del área de emisión

Desde luego, la selección y el trazado del área de emisión están directamente relacionados con las metas de protección de recursos del programa de DIT y con el plan de manejo de crecimiento urbano dentro del cual opera. Aunque uno puede comenzar el diseño de un programa DIT seleccionando primeramente una área receptora, el objetivo principal es proteger uno o más recursos elegidos. La escala necesaria de dicha protección, por lo tanto, inicialmente determinará el tamaño y los requisitos de intensidad de desarrollo urbano del área de recepción. El análisis debe determinar cuál debe ser la masa crucial para proteger la continua viabilidad del recurso. ¿Deben protegerse todos los predios agrícolas dentro de una cierta área, o hay una agrupación lógica de terrenos que forman el núcleo agrícola que opera o que es el mínimo económicamente viable? ¿Quedan protegidos los recursos ecológicos importantes sólo cuando se cumplen los requisitos de cierta definición científica, o se necesitan terrenos adicionales para su protección y, por lo tanto, deben incluirse éstos también? ¿Cuál es el tamaño y configuración óptima de un cinturón verde alrededor de un núcleo urbanizado que dará a los residentes beneficios recreacionales y otros, propios de un entorno rural a corta distancia? Una vez que se hace la determinación de la masa crucial, pueden mapearse y designarse las áreas de emisión.

Restricción de los derechos en el área de emisión obligatoria

A menos que el programa de DIT sea voluntario, en la mayor parte de las áreas de emisión se deberán modificar las normas relativas a los usos del suelo permitidos. Esto no será necesario, claro está, en aquellos casos donde los usos que hoy se permiten son plenamente compatibles con la protección del recurso, y donde se está empleando el programa de DIT como un incentivo para promover la permanencia de la protección. En programas de DIT dirigidos a la agricultura, quedan prohibidos o se reducen en forma significativa los usos residenciales (tal vez con la excepción de la familia del agricultor y de ciertos empleados) y los usos comerciales e industriales no relacionados con la agricultura. La agricultura y ciertos usos de apoyo o accesorios constituyen el potencial de desarrollo futuro de las propiedades. En las áreas de emisión que son ecológicamente cruciales, los usos permitidos suelen quedar limitados a actividades de baja intensidad que no alteran los recursos, lo que incluye ciertas iniciativas destinadas a la recreación e incremento de los recursos, actividades educacionales y similares. A menudo los usos compatibles pueden combinarse con éxito con los de localidades cercanas donde se permite el desarrollo inmobiliario. Una empresa de ecoturismo en un pueblo cercano, por ejemplo, puede realizar programas o visitas turísticas en el área de emisión protegida.

La asignación de DIT

Hay una variedad de métodos para asignar derechos de desarrollo separables a las propiedades de la zona de emisión. Se pueden asignar en función de las capacidades de desarrollo urbano previamente permitidas, de los valores de las tierras antes y después de los DIT, de valores representativos del mismo tipo de terreno regional o, simplemente, del tamaño de la propiedad. Lo más fácil es asignar derechos de desarrollo basados en la zonificación preexistente de la propiedad de emisión. Si, por ejemplo, a la propiedad de emisión previamente se le permitía desarrollarse a la densidad de una unidad por cada cinco acres de tierra, la asignación sería un derecho de desarrollo transferible por cada cinco acres. Usando ese criterio, el dueño de la propiedad recibe, en teoría, el mismo número de derechos residenciales para vender que los que previamente podrían haberse desarrollado en el sitio.

Otro enfoque consiste en asignar derechos sobre la base de la diferencia de valor de la propiedad antes y después que tenga lugar el programa

de DIT. Este valor diferencial puede basarse en evaluaciones efectivas o usando modelos basados en información de ventas comparables y en valores de servidumbre. La asignación puede consistir en un derecho por una unidad previamente determinada de valor perdido. Este enfoque también puede intentar igualar el valor de la asignación a los precios de compra que se espera obtener de los DIT. Si el valor de una propiedad se ha reducido en una cantidad X , y los DIT se proyectan a un valor de Y , el número de derechos asignados a la propiedad será X/Y . Teóricamente, las asignaciones compensarán el valor que ha perdido el terreno debido al programa de DIT.

Un tercer enfoque es basar la asignación en los tipos de terrenos, usando para ello estimaciones de valores regionales. Los DIT se asignan, mediante distintas fórmulas, a terrenos pantanosos, a terrenos elevados, o a terrenos con laderas muy inclinadas. La teoría es que debe asignarse un número mayor de DIT a terrenos previamente urbanizables y una cantidad menor a los terrenos que tienen poco o ningún potencial de desarrollo urbano. Las diferencias en las asignaciones se pueden establecer mediante un examen de los valores de ventas recientes, a partir del cual se fija una asignación estándar para cada tipo de terreno. Por ejemplo, si las ventas regionales indican que las propiedades en terrenos pantanosos se han trasladado a aproximadamente el 20% del valor de la unidad de propiedad en terrenos elevados, recibirían un 80% menos de DIT.

También pueden asignarse los DIT usando simplemente el tamaño total de las propiedades en el área de emisión y estableciendo una fórmula arbitraria. Si el tamaño total del área de emisión es de 5.000 acres y se asigna un derecho transable a cada 10 acres de terreno, 500 DIT constituirán el *pool* que se traspasará. Aunque esta forma de operar es una de las más fáciles, hay que asegurarse de que la fórmula ofrezca el incentivo financiero necesario para que participe el dueño, y que contenga un fundamento apropiado para resistir cualquier impugnación legal que pudiera cuestionar la base de cálculo del proceso de asignación.

También es posible establecer prioridades en la asignación de derechos. Pueden adjudicarse más DIT a los casos más relevantes del recurso que deberá protegerse, como un incentivo adicional para los dueños de esas propiedades. A los terrenos que contienen hábitat de especies en peligro de desaparecer pueden asignárseles DIT adicionales por sobre los terrenos que están en la misma área, pero que se están protegiendo simplemente por valores de espacio abierto. Las tierras agrícolas con excelentes tipos de suelos pueden recibir más DIT que los predios con suelos marginales. En

estos ejemplos, mientras más alto es el valor público más derechos de desarrollo separables recibe la propiedad.

Los documentos reguladores que afecten el área de emisión deben indicar claramente el proceso de asignación, la forma en que se separarán los DIT, los restantes usos permitidos en la propiedad, si los hay, y los mecanismos legales que se emplearán para colocar las propiedades bajo protección permanente.

Selección y diseño de las áreas receptoras

La selección de las áreas receptoras es de importancia crucial para el éxito de un programa de DIT. En vista de que los DIT operan predominantemente en el mercado privado, las áreas de emisión, o las presiones de desarrollo inmobiliario dentro de ellas, son los motores que generan los trasposos efectivos que conducen a la protección permanente de recursos de valor público. Mientras mejor estén trazadas las áreas para sacar ventajas de las presiones de desarrollo inmobiliario actuales y futuras, más exitoso será el programa. Se necesita una comprensión clara del negocio de desarrollo inmobiliario, de las oportunidades de utilidades con y sin DIT, y del mercado de los diferentes tipos e intensidades de desarrollo inmobiliario, para determinar cómo se diseñará y cómo operará el programa dentro del proceso normal de desarrollo urbano. Además, es fundamental disponer de una cantidad adecuada de terreno que pueda desarrollarse y que pueda absorber por lo menos dos a tres veces la cantidad de DIT disponibles. En aquellos programas en que se les da a los urbanizadores la posibilidad de abordar proyectos a una 'densidad por derecho', o a una densidad mayor obtenida como premio por el canje de DIT, es necesario garantizar una probabilidad razonable de que habrá un 'lugar' para todos los DIT generados en el área de emisión. Se necesita un factor adicional de acomodación incluso cuando todo desarrollo inmobiliario en el área de recepción esté obligado a usar DIT. Debido a que hay diferentes modelos de posesión de la tierra, o debido a la renuencia de los dueños a ingresar al proceso de desarrollo inmobiliario, es posible que finalmente no se construya en todos los terrenos.

Los elementos del proceso de desarrollo inmobiliario que afectan el precio de venta final y la rentabilidad incluyen los costos de adquisición de los terrenos y los costos de subdivisión, el diseño (planificación, arquitectura, ingeniería y autorizaciones), la infraestructura, los costos de financiamiento, los impuestos y otros similares, y los gastos de comercialización. Los elementos de un programa de DIT que pueden resultar atractivos para

las inmobiliarias son las unidades adicionales que pueden obtenerse a un costo por unidad menor que el terreno adicional para el mismo número; las mayores utilidades, y el hecho de que ciertos costos fijos, que son necesarios para la densidad 'de derecho', no cambiarán o resultarán en costos por unidad más reducidos con la adición de las unidades. Estos últimos pueden incluir los costos del terreno, de infraestructura e incidentales, como también ciertos gastos de construcción que no se ven afectados por un aumento moderado en la densidad. El conocimiento de estos factores en el área de recepción, como también las tasas de absorción por densidades variables de desarrollo inmobiliario, ayudarán a establecer las estimaciones del valor de los DIT en el mercado.

La posibilidad que tenga el área de recepción de acomodar el desarrollo inmobiliario está en estrecha relación con lo señalado antes. Ésta debe planificarse, o dividirse en zonas, para lograr las densidades deseadas; debe contar con infraestructura adecuada (agua, alcantarillado, caminos, etc.) para soportar la futura urbanización, de modo que la construcción coincida con las presiones del mercado, y se deben llevar a cabo los trámites necesarios para obtener cualquier autorización gubernamental especial.

Fijación de densidades

Dos factores importantes afectan las densidades básicas y extras en el área de recepción. El primero es la posibilidad de comercialización de los diferentes tipos y densidades de urbanización, sobre la base de las tasas anteriores de absorción y las proyectadas. El segundo es el modelo existente de urbanización y cómo se integrará a éste la nueva urbanización. Esto suscita la interrogante de cuán diferente de los modelos de urbanización existentes se permitirá que se vea el área de recepción. La compatibilidad del diseño suele ser importante para la aceptación del programa de DIT en las áreas de recepción, tanto desde el punto de vista de la comercialización como del apoyo de la comunidad.

En vista de que el programa de DIT depende del interés de la inmobiliaria en obtener mayores densidades, es crucial la densidad base y su relación con el mercado. Si las densidades base se fijan demasiado altas, habrá poco interés en lograr densidades premiadas, ya que la demanda del mercado se satisfará con la definición de la densidad base. Por lo tanto, las densidades base deben fijarse por debajo de lo que está en demanda. Si, por ejemplo, el desarrollo típico está respondiendo a un mercado que prefiere cuatro unidades por acre, puede fijarse una densidad base de dos o tres unidades por acre, otorgando la oportunidad de usar dos DIT, o uno, para

lograr las cuatro unidades. Un mercado que responde a ocho unidades por acre puede dar lugar a una densidad base de cinco o seis, con un premio de tres o cuatro unidades adicionales. En ninguno de los ejemplos mencionados cambia significativamente el carácter de la localidad del área receptora si algunas inmobiliarias eligen construir sólo la densidad base.

También es importante determinar en qué punto del rango de densidad se hará efectiva la obligación de contar con DIT. Aunque la mayor parte de los programas imponen dicha obligación al final para las unidades extras, la obligación puede imponerse en la mitad del rango. Por ejemplo, si las unidades base y extras conjuntamente rinden seis unidades por acre, la obligación de contar con DIT puede aplicarse para la tercera y cuarta unidades, en vez de para la quinta y sexta. El mercado, por consiguiente, prácticamente obliga a usar DIT, debido a que no puede lograrse la base normal sin hacer algún uso de esos derechos. Además, esto fomenta una mayor uniformidad en el modelo de desarrollo inmobiliario del área de recepción.

Naturalmente, una área de recepción debería estar sujeta a una variedad de fórmulas de densidad, desde viviendas unifamiliares en ciertas localidades hasta densidades multifamiliares en otras. La compatibilidad de diseño se logra fijando densidades base y extras que sean apropiadas para cada localidad. El uso de DIT para sitios comerciales o industriales también puede lograrse utilizando, entre otras alternativas, relaciones de área de suelo base y extra.

Es importante que la normativa regulatoria que fija las densidades base y extra, el proceso de permisos y el tiempo y forma en que se retirarán los DIT, esté redactada con claridad para que pueda ser bien comprendida por todos y eficientemente implementada. El proceso regulatorio también debe hacerse cargo del proceso de desarrollo y de sus implicaciones financieras. Puede ser conveniente para la inmobiliaria, por ejemplo, estipular que los DIT se rescaten en cada etapa, a medida que se construye un proyecto, en lugar de todos a la vez a la fecha de la aprobación inicial. Esto permite a la inmobiliaria distribuir los costos del derecho transferible, en lugar de tener que efectuar un desembolso financiero inmediato que afecte los costos incidentales globales.

Mecanismos de apoyo de los DIT

Los elementos básicos de un programa de DIT suelen aparecer en la literatura, pero el tema de los mecanismos de apoyo a menudo se pasa por alto o sólo se trata ligeramente. En realidad, éstos pueden determinar que

un programa tenga o no éxito. Los mecanismos de apoyo pueden consistir en la provisión de la infraestructura necesaria, autorizaciones especiales, la existencia de una entidad crediticia, esfuerzos para reunir a compradores y vendedores. Las entidades gubernamentales que administran o coordinan el programa de DIT normalmente se encargan de estas iniciativas.

Tal como se indicó previamente, para cumplir con las metas del programa es crucial que el aumento de densidades de DIT esté respaldado por una infraestructura adecuada, como también lo es en cualquier plan de manejo del crecimiento urbano que busca canalizar el desarrollo en localidades apropiadas y, a la vez, proteger el espacio abierto o terrenos de valor público. Un factor prioritario en la planificación e implementación de un programa de DIT es el financiamiento adecuado de las necesidades de infraestructura. El uso de DIT se incentiva cuando los usuarios de DIT reciben un trato preferente en la asignación de permisos de alcantarillado y agua.

Las autorizaciones especiales que reciben los proyectos que utilizan DIT son también un incentivo efectivo. Si a dichos proyectos se les da un tratamiento más rápido, o se modernizan los procedimientos de autorización, o hay una mejor coordinación entre los organismos que otorgan las autorizaciones, el proceso de DIT resultará más atractivo para las inmobiliarias.

Una entidad crediticia o banco de DIT, ya sea público o cuasi público, puede cumplir una serie de funciones que facilitan las transacciones de DIT. En primer lugar, puede ser un comprador habitual de derechos, o bien un comprador en situaciones de apuro económico, en caso que no hubiese otros compradores inmediatos. Puede rematar derechos a compradores interesados en volúmenes, economizándole al comprador tiempo que de otro modo lo gastaría identificando vendedores y negociando precios de venta. En el proceso, puede restablecer los fondos de adquisición previamente gastados y utilizarlos para otras adquisiciones. Un banco puede desempeñar el importante papel de identificar a los vendedores y compradores y de reunir a las partes interesadas, realizando así el 'matrimonio'. Puede actuar como administrador de registros y emisor y rescataador de certificados de DIT. A su vez, puede dársele la facultad de hacer cumplir los convenios que imponen restricciones al desarrollo de las propiedades protegidas del área de emisión. Un banco también puede estar autorizado para garantizar préstamos a los dueños de propiedades del área de expedición, basado en el valor de los DIT, los cuales son retenidos hasta que se amortizan los préstamos. Esta función puede ser particularmente efectiva en el corto plazo para dar capital de operación a los agricultores hasta que las cosechas les permí-

tan efectuar el reembolso. La entidad crediticia, además, puede entregar información educativa y realizar actividades para que el público comprenda el valor del programa de DIT y el proceso bajo el cual opera.

Tal vez el elemento más importante de apoyo es la educación. El proceso de DIT parece sencillo, pero a menudo se hace confuso debido a la fórmula de asignación elegida, los instrumentos legales que se necesitan para la protección de las tierras, las negociaciones de precio, los procedimientos de compra, las exigencias de las normas reguladoras, la falta de conocimiento del potencial de rentabilidad, las decisiones y acciones gubernamentales descoordinadas, y la incomprensión de la finalidad del programa mismo. Los esfuerzos educativos deben tener como objetivo tanto a los diferentes funcionarios gubernamentales que pueden tener que ver con los DIT en sus capacidades administrativas o legislativas, así como a los dueños de propiedades en el área de emisión y residentes, a los urbanizadores, a los profesionales de bienes raíces, o a aquellos que probablemente financiarían proyectos de urbanización o darían préstamos a los dueños de propiedades en el área de emisión, a los residentes del área de recepción, a organizaciones interesadas en protección o explotación de recursos, a los medios y el público en general.

Monitoreo y revisiones

Los programas de DIT deben ser monitoreados, y han de ser capaces de responder a condiciones cambiantes mediante un proceso de modificación definido. Hay un sinnúmero de factores importantes que afectan el programa, entre ellos: el monitoreo continuo de los precios de los DIT y del ritmo de las transacciones, el inventario de tierras protegidas, las preferencias del mercado en materia de viviendas, la situación económica de las inmobiliarias, los cambios demográficos, el momento en que se construirá la infraestructura, las relaciones de densidad base y extra, el proceso para otorgar autorizaciones, y la actitud del público en las áreas de emisión y recepción. El programa debe poder responder rápidamente a las tendencias e indicadores de un mercado cambiante, a partir de los datos de monitoreo que sugieren qué es lo que se necesita perfeccionar.

Los administradores deben estar preparados para efectuar ajustes en las asignaciones o en los factores de densidad y de premio, ampliar o reducir áreas de emisión y recepción, realizar esfuerzos educativos adicionales, descartar partes de programas que no están funcionando y agregar nuevos métodos que pueden funcionar. Al igual que en cualquier plan para el uso de suelos, las revisiones y los ajustes son parte del proceso.

DIT EN EL CONDADO DE MONTGOMERY, EN MARYLAND

El condado de Montgomery está ubicado al norte de Washington, D.C. Tiene cerca de 492 millas cuadradas y es el más poblado de los veinticuatro condados de Maryland, con una población estimada, en 1995, de 800.000 personas.

El condado se ha urbanizado a un ritmo rápido durante las últimas tres décadas. En 1969, se adoptaron medidas para implementar un plan que fija áreas para espacios abiertos y traza corredores para una urbanización de alta densidad. La preocupación que había en la década de 1970 respecto a la viabilidad de la base agrícola rural, que representa casi un tercio de la tierra del condado, derivó en modificaciones a la ordenanza de zonificación que exigía que los sitios tuvieran un mínimo de dos a cinco acres para el desarrollo residencial en determinadas áreas de espacios abiertos y agrícolas rurales. A pesar de las rezonificaciones, continuaron las subdivisiones residenciales en las regiones agrícolas y aumentaron a un ritmo alarmante las conversiones de terrenos agrícolas a terrenos para uso residencial.

En 1973, procurando dar con alguna solución, atendida la continua pérdida de valiosos predios agrícolas, la comisión de planificación del condado, que es parte de la Maryland National Capital Park and Planning Commission, designó una comisión de trabajo para estudiar formas de proteger mejor los terrenos agrícolas. Se eligieron los DIT como una técnica promisoría, y se inició un programa piloto en la comunidad agrícola de Olney, ubicada en la parte centro-este del condado. El programa de Olney fue tan bien recibido que se amplió a nivel del condado en 1980, con la adopción de un nuevo plan regulador para preservar terrenos agrícolas y espacios abiertos. El plan fue precedido por varias reuniones públicas y extensos análisis de los distritos de emisión propuestos (Pizor, 1986).

Áreas de emisión y rezonificación. En el condado de Montgomery, el programa de DIT tiene el único propósito de preservar tierras agrícolas valiosas. Además, es un programa voluntario. Las propiedades en el área de emisión, que tiene un total de más de 100.000 acres, están identificadas en el proyecto como 'Reserva Agrícola', y en la ordenanza de zonificación como 'Zona de Traspaso de Densidad Rural'. Los dueños pueden optar por participar en el programa, o efectuar un desarrollo inmobiliario de acuerdo con las densidades permitidas. Sin embargo, en las áreas de emisión estas densidades fueron rebajadas desde el mínimo anterior de cinco acres por sitio a una densidad de una unidad habitacional por cada veinticinco acres. Se llegó a esta densidad después de realizar estudios en el condado y en

todos los Estados Unidos, que indicaron que una parcela de veinticinco acres era una unidad económicamente viable.

Asignación y traspasos de DIT. El condado de Montgomery eligió un método sencillo de asignar DIT en sus áreas agrícolas de emisión. Usando el mínimo anterior de cinco acres por sitio, se dio a los dueños de propiedades un derecho inmobiliario transferible por cada cinco acres de tierra en que no se había desarrollado una unidad residencial, excluyendo las casas de los dueños y edificaciones 'móviles' asociadas con la operación del predio agrícola. No hay en la fórmula criterios de asignación relacionados con la posibilidad de desarrollo de las propiedades en el área de emisión, y tampoco hay 'asignaciones-incentivos' basadas en la clasificación de las tierras agrícolas. Los dueños de propiedades pueden reservar cualquier cantidad de sitios de construcción para sus hijos, pero éstos se descuentan de la asignación global de DIT. Una vez vendidos los DIT, no pueden ser recomprados por el vendedor ni empleados para desarrollos en la propiedad de emisión.

Cuando el dueño de la propiedad del área de emisión vende DIT, se prepara una servidumbre de restricciones, la cual se pone en conocimiento del condado. Dicha servidumbre limita el potencial de desarrollo inmobiliario de la propiedad a la cantidad de derechos retenidos. Una vez restringida por la servidumbre, la propiedad puede continuar siendo usada para agricultura, procesamiento de productos agrícolas, mercado agrícola, mataderos, procesamiento secundario de productos agrícolas, viñatería, y otros usos relacionados con la agricultura. Mediante un proceso especial de exención, los dueños de las propiedades pueden obtener aprobación para usos adicionales tales como: tiendas de anticuarios, maquinaria agrícola, ventas, almacenaje y servicios; y establecimientos para insumos agrícolas, ventas, almacenaje y servicios.

Cualquiera persona puede comprar DIT asociados con el programa del condado de Montgomery, incluyendo corredores de bienes raíces, urbanizadores e inversionistas.

Áreas receptoras y rescate de DIT. Cuando se creó el programa de DIT del condado de Montgomery, se designaron unas pocas áreas de recepción. En 1987 sólo existían siete áreas de recepción (Siemon, 1990) y éstas no contemplaban un límite superior por sobre las densidades permitidas. En 1987, la Corte de Apelaciones de Maryland invalidó el procedimiento usado por el condado para designar áreas receptoras (*West Montgomery County Citizens Assoc. v. Maryland-National Capital Park and*

Planning Commission, 522 A 2d 1328 Md. 1987). Desde junio de 1987, las áreas de recepción de DIT en todo el condado han sido identificadas en planos reguladores del área debidamente aprobados y adoptados, y en mapas de zonificación. Se han designado cien áreas de recepción en la zona de crecimiento del condado, que es la zona donde tradicionalmente se ha producido mayor desarrollo urbano y hacia donde está dirigido el crecimiento futuro. Se llega a las densidades base y extras después de considerar si hay planificadas instalaciones públicas para que atiendan al área, si las densidades adicionales son compatibles con las densidades y usos proyectados para el área circundante, y si la parcela tiene capacidad para acomodar esa mayor densidad. Las densidades de base y extras están estructuradas cuidadosamente para asegurar que la inversión de una inmobiliaria en la compra de DIT se compense con creces por el aumento de la rentabilidad que dan las unidades extraordinarias (Johnston y Madison, 1997). La Tabla N° 1 explica las zonas de DIT y las densidades de base y premiadas incluidas en el programa del condado de Montgomery.

El proceso de canje de los DIT es parte del proceso regular del condado para la aprobación de subdivisiones. Una inmobiliaria presenta, en primer lugar, un plan preliminar a la junta de planificación del condado de Montgomery para su aprobación. Una vez aprobado el plan preliminar, se presenta un plano de emplazamiento para su aprobación. La inmobiliaria en seguida prepara una ‘Servidumbre para transferencia de derechos inmobiliarios’ y una ‘Escritura de transferencia de derechos inmobiliarios’. Este

TABLA N° 1: CONDADO DE MONTGOMERY (MARYLAND)
MUESTRA DE DENSIDADES DE BASE Y DIT POR ZONAS

Zona	Densidad base	Con densidad premiada por DIT
RE-2	1/2 unidad habitacional/acre	1 unidad habitacional/acre
R-200	2 unidades habitacionales/acre	4 unidades habitacionales/acre
R-90	3,6 unidades habitacionales/acre	5 unidades habitacionales/acre
R-60	5 unidades habitacionales/acre	8 unidades habitacionales/acre
R- 10 Multifamilia	43 unidades habitacionales/acre	100 unidades habitacionales/acre

Fuente: Maryland-National Capital Park and Planning Commission.

último documento es el contrato entre el comprador y el vendedor de DIT. Se presenta el plano de emplazamiento a la junta de planificación del condado, junto con los documentos mencionados. El traspaso está completo cuando se registra un documento denominado 'Extinción de DIT', una vez que se ha registrado el plano de emplazamiento. Este documento final indica que se ha usado un DIT en una parcela de zona de recepción y que ya no está disponible para su traspaso.

El requisito de que en cada parcela del área de recepción el monto mínimo de desarrollo inmobiliario que use DIT debe ser la densidad base más dos tercios de la densidad permitida de DIT, es de particular importancia en el programa de DIT del condado de Montgomery. Este requisito de uso mínimo de DIT asegura que las áreas de recepción se urbanicen en densidades suficientes y fomenta un mayor mercado de DIT.

Mecanismos de apoyo. El programa de DIT del condado de Montgomery ha empleado tres mecanismos de apoyo importantes, aunque uno de ellos se consideró que era innecesario y, por lo tanto, ya no está en vigencia. El programa comenzó con un fuerte compromiso de la comisión planificadora para realizar un extenso e ingente esfuerzo educativo. El personal del comité celebró reuniones con la comunidad agrícola y los urbanizadores para explicar el proceso, distribuyó materiales educativos, reunió a los compradores y vendedores, y trató de facilitar los proyectos de desarrollo de DIT. El condado también creó un incentivo para que los urbanizadores usaran los DIT, disponiendo que a los proyectos que usan DIT se les diera prioridad en los programas del condado de extensión y conexión a las instalaciones de alcantarillado y agua. El condado clasifica las prioridades en una escala de categorías de uno a seis. Los proyectos de categoría uno tienen la mayor prioridad y los proyectos de la categoría seis, la más baja. Según el programa de incentivos, los terrenos que se clasifican en las categorías cuatro al seis inclusive, se reclasifican automáticamente a la categoría tres cuando se usan DIT en el desarrollo inmobiliario.

El condado ideó un 'Fondo Rotatorio de Derechos Inmobiliarios del Condado', similar a un banco de DIT, para comprar DIT y garantizar préstamos hechos por instituciones privadas de crédito basados en el valor de los DIT. El programa se suspendió en 1990 debido a que nunca fue necesario usar el fondo.

Lecciones del condado de Montgomery. El programa de DIT del condado de Montgomery para preservar tierras agrícolas es el más exitoso de los Estados Unidos (Siemon, 1992). Antes de enero de 1997, cerca de

44.000 acres de terreno se habían protegido (Canavan, 1998). Aún más importante, la tendencia de conversión del terreno agrícola a terreno para urbanización residencial, que había sido el impulso para emprender acciones, se revirtió en el proceso. Casi 3.500 acres de terreno agrícola se habían convertido anualmente en terrenos urbanos antes de la implementación del programa de DIT. Entre 1981 y 1991, sólo se convirtieron 3.000 acres (Johnston y Madison, 1997).

El éxito del condado de Montgomery se debe en gran parte a las presiones de desarrollo inmobiliario que afectaron al condado, y al cuidado que se tomó en las primeras etapas del diseño e implementación del programa. Se invirtió en investigar la naturaleza y extensión de la agricultura en el área. Se consultó e involucró a miembros de la comunidad en los inicios del proceso y se dio primera prioridad a las iniciativas educativas. El programa tiene una fórmula sencilla de asignación y es secundado por el requisito de que al menos dos tercios de la densidad premiada se destinen a proyectos inmobiliarios que usan DIT. También existe un programa de incentivos para permitir que se adelante la prioridad en la conexión al servicio de alcantarillado y agua. Además, la rezonificación en el área de emisión bastó para desalentar allí el desarrollo inmobiliario, y las oportunidades de densidad premiada en las áreas de recepción fueron suficientemente atractivas para que participaran las inmobiliarias. La creación de un fondo rotatorio para comprar DIT y garantizar préstamos, aunque no fue usado, indica el grado de compromiso con el programa.

DIT EN NEW JERSEY PINELANDS

Pinelands comprende 1,1 millón de acres de tierras rurales y urbanas semirrústicas en la parte sur del estado de New Jersey. Abarca partes de siete condados, y cincuenta y tres municipalidades o sectores de ellas. Ubicado en el plano costero exterior, la topografía de la región es plana. Sus terrenos arenosos son pobres en nutrientes y ácidos, y están sobre uno de los acuíferos más puros de los Estados Unidos, que contiene unos 17 trillones de galones. Cerca del 25% de la región es terreno pantanoso de agua dulce, dentro del cual puede encontrarse el 80% de las especies de flora y fauna raras y en peligro de extinción de Pinelands (Pinelands Commission, 1980). El resto está compuesto de bosques en lugares elevados, terrenos agrícolas, pequeños pueblos y comunidades desarrolladas en aproximadamente el 10% de la región —estas últimas en su mayor parte en la periferia.

Pinelands está a menos de dos horas (por vehículo) del sur de la Ciudad de Nueva York, a tres horas del norte de Washington, D.C. y a treinta minutos del este de Filadelfia. Constituye el más grande espacio abierto de la costa del medio Atlántico entre Boston (Massachusetts) y Richmond (Virginia). El rico mosaico de cerros, pantanos y ambientes acuáticos de Pinelands, y su espacio abierto continuo es verdaderamente una anomalía en New Jersey, el estado más urbanizado de los Estados Unidos. Además, es una área de vegetación única, con uno de los bosques más grandes de pinos pigmeos del mundo. Casi un tercio de la región es de propiedad pública, en su mayoría parques del estado, bosques y áreas de vida silvestre. El resto es de propiedad privada de miles de particulares y entidades corporativas.

La agricultura, tanto convencional como especializada, es una industria importante en la región. En la parte central se producen arándanos y *cranberries*, mientras que en otros lugares se mantiene aún la agricultura de cultivo en fila (*row crop*), que data de la época en que New Jersey obtuvo su reputación de 'estado jardín'. New Jersey está entre los tres principales productores de arándanos y *cranberries* de la nación, y virtualmente toda la producción del estado tiene lugar en granjas de Pinelands. El arándano de cultivo se estableció por primera vez aquí a principios de este siglo.

Durante la primera mitad del siglo, las actividades de desarrollo de New Jersey pasaron de largo a Pinelands. No tenía grandes ciudades, sólo comunidades de granjeros y algunas pocas instalaciones militares. La región era una extensión vasta, vacía, con bosques a través de los cuales cruzaban los pobladores urbanos durante el verano para llegar a sus lugares de vacaciones en las playas de New Jersey, y donde las granjas aledañas a los caminos producían gran parte de los alimentos que consumían. Por sus suelos blancos y arenosos, sus matorrales de pinos, la propensión a los incendios rurales y la falta de habitantes, se le llamaba 'The Pine Barrens' (Los Yermos de Pinos).

Después de la segunda guerra mundial, sin embargo, este paisaje comenzó a verse invadido por urbanizaciones que previamente no habían sido consideradas. Los antiguos residentes urbanos buscaron un lugar adicional en los anillos urbanos concéntricos que salían desde Filadelfia. Les siguieron las empresas e industrias. En la década de 1960, se propuso un aeropuerto y un nuevo pueblo en la parte central de la región. Los ciudadanos mayores que buscaban un lugar para pasar sus años de retiro, se trasladaron a grandes urbanizaciones que satisfacían las necesidades de sus distintos estilos de vida. Estas comunidades de pensionados aumentaron el desarrollo urbano debido a los precios bajos de los terrenos en Pinelands, y

por la proximidad de la región a la costa. El advenimiento de los juegos de azar en Atlantic City introdujeron nuevas presiones de desarrollo urbano en el lado oriental de Pinelands. Tanto recursos ecológicos sensibles como valiosos terrenos agrícolas se vieron amenazados por los modelos emergentes de urbanización. A mediados de la década de 1970, parecía que Pinelands seguiría el camino del resto de Nueva Jersey y se consolidaría para siempre su condición de 'estado más urbanizado'.

Sin embargo, la proposición de construir un aeropuerto y una ciudad nueva generaron preocupación tanto local como nacional por el medio ambiente de Pinelands. Se escribieron artículos y libros (McPhee, 1968) y se hicieron estudios evaluando las posibilidades de que el gobierno federal adquiriera el área para crear un nuevo parque nacional. Al mismo tiempo, el Departamento del Interior de EE. UU. analizaba alternativas para la adquisición de la totalidad de las áreas verdes o paisajísticas de interés nacional, y desarrollaba un nuevo concepto del sistema de 'reservas nacionales'. En un sistema como éste, se armonizarían las estrategias reguladoras y de adquisición, y con esto se ahorrarían los costos relacionados con la adquisición total, y se ampliarían la cantidad y ubicación de terrenos que deberían protegerse. Pinelands, en 1978, fue el primer experimento de este nuevo enfoque. En ese año, en la ley de Recreación y Parques Nacionales (Omnibus National Parks and Recreation Act [PL-95-625]) el Congreso consagró la región como 'Reserva Nacional de Pinelands'. El estatuto contenía una invitación al Estado de Nueva Jersey para crear una entidad planificadora en la región, con el fin de desarrollar un plan amplio de manejo para preservar, proteger y mejorar los recursos naturales y culturales de la reserva. Una vez aprobado el plan por el Secretario del Interior de EE. UU., y con la condición de que New Jersey debería velar por su adecuada implementación, el gobierno federal pondría a su disposición financiamiento para la adquisición de terrenos ecológicos cruciales.

El estatuto propiciaba a su vez una relación intergubernamental única para el desarrollo e implementación del plan amplio de manejo (Reilly, Lasen y Weaver, 1984). La entidad planificadora debía estar integrada por representantes estatales y locales y por una persona nombrada por el Secretario del Interior. Además, debía implementarse mediante una relación de cooperación en todos los niveles del gobierno, donde cada uno tendría que emplear sus facultades para regular el uso de los terrenos. En el hecho, el Secretario no podía sino aprobar el plan, pues se descubrió que las facultades reguladoras se estaban usando al máximo posible (P.L. 95-625).

La legislatura de New Jersey, con el categórico respaldo del entonces gobernador Brendan Byrne, respondió promulgando la 'Ley de Protec-

ción de Pinelands' en junio de 1979 (N.J.S.A. 13: 18A-1 et seq). Una vez aprobado por el gobierno y el Secretario del Interior, el estatuto disponía la creación de la Comisión Pinelands para desarrollar e implementar el plan sin que se requiriesen mayores acciones legislativas. Se constituyó la Comisión con quince miembros: siete nombrados por el gobernador con la asesoría y consentimiento del senado del estado de Nueva Jersey, una persona elegida por cada uno de los siete condados, y una persona nombrada por el Secretario del Interior.

La ley estableció los objetivos del plan amplio de manejo, incluyendo los que se relacionaban con la preservación y protección de los terrenos y recursos de agua, la agricultura y los recursos culturales de la región. Dispuso que el desarrollo futuro se canalizara hacia localidades que ya se habían desarrollado, o en áreas adyacentes a éstas. Desde un punto de vista intergubernamental, el estatuto se apartaba del rol tradicional desempeñado por el gobierno federal y sus unidades locales en lo que respecta al uso del suelo, en circunstancias que los gobiernos locales en Nueva Jersey ejercían al máximo posible sus facultades relativas al uso de los suelos. Una vez adoptado el plan, los siete condados y sus respectivas municipalidades debieron revisar los planos reguladores que existían e implementar ordenanzas para incorporar las normas del plan amplio de manejo, y luego someterlos a la Comisión de Pinelands para su aprobación. Además, se facultó a la Comisión, por ley, para revisar todas las aprobaciones de urbanización otorgadas por las jurisdicciones locales y revertir cualquiera aprobación que se considerara contraria a las disposiciones del plan.

Tanto las leyes federales como estatales dispusieron que el plan incluyera técnicas innovativas de manejo de suelos para el logro de los objetivos autorizados. El estatuto del estado dispuso que la Comisión de Pinelands considerara los DIT como una de esas técnicas. En la legislación de Nueva Jersey no se había autorizado previamente el uso de DIT y, por lo tanto, estos derechos inmobiliarios no se estaban usando en otras partes del estado.

La Ley de Protección de Pinelands dividió la región en dos grandes áreas geográficas separadas. El área del corazón de Pinelands, que era la más subdesarrollada y contenía grandes segmentos de los recursos que debían protegerse, fue denominada 'Área de Preservación'. Entre los objetivos del plan amplio de manejo, el estatuto especificaba que debería preservarse en esa parte un cuerpo grande y continuo de espacio abierto. En el 'Área de Protección' circundante, el plan debía proteger el "carácter esencial" del medio ambiente de Pinelands y permitir el desarrollo inmobiliario en ubicaciones apropiadas, que no afectaran en forma adversa los recursos

de Pinelands. Ambas áreas debían protegerse, y el desarrollo inmobiliario debía restringirse, a menos que éste se considerara compatible con los objetivos de protección de recursos. Adicionalmente, la ley dispuso la preservación y mejoramiento de la agricultura en todo Pinelands (N.J.S.A. 13:18A-1 et seq).

El plan amplio de manejo para la Reserva Nacional de Pinelands fue adoptado por la Comisión Pinelands en noviembre de 1980, y fue aprobado por el gobernador Brendan Byrne, de New Jersey, en diciembre de ese año. Enseguida, en enero de 1981, el Secretario del Interior, Cecil Andrus, dio su aprobación. El plan entrega un marco, basado en el ecosistema, para la protección y desarrollo de la región (Good y Good, 1984). Además, proporciona un mecanismo para evaluar todas las revisiones de los desarrollos inmobiliarios privados y públicos dentro del 22% del área total de los terrenos de New Jersey (Pinelands Commission, 1989). En 1982, la Reserva Nacional de Pinelands fue designada por la UNESCO como 'Reserva de la Biosfera', después de su nominación por el U.S. Man and the Biosphere Program.

En el Área de Preservación, el corazón de Pinelands, el desarrollo inmobiliario está estrictamente limitado. En el Área de Protección, los tipos e intensidades de desarrollo inmobiliarios se clasifican, según su ubicación, en una serie de seis áreas de manejo. De acuerdo con la importancia de los recursos del área de manejo, el desarrollo inmobiliario puede ir desde usos de intensidad muy bajos en ubicaciones ecológicamente ricas hasta desarrollos más intensos en áreas definidas de crecimiento regional, hacia las que se orienta la mayor parte del crecimiento urbano futuro. Se permite poco desarrollo en las áreas agrícolas convencionales de *row crop* y especiales, donde se encuentran ubicados los cultivos más grandes de arándanos y *cranberries*.

Todo desarrollo se rige por una amplia variedad de normas relativas a los recursos ambientales y culturales para proteger la calidad del aire y el agua, terrenos pantanosos, especies de flora y fauna raras y en peligro de desaparecer, recursos históricos y prehistóricos, bosques y áreas verdes o paisajes apreciados. Las normas de calidad del agua de Pinelands, tal como se aplican a proyectos de desarrollo inmobiliario, son las más estrictas de los Estados Unidos. La adquisición de terrenos ecológicos importantes ha venido a complementar las políticas regulatorias del plan. Desde 1979, más de 75.000 acres han sido compradas por el estado. Gobiernos locales y grupos ambientales sin fines de lucro y fideicomisos de terrenos han realizado adquisiciones adicionales. El Congreso autorizó un programa especial de adquisiciones en 1987 para comprar propiedades de "uso práctico limi-

tado". Los propietarios con menos de 50 acres dentro de la reserva, cuyas solicitudes de desarrollo inmobiliario han sido rechazadas por la Comisión, pueden calificar para el programa.

La Comisión Pinelands, a instancias de un miembro, B. Budd Cha-vooshian, quien defendía el uso de DIT en New Jersey durante la década de 1970, incorporó un programa de DIT en el plan amplio de manejo. El Programa de Crédito para Desarrollo de Pinelands, según se le denominó, fue concebido como una estrategia económica de mitigación para abordar las "ganancias y pérdidas inesperadas" regionales que muchos propietarios de tierras podrían experimentar bajo el plan (Babcock y Siemon, 1985). Debido al tiempo en que debía completarse el plan amplio de manejo, y al hecho de que en forma tardía se agregó el programa de DIT en las deliberaciones de la Comisión, el programa no fue tan bien pensado como pudo haber sido en otras circunstancias. Apenas tres meses antes de que se presentara al público el proyecto del plan amplio de manejo, el diseño del programa de DIT comenzó en serio. A diferencia de la experiencia del condado de Montgomery (Maryland), no hubo tiempo para consultas amplias a las comunidades, propietarios e intereses agrícolas respecto del diseño del programa, incluyendo la selección de áreas de emisión y recepción, fórmulas para asignación y técnicas de implementación. Por el contrario, el programa se adaptó rápidamente a la idea del área de manejo, que determinaría varios grados de potencial de desarrollo inmobiliario en toda la región. Se han hecho varias modificaciones al programa de acuerdo con la experiencia recogida en la implementación inicial del programa.

Áreas de emisión y rezonificación. Se asignan Créditos Inmobiliarios Pinelands (CIP) a los propietarios en tres de las áreas más estrictamente reguladas, las cuales están indicadas en el plan amplio de manejo. Éstas son:

1. el distrito del Área de Preservación,
2. áreas de producción agrícola, y
3. áreas de producción agrícola especial.

El distrito del Área de Preservación es el corazón central de Pinelands, el cual se había desarrollado muy poco antes de 1979. El plan amplio de manejo impide que haya futuros desarrollos residenciales y comerciales aquí, excepto en pueblos pequeños preexistentes, alrededor de los cuales se establece un límite de crecimiento urbano conforme con una disposición especial de vivienda cultural que permite la construcción para parientes de familias en las que haya a lo menos dos generaciones de dueños de propie-

dades en el Área de Preservación con anterioridad a 1978. Muchos de los recursos ecológicos más importantes de Pinelands, y la mayor cantidad de bienes públicos de la región, se encuentran ubicados en este sector. Los terrenos que están en manos de particulares que tienen derecho potencial a asignaciones de CIP comprenden casi 43.780 acres (New Jersey Pinelands Commission, 1997). La nueva zonificación contenida en el plan amplio de manejo redujo fuertemente la densidad permitida en el área, la que en algunos sectores era tan alta como una unidad por acre. Hoy día casi no hay oportunidades para el desarrollo inmobiliario de uso residencial en el distrito, y el programa de CIP tiene el carácter de obligatorio.

Las áreas de producción agrícola por lo general están ubicadas en las orillas oriental y occidental de la región e inmediatamente al sur del Área de Preservación. Están dedicadas principalmente a *row crops*, pero contienen el cultivo de arándanos más grande de los Estados Unidos —The Atlantic Blueberry Company. El plan amplio de manejo permite viviendas agrícolas a una densidad de una unidad por cada diez acres, establecimientos comerciales relacionados con la agricultura y viviendas que no se relacionan con agricultura a una densidad de una unidad por 40 acres, con un requisito de que 39 acres estén siempre destinadas, por escritura, para el uso agrícola. Los terrenos que potencialmente tienen derecho a asignaciones de CIP comprenden cerca de 56.110 acres (New Jersey Pinelands Commission, 1997). Esta área también fue restringida en forma extensa por el plan amplio de manejo desde densidades de un rango de una unidad por cada 1 a 5 acres, a las densidades permitidas actualmente para usos agrícolas, o residenciales, relacionados con la agricultura. Como hay oportunidades de desarrollo residencial, aunque limitados, el programa es opcional en esta área de emisión.

Las áreas de producción agrícola especial están ubicadas dentro del Área de Preservación y contienen las mayores concentraciones de cultivos de arándanos y *cranberries* de la región. La mayor parte de éstos están ubicados cerca del centro del Área de Preservación, entre grandes bosques de propiedad del estado y áreas de manejo de peces y vida silvestre. Cuatro grandes cultivadores poseen gran parte del terreno en este sector. El plan amplio de manejo permite pocos usos en esta área, fuera del cultivo de arándanos y *cranberries*, horticultura de especies nativas, y usos residenciales limitados y asociados con la agricultura. Los terrenos del área de producción agrícola especial que tienen derecho a CIP comprenden alrededor de 26.308 acres (New Jersey Pinelands Commission, 1997). El área fue extensamente restringida en su desarrollo inmobiliario cuando se desarrolló el plan amplio de manejo comprensivo. Como no hay oportunidades resi-

denciales que no estén relacionadas con la agricultura, el programa de CIP es obligatorio para esta área.

Asignaciones y trasposos de derechos inmobiliarios. Un solo Crédito Inmobiliario Pinelands equivale a cuatro derechos inmobiliarios transferibles. Los derechos se transan en unidades de un cuarto, medio, tres cuartos y un CIP. A los dueños de propiedades se les asignan CIP según una fórmula que distingue entre características de cerros y pantanos, y por lo tanto, diferencia entre los distintos valores monetarios de las propiedades. Los terrenos agrícolas reciben una asignación bonificada como incentivo para continuar la agricultura en la región.

En el distrito del Área de Preservación, a las propiedades en terrenos elevados se les asigna un CIP por cada 39 acres (un derecho inmobiliario transferible por cada 9,75 acres). Las propiedades que contienen pantanos reciben dos décimos de un CIP por cada 39 acres. En el área de producción agrícola y producción agrícola especial, los terrenos elevados y áreas de terrenos pantanosos y terrenos agrícolas activos de *berries* reciben dos CIP por cada 39 acres (un derecho inmobiliario transferible por 4.875 acres), al igual que los pantanos que han estado en uso agrícola activo desde febrero de 1979. Otros pantanos reciben dos décimos de un CIP por cada 39 acres.

En todas las áreas de emisión las propiedades en terrenos elevados no alterados, que previamente han recibido aprobaciones de permisos para extracción de recursos (canteras de arena y grava), reciben dos CIP por cada 39 acres como incentivo para abstenerse de trabajar las canteras. No se asignan CIP a propiedades explotadas.

Los dueños de propiedades en el distrito del Área de Preservación pueden reservar cualquier cantidad de sitios para construir para los parientes que califican para la excepción de vivienda cultural, pero se deduce un cuarto del CIP de la asignación global por cada habitación que se propone. En áreas agrícolas y de producción agrícola especial, los dueños de propiedades pueden reservar las viviendas autorizadas, aplicándose, entonces, la misma reducción de un cuarto del CIP en la asignación. Una vez vendidos los CIP, no pueden ser recomprados, ni tampoco se puede usar la propiedad de emisión.

El proceso de asignación comienza en el momento en que se le solicita a la Comisión de Pinelands una 'Carta de Interpretación' que indique la cantidad de CIP atribuibles a la propiedad en cuestión. El cálculo toma en consideración la cantidad de pantanos y terrenos elevados, el número de acres, deducciones por habitaciones existentes o propuestas, usos agrícolas activos, y cualesquier gravámenes previos ya registrados que pue-

dan impedir la asignación de un CIP, como, por ejemplo, una servidumbre de conservación existente o un título dudoso.

En vista de que el programa Pinelands emplea un banco para la administración de transacciones de CIP, el próximo paso del propietario es recibir un Certificado de Crédito de Desarrollo Inmobiliario de Pinelands (Pinelands Development Credit Certificate) del Pinelands Development Credit Bank. Para ello, sólo tiene que presentar la Carta de Interpretación que da cuenta del derecho a asignación y demostrar que se ha registrado, por escritura, una restricción prohibiendo el desarrollo residencial futuro. El banco emite el certificado que se convertirá en el vehículo de venta a otras partes. En caso que el dueño venda menos CIP que los que se le asignan, se extiende un nuevo certificado con el resto de los derechos indicados. Cada vez que se transan los CIP, el banco extiende un certificado al nuevo dueño y registra la transacción de modo que pueda rastrearse la historia de cada CIP de la propiedad del área de emisión.

Una vez que se han separado los CIP de la propiedad, ya sea que el dueño los conserve o los haya vendido a otra persona, los usos restantes de la propiedad continúan proporcionándole beneficios económicos al propietario del predio. Las actividades agrícolas y asociadas se mantienen como usos permitidos, junto con otros como la recreación de baja intensidad y la silvicultura. Al igual que en el condado de Montgomery (Maryland), cualquiera puede comprar CIP para su uso inmediato o a largo plazo, o para su venta. Incluso hay un caso en que los CIP fueron donados por su dueño a una universidad, de acuerdo con una norma de exención de impuestos mediante la cual el donante recibe pagos de interés anuales de la inversión del capital hasta su fallecimiento.

Áreas de recepción y rescate de DIT. Las áreas de recepción de New Jersey Pinelands están contenidas en áreas de crecimiento regional trazadas por el plan amplio de manejo. Las áreas de crecimiento regional bajo la jurisdicción de la Comisión comprenden casi 80.500 acres de los 1,1 millones de acres de la Reserva Nacional (Pinelands Commission, 1991). Éstas están ubicadas en la periferia de la región, en el interior y en estrecha proximidad con las áreas que experimentaron presiones de desarrollo inmobiliario antes de la implementación del plan en 1981.

Como la Comisión tiene la obligación legal de dirigir el crecimiento urbano futuro a ubicaciones apropiadas, el plan amplio de manejo asigna densidades a las áreas de terrenos elevados pertenecientes a particulares, en cada área de crecimiento regional municipal. Éstas van desde una unidad por acre, en lotes predominantemente sin alcantarillado de la región, a 3,5

unidades por acre en ubicaciones con alcantarillado que se están desarrollando rápidamente. Al revisar los planos reguladores y ordenanzas de zonificación para responder al plan amplio de manejo y obtener la certificación de la Comisión, las municipalidades deben zonificar las áreas de crecimiento para cumplir con las densidades asignadas. Como resultado, se han asignado distritos de zonificación individual para acomodar densidades más bajas y más altas, pero cumpliendo en conjunto la densidad promedio asignada. En 1991, se estimó que las asignaciones de densidad a todas las áreas de crecimiento regional en Pinelands rendirían un potencial residencial total de 80.800 unidades (Pinelands Commission, 1991). Esta cifra representa la densidad base en las áreas de crecimiento regional de Pinelands.

Para que su plan regulador y ordenanza de zonificación sea certificada, una comunidad del área de crecimiento regional debe dar una densidad extra por uso de CIP en las zonas que elija, por un total equivalente al 50% de la densidad base total asignada. En 1991, la estimación de densidad extra total por uso de CIP para todas las áreas de crecimiento regional fue de 46.200 derechos transferibles, con lo cual la base combinada y capacidad zonificada con CIP fue de 127.000 unidades (Pinelands Commission, 1991). En esa fecha, la asignación estimada de derechos transferibles en áreas de emisión de CIP era de 22.500 unidades, lo que significa que el programa entregó más del doble de las oportunidades de recepción que las ofertas potenciales de CIP provenientes de las áreas de emisión (Pinelands Commission, 1991). Actualmente, la oferta se estima en 18.449 unidades transferibles (Pinelands Commission, 1997). La Tabla N° 2 muestra las relaciones de densidad base/CIP que suelen encontrarse en una ordenanza de zonificación de una comunidad con terrenos en una área de crecimiento regional de Pinelands.

El canje de los Créditos Inmobiliarios de Pinelands (CIP) tiene lugar durante el proceso normal de aprobación local y después que la Comisión Pinelands ha revisado dicha aprobación. La Comisión tiene 15 días desde la fecha en que se recibe el aviso de que se otorgó una aprobación local, para indicar si desea revisar el asunto con mayor detalle. Si no es así, se permite que proceda el proyecto tal como fue aprobado en el nivel local. Así, una inmobiliaria de un proyecto menor que involucra viviendas familiares individuales entrega al funcionario que otorga los permisos de construcción el Certificado de Crédito Inmobiliario de Pinelands que había comprado. El funcionario local entrega el certificado al Banco de Crédito Inmobiliario de Pinelands después de poner su firma certificando que se han canjeado

TABLA N° 2: EJEMPLOS DE UN PLAN MUNICIPAL DE ZONIFICACIÓN PARA UNA ÁREA DE RECEPCIÓN DE CIP

Nombre de la zona	Usos permitidos	Base densidad residencial	Máxima densidad residencial con el uso de CIP
R-1.5	Residencial	1 unidad habitacional/acre	1.5 unidad habitacional/acre
R-3	Residencial	2 unidades habitacionales/acre	3 unidades habitacionales/acre
R-4	Residencial	3 unidades habitacionales/acre	4 unidades habitacionales/acre
PRD	Residencial proyectado	4 unidades habitacionales/acre	6 unidades habitacionales/acre
PRD-2	Residencial proyectado	6 unidades habitacionales/acre	8 unidades habitacionales/acre

TABLA N° 3: EJEMPLOS DE PLANES DE DESARROLLO RESIDENCIAL Y USO DE CIP

Tamaño de la propiedad	Zona municipal	Máximo número de hogares o sitios permitidos sin CIP	Máximo número de hogares o sitios permitidos sin CIP	Número de hogares o sitios propuestos	Número de derechos residenciales requeridos	Número de CIP requeridos
8 acres	R-1.5	8	12	10	2	1/2
10 acres	R-3	20	30	28	8	2
30 acres	R-4	90	120	120	30	7 1/2
50 acres	R-4	150	200	170	20	5
100 acres	PRD	450	600	570	120	30
150 acres	RD-2	900	1200	1125	225	56

Fuente: New Jersey Pinelands Commission.

el(los) crédito(s). El banco registra y oficialmente retira el(los) créditos de la propiedad del área de emisión.

En proyectos de mayor envergadura se permite a las inmobiliarias demorar la compra y canje de CIP hasta que cada etapa del proyecto reciba aprobación final. Si, por ejemplo, una urbanización de 400 unidades recibe la aprobación preliminar de una junta de planificación local y, al mismo tiempo, una aprobación final para la primera sección de una urbanización

que consiste de 100 unidades, el urbanizador sólo debe rescatar el número de CIP por las unidades extras que están involucradas en la primera sección. A medida que las secciones se suceden y reciben aprobaciones finales, los CIP adicionales deben ser rescatados. Esto permite que la inmobiliaria distribuya los costos de la adquisición de CIP en el tiempo, evite los importantes gastos que tiene al comienzo y los consiguientes gastos financieros posteriores que debería realizar si se requiriera un canje total de CIP en la fecha de la aprobación inicial.

El programa de DIT de Pinelands es el único en los Estados Unidos donde se producen transferencias en ambas jurisdicciones: la municipal y la del condado. Las áreas de emisión y recepción no se restringen a los límites jurisdiccionales individuales.

Mecanismos de apoyo. Aunque en Pinelands el programa de DIT se adoptó tarde en el proceso de planificación y sólo fue una parte bastante pequeña de un cambio significativamente más grande en el sistema tradicional de control para el uso de suelos del Estado de New Jersey, la Comisión Pinelands tuvo la visión de incluir recomendaciones de seguimiento en el plan amplio de manejo, e inmediatamente después que se aprobó el plan tomó medidas para fomentar el programa de CIP. La recomendación principal que contenía el plan amplio de manejo estipulaba el establecimiento de un Banco de Crédito Inmobiliario de Pinelands para comprar derechos o créditos en situaciones aflictivas, dar garantías por préstamos a propietarios basados en valores de CIP, administrar los aspectos contables del programa, y proporcionar material y proyectos educativos a dueños y compradores potenciales de créditos. La Comisión fue instrumental en la redacción de la legislación estatal que creó el banco, la cual fue promulgada como ley en 1985. Se consignó un fondo de US\$ 5 millones para apoyar la iniciativa. Desde su inicio, el banco ha administrado el registro del programa de CIP, ha comprado y vendido derechos, proporcionado material y proyectos educativos a aquellos que participan en el programa y ha actuado como vehículo para reunir a los vendedores y compradores de derechos. Nunca se ha solicitado al banco que garantice préstamos basados en los valores de los CIP. Antes del establecimiento del banco por parte del estado, el condado de Burlington, uno de los siete condados de Pinelands, temporalmente estableció su propio banco para comprar y vender CIP, como un método para fomentar el establecimiento de servidumbres de conservación en terrenos agrícolas y de importancia ecológica.

En 1985, la Comisión Pinelands también tuvo éxito en que se promulgara la legislación que permitió que los votantes de New Jersey aproba-

ran una emisión de bonos, entregando US\$ 30 millones para la construcción de instalaciones de alcantarillado y suministro de agua en las áreas de crecimiento regional de Pinelands. Bajo un plan regulador de infraestructura, los fondos se asignaron mediante donaciones, préstamos y créditos a las municipalidades destinatarias del crecimiento regional de Pinelands. Los proyectos de alcantarillado estaban destinados a sectores donde las áreas de recepción de CIP se habían certificado en planes y ordenanzas locales para permitir densidades premiadas. Una segunda emisión de bonos por US\$ 70 millones actualmente se está tramitando en la legislatura del estado de New Jersey.

Los proyectos de desarrollo de CIP también han concitado interés dentro del personal de la Comisión, y se han hecho intentos a niveles más altos en la organización para facilitar la revisión de dichos proyectos cuando se determina que cumplen las rígidas normas ambientales del plan. En 1997, la Comisión estableció una oficina para dar ayuda de revisión a los solicitantes, incluyendo a aquellos que usaban CIP.

Variaciones de DIT. La Comisión Pinelands ha hecho uso de DIT en formas que no se encuentran en otros programas de los Estados Unidos. Luego de modificaciones introducidas al plan amplio de manejo en 1994, ahora se requieren Créditos de Desarrollo Pinelands como un mecanismo de mitigación cuando se autorizan variaciones en el tamaño de los sitios, en las disposiciones sobre uso permitido o en las normas. La Ley de Protección de Pinelands dispone que sólo la Comisión puede eximir del cumplimiento de las normas ambientales y sólo en casos extremos de necesidad pública (N.J.S.A. 13: 18A-1 et seq). Cualquiera persona que califique para ser eximida de cumplir con las normas del tamaño del sitio y ambientales debe comprar CIP, los que son acumulativos desde un cuarto a tres cuartos de un CIP según el número de dispensas individuales otorgadas. Cuando se requieren modificaciones locales para construir un edificio de uso comercial en una zona de recepción de CIP residencial, o de uso residencial en una zona certificada previamente como comercial, deben comprarse CIP equivalentes si se otorga la modificación.

La Pinelands Protection Act también prohíbe a la Comisión otorgar una aprobación que ocasionaría un daño substancial a los recursos de Pinelands. Para no contrariar la prohibición que contempla la Constitución de los Estados Unidos de expropiar sin una justa compensación, se entregan CIP a aquellos solicitantes a quienes se les ha negado el derecho a construir, cuando se ha determinado que no puede dársele a la propiedad un uso económicamente beneficioso como consecuencia del perjuicio substancial

causado por el rechazo. El número de CIP adjudicados se basa en el valor de mercado de la propiedad. Este uso particular del CIP se parece mucho a dar una compensación total y se ve como una defensa legal en litigios donde se presentan reclamos constitucionales por expropiación.

En ciertas áreas de manejo de Pinelands que no constituyen zonas de emisión y recepción de CIP, la Comisión Pinelands ha instituido un programa de traspaso de densidad que funciona en forma similar a un programa de DIT. Cuando se propone la urbanización en sitios de menor tamaño, a los solicitantes se les da la oportunidad de comprar o restringir otras propiedades hasta alcanzar la cantidad necesaria para cumplir con los requisitos de tamaño de terreno en la zona. Una persona que es dueña de más de un acre en una zona residencial de cinco acres, por ejemplo, puede adquirir una servidumbre de conservación en cuatro acres en otra área, juntar los acres y construir en el sitio de un acre si cumple las normas ambientales. En lugar de rescatar los CIP, la persona que desee construir deja constancia que se ha colocado una restricción, por escritura, en la propiedad no contigua que se está usando para cumplir con el requisito del tamaño del sitio.

Lecciones de New Jersey Pinelands. Los DIT en New Jersey Pinelands no tuvieron inicialmente el nivel de planificación y de preparación de la comunidad que exhibió el programa del condado de Montgomery. A su vez, fue parte de una iniciativa de planificación más vasta para el uso de terrenos que remeció todos los derechos de propiedad y las relaciones intergubernamentales tradicionales, abarcando el 22 por ciento de los terrenos de New Jersey (Babcock y Siemon, 1985; Collins y Russell, 1988). En efecto, todo el sistema de control de uso de suelos en la región sufrió un vuelco entre 1979 y 1981 y en los años siguientes, a medida que los condados y municipalidades modificaron sus planos reguladores y ordenanzas de zonificación para cumplir con el plan de manejo de crecimiento regional tal vez más restrictivo de la nación.

Por la controversia que rodeó el plan amplio de manejo, por la necesidad de esperar la creación del área de recepción mediante un proceso local, y por el hecho de que las inmobiliarias, al inicio, no estaban en situación de cambiar proyectos ya diseñados para incluir unidades premiadas por uso de CIP, el programa de CIP comenzó en forma lenta. El programa ha evolucionado en años recientes hasta convertirse en una iniciativa más exitosa y promete lograr plenamente sus objetivos en el futuro. Hasta la fecha, se han preservado 15.775 acres y están por aprobarse proyectos que usan una cantidad significativa de CIP (Ross, 1998).

Con el advenimiento del Banco CIP, aumentaron los esfuerzos educativos y se desarrollaron materiales explicando los detalles a los dueños de propiedades, inmobiliarias y urbanizadores.

El programa de CIP ha sido modificado continuamente para aumentar su aplicabilidad al plan amplio de manejo global, incluyendo su uso como mecanismo de mitigación. En aquellos casos en que se encontró que las ordenanzas locales tenían densidades de base más altas que impedían el uso de CIP, se hicieron revisiones para bajar las densidades base y, con ello, hacer más atractivo el uso de CIP. La Comisión Pinelands actualmente está estudiando la conveniencia de cambiar la fórmula de asignación para reflejar mejor las diferencias en valor de las propiedades en áreas de emisión correspondientes a áreas de producción agrícola, basándose en la proximidad a los mercados agrícolas y calidad de tierras agrícolas, así como también para aumentar las oportunidades de rescate en otras áreas del plan orientadas al desarrollo inmobiliario.

EL FUTURO DE LOS DIT EN LOS ESTADOS UNIDOS

Los DIT están siendo utilizados cada vez más como herramientas de manejo de suelos en muchas áreas de los Estados Unidos (Pruetz, 1997). Dado que varios de los modelos existentes están mostrando resultados positivos, es probable que, en el tiempo, los DIT seguirán siendo un componente integral de los programas adicionales de planificación urbanos.

Los beneficios de los DIT permiten lidiar con tres desafíos importantes de una iniciativa de manejo del crecimiento urbano, todos los cuales son de suma importancia para la planificación en los Estados Unidos. En primer lugar, representan un método legalmente viable y económicamente ventajoso para la preservación de tierras de alto valor público. En realidad, el hecho de usar el mercado privado como vehículo para la preservación de los suelos representa ahorros considerables en el gasto público, comparados con los que se asocian con las adquisiciones públicas tradicionales o con la compra directa gubernamental de derechos inmobiliarios. El hecho de combinar las ventas privadas con un banco de DIT para comprar y en seguida vender derechos de desarrollo inmobiliario ofrece también la ventaja de mantener un fondo público rotatorio para financiar las compras de este instrumento. Segundo, los DIT abordan, en parte, el problema de las 'ganancias y pérdidas inesperadas' que se asocian comúnmente con cambios significativos en los reglamentos que afectan el uso de los suelos. Las

mayores utilidades ocasionadas por el hecho de dirigir el desarrollo urbano a ubicaciones específicas y reducir, al mismo tiempo, la masa de suelo total que puede desarrollarse, puede compartirse con aquellos cuyas propiedades, en cambio, han perdido valor de desarrollo actual y/o futuro por estar ubicadas en áreas de preservación. Esto contribuye a elevar el grado de aceptación de la planificación y a una distribución más justa de los beneficios generados por las decisiones del gobierno. Tercero, los DIT permiten que el crecimiento tenga lugar en densidades que aseguren el uso eficiente de los suelos, allí donde se desea el crecimiento urbano, y un suministro más económico de infraestructura y otros servicios públicos en dichas áreas en vez de en localidades geográficamente más dispersas.

A medida que se acumulen experiencias de implementación de programas de DIT, y que éstos se vayan adecuando para solucionar dilemas de protección de recursos específicos en diferentes sectores, el concepto llegará a ser parte del léxico diario de la planificación y manejo del crecimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- American Farmland Trust. "Transfer of Development Rights". *American Farmland Trust Guidebook*. American Farmland Trust, 1997.
- Babcock, Richard F.; y Siemon, Charles L. *The Zoning Game Revisited*. Boston, MA.: Oelgeschlager Gun & Hain, Lincoln Institute, 1985.
- Canavan, Dennis, Coordinador de Planificación, Maryland-National Capital Park and Planning Commission. Comunicación personal, abril 1998.
- Chavoosian, B. Budd; Norman, Thomas; y Neiswand, George H. "Transfer of Development Rights. A New Concept in Land Management". *Urban Land* 32, 11, pp. 11-16.
- Collins, Beryl Robichaud; y Russel, Emily W. B. *Protecting the New Jersey Pinelands: A New Direction in Land Use Management*. New Brunswick: NJ Rutgers University Press, 1988.
- Costonis, John. "Development Rights Transfer: Exploratory Essay". *Yale Law Journal*, 83, 1, pp. 75-128.
- . *Space Adrift. Saving Urban Landmarks through the Chicago Plan*. Urbana, IL.: University of Illinois Press, 1974.
- Giordano, Margaret. "Over-stuffing the Envelope: The Problem with Creative Transfer of Development Rights". *Fordham Urban Law Journal*, 16, pp. 43-66.
- Good, Ralph E.; y Good, Norma F. "The Pinelands National Reserve: An Ecosystem Approach to Management". *Bioscience*, 34, 3, pp.169-173.
- Gottsegen, Amanda Jones. *Planning for Transfer of Development Rights: A Handbook for New Jersey Municipalities*. Mt. Holly, NJ: Burlington County Board of Chosen Freeholders, 1992.

- Johnston, Robert A.; y Madison, Mary E. "From Landmarks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights". *Journal of the American Planning Association*, 63, 3, pp. 365-378.
- McHarg, Ian L. *Design with Nature*. Nueva York: Doubleday and Co. Garden City, 1969.
- McPhee, John. *The Pine Barrens*. Nueva York: Farrar, Straus y Geroux, 1968.
- Moore, Terrence D. "New Jersey Pineland Biosphere Reserve". En *Biosphere Reserves in Action: Case Studies of the American Experience*. US Man and the Biosphere Program. Department of State Publication 10241, 1995.
- Neiswand, George H.; y Chavooshian, B. Budd. "Transfer of Development Rights: A Demonstration". *Extension Bulletin* 419. New Brunswick, NJ: Cook College, Rutgers University, julio 1976.
- Pinelands Commission. *New Jersey Pinelands Comprehensive Management Plan*. New Lisbon, NJ: Pinelands Commission, 1980.
- . *New Jersey Pinelands Comprehensive Management Plan. The Second Progress Report on Plan Implementation*. New Lisbon, NJ: Comisión Pinelands, 1980.
- . Staff Memorandum to Pinelands Commission Policy and Implementation. Octubre 7, 1997.
- Pizor, Peter J. "Making TDR Work: A Study of Program Implementation". *Journal of the American Planning Association*, primavera 1986.
- Pruetz, Rick. *Saved by Development: Preserving Environmental Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights*. Burbank, CA: Arje Press, 1997.
- Reilly, Kevin J.; Larsen, Wendy U.; y Weaver, Clifford L. "Partnership in the Pinelands". En Charles C. Geisler y Frank J. Popper (eds.), *Land Reform American Style*. Totowa, NJ: Rowan and Allanheld, 1984.
- Roddewig, Richard J.; y Inghram, Cheryl A. *Transferrable Development Rights Programs: TDRs and the Real Estate Marketplace*. Planning Advisory Service Report 401. Chicago, IL: American Planning Association, 1987.
- Ross, John, director ejecutivo, The Pinelands Development Credit Bank. Comunicación personal, abril 1998.
- Siemon, Charles. "TDRs: A Concept Whose Time Has Come". En *Growth Management and Property Values: Case Studies in Transferrable Development Rights, a Resource Manual for a TDR Seminar in Ocala, Florida*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 1992. □