

# Land Lines

REVISTA TRIMESTRAL DEL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

ENERO 2023

---

La situación de la zonificación local

Cincinnati invierte en la capacidad de pago

Banca de crédito para viviendas prefabricadas

# Land Lines

ENERO 2023 | VOL 35 | NO 1

## EDITORA

Katharine Wroth

## EDITORES COLABORADORES

Anthony Flint, Will Jason

## DISEÑO Y PRODUCCIÓN

Studio Rainwater  
www.studiorainwater.com  
NonprofitDesign.com

## TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL

Essence Translations  
essencetrans.com

## EDITORA DE PRODUCCIÓN

Susan Pace

## CORRECTORA

Amy Finch

## VICEPRESIDENTA DE PUBLICACIONES, COMUNICACIONES Y DISEÑO DE CAPACITACIONES

Maureen Clarke

## PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO

George W. McCarthy

## PRESIDENTA Y DIRECTORA GENERAL DE INVERSIONES

Kathryn J. Lincoln

## EL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

busca mejorar la calidad de vida mediante la efectividad en el uso, la tributación y la administración del suelo. El Instituto Lincoln, una fundación privada sin fines de lucro creada en 1946, investiga y recomienda enfoques creativos del suelo como solución a los desafíos económicos, sociales y medioambientales. Mediante educación, capacitación, publicaciones y eventos, integramos la teoría con la práctica a fin de informar decisiones de política pública a todo el mundo.

La revista *Land Lines* se publica en formato digital todos los meses y en formato impreso con frecuencia trimestral con la finalidad de informar sobre los programas auspiciados por el Instituto y temas relacionados.

Lincoln Institute of Land Policy  
113 Brattle St, Cambridge, MA 02138

T 1 (617) 661-3016 o 1 (800) 526-3873

F 1 (617) 661-7235 o 1 (800) 526-3944

CORREO ELECTRÓNICO PARA CONTENIDO EDITORIAL  
publications@lincolninst.edu

CORREO ELECTRÓNICO PARA INFORMACIÓN GENERAL  
help@lincolninst.edu

[www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)

## Índice

### ARTÍCULOS DESTACADOS



---

## 12 Una apuesta a la capacidad de pago

Notas de un ambicioso experimento de vivienda en Cincinnati

Inversionistas institucionales han estado acumulando bienes inmuebles en Cincinnati, y luego aumentan el alquiler de propiedades cada vez más descuidadas. La agencia de desarrollo económico del área metropolitana tomó cartas en el asunto y compró alrededor de 200 viviendas como parte de una ambiciosa iniciativa para generar una mayor estabilidad, preservar la capacidad de pago y promover la propiedad de las viviendas locales.

*Por Loren Berlin*

---

## 24 El estado de la zonificación local

Reformas a un enfoque centenario del uso del suelo

Durante el último siglo, comunidades de todo el territorio de los Estados Unidos han utilizado la zonificación local a fin de regular el uso del suelo. Pero críticos de ambos lados del Congreso dicen que este enfoque de planificación ha generado daños sociales, económicos y ambientales, por lo que ahora algunos estados están introduciendo cambios.

*Por Anthony Flint*

---

## 36 Economía del hogar

Cómo las viviendas prefabricadas podrían ayudar a resolver la crisis nacional de capacidad de pago

A medida que la crisis de las viviendas avanza desde las ciudades costeras hacia el centro del país, la vivienda prefabricada está captando cada vez mayor atención como una opción asequible y sostenible. La red nacional I'm HOME Network, que ahora coordina el Instituto Lincoln, está tomando medidas para seguir fortaleciendo a este sector.

*Por Jon Gorey*

## DEPARTAMENTOS

### 2 Mensaje del presidente

Dar paso al uso mixto

*Por George W. McCarthy*

### 5 Tecnocidad

Los cimientos del futuro

*Por Rob Walker*

### 8 El escritorio del alcalde

Yvonne Aki-Sawyerr,  
Freetown, Sierra Leona

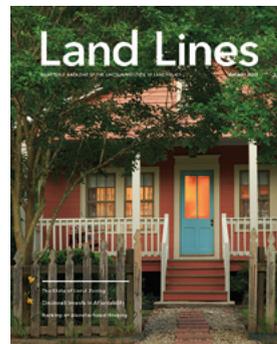
*Por Anthony Flint*

### 48 Nueva publicación

*Repensar el dilema del impuesto a la propiedad inmobiliaria y el financiamiento de las escuelas*

### 49 Dónde trabajamos

Billings, Montana



Crédito: Jon Lovette via Stone/Getty Images.



## Dar paso al uso mixto

EN EDICIONES ANTERIORES, más de una vez lamenté nuestra afinidad cultural con las soluciones simples a los problemas complejos y les recordé a los lectores que no existe un camino fácil para resolver la crisis de accesibilidad a la vivienda. Pero, para aprovechar el espíritu de las resoluciones de Año Nuevo, y a sabiendas de que es fácil poner en ridículo soluciones que son una tendencia pasajera y más difícil proponer alternativas viables, haré el intento de describir un enfoque a la vivienda que creo que *puede* ser eficaz.

Los problemas complejos deben abordarse desde varios frentes. Para afrontar la crisis de vivienda asequible, tenemos que hacer tres cosas, como mínimo. Primero, debemos defender y preservar nuestra reserva actual de viviendas asequibles. Segundo, debemos identificar y resolver problemas sistémicos que nos impiden producir viviendas nuevas. Tercero, necesitamos identificar y cultivar oportunidades, incentivos y enfoques nuevos que expandan nuestro potencial productivo y faciliten la producción.

Debemos crear una cartera de soluciones con numerosas políticas en cada una de estas categorías. En este número de *Land Lines* se documentan algunas maneras en que los gestores de políticas están haciendo eso. A su vez, se incluye un artículo destacado de Anthony Flint sobre el interés cada vez mayor en reformas de zonificación a nivel estatal, y la resistencia local a esas iniciativas. Loren Berlin aporta una historia sobre un proyecto descomunal a cargo del Port of Cincinnati, destinado a que el parque de viviendas unifamiliares de la ciudad siga estando disponible para la compra por parte de las familias locales y fuera del alcance de inversionistas externos. Jon Gorey examina iniciativas para preservar y expandir las viviendas prefabricadas, un componente crítico que suele subestimarse de la oferta

de viviendas asequibles del país. Por mi parte, ofreceré una contribución a la tercera categoría, un abordaje centrado en el suelo con un gran potencial para expandir la producción: la reutilización adaptativa de edificios comerciales.

Según la asociación de la industria del comercio, el Consejo Internacional de Centros Comerciales (ICSC, por su sigla en inglés), en los Estados Unidos existen 115.857 centros comerciales. Esto incluye 1.220 centros comerciales grandes (con un promedio de alrededor de 83.500 metros cuadrados destinados a locales comerciales minoristas y 28 hectáreas de tierra) 68.936 franjas comerciales de locales (en promedio, 4.000 metros destinados a locales minoristas y cerca de una hectárea de suelo); y miles de otras tiendas de descuento, tiendas de fábricas y centros comerciales barriales (que suman más de 370.000 millones de metros cuadrados destinados al comercio minorista y 160.000 hectáreas de suelo). Incluso antes de la pandemia, una parte significativa de estos centros se vieron amenazados por el comercio en línea. Hace ya tiempo que los conocedores del mercado inmobiliario predijeron que un cuarto de los centros comerciales más grandes de los Estados Unidos corrían riesgo de cerrar. La pandemia solo intensificó este declive. A pesar de que los centros comerciales vacantes pasaron a ser lugares convenientes para el testeo y la vacunación masivos de la COVID, los expertos empezaron a predecir que más de un tercio de los grandes centros comerciales quedarían vacantes o abandonados en los próximos años.

Las crisis y las oportunidades suelen ser buenas aliadas. La crisis de los comercios minoristas nos ofrece lo que podría ser nuestra mejor oportunidad para resolver la crisis de las viviendas. Por ejemplo, en el Área de la Bahía de

San Francisco, uno de los mercados de viviendas más complicados del país, Peter Calthorpe estima que podríamos construir 250.000 unidades de vivienda nuevas mediante la reconversión de espacios minoristas infrautilizados a lo largo de una sola ruta, El Camino Real, que se extiende unos 65 kilómetros desde San José hasta San Francisco y atraviesa 16 municipios. Esto podría aliviar la grave escasez de viviendas en la región, y generaría suficiente densidad residencial para apoyar el transporte público, lo que contribuiría con los esfuerzos del estado y la nación para mitigar la crisis climática. Además, el crecimiento demográfico podría generar suficiente tráfico a pie para apoyar múltiples actividades comerciales. Con esta triada, la gran pregunta es: ¿por qué aún no comenzó el redesarrollo de El Camino Real? Principalmente, debido a diversos factores causados por las personas que complican la situación.

Como ya observé en otras oportunidades, el redesarrollo es más difícil que la urbanización de lugares sin desarrollo previo. Implica deshacer lo que ya se hizo en el lugar, mientras se intenta que múltiples partes involucradas con diferentes intereses converjan en una visión compartida. Y lo que es mucho peor, surgen complejos obstáculos generados por las personas. Primero, los estímulos fiscales adversos interfieren con la disposición de las jurisdicciones a considerar el cambio del uso del suelo. Las propiedades comerciales generan una gran parte de la renta local, no solo por medio de los impuestos a la

propiedad, sino también a través del porcentaje local de los impuestos sobre las ventas y otras comisiones y cargos. El redesarrollo residencial podría reemplazar solo una pequeña parte de la renta perdida. Segundo, los proyectos de redesarrollo son difíciles de financiar. Proyectos nuevos y visionarios podrían entusiasmar a los emprendedores inmobiliarios; son señales de incertidumbre y riesgo para las entidades crediticias y las aseguradoras. Tercero, el redesarrollo de un corredor comercial para convertirlo en un espacio residencial o de uso mixto implica cambios de zonificación, un tema que genera mucha tensión. En el caso de El Camino Real, haría falta que 16 consejos de zonificación aprobaran la re zonificación para que el proyecto avance. Si bien, probablemente, no sería necesaria una participación unánime de las 16 ciudades y pueblos, se requeriría una masa importante para que el redesarrollo manifestara su potencial.

Redesarrollar propiedades comerciales para proyectos de uso mixto con mayor densidad es difícil, pero no imposible. Cada uno de los obstáculos mencionados puede superarse, y de hecho, todos han sido sorteados en otros lugares. Por ejemplo, uno de los proyectos de desarrollo más grandes del país, el Tyson Partnership en Tyson, Virginia, está redesarrollando un distrito comercial de más de 1.100 hectáreas para convertirlo en un desarrollo de uso mixto con buen acceso para el transporte público. El proyecto ha estado en marcha por más de una década y ya incluye



La celebración inaugural de Crosstown Concourse, un proyecto de uso mixto donde antes funcionaba un centro de distribución de Sears en Memphis. Crédito: Crosstown Concourse.

11 edificios residenciales multifamiliares. En Partnership pretenden cuadruplicar la población residencial de la “ciudad periférica” que supo ser un prototipo y que proporcionó viviendas para 25.000 personas, pero dio empleo a alrededor de 125.000. Están evaluando cuatro paradas nuevas en la Silver Line del metro de Washington para que esta se convierta en el centro urbano del condado de Fairfax, con la esperanza de que llegue a ser el emblema del “nuevo nuevo urbanismo”.

En Memphis, un centro de distribución de Sears que estuvo abandonado por casi tres décadas se redesarrolló y reconvirtió en una “zona urbana vertical” llamada Crosstown Concourse. El edificio de 10 pisos sobre 6.500 hectáreas de suelo ahora aloja una escuela autónoma, un centro de artes escénicas, más de 55.000 metros cuadrados de espacio comercial y 270 departamentos. Ya está impulsando desarrollos nuevos en los barrios circundantes.

Fuera de Seattle, desarrolladores están construyendo una tienda ancla nueva para el centro comercial suburbano Alderwood Mall, que cuenta con 300 departamentos y estacionamiento subterráneo. Esto compensará la pérdida de la tienda ancla anterior, Sears; hará frente a la alta demanda de viviendas en un mercado de viviendas extremadamente agobiado, y proporcionará una base de consumidores que compren en el resto de las tiendas del centro comercial, al que le está resultando difícil sobrevivir.

Si bien, probablemente, no sean tan extensos como El Camino Real, existen cientos y cientos de corredores comerciales desaprovechados a lo largo del país. Si lográramos reconvertirlos en desarrollos de uso mixto y densidad media, podríamos reducir en gran medida el déficit nacional actual de vivienda. A su vez, no escasean los edificios comerciales abandonados o infrauti- lizados como Sears Crosstown, los distritos comerciales ocupados a medias como Tyson, y los megacentros comerciales abandonados o en decadencia como Alderwood, que ofrecen excelentes oportunidades similares para el redesarrollo.

Según mis cálculos muy prudentes, si redesarrollamos el 20 por ciento de estos espacios comerciales para que alcancen estándares de uso mixto con una densidad de baja a media

(25 viviendas por hectárea), podríamos sumar 1,1 millones de unidades de vivienda nuevas y preservar decenas de miles de metros cuadrados de espacio comercial con mayores probabilidades de prosperar. Si redesarrollamos el 25 por ciento de los lugares con 37 viviendas por hectárea, podríamos sumar 2,1 millones de unidades de vivienda. Y si pudiéramos redesarrollar el 30 por ciento de los lugares con 50 viviendas por hectárea, podríamos sumar 3,4 millones de unidades de vivienda nuevas.

Este no es un desafío técnico. Ya hace décadas que desciframos el código sobre la reutilización adaptativa. Debemos simplificar el proceso para facilitar el redesarrollo escalonado y establecer nuevas sociedades público-privadas más eficaces para poder lograrlo. El sector público debe redoblar la apuesta para eliminar el riesgo de los proyectos a través de la aceleración de los permisos, el cofinanciamiento e incentivos financieros inteligentes. El sector privado debe dejar de intentar construir en suelos vírgenes y buscar formas más creativas de redesarrollar los sitios obsoletos. Para visualizar los tipos de desarrollos posibles, basta con observar la obra maestra de Juie Campoli *Made for Walking (Hecho para caminar)*, publicada por el Instituto Lincoln en 2012. Con miles de lugares para escoger, podemos definir cómo queremos producir y reproducir los tipos de barrios que se describen en el libro, y reducir los riesgos percibidos del desarrollo con cada proyecto exitoso.

El asediado sector comercial ofrece la mayoría de los elementos necesarios para hacer frente a la crisis actual de vivienda. Tiene suelo provisto de la infraestructura básica (agua, cloacas, electricidad) y que, por lo general, es de fácil acceso para el transporte público o, de no serlo, se encuentra rodeado de estacionamientos. En general, las ubicaciones son privilegiadas. Al mezclar los usos, ofrecemos dos beneficios enormes para el sector comercial: trabajadores y clientes. Pero los beneficios para la sociedad son aún más profundos. Así que adoptemos esta estrategia, junto con la reforma de zonificación unifamiliar y la preservación de la vivienda asequible, y veamos si podemos resolver la crisis nacional de vivienda de una vez por todas. □



# Los cimientos del futuro

Construcción de Ascent en Milwaukee, el edificio de masa de madera más alto del mundo. Crédito: cortesía de C.D. Smith Construction.

**CUANDO PENSAMOS EN** innovaciones en la urbanización y la construcción, la madera no suele ser lo primero que se nos viene a la mente. Para que no suene tan agresivo, es un material de la vieja escuela. Pero, en el último tiempo, la construcción con masa de madera (*mass timber*) (que consiste en paneles, vigas y columnas de madera fabricados con técnicas modernas y herramientas de diseño digital avanzadas) ha tenido un crecimiento destacado. Entre otros atributos, los defensores señalan su potencial con relación al impacto climático: al usar masa de madera extraída de forma sostenible, la huella de carbono se puede reducir a la mitad, en comparación con la de una estructura similar hecha con acero u hormigón.

Según el grupo de comercio de madera Wood-Works, hasta septiembre de 2022, se construyeron o diseñaron más de 1.500 proyectos multifamiliares, comerciales o institucionales con masa de madera en los 50 estados del país. Esto representa un aumento de más un 50 por ciento desde el 2020. El *Wall Street Journal*, en base a los datos del Servicio Forestal de los Estados Unidos, informa que desde el 2014, abrieron

al menos 18 plantas de fabricación de masa de madera en Canadá y los Estados Unidos.

Los componentes básicos de la construcción con masa de madera son las placas, columnas y vigas de madera. Son mucho más sostenibles que, por ejemplo, los conocidos tablonces de cinco centímetros por diez, gracias a procesos especiales que se utilizan para unir pedazos pequeños de madera y formar bloques de madera

**Al usar masa de madera (*mass timber*) extraída de forma sostenible, la huella de carbono se puede reducir a la mitad, en comparación con la de una estructura similar hecha con acero u hormigón.**

fabricados con precisión. El resultado final incluye columnas y vigas de madera laminada encolada (o “glulam”), y paneles de madera contralaminada (o CLT) que pueden tener hasta 3,5 metros de ancho y 18 metros de largo. Los paneles más largos se usan, principalmente, para pisos y techos, pero también para las paredes. El resultado final, como lo expresaron en la

publicación en línea de Vox, es “madera, pero como bloques Lego”. Los proyectos de masa de madera más importantes suelen exhibir el material, por lo que se obtienen construcciones cuyos elementos estructurales ofrecen una estética más cálida y orgánica en comparación con aquellas de acero u hormigón.

Desde hace un tiempo, tanto el proceso como el interés en su potencial vienen cobrando fuerza. La masa de madera empezó a utilizarse en Austria y, luego, en toda Europa, en la década de 1990, y, desde entonces, su uso se ha extendido gradualmente al resto del mundo. En una charla TED muy citada del 2013, el arquitecto Michael Green, de Vancouver, dio sus argumentos a favor de este material: “Siento que la madera tiene una función que cumplir en las ciudades”, sostuvo resaltando las propiedades de captura de carbono de la masa de madera (una estructura de hormigón de 20 pisos emitiría más de 1.200 toneladas de carbono, mientras que una construcción de madera *capturaría* más de 3.000 toneladas). Además, destacó la capacidad que tiene este material de soportar terremotos e incendios.

### La percepción del potencial de la madera ha adquirido un nuevo aire gracias a la oleada de proyectos llamativos . . . e incluso se hicieron propuestas de edificios más altos.

Cuando Green dio su charla, las estructuras más altas de masa de madera tenían nueve o diez pisos. Sin embargo, Green argumentó que este nuevo proceso de fabricación podría utilizarse con éxito en estructuras con una altura dos o tres veces mayor. “Esta es la primera innovación en la manera de construir rascacielos que observamos en, probablemente, 100 años”, declaró, y explicó que el proceso de ingeniería no sería tan arduo como la tarea de cambiar la percepción general del potencial que tiene la madera. En el último tiempo, esta percepción se ha estado renovando gracias a un aluvión de proyectos atractivos (entre ellos, un complejo de 25 pisos de comercios minoristas y viviendas en Milwaukee, y un hotel y centro cultural de

20 pisos en el noreste de Suecia) y propuestas para edificios de masa de madera aún más altos.

Debido a que la masa de madera se prefabrica en una planta y se envía al lugar de la instalación (a diferencia de las estructuras de hormigón, que se hacen en el lugar), los detalles del diseño deben resolverse de antemano, lo que requiere una planificación y un trabajo de modelado digital exhaustivos. En definitiva, esto puede aumentar la eficiencia de los procesos de construcción, así como requerir menos trabajadores y generar menos desperdicio. Los proyectos de masa de madera siguen incluyendo otros materiales, señala Judith Sheine, una profesora de arquitectura de la Universidad de Oregón (UO) y directora de Diseño del TallWood Design Institute. TallWood es una colaboración entre la Escuela de Diseño de la UO y las Facultades de Silvicultura e Ingeniería de la Oregon State University que se centra en fomentar la innovación de la masa de madera. “Pero la masa de madera puede reemplazar al acero y el hormigón en muchísimos usos, y cada vez es más popular”, afirmó. “Esto se debe a la nueva disponibilidad, pero también a un interés en usar materiales que impliquen menos carbono”.

TallWood llevó a cabo decenas de proyectos e iniciativas de investigación aplicada, en los que se analizaron los más diversos aspectos, desde problemas de codificación hasta desafíos de la cadena de suministro y maneras de mejorar el rendimiento, con el fin de promover el uso de madera con propiedades y diseños superiores. El instituto forma parte de la Oregon Mass Timber Coalition, una asociación entre instituciones de investigación y agencias estatales de Oregón que, en el último tiempo, recibió US\$ 41,4 millones en becas del plan Build Back Better Regional Challenge de la Administración de Desarrollo Económico de los Estados Unidos. Este financiamiento tiene como objetivo respaldar iniciativas de investigación vinculadas con el desarrollo del mercado para la masa de madera.

Sin duda, parte de la promesa medioambiental de este novedoso material depende de los detalles menos conocidos, en particular, cómo y dónde se extrae la madera. Los defensores del sector alegan que su expansión no causará una presión indebida en los bosques, en parte porque

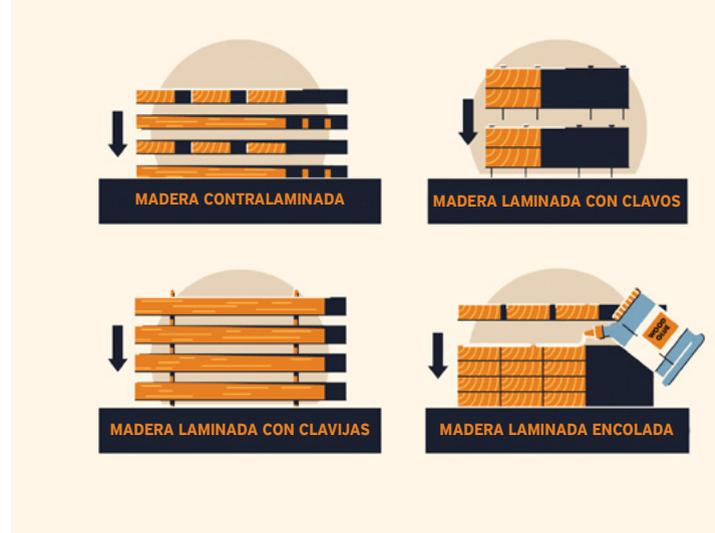
los productos de masa de madera pueden fabricarse con madera de “poco valor” (como árboles de diámetro pequeño que ya se sacrifican como parte de la mitigación de los incendios forestales, árboles enfermos y, posiblemente, incluso madera de descarte).

Los grupos conservacionistas y otros expertos están actuando con mayor cautela. En 2018, The Nature Conservancy inició una evaluación de varios años del impacto de la masa de madera a nivel global. Se investigaron los beneficios y riesgos potenciales de la mayor demanda de productos de masa de madera para los bosques, y se está desarrollando un conjunto de principios orientativos mundiales para una “economía de los bosques inteligente desde el punto de vista del clima”, buenas prácticas que ayudarán a proteger la biodiversidad y los ecosistemas a medida que el mercado de la masa de madera crece.

A menudo, los constructores y desarrolladores que, concretamente, desean pregonar el uso de materiales de masa de madera insisten en que la forma de obtención se certificó como sostenible, según Stephen Shaler, profesor de materiales y tecnologías sostenibles en la Facultad de Recursos Forestales de la Universidad de Maine. “En este momento, dicha demanda está en el mercado”, afirmó.

Además del interés en la sostenibilidad, existe otra razón a favor de la proliferación de los proyectos de masa de madera: la biofilia o instinto humano de conectar con la naturaleza. Sharler explicó que “el solo hecho de estar en una casa de madera puede generar una *sensación* agradable”. Este no es un simple juicio subjetivo: pequeños estudios demostraron que los interiores de madera pueden mejorar la calidad del aire, reducir la presión sanguínea y el ritmo cardíaco, y mejorar la concentración y la productividad.

Según se informó, los desarrolladores del edificio de 25 pisos en Milwaukee, Ascent, escogieron la masa de madera, sobre todo, por razones estéticas y por el valor de difusión de su aspecto distintivo. El edificio Ascent, una de las construcciones de masa de madera más altas del mundo, ha sido el centro de atención de los medios, y se le suma otro valor a la exposición pública: si bien es posible que el edificio Ascent,



La masa de madera puede producirse de numerosas y variadas formas. El tipo más usado es la madera contralaminada (CLT, por su sigla en inglés). Crédito: imagen original de Mass Timber por BigRentz (<https://www.bigrentz.com/blog/mass-timber>).

de 86,5 metros de altura, y otros proyectos de muchos pisos no presagian el futuro de todos los rascacielos, demostraron que es posible construir de manera segura y a gran escala con masa de madera. Esto podría persuadir a reguladores y planificadores, sobre todo, a la hora de aprobar construcciones de menor escala que podrían ser más importantes para demostrar el potencial real de la masa de madera. Según las predicciones de Sharler, “es probable que la mayor parte de su uso se centre en proyectos de altura media, de seis a ocho pisos”.

El Código Internacional de la Edificación permite construcciones de madera de hasta 18 pisos. Los desarrolladores de Ascent lograron una variación debido, en parte, a que el diseño final incluía dos núcleos de hormigón. Sheine y Sharler recalcaron que la mayoría de los proyectos de masa de madera siguen incluyendo al menos algo de hormigón, acero y otros materiales. Y está bien, añade Sharler: la masa de madera debería verse como una opción relativamente nueva que puede ayudar a mejorar la huella de carbono, y no como un sustituto absoluto de los materiales tradicionales. Además, las opciones nuevas siempre son útiles, incluso cuando provienen de la vieja escuela como la madera. □

---

**Rob Walker** es periodista; escribe sobre diseño, tecnología y otros temas. Es el autor de *The Art of Noticing*. Publica un boletín en [robwalker.substack.com](http://robwalker.substack.com).



Arriba: Freetown, Sierra Leona. Crédito: Michael Duf vía Shutterstock.  
Imagen circular: Yvonne Aki-Sawyerr. Crédito: ciudad de Freetown.

La alcaldesa **Yvonne Denise Aki-Sawyerr** asumió su cargo en Freetown, Sierra Leona, en mayo de 2018, después de desempeñarse como jefa del Ayuntamiento de la ciudad de Freetown. La profesional de las finanzas con más de 25 años de experiencia en los sectores público y privado, previamente había participado en la campaña contra los “diamantes de sangre” y tuvo un papel fundamental en la respuesta a la crisis del ébola en 2014. Presentó dos charlas TED sobre cómo transformar la insatisfacción en acción y sobre la iniciativa de la ciudad capital para plantar un millón de árboles, y recibió nominaciones para la lista Time100 Next de líderes emergentes y la lista 100 Women de la BBC.

Como líder en la red mundial C40 Cities, Aki-Sawyerr lanzó la iniciativa Transform Freetown y nombró al primer director de calor de África. Se graduó en la Facultad de Economía de Londres y en la universidad Fourah Bay College de Freetown. En otoño, habló con el miembro sénior Anthony Flint. La conversación, que se editó por motivos de espacio y claridad, está disponible en formato de pódcast en *Land Matters*: <https://www.lincolnst.edu/es/publicaciones/podcasts-videos>.

## Fomentar la resiliencia ante el cambio climático en Sierra Leona

**ANTHONY FLINT:** *¿Podría hablar sobre la iniciativa Transform Freetown como una planificación urbana y un marco de acción, y contarnos qué opina sobre cómo progresó?*

**YVONNE AKI-SAWYERR:** Me postulé para el cargo en 2018, motivada por mis preocupaciones en torno al medioambiente y el saneamiento. Mi mensaje para la campaña, “por la comunidad, por el progreso, por Freetown”, se tradujo en Transform Freetown. La iniciativa se centra en cuatro categorías: resiliencia, desarrollo humano, ciudad saludable y movilidad urbana.

La resiliencia incluye la gestión medioambiental; además incluye el planeamiento urbano, porque no es posible separar las dos cosas, y la organización de la renta, porque la sostenibilidad solo se logrará si la ciudad es capaz de mantener y generar una renta por sí misma. El punto sobre la ciudad saludable incluye el saneamiento, que está estrechamente relacionado con la gestión medioambiental para Freetown y muchas ciudades de África. Si pensamos en el cambio climático, en nuestro aporte diminuto al cambio climático, gran parte de este proviene del metano, del vertido de basura a cielo abierto, pero, a su vez, esto tiene implicaciones inmensas para la salud. Así que, en la categoría de ciudad saludable se incluyó el saneamiento, la salud y el agua.

Lo que hicimos fue, habiendo asumido el cargo con esos focos prioritarios de preocupación, organizar 322 grupos de sondeo con alrededor de 15.000 residentes, para escuchar sus opiniones sobre la capacidad de pago, la accesibilidad y la disponibilidad de servicios en esos sectores. Invitamos al sector público, al sector privado y a la comunidad internacional, por medio de socios de desarrollo y ONG, a participar en debates.

De ese proceso surgieron 19 objetivos específicos y mensurables en los que estamos trabajando en el marco de Transform Freetown. Todo los años informamos sobre la situación de los objetivos a la ciudad, a nuestros residentes. Fue una forma de generar un mayor grado de responsabilidad, de ponernos a prueba, y existe un fuerte sentido de propiedad por parte de la comunidad que es quien impulsa la iniciativa.

**AF:** *Entre todas las amenazas climáticas que la ciudad enfrenta, usted nombró un director de calor. ¿Por qué se necesitó un director de calor, y qué resultados se observaron hasta ahora?*

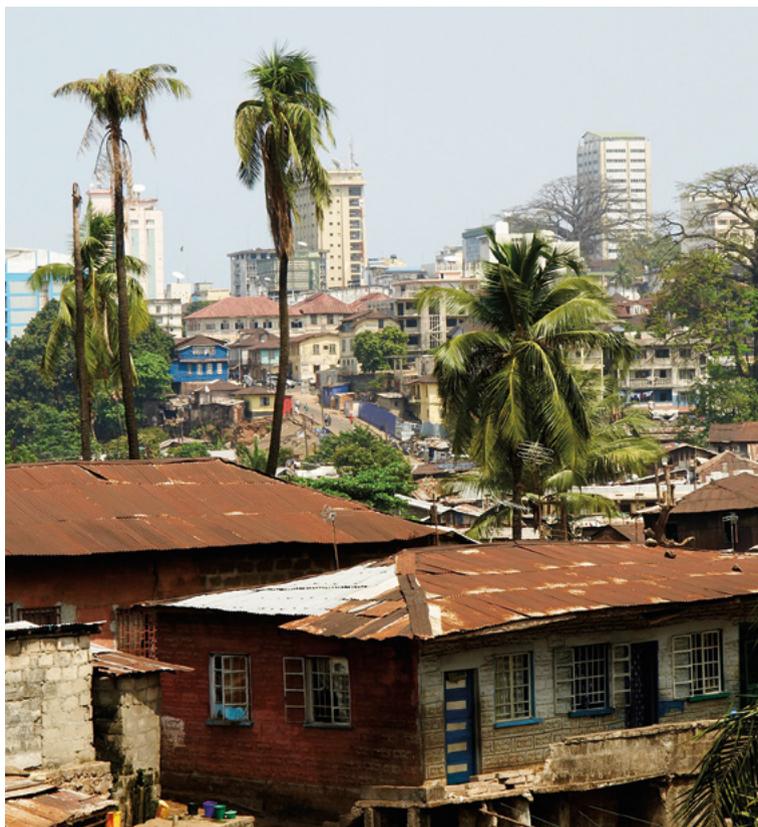
**YA:** A menudo me preguntan: ¿cómo logras que la gente común se interese en el cambio climático? En nuestro caso, no es difícil, porque, en estos pagos, las consecuencias del cambio climático se sienten con intensidad, y sufrimos intensas inundaciones y derrumbes. A esto se debe mi preocupación por el medioambiente y nuestra habilidad para mitigar esos impactos.

El [Arsht-Rockefeller Foundation Resilience Center] nos hizo pensar de verdad sobre el hecho de que muere más gente a causa del calor extremo que de los desastres tangibles y visibles como las inundaciones y los derrumbes. El calor extremo, sobre todo en lugares donde el agua escasea, es un efecto importantísimo del calentamiento climático.

En nuestro caso, las personas vulnerables son, principalmente, aquellas que viven en asentamientos informales. Estas representan el 35 por ciento de la población de nuestra ciudad, y en esos asentamientos urbanos, las estructuras de las viviendas son, por lo general, de chapa corrugada. Con el aumento de la temperatura, viven, literalmente, en un horno. Otro aspecto

relacionado con esto es que tenemos una economía informal. Alrededor del 60 por ciento de las mujeres de nuestra ciudad están involucradas en el comercio. La mayoría de nuestros mercados están al aire libre, por lo que te la pasas todo el día sentada al rayo del sol. Si a esto le sumamos el calor intenso, se exacerban otras consecuencias negativas para la salud.

Ahora, con el director de calor, vamos a poder emprender algunas investigaciones y recopilar datos para identificar las islas de calor. Según nuestra experiencia, tenemos una idea de dónde se encuentran, sobre todo en los asentamientos informales, pero es posible que también se encuentren en el medio de la ciudad. Tenemos que ser capaces de generar argumentos para desafiar lo que está sucediendo respecto a la falta de permisos para la construcción, y la delegación de la planificación del uso del suelo a la ciudad y la deforestación masiva que continúa sin amainar.



Los asentamientos informales son el hogar del 35 por ciento de la población de Freetown. Crédito: Abenaa vía iStock/Getty Images Plus.

“Alrededor del 60 por ciento de las mujeres de nuestra ciudad están involucradas en el comercio. La mayoría de nuestros mercados están al aire libre, por lo que te la pasas todo el día sentada al rayo del sol. Si a esto le sumamos el calor intenso, se exacerban otras consecuencias negativas para la salud”.

El director de calor trabajó con las mujeres del mercado y obtuvo financiamiento de la Arsh-Rockefeller [y el Atlantic Council] para instalar toldos que generen sombra en tres de nuestros mercados al aire libre. Es maravilloso ver el entusiasmo de las mujeres y oírlas decir: “¿Esto se va a extender a todo el mercado? Podemos ver donde empieza, dónde termina, pero también lo necesitamos”.

**AF:** *¿Qué esperanzas tiene para los otros proyectos de mitigación climática, incluida la iniciativa para plantar un millón de árboles? ¿Cómo tuvo lugar y en qué situación se encuentra?*

**YA:** Bien, el proyecto surgió porque observamos que estamos perdiendo nuestra vegetación, y eso [agrava] los fenómenos meteorológicos extremos, [como cuando las lluvias fuertes generaron avalanchas de lodo en 2017]. La falta de forestación es uno de los principales motivos de eso. El objetivo es aumentar la cobertura de vegetación en un 50 por ciento.

La plantación de un millón de árboles es un plan a largo plazo, pero en el ínterin, la escorrenía de las montañas sigue llenando los drenajes de lodo. A través de nuestro trabajo anual de mitigación de las inundaciones, identificamos cuáles son las peores áreas en este sentido y limpiamos el lodo para que cuando llegue la lluvia, el agua siga corriendo. A una escala menor, también pudimos construir alrededor de 2.000 metros de drenaje en comunidades más pequeñas. Aparte de eso, hicimos inversiones importantes en formaciones y capacitaciones sobre gestión de desastres.

El problema con los efectos del cambio climático es que son profundos. Si las personas están teniendo malas cosechas a las afueras

de Freetown, con el tiempo, se producirá una migración del campo a la ciudad porque no pueden mantener sus medios de subsistencia y vendrán en busca de alguna forma de sustento.

Esa presión del crecimiento demográfico en la ciudad es algo más con lo que tenemos que lidiar, ya sea introduciendo el teleférico para mejorar el transporte y reducir la emisión de gases de efecto invernadero [o alentando] al gobierno para que delegue la planificación del uso del suelo y las funciones de los permisos para la construcción a fin de que podamos implementar medidas de gestión del suelo, que salvan vidas y salvan propiedades, pero además protegen el medioambiente y evitan que las personas construyan sus propiedades en vías fluviales, arroyos y canales, que es lo que ocurre hoy en día. Todo esto empeora porque no se utilizan herramientas legislativas y de gestión urbana, como la planificación del uso del suelo y los permisos para la construcción, de forma superadora.

**AF:** *¿Podría describir los proyectos de reforma del impuesto a la propiedad de Freetown y los resultados que observó en el contexto general de la salud fiscal del municipio?*

**YA:** Empezamos a trabajar con esta reforma del impuesto a la propiedad en 37.000 propiedades de la base de datos de una ciudad que es la ciudad

Toldos instalados recientemente en los mercados de Freetown como parte de una iniciativa para combatir el calor extremo generado por el cambio climático. Crédito: ciudad de Freetown.





La alcaldesa Aki-Sawyer, en el centro, se une a las celebraciones por la instalación de toldos en el mercado. Crédito: ciudad de Freetown.

capital y tiene al menos entre 1,2 y 1,5 millones de personas, 37.000 propiedades. Cuando asumí, estaba claro que esas cifras no reflejaban la realidad, pero, además, el sistema manual que se utilizaba, literalmente un libro de registro, no era apropiado para la tarea en pleno s. XXI.

Uno de nuestros 19 objetivos es quintuplicar el ingreso del impuesto a la propiedad para el 2022. Para lograrlo, nos aseguramos un financiamiento y sociedades a fin de implementar una digitalización. Pasamos de un sistema basado en superficies a un sistema de representaciones puntuales. Nuestro trabajo consistió en tomar imágenes satelitales de toda la ciudad y crear un algoritmo para ponderar características [como los techos, las ventanas y la ubicación], y luego comparar eso con una base de datos de 3.000 propiedades cuyos valores fueron determinados por tasadores inmobiliarios. Logramos implementar la forma antigua de avalúo. Pudimos identificar casos atípicos y perfeccionar el modelo y, con el tiempo, construir un modelo que ahora utilizamos como nuestra base de propiedades.

Durante ese proceso, pasamos de 37.000 propiedades a 120.000. De esta manera, alcanzamos nuestro objetivo de aumentar la renta por impuestos a la propiedad de [US\$ 425.000 a más

de US\$ 2 millones]. Ese es, en sí mismo, el camino hacia la sostenibilidad, al igual que tener la capacidad de invertir. Una gran parte de la salud fiscal se basa en esa sostenibilidad, pero . . . lamentablemente, el Ministerio de Gobierno Local [detuvo la recaudación mientras desarrollaba pautas para la reforma tributaria nacional]. Estuvimos sin recaudar rentas durante casi un año. Empezamos a recaudar otra vez, pero como se imaginará, nos llevará bastante tiempo recuperar los niveles de cumplimiento.

**AF:** *¿Dónde encuentra inspiración frente a tantos desafíos?*

**YA:** En el hecho de que fuimos capaces de marcar una diferencia en las vidas de las personas de Freetown. Pudimos evaluar y comprobar cuánto se puede lograr si se nos da el espacio para hacerlo. Sabemos que hay mucho por hacer, así que seguimos adelante. 

---

**Anthony Flint** es miembro sénior del Instituto Lincoln, conduce el ciclo de podcasts *Land Matters* y es editor colaborador de *Land Lines*.

# UNA APUESTA A LA CAPACIDAD DE PAGO

Notas de un ambicioso experimento de vivienda en Cincinnati



Por Loren Berlin

TODOS LOS AÑOS, LA JUNTA DIRECTIVA de Port of Greater Cincinnati Development Authority formula decenas de resoluciones. La mayoría se relacionan con la compra o la renovación de propiedades específicas, la aprobación de presupuestos, la creación de comités y otros asuntos relacionados con el orden del día. Sin embargo, en diciembre de 2021, la junta emitió otro tipo de decisión. La resolución 2021-34 autorizó a la agencia, comúnmente llamada The Port, a avanzar con un plan ambicioso y sin precedentes: garantizar y gastar hasta US\$ 16,25 millones para comprar y rehabilitar una cartera de 194 inmuebles unifamiliares en un puñado de barrios, en gran parte, de ingresos moderados y bajos de Cincinnati y alrededores.

Comprar tantas propiedades de una vez significaría un movimiento audaz para cualquier autoridad gubernamental local, pero especialmente para una agencia sin experiencia en la posesión de viviendas ocupadas. The Port, constituida en el año 2000 de manera conjunta por la ciudad de Cincinnati y el condado de Hamilton para promover el desarrollo económico en el área metropolitana, opera un banco de tierras que gestiona cientos de propiedades en todo momento, redesarrollándolas y restituyéndoles su función productiva. Además invierte en la construcción y renovación de viviendas unifamiliares y de propiedades comerciales e industriales. Pero esto sería algo totalmente diferente. La gran mayoría de estas viviendas llegarían con inquilinos.

Sin embargo, una vez más, ese era el punto: intentar algo diferente para defenderse de los inversionistas institucionales que han estado

acaparando todo el parque de viviendas asequibles del área. Hoy en día, los inversionistas de afuera compran alrededor de una de cada cinco viviendas unifamiliares en Cincinnati. Esto refleja una tendencia nacional: en 2021, los inversionistas institucionales alcanzaron un 24 por ciento de las compras de viviendas unifamiliares. Los resultados de esta apropiación de inmuebles son los mismos en Cincinnati y en todo el país: alquileres más altos, tasas más bajas de propiedad individual de la vivienda y menos barrios asequibles.

The Port tomó riendas en el asunto porque quería evitar que estas 194 propiedades (que se encuentran a lo largo de la ciudad y el condado, con una mayor concentración en los barrios de Price Hill, Westwood y Springfield Township) quedaran en manos de compradores corporativos. Además, la agencia quería preservar las vías hacia una propiedad asequible de la vivienda que estos inmuebles podían ofrecerles a sus inquilinos y a otros residentes locales.

Había una docena de inversionistas privados haciendo ofertas por la cartera, y a The Port le preocupaba que la mayoría intentara continuar con el modelo de negocio de los dueños anteriores, de propietarios ausentes, mantenimiento mínimo, alquileres a precio de mercado y prácticas de desalojo hostiles, un abordaje de gran rendimiento para los inversionistas que causan estragos en los mercados de viviendas locales. El equipo de The Port sabía que debía actuar con rapidez y de forma agresiva para ganar la puja.

Esta es la historia de cómo una agencia local casi pública obtuvo un pequeño triunfo contra las poderosas fuerzas del mercado; de lo que sucede luego, cuando dicha agencia, de repente, se convierte en propietaria; y de la lección que la experiencia de The Port podría transmitir a otras

Esta es la historia de cómo una agencia local casi pública obtuvo un pequeño triunfo contra las poderosas fuerzas del mercado; de lo que sucede luego, cuando dicha agencia, de repente, se convierte en propietaria; y de la lección que la experiencia de The Port podría transmitir a otras ciudades que le hacen frente al aumento de la propiedad corporativa de los limitados recursos de viviendas asequibles del país.

ciudades que le hacen frente al aumento de la propiedad corporativa de los limitados recursos de viviendas asequibles del país.

## Inversionistas predadores en las antiguas ciudades industriales

Para comprender cómo The Port llegó a poseer estas propiedades, es importante tener en cuenta qué estaba sucediendo en Cincinnati cuando la cartera se habilitó. El mercado local de viviendas se caracterizaba por tener propiedades de precio relativamente bajo, y sigue siendo así. En octubre de 2021, en Cincinnati, el precio de venta promedio de una vivienda era de US\$ 213.000, en comparación con US\$ 378.000 a nivel nacional (Redfin 2022).

Esto genera las condiciones de mercado perfectas para que los inversionistas institucionales se lancen en picada, dice Alison Goebel, directora ejecutiva del Greater Ohio Policy Center. “Los inversionistas piensan que aquí tendrán un buen retorno, sobre todo aquellos que vienen de fuera

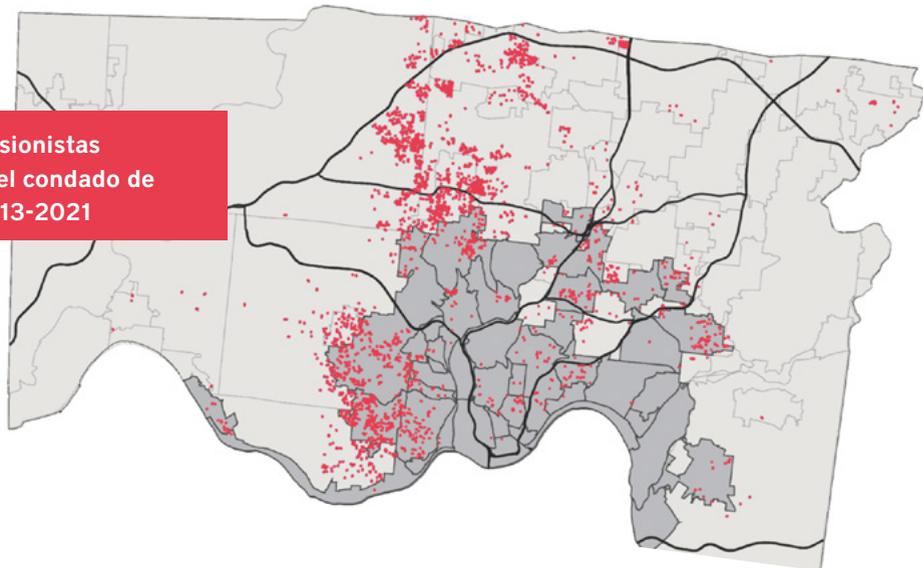
de Ohio y están acostumbrados a ver precios de viviendas más altos”, afirma Goebel. “Ven que los precios de las viviendas aquí son lo suficientemente bajos como para comprar un puñado de propiedades y generar dinero de los alquileres, pero los precios no son tan bajos como para alertarlos. Lo ven como un buen negocio”.

Estas condiciones de mercado no son exclusivas de Cincinnati, añade Goebel, que ha sido coautora de dos Enfoques en políticas de suelo del Instituto Lincoln sobre los desafíos y las oportunidades que enfrentan las ciudades posindustriales en los Estados Unidos (Hollingsworth y Goebel, 2017; Patras, Goebel, y Elam, 2021). Estos lugares, también conocidos como antiguas ciudades industriales, experimentaron un deterioro poblacional y económico en la segunda mitad del s. XX. La mayoría de estas expotencias económicas se encuentran en las regiones centro oeste y noreste de los Estados Unidos; y su tamaño varía de forma significativa, desde ciudades muy amplias como Detroit y Baltimore hasta ciudades más pequeñas como Gary, Indiana y Worcester, Massachusetts. Unos 17 millones de personas viven en las antiguas ciudades industriales, con ingresos per cápita y por hogar que tienden a ser más bajos que los de otras ciudades. Como consecuencia, el acceso a la propiedad de la vivienda asequible es más crítico e inalcanzable.

Al analizar los registros de las propiedades de la oficina del Hamilton County Auditor (Auditor del Condado de Hamilton), The Port descubrió que inversionistas institucionales poseían más de 4.000 viviendas en el área.

**Propiedad de inversionistas institucionales en el condado de Hamilton, Ohio, 2013-2021**

Crédito: The Port of Greater Cincinnati Development Authority.





En el condado de Hamilton, Ohio, los precios de las viviendas por debajo del promedio nacional generaron una oportunidad para que los inversionistas institucionales se lancen en picada. Crédito: Cathy vía Flickr CC BY-NC 2.0.

Tanto The Port como el Greater Ohio Policy Center son miembros de la primera comunidad de práctica nacional constituida por la iniciativa Accelerating Community Investment (Fomento para la Inversión Comunitaria o ACI, por su sigla en inglés) del Instituto Lincoln, que busca movilizar la inversión en comunidades de ingresos bajos y moderados, y atraer nuevos socios al ecosistema de inversión comunitaria (ver nota de recuadro). “Construir ecosistemas de inversión comunitaria más fuertes es esencial para lograr redesarrollos más equitativos en todo el país”, afirma Robert J. “R.J.” McGrail, miembro de investigación sénior en el Instituto Lincoln y director de la iniciativa ACI. “Este trabajo es particularmente importante ahora que las comunidades de ingresos moderados y bajos están enfrentando nuevos desafíos que presentan los inversionistas institucionales con un alto poder adquisitivo”.

Hace tiempo que el personal de The Port es consciente de la presencia cada vez más fuerte de los inversionistas en el mercado local de viviendas. A principios de 2021, decidieron investigar un poco. Al analizar los registros de las propiedades de la oficina del Hamilton County Auditor (Auditor del Condado de Hamilton), The Port descubrió que inversionistas institucionales poseían más de 4.000 viviendas en el área. Al igual que ocurrió en ciudades de todo el país, muchas viviendas unifamiliares que se habían registrado como ocupadas por sus propietarios

## ACERCA DE LA INICIATIVA ACCELERATING COMMUNITY INVESTMENT

En 2021, el Instituto Lincoln lanzó la iniciativa Accelerating Community Investment (Fomento para la Inversión Comunitaria o ACI, por su sigla en inglés) para movilizar la inversión en comunidades de ingresos bajos y moderados, en especial, aquellas que no tuvieron acceso a los recursos financieros dominantes y los recursos para la generación de riqueza. Para empezar, ACI convocó a una comunidad nacional de práctica, con la participación de más de 40 agencias e instituciones de 14 estados. El grupo se ha reunido en modalidad virtual y presencial para crear asociaciones, identificar nuevas oportunidades de inversión y compartir experiencias y consejos.

Además, la iniciativa organizó tres Desafíos de Inversión Locales, para detectar oportunidades de inversión comunitaria en Cincinnati, Nueva Orleans y Texas. Estas sesiones les ofrecen a los participantes de la comunidad de práctica la oportunidad de presentar proyectos de inversión inmediata a la comunidad de inversión local y recibir una devolución directa de los potenciales inversionistas sobre la presentación y los proyectos. “La cumbre de inversionistas que celebró ACI en Cincinnati propició muchas relaciones que podrían permitirnos escalar nuestra inversión de forma mucho más significativa”, comenta Laura Brunner, directora ejecutiva de Port of Greater Cincinnati Development Authority. “Las relaciones que he entablado a través de ellos son invaluable”.

Este año, ACI completará el ciclo inicial de ocho sesiones de su comunidad de práctica y compartirá los resultados, organizará más Desafíos de Inversión Locales y planificará actividades nuevas que respalden su objetivo de fomentar la inversión comunitaria en todo el país.

Para obtener más información acerca de ACI, comuníquese con el director del programa, Robert “R. J.” McGrail: [ACI@lincolninst.edu](mailto:ACI@lincolninst.edu).



Centro de Cincinnati desde el barrio East Price Hill, donde se encuentran muchas de las viviendas compradas por The Port. Crédito: cortesía de East Price Hill Improvement Association.

una década antes ahora estaban registradas como propiedades para alquilar.

Investigaciones posteriores también confirmaron una sospecha preocupante: parecía existir una conexión difusa entre los propietarios de inmuebles más negligentes. El equipo de The Port pudo mapear redes de corporaciones de responsabilidad limitada (SRL), muchas de las cuales se relacionaban con solo unas pocas entidades centrales. En algunos casos, las propiedades se transferían entre las SRL muchas veces al año. Estos bienes inmuebles propiedad de los inversionistas se concentraban, principalmente, en los barrios de ingresos bajos y moderados.

El personal de The Port aún estaba digiriendo esta información cuando recibieron una llamada de Colliers, que estaba gestionando una cartera de viviendas para alquiler embargadas. El último propietario de los inmuebles había sido Raineth Housing, un inversionista institucional con sede en Los Ángeles y mala reputación local por mora

en los impuestos a la propiedad e incumplimiento en el mantenimiento, al punto de que sus propiedades se habían convertido, citando una demanda presentada por el municipio en 2019, en un “perjuicio público”. Ahora estaban saliendo a la venta. ¿A The Port le interesaba presentar una oferta?

“Estoy profundamente convencida de que deberíamos usar los poderes y la experiencia de esta agencia para provocar el impacto positivo más grande que podamos”, expresó Laura Brunner, presidenta y directora ejecutiva de The Port.

“Así que, cuando, de pronto, se nos presentó la oportunidad de hacer algo que era posible y para lo que sentíamos, en este caso, una obligación moral de actuar, no existió la remota posibilidad de decir que no”.

## Elaborar un plan juntos

Ni el presupuesto de The Port ni su plan estratégico contemplaban la adquisición de cerca de 200 viviendas unifamiliares ocupadas, así que el personal tuvo que moverse con rapidez para hacer una oferta conjunta. Después de asegurar el apoyo informal de la junta de The Port, Brunner y su equipo se reunieron con más de una decena de organizaciones del área activas en el sector de vivienda para confirmar que lo que querían hacer tenía sentido desde sus respectivas posiciones en la comunidad. Entre estos grupos se encontraban Legal Aid Society of Greater Cincinnati, la corporación de desarrollo comunitario sin fines de lucro Price Hill Will, Cincinnati Metropolitan Housing Authority, Home Ownership Center of Greater Cincinnati y Working in Neighborhoods, una organización sin fines de lucro fundada por la congregación católica Hermanas de la Caridad.

The Port prometió que mantendría los alquileres conforme a las tasas actuales por un año (el alquiler promedio para las viviendas era

“Estoy profundamente convencida de que deberíamos usar los poderes y la experiencia de esta agencia para provocar el impacto positivo más grande que podamos. Así que, cuando, de pronto, se nos presentó la oportunidad de hacer algo que era posible y para lo que sentíamos, en este caso, una obligación moral de actuar, no existió la remota posibilidad de decir que no”.

de US\$ 750) y que trabajaría con los inquilinos que estaban atrasados en sus pagos, en lugar de desalojarlos. El personal de The Port también les reafirmó a las organizaciones que su compromiso con el apoyo a los inquilinos y su intención de fomentar la propiedad de la vivienda eran sinceros. La compra es un paso importante en la iniciativa de The Port para reducir la brecha racial en la propiedad de la vivienda en Cincinnati, donde cerca del 33 por ciento de las familias de personas de color son propietarias de sus viviendas, en comparación con el 73 por ciento de las de personas blancas.

“La brecha racial en la riqueza es el mayor problema que tenemos en este país”, afirmó Brunner. “Creemos que el mercado inmobiliario ofrece la vía más rápida para resolverla”.

Con el apoyo de las organizaciones sin fines de lucro y luego de confirmar que la cartera, que incluía miles de viviendas en St. Louis, Kansas City y Cincinnati, podría dividirse para que The Port ofertara solo por las 194 del área de Cincinnati, Brunner se dirigió a su junta directiva para obtener una aprobación formal. Brunner dice que la junta, integrada por 12 miembros que representan al sector de negocios, mitad de los cuales fueron nombrados por el municipio y mitad, por el condado, “brindó un apoyo enorme desde el principio”. Una de las grandes preguntas, no obstante, fue cómo financiar el trato.

“Sabíamos que no podíamos aspirar a todas las viviendas”. Pero obtuvimos parte del historial de las finanzas, que nos dio una idea de con qué estábamos lidiando”, explicó Todd Castellini, el vicepresidente de financiamiento público y desarrollo industrial de The Port. Castellini estima que el personal de The Port alcanzó a inspeccionar alrededor de 30 de las propiedades. “Sabíamos que las viviendas no estaban en las condiciones ideales, así que hicimos cálculos muy prudentes respecto a qué necesitarían. A algunas les hacía falta mucho trabajo, a otras muy poco, y otras estaban en un estado intermedio. Luego, hicimos algunos análisis de movimiento de efectivo, y

después, ajustamos esas estimaciones con mayor prudencia, hasta que nos sentimos a gusto con el trato. Abordamos el acuerdo sin pretensiones de ganar dinero con él, pero sí de cubrir los costos, y estamos seguros de que podemos hacerlo”.

El personal de The Port concluyó que tenían que pedir prestado US\$ 16,25 millones, US\$ 15,5 millones para comprar las viviendas y US\$ 750.000 para reparaciones y mejoras, a pesar de que The Port planificó cubrir la mayor parte de dichos gastos de mantenimiento diferidos con el ingreso de los alquileres. Para el financiamiento, The Port emitió bonos con un plazo de 30 meses, lo que le concedería tiempo suficiente para evaluar, subir de categoría y, en un futuro, empezar a vender las propiedades.

The Port pudo vender los bonos con rapidez: una entidad local que ha estado comprando bonos emitidos por The Port durante los últimos años compró la totalidad de la emisión. Esta relación de larga trayectoria fue crucial, afirma Castellini: “Ellos nos entienden. Han visto nuestras



The Port compró 194 viviendas, que se encontraban en diversas condiciones de reparación y ocupación. Crédito: The Port of Greater Cincinnati Development Authority.

finanzas. Saben cómo trabajamos. Así que para ellos fue fácil analizarnos, a nosotros y al acuerdo, y actuar con inmediatez”.

Una vez que se había asegurado el comprador para los bonos, Brunner y su equipo presentaron una oferta para comprar la cartera por US\$ 15 millones. La mañana de la oferta final, por sugerencia de la junta, aumentaron la oferta US\$ 500.000 para hacerla más competitiva. Un punto decisivo

A pesar de que tres empresas de capital de inversión también ofrecieron US\$ 15,5 millones cada una, esos interesados necesitaron un período de diligencia debida más amplio, lo que posicionó la oferta de The Port como la más alta y la mejor. No solo The Port había ganado la venta, sino que esta agencia cuasi pública lo hizo enfrentándose a una docena de inversionistas institucionales, una derrota casi sin precedentes en el universo de las inversiones inmobiliarias.

que le jugó a favor a The Port fue ofrecer un margen de tiempo breve para cerrar el acuerdo. A pesar de que tres empresas de capital de inversión también ofrecieron US\$ 15,5 millones cada una, esos interesados necesitaron un período de diligencia debida más amplio, lo que posicionó la oferta de The Port como la más alta y la mejor. No solo The Port había ganado la venta, sino que esta agencia cuasi pública frustró los planes de una docena de inversionistas institucionales, una derrota casi sin precedentes en el universo de las inversiones inmobiliarias.

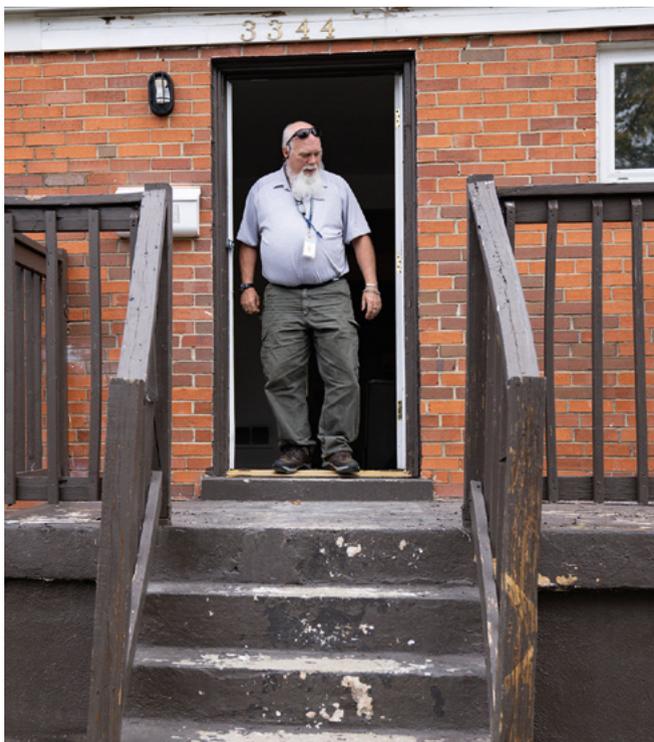
“Honestamente, creo que la adquisición, en realidad, la totalidad del proyecto, es emblemática entre muchas cosas que hemos hecho”, añadió Brunner. “Me carcomería la culpa si tan solo hubiésemos dicho que era demasiado difícil o demasiado riesgoso o cualquier otra suposición. Tenemos años de historia de ejemplos más pequeños, y este es uno más, solo que más drástico”.

## Apropiación

Desde el cierre en el acuerdo, el personal de The Port ha aprendido mucho sobre la cartera. El número de viviendas vacantes era mucho mayor que el representado, lo que generó tanto una oportunidad, ya que fue más fácil arreglar viviendas vacías, como un desafío, porque el ingreso de los alquileres se había incluido en la fórmula financiera. Y el estado de muchas de las viviendas ocupadas es peor del esperado. Como consecuencia, Brunner estima que es probable que los costos para las mejoras de The Port serán, al menos, el doble de lo que anticiparon en una primera instancia, lo que acerca el total del proyecto a US\$ 17 millones.

LyDonna Turner, que vive con sus hijos y su nieto en una de las viviendas que ahora es de The Port, confirmó que les había avisado a los propietarios anteriores que la puerta del garaje estaba rota, un armario debajo de la fregadera de la cocina se había desplomado y había ratones, pero nunca se hicieron cargo. Su situación es

The Port contrató a un gerente de propiedades para que analice 160 pedidos de mantenimiento acumulados y para que se haga cargo de las operaciones. Crédito: Jeff Dean.





Un contratista que The Port contrató examina el estado de una de las viviendas recién compradas por la agencia. Crédito: Jeff Dean.

solo un ejemplo de una lista de 160 problemas de mantenimiento que esperaban solución cuando The Port tomó posesión.

“Por un lado, es un desafío financiero”, reconoce Brunner. “Por otro lado, esas condiciones reafirman que debíamos ser el comprador”. No podemos simplemente dejar que todas estas casas en estos barrios literalmente se sigan deteriorando”.

Para conservar la transparencia y obtener orientación sobre un sinnúmero de temas, desde la prevención de desalojos hasta capacitaciones para propietarios y aprovisionamiento de inquilinos potenciales, The Port estableció un comité de asesoramiento. Además la agencia contrató un gestor de propiedades experimentado que manejará las operaciones y brindará a los residentes el tipo de atención y apoyo que no han recibido en el pasado. “Nos llevó un largo tiempo encontrar un gestor de propiedades que estuviese dispuesto a ser tan empático y receptivo como nosotros”, comenta Brunner.

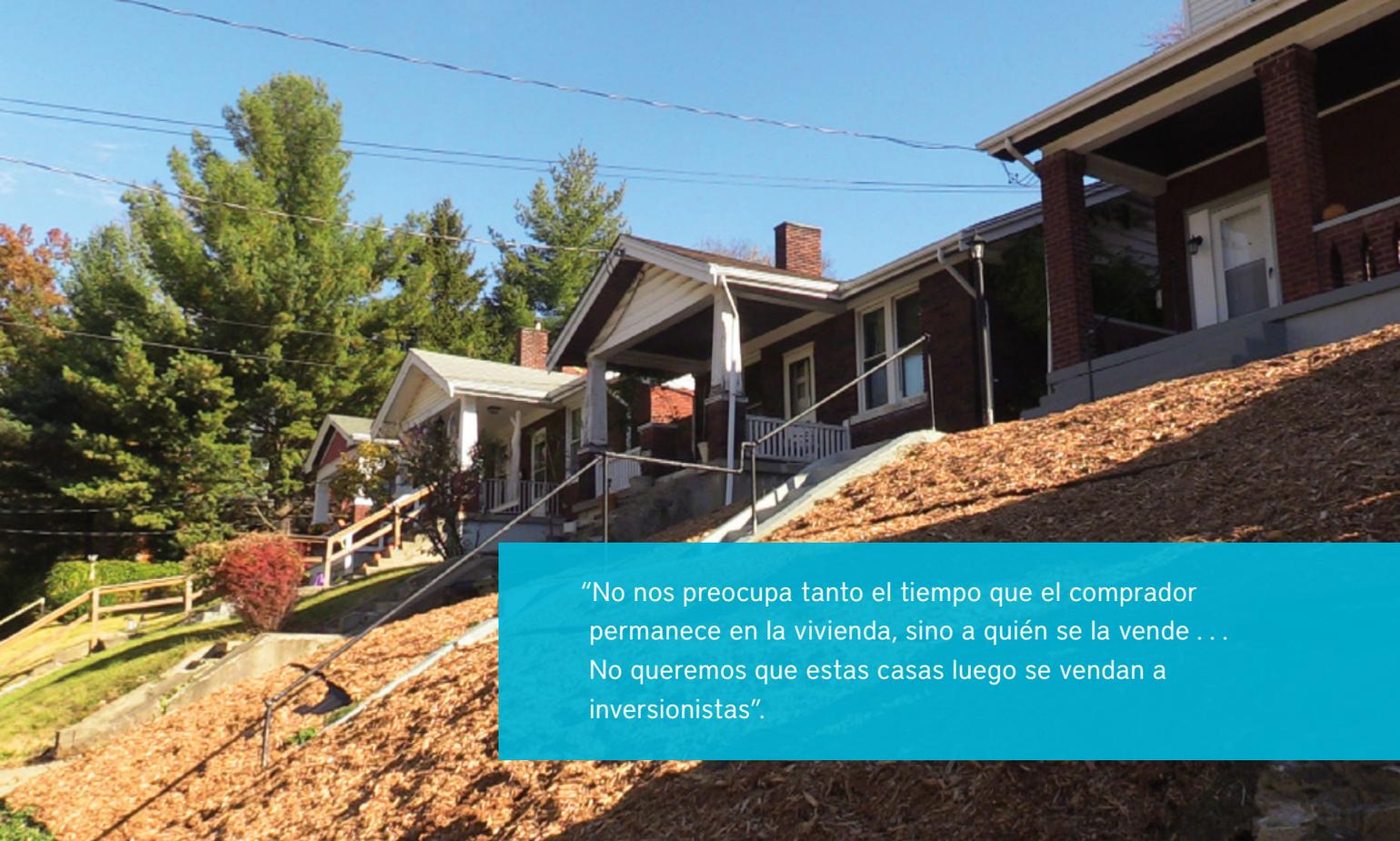
The Port también se asoció con organizaciones locales para ofrecerles a los inquilinos asesoramiento sobre créditos e iniciativas de preparación para la propiedad de la vivienda. Goebel indica que la ciudad tiene un sector sin fines de lucro particularmente fuerte, y dice que el ecosistema de socios será esencial para ayudar a los inquilinos actuales a convertirse en propietarios de las viviendas o encontrar nuevos compradores.

Cuando The Port tomó el control de la cartera, al menos el 80 por ciento de las propiedades ocupadas estaban atrasadas con los pagos del alquiler, y cerca del 20 por ciento debía, por lo menos, un año. The Port pudo brindar asistencia para el alquiler a fin de reducir las deudas, gracias a los fondos de US\$ 600.000 de la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARPA, por su sigla en inglés) proporcionados por medio de la Agencia de Acción Comunitaria del condado.

Si bien es posible que las viviendas terminen vendiéndose por cerca de US\$ 130.000 en lugar de por el precio estimado inicialmente de US\$ 120.000, aun así, costarán significativamente menos que la vivienda unifamiliar promedio de Cincinnati en la actualidad, ya que los precios no han parado de aumentar y llegaron a US\$ 230.000 para fines de 2022 (Redin 2022). Y todo esto sucederá sin subsidios, agregó Brunner enseguida.

“Hemos tenido que subsidiar una de cada dos de las viviendas que vendimos”, explicó. “Por lo general, esa es la forma que siempre conocimos”. Pero nuestro modelo de acción muestra que podemos saldar nuestra deuda con una combinación de ingresos de alquiler y de venta de viviendas. Sinceramente, nos costó bastante entender que 200 viviendas puedan pasar a ser propiedad de los inquilinos sin subsidios públicos. Pero se puede”.

Sin embargo, el personal de The Port está analizando la posibilidad de obtener becas de la



“No nos preocupa tanto el tiempo que el comprador permanece en la vivienda, sino a quién se la vende . . . No queremos que estas casas luego se vendan a inversionistas”.

Credit: The Port of Greater Cincinnati Development Authority.

Ciudad de Cincinnati y del condado de Hamilton para obtener asistencia para anticipar el pago de las cuotas y para ayudar a disminuir el precio para los compradores de viviendas.

Sin dudas, existe una demanda, afirma Turner, quien tiene la esperanza de comprarse su propia vivienda un día. “Tengo un par de amigos que han estado buscando viviendas para comprar pero no tuvieron éxito. Así que creo que es una buena idea que The Port compre esas viviendas y se las ofrezca primero a los inquilinos”.

## Expandir la cartera

Desde que la noticia de la compra de The Port se dio a conocer (y se difundió masivamente, con cobertura en medios de comunicación nacionales como NPR y el *Wall Street Journal*), la agencia se enteró de receptores y propietarios de viviendas interesados en debatir acuerdos similares. Al cierre de la edición, el equipo estaba trabajando para adquirir una segunda cartera de viviendas embargadas, y está dispuesto a expandir el

modelo tanto como lo permitan las circunstancias del financiamiento.

Con un gestor de propiedades en el equipo y un plan de asesoramiento para los inquilinos establecido, “[en términos de logística, sería] fácil para nosotros sumar propiedades a nuestra cartera”, añade Brunner. “Sinceramente, nada me gustaría más que comprar las 4.000 propiedades de nuestro condado que hoy pertenecen a inversionistas, y quitárselas. Puede que aún no estemos en esa posición, pero la oportunidad de sumar ese gran número de viviendas nuevas a nuestro mercado es significativa”.

Sin embargo, expandir nuestra cartera de forma coherente requerirá participación filantrópica o corporativa, explica Brunner. El año pasado, Brunner y su equipo participaron en un Desafío de Inversión Local de ACI, en el que expresaron su idea de un fondo que pudiera financiar más inversiones oportunistas y, según Brunner, entablaron conexiones que podrían ayudar a concretarlo.

Incluso a medida que la agencia explora la posibilidad de expansión, siguen teniendo pre-

guntas con respecto a la cartera actual. Por ejemplo, ¿cómo puede la agencia asegurarse de que las propiedades sigan siendo asequibles a largo plazo? De acuerdo con Brunner, The Port está considerando restricciones en los títulos de propiedad del inmueble, pero no estableció la mejor estrategia para garantizar la capacidad de pago (y, quizás más importante, para fomentar la posibilidad de que los residentes se conviertan en propietarios). “No nos preocupa tanto el tiempo que el comprador permanece en la vivienda, sino a quién se la vende”, dice. “No queremos que estas casas luego se vendan a inversionistas”.

Además, The Port está reanalizando la mejor forma de financiar hipotecas cuando llegue el momento. En primera instancia, el personal de The Port asumió que las organizaciones asociadas generarían y administrarían los préstamos hipotecarios. Ahora están considerando la posibilidad de no tercerizar dichas actividades para permitir pautas de suscripción más flexibles y recaudaciones más “compasivas”, dice Brunner. Al administrar nosotros mismos las hipotecas, The Port podría ayudar a los titulares de hipotecas individuales a establecer un historial de préstamo y reembolso, y podría, eventualmente, emitir bonos de renta hipotecaria para liquidar la deuda de la adquisición de la vivienda. Al reemplazar el financiamiento de la adquisición por una estructura más tradicional de títulos respaldados por hipotecas, The Port podría llegar a un mercado potencial más amplio de compradores con una misión determinada.

Ese tipo de cambio podría generar un modelo de negocio más sostenible para The Port y otras instituciones interesadas en seguir los pasos de la agencia, dice McGrail de ACI. “Si The Port logra desplazar el financiamiento fuera del sector público y dentro de los mercados de capitales sin riesgos para los titulares de hipotecas, la estrategia se convierte en una solución de mercado en su totalidad que me parece completamente

Como parte de sus esfuerzos para aumentar la adquisición local de viviendas, The Port se asoció con la organización local sin fines de lucro Working in Neighborhoods (WIN) para instruir a los inquilinos y futuros compradores de viviendas. Crédito: Jeff Dean.

transformadora en términos de un panorama más global”, señala. “Esta parece ser una solución demostrable, comprobable y viable para cambiar el tipo incorrecto de propietarios de bienes inmuebles por el correcto”.

## ¿Replicar el modelo?

Aun con todo su entusiasmo, Brunner es consciente de la dinámica de Goliat y David que respalda el proyecto, y lo que esto podría significar para su capacidad de expandirse o replicarse. “Por un lado, nuestra adquisición de esta cartera es un gran negocio. Por el otro, estamos hablando de unas 200 viviendas y US\$ 15,5 millones. No son números significativos en el gran esquema de este desafío nacional. Y el hecho de que la compra se destaque de forma tan drástica hace que me pregunte cuáles son las entidades que realmente pueden hacer algo para resolver este problema”.

Brett Theodos, miembro sénior y director de Community Economic Development Hub en el Urban Institute, tiene algunas ideas en este sentido. “Existen bancos de tierras y corporaciones de desarrollo comunitario complejas, así como algunas agencias de financiamiento para el desarrollo que podrían cumplir esa función”, comenta. “Actores diferentes implican restricciones



diferentes. La mayoría puede emitir bonos, pero la pregunta es si trabajarían para sacar adelante este tipo de proyectos. Para estas agencias, no se trata tanto de una nueva combinación de sabores, sino de una voluntad de decir ‘Sí, también tenemos este objetivo y estamos dispuestos a hacerlo necesario para concretarlo’”.

En otras palabras, es probable que la adquisición por parte de The Port no sea ni la historia de un triunfo excepcional para el bien público ni una fórmula fácil que otras ciudades pueden reproducir para facilitar estos tipos de adquisiciones. Pero los expertos en viviendas concuerdan en que, si bien algunas de las circunstancias de Cincinnati pueden ser excepcionales, la estrategia fundamental es replicable.

Es probable que la adquisición por parte de The Port no sea ni la historia de un triunfo excepcional para el bien público ni una fórmula fácil que otras ciudades pueden reproducir. Pero los expertos en vivienda concuerdan en que la estrategia fundamental es replicable.

“Es importante recordar que esta fue una cartera que estaba [en] ejecución hipotecaria, así que era básicamente una ganga”, explica Goebel. “Estos tipos de ventas suceden, ya sea debido a una ejecución hipotecaria o porque el propietario quiere retirarse, pero no son confiables. Diría que en Ohio oímos sobre estos tipos de carteras de propiedades unifamiliares para alquiler que quedan disponibles para la venta cada 12 a 18 meses”. Cuando, efectivamente, están disponibles, no suele suceder que el corredor u otros involucrados piensen en alertar a una agencia cuasi pública.

Otro elemento relativamente singular de la historia es la estructura estatutaria de The Port, dice MacGrail. “El estatuto de las autoridades portuarias de Ohio tiene uno de los poderes más

Laura Brunner, directora ejecutiva de The Port, describe los efectos perjudiciales de los inversionistas institucionales sobre las comunidades locales en una entrevista con NBC News en noviembre. Crédito: The Port of Greater Cincinnati Development Authority.

sólidos que he visto en una entidad de financiamiento pública”, explica. “Además de concederles a las autoridades portuarias los típicos poderes de financiamiento público necesarios para emitir bonos, la legislatura de Ohio les ha otorgado poderes fiscales amplios, les permitió operar como bancos de tierras, y les brindó los recursos para que puedan adquirir y redesarrollar un abanico de bienes inmuebles en una variedad de clases de activos que incluyen propiedades residenciales y comerciales”.

No tardó en agregar que dichos poderes cobran más sentido por la forma en que Brunner y su equipo de liderazgo sénior los usan. “Son un equipo dinámico, con múltiples capacidades, que adoptó una visión que prioriza a la comunidad de un modo que creo que es un poco peculiar para una agencia cuasi pública, porque se toman el tiempo para hacer preguntas y escuchar antes de actuar, y ese entendimiento de las necesidades locales genera más tolerancia para perseguir metas que se ajusten a los riesgos”.

La junta directiva de The Port también merece un reconocimiento, expresa Goebel. Podrían haber detenido el proyecto en sus inicios con facilidad. Por el contrario, no solo lo aprobaron, sino que además brindaron una orientación crucial sobre la estructura de la oferta de The Port. “Se merecen todo el reconocimiento que puedan recibir por eso”, indica Goebel.





“La marea (estos inversionistas) está llegando rápido, y estamos nadando contra la corriente. The Port está reaccionando en tiempo real para enfrentar el problema de forma directa; y eso es lo que realmente necesitamos. Lo necesitamos una y otra vez, todos los días del mes y en todas las ciudades”.

La vista desde el porche de una vivienda propiedad de The Port.  
Crédito: The Port of Greater Cincinnati Development Authority.

Mientras este experimento se sigue desarrollando en Cincinnati, Theodos incita a otras ciudades e inversionistas a que consideren tomar cartas en el asunto, dado que muchos mercados de viviendas necesitan este tipo de inversiones. “La marea (estos inversionistas) está llegando rápido, y estamos nadando contra la corriente”, dice. “The Port está reaccionando en tiempo real para enfrentar el problema de forma directa; y eso es lo que realmente necesitamos. Lo necesitamos una y otra vez, todos los días del mes y en todas las ciudades”. □

**Loren Berlin** es escritora y consultora en comunicaciones, y se especializa en oportunidades económicas y de vivienda. Para leer más sobre ella, visite [www.lorenberlin.com](http://www.lorenberlin.com).

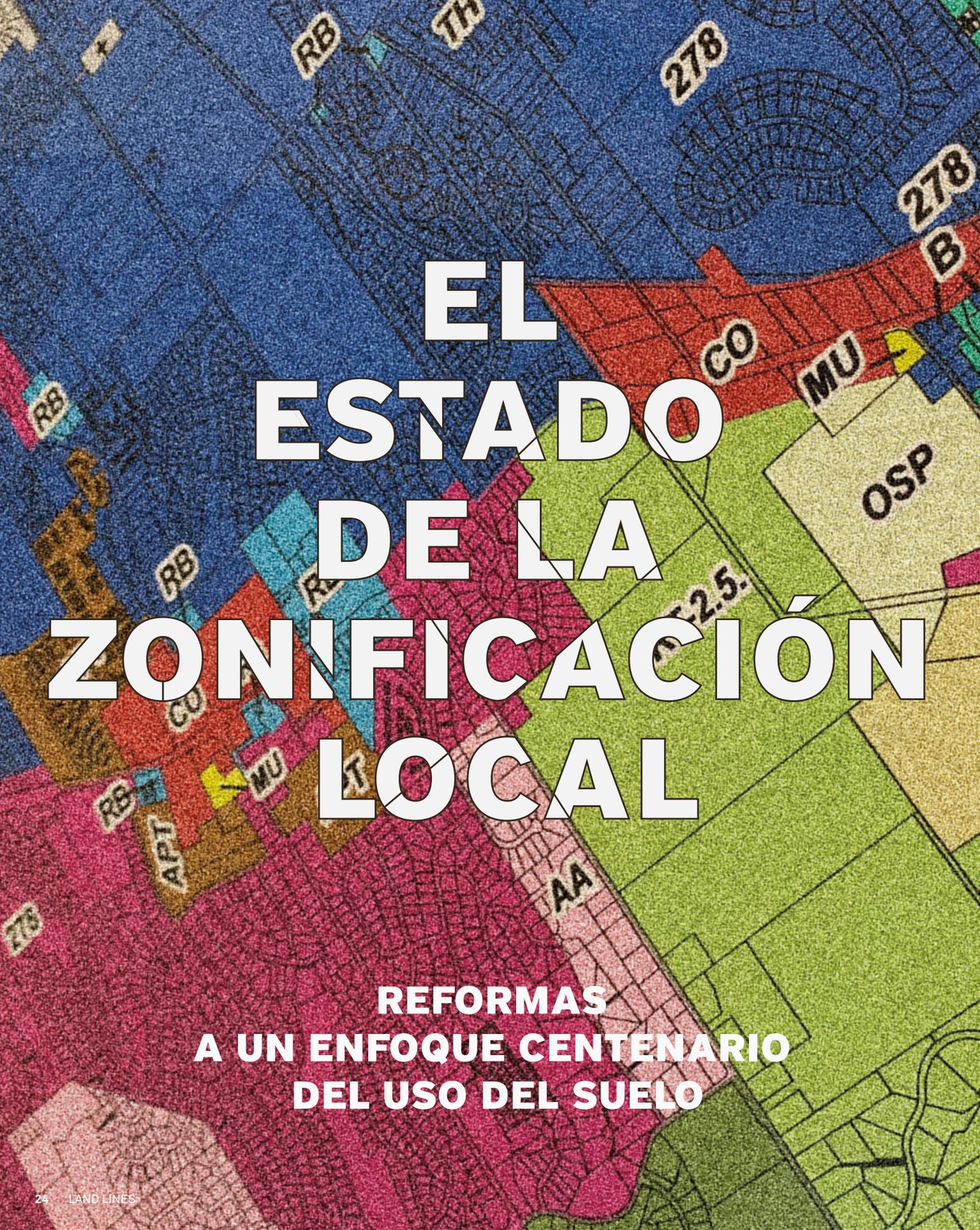
---

## REFERENCIAS

Hollingsworth, Torey, y Alison Goebel. 2017. *Revitalizing America's Smaller Legacy Cities: Strategies for Post-industrial Success from Gary to Lowell*. Enfoque en políticas de suelo. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. <https://www.lincolnst.edu/publications/policy-focus-reports/revitalizing-americas-smaller-legacy-cities>.

Patras, Erica Spaid, Allison Goebel, y Lindsay Elam. 2021. *Equitably Developing America's Smaller Legacy Cities: Investing in Residents from South Bend to Worcester*. Enfoque en políticas de suelo. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. <https://www.lincolnst.edu/publications/policy-focus-reports/equitably-developing-americas-smaller-legacy-cities>.

Redfin. 2022. “United States Housing Market”. Website. <https://www.redfin.com/us-housing-market>.



# EL ESTADO DE LA ZONIFICACIÓN LOCAL

**REFORMAS  
A UN ENFOQUE CENTENARIO  
DEL USO DEL SUELO**

Por Anthony Flint

**ARGUMENTANDO** que las normas anticuadas que rigen la urbanización en los Estados Unidos están haciendo que los precios de las viviendas aumenten en medio de una crisis de capacidad de pago cada vez más profunda, defensores de la reforma de zonificación estatal buscan construir sobre la base de éxitos recientes alcanzados en varias ciudades, desde California hasta Connecticut. Sin embargo, las resoluciones estatales están enfrentando una resistencia de quienes defienden el control local del uso del suelo, un sistema que ha prevalecido por un siglo.

Si bien los cambios de la norma que se están implementando o considerando, en términos técnicos, solo resultan familiares a los profesionales del planeamiento urbano, podrían tener un impacto masivo, y no solo en la disponibilidad de viviendas. Según los críticos, la zonificación también ha preservado la segregación racial y perpetuado patrones de uso del suelo no sostenibles en términos medioambientales.

Los cambios en cuestión incluyen prohibir la zonificación exclusivamente unifamiliar; permitir que haya viviendas multifamiliares en más lugares, incluso adyacentes a las paradas de transporte público; reducir o eliminar los costosos requisitos de estacionamiento mínimo; y suprimir las prohibiciones relacionadas con unidades accesorias (ADU, por su sigla en inglés).

Los esfuerzos para modificar la zonificación tomaron fuerza en parte porque el problema es sorprendentemente bipartidario, lo que atrae a una variedad de defensores, desde conservadores de libre mercado que apoyan la modernización de las regulaciones del gobierno, hasta progresistas preocupados por el sinhogarismo y que buscan corregir las injusticias raciales.

Tanto los estados azules de la costa como otros considerados rojos, como Utah, se comprometieron con algún tipo de reforma de la zonificación. En Virginia, el gobernador republicano, Glenn Youngkin, se expresó en contra del movimiento NIMBY (“No en mi patio trasero”) liderado por residentes establecidos respecto a los desarrollos de viviendas nuevos. Para abordar los

costos crecientes que enfrentan los residentes, afirmó poco después de asumir el cargo en 2022, “debemos atacar la raíz del problema: regulaciones innecesarias, gobiernos locales ineficientes y sobrecargados, políticas de zonificación restrictivas y una ideología de luchar con uñas y dientes en contra de cualquier desarrollo nuevo”.

El principal motor de la reforma fue la falta de viviendas asequibles, que está causando estragos en las economías locales. Entre marzo de 2021 y marzo de 2022, los precios de las viviendas subieron más de un 20 por ciento en todo el país. En junio de 2022, Realtor.com informó que los alquileres en las 50 áreas metropolitanas más grandes del país habían aumentado un 26,6 por ciento desde 2019, el último de una cadena de aumentos récord. De acuerdo con

Los defensores de la reforma de zonificación estatal buscan construir sobre la base de éxitos recientes alcanzados en varias ciudades, desde California hasta Connecticut. Sin embargo, las resoluciones estatales están enfrentando una resistencia de quienes defienden el control local del uso del suelo, un sistema que ha prevalecido por un siglo.

el Harvard Joint Center for Housing Studies, en 2020, un 30 por ciento de todos los hogares de los Estados Unidos enfrentaban pagos de alquileres o cuotas de hipotecas inasequibles, definidos como valores un 30 por ciento superiores al ingreso mensual por hogar; es decir que un número cada vez mayor de estadounidenses gastan la mitad de sus ingresos en vivienda (Harvard 2022). En general, los trabajadores no pueden vivir cerca de sus lugares de trabajo, y la absoluta carencia de vivienda es cada vez más evidente.

“Incluso las personas que se benefician de la crisis de vivienda de California, quizás personas que compraron una vivienda unas décadas atrás [y vieron cómo se revalorizaron], están descubriendo

que sus hijos adultos no pueden vivir a una distancia de dos o tres horas de ellos. Están dándose cuenta de que, si quieren jubilarse, probablemente tengan que dejar el estado”, dijo M. Nolan Gray, autor de *Arbitrary Lines: How Zoning Broke the American City and How to Fix It* (Líneas arbitrarias: cómo la zonificación quebró la ciudad estadounidense y cómo enmendarla) (Gray 2022). Tanto en California como en Utah, dijo Gray, los residentes están enfrentando “problemas [similares] de capacidad de pago de la vivienda que están afectando a la clase media, y están buscando soluciones”.

No obstante, el esfuerzo para aplicar estándares nuevos a nivel estatal se enfrenta a una oposición política feroz a nivel local, donde históricamente se han tomado las decisiones en materia de uso del suelo y donde el derecho a establecer la zonificación se ha custodiado con rigor desde que los niveles más altos del gobierno le concedieron dicho poder un siglo atrás. La resistencia advierte sobre la “rezonificación imperialista de las capitales del estado”, en palabras de un crítico, y catalogan a las resoluciones destinadas a aumentar la oferta de viviendas como un poder de primacía inapropiado del estado.

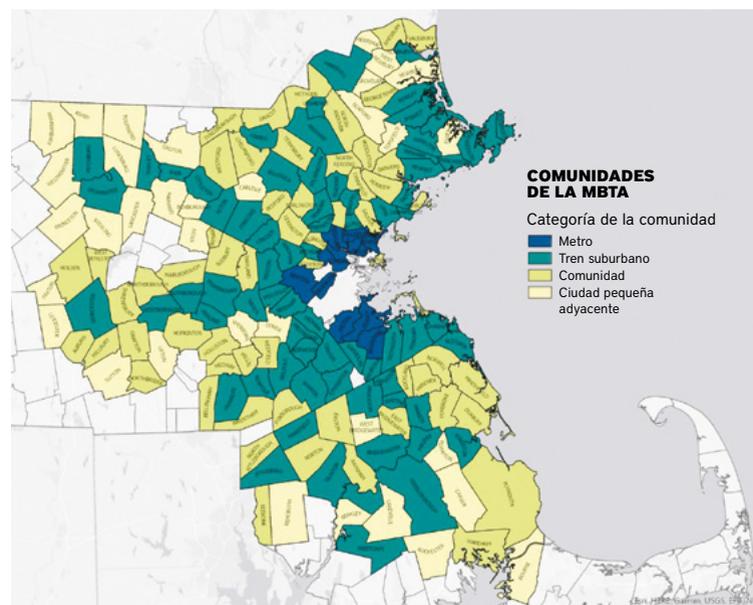
En respuesta a aquellos que se oponen a cualquier cambio en las regulaciones locales para el desarrollo, los legisladores estatales suavizaron las iniciativas de reforma de todo el estado sumando opciones de exclusión voluntaria o eliminando sanciones para quienes incumplen. En algunos casos, los primeros destellos de reforma se desactivaron por completo. En Nebraska, un proyecto de ley que exigía a las municipalidades con más de 5.000 residentes que permitieran cuádruples y otras “viviendas intermedias faltantes” se reemplazó por una medida que exigía solo pruebas de que las jurisdicciones locales estuvieran trabajando en crear más viviendas asequibles (ver la página 28 para obtener una guía de las reformas recientes en cada estado).

En Massachusetts, el programa conocido como Comunidades de la MBTA, firmado por el

gobernador republicano Charlie Baker en 2021, exige a las ciudades y los pueblos que permitan viviendas multifamiliares cerca de las estaciones de transporte público, por ley, con una densidad mínima de 37 unidades por hectárea. Sin embargo, muchas comunidades desafiaron dicho mandato, y declararon que están preparadas para arreglárselas sin la financiación del estado que les será denegada si no cumplen.

Si la clave para cualquier reforma de una política pública radica en la implementación, puede que esto sea particularmente válido para algo tan arraigado como el control local sobre el uso del suelo. El propósito de los estados en lo que concierne a la reforma debe convencer a las localidades de que cambiar la zonificación de formas selectivas es algo posible y será beneficioso. La asistencia técnica y la educación, provistas por las agencias del estado y las organizaciones sin fines de lucro, ayudarán, dijo la investigadora Amy Dain, de Massachusetts, que realizó investigaciones para el Instituto Lincoln y documentó cómo las comunidades suburbanas de los alrededores de Boston instalaron un “empapelado” de burocracia que obstaculiza los intentos de los emprendedores inmobiliarios de construir viviendas multifamiliares (Dain 2021, Dain 2022).

En el caso de la ley de las Comunidades de la MBTA, Amy dijo que “el estado les está dando a las ciudades y a los pueblos mucha flexibilidad para decidir cómo diagramar los distritos [de mayor densidad] y cómo redactar los requisitos. Los lugares para los desarrollos de viviendas



Una ley promulgada hace poco en Massachusetts exige que 175 comunidades permitan viviendas multifamiliares cerca de las estaciones de transporte público. Crédito: Mancomunidad de Massachusetts.

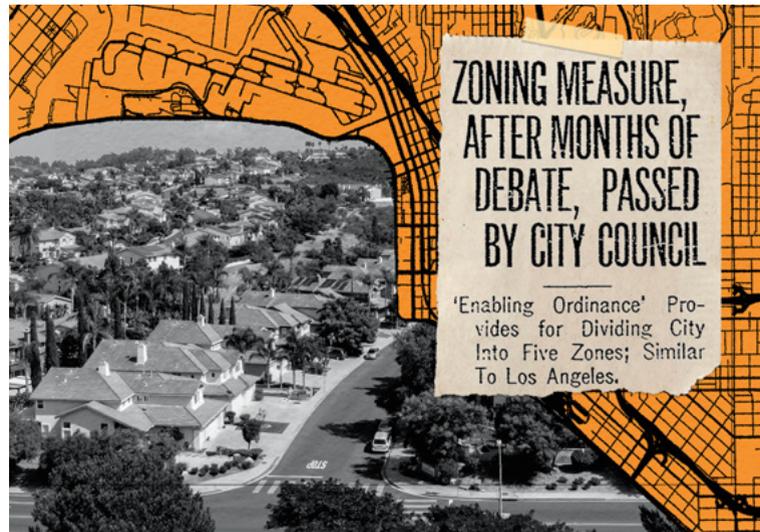
multifamiliares orientadas al transporte público se establecen a nivel local, al igual que los requisitos de dimensiones para las viviendas nuevas”.

Es posible que, en el futuro, el éxito de la reforma de zonificación estatal dependa de la promesa de ese tipo de colaboración entre el nivel estatal y local.

**SI BIEN MUCHAS CIUDADES SE** planificaron y diseñaron magistralmente durante los siglos, la zonificación es un fenómeno del s. XX. La necesidad de un marco de normas y regulaciones surgió como una reacción al crecimiento explosivo de las ciudades de los Estados Unidos después del cambio de siglo, en simultáneo con la industrialización y el crecimiento de la fabricación; la inmigración masiva; y los avances en la tecnología, en especial, en el sector de transporte, lo que incluye el tranvía, el subte y los automóviles.

El pedido de zonificación fue parte de una campaña progresiva para aliviar la aglomeración y para mejorar las condiciones de vida y la salud pública, por ejemplo, para asegurarse de que no hubiera una curtiduría al lado de una casa de huéspedes. Pero, además, se diseñó para controlar dónde podían vivir los inmigrantes y las personas de color. Las primeras ciudades de los Estados Unidos en crear la zonificación fueron, entre otras, Nueva York y Berkeley, California, ambas hacia el año 1916.

En 1923, la Ley de Habilitación de Zonificación Estatal Estándar estipuló que los estados con legislación modelo podían adaptarse para conceder a las municipalidades el poder para determinar los usos del suelo. Los 50 estados adoptaron dicha ley de habilitación, que redactó un comité del Departamento de Comercio que Herbert Hoover había convocado y que incluía a Frederick Law Olmsted. El caso emblemático de la Corte Suprema de 1926 *Euclid contra Ambler Realty*, que implicó la demanda de una empresa de bienes raíces por el derecho de desarrollar tierras en una ciudad de Ohio en la que recientemente se habían implementado varios distritos de zonificación, ratificó que la zonificación era una responsabilidad local, y, de hecho, un poder policial para reducir conflictos y mejorar la salud pública.



Un titular anuncia la llegada de la zonificación a San Diego en 1923. Crédito: ilustración cortesía de Voice of San Diego.

El resultado fue que más de 30.000 gobiernos locales desarrollaron su propia regulación de estructuras y usos del suelo, que incluyen la altura permitida, el volumen, el coeficiente de edificabilidad, los tamaños de los lotes y las distancias mínimas. Un abordaje común fue separar los usos residencial, industrial y comercial, y designar parcelas según la categoría en mapas de zonificación multicolores que siguen en uso hasta el día de hoy. Del lado residencial, las zonas para viviendas unifamiliares, en general, en lotes grandes, eran las más frecuentes; las áreas destinadas a viviendas multifamiliares, que incluso preveían estructuras para dos familias, eran mucho más pequeñas, si es que existían.

A pesar de que las comunidades usaban enfoques similares, la zonificación se convirtió en un sistema altamente descentralizado en el que cada jurisdicción desarrollaba normas especiales con formatos complicados. “Incluso para un experto, estos códigos de zonificación pueden ser difíciles de leer, y es casi imposible compararlos entre ellos”, dijo Sara Bronin, profesora de

**A pesar de que las comunidades usaban enfoques similares, la zonificación se convirtió en un sistema altamente descentralizado. “Incluso para un experto, estos códigos de zonificación pueden ser difíciles de leer, y es casi imposible compararlos entre ellos”.**

## REFORMAS DE ZONIFICACIÓN RECIENTES: ESTADO POR ESTADO

En varios estados se implementaron, o se están considerando, medidas estatales para cambiar la zonificación a nivel local. El objetivo es permitir una gama de opciones de vivienda más asequibles y crear comunidades más sostenibles y equitativas. Sin embargo, cobró fuerza una oposición que defiende la tradición del control local sobre el uso del suelo.



### ARIZONA

---

En 2022, los representantes estatales César Chávez (D) y Steve Kaiser (R) presentaron un proyecto de ley que permitía viviendas multifamiliares o una mayor densidad de viviendas unifamiliares en tierras zonificadas para agricultura u hogares unifamiliares. La propuesta, que enfrentó una fuerte oposición, se reescribió para establecer un comité que estudiara la oferta de viviendas.



### CALIFORNIA

---

En 2022, el gobernador Gavin Newsome (D) firmó un proyecto de ley que eliminaba los requisitos de estacionamiento cerca de las estaciones de transporte público y legalizaba las viviendas multifamiliares de ingresos mixtos en todas las áreas comerciales. A esto le siguió la legalización a nivel estatal de las ADU en 2016, y una medida, en 2021, que permitía a los dueños de propiedades dividir una vivienda unifamiliar o terreno en viviendas dúplex o cuádruples. La oposición se propuso revertir dicha ley a través de una iniciativa de plebiscito.



### CONNECTICUT

---

Un proyecto de ley para una reforma de gran alcance que se aprobó en 2021 prohíbe la zonificación local que limita el número de unidades de viviendas multifamiliares o que discrimina a los residentes de bajos ingresos, en un estado donde el 90 por ciento de la tierra se reserva a las viviendas unifamiliares por derecho. Además, el paquete legaliza las ADU, restringe los requisitos de estacionamiento mínimo, exige el cumplimiento de los objetivos de vivienda asequible y elimina los términos “carácter”, “abarroamiento del suelo” y “concentración indebida de la población” como base legal para las regulaciones de zonificación.



### MAINE

---

Un paquete de leyes que se presentó a principios del año 2022 habría creado una junta de vigilancia estatal con el poder de invalidar las decisiones locales sobre los proyectos de vivienda críticos. Además, habría eliminado las restricciones en el crecimiento instauradas por las municipalidades que citaban el “abarroamiento”. Dichas disposiciones se eliminaron, y en su lugar, quedó una ley que permite las ADU en suelo zonificado para viviendas unifamiliares.



## MARYLAND

---

Un proyecto de ley de 2020 para aumentar la densidad de viviendas en las áreas de ingresos altos que tienen una concentración de trabajos y acceso al transporte público no logró avanzar, a diferencia de otra medida que exigía a las municipalidades que permitieran las ADU. Baltimore ha considerado poner fin a la zonificación exclusivamente unifamiliar por su cuenta.



## CAROLINA DEL NORTE

---

En 2021, la legislación bipartidaria exigió que se permitieran los dúplex, tríplex, cuádruples y las casas adosadas en cualquier distrito de zonificación residencial con servicio de agua y cloaca, y que se permitieran las ADU. Dicha propuesta se detuvo tras la oposición de las jurisdicciones locales.



## MASSACHUSETTS

---

Conforme a la ley de las Comunidades de la Autoridad de Transporte de la Bahía de Massachusetts (MBTA, por su sigla en inglés) aprobada en 2021 y firmada por el gobernador Charlie Baker (R), se deben permitir, por ley, viviendas multifamiliares con una densidad de 37 unidades por hectárea cerca de las estaciones de transporte público. De lo contrario, se denegará el financiamiento estatal para proyectos de infraestructura y de otro tipo. Muchas comunidades desafiaron la política, y algunas expresaron su voluntad de abstenerse de recibir el financiamiento en lugar de cumplir la ley.



## OREGÓN

---

Oregón, el primer estado del país en prohibir la zonificación exclusivamente unifamiliar, promulgó una ley en 2019 que establece que la mayoría de las ciudades con población superior a 1.000 habitantes permitan viviendas dúplex, y exige que las municipalidades de 25.000 habitantes o más permitan la construcción de casas adosadas, y viviendas tríplex y cuádruples.



## UTAH

---

Una medida aprobada en 2022 impulsa el financiamiento estatal para la reforma de zonificación local, que facilita la construcción de viviendas de ingresos medios y desarrollos orientados al transporte público. A fines de 2022, la legislatura estatal también estaba considerando retener los fondos del estado para las comunidades que carecen de un plan de ordenamiento territorial para la vivienda y anular la zonificación local y los procesos de audiencias para permitirles a los propietarios construir viviendas asequibles.



## MONTANA

---

A fines de 2022, una comisión especial de vivienda nombrada por el gobernador Greg Gianforte (R) recomendó abrir las áreas zonificadas para viviendas unifamiliares a viviendas dúplex, tríplex y cuádruples, y replantear otras regulaciones locales de zonificación restrictivas. La directora de la organización que representa a las ciudades y pueblos de Montana describió la iniciativa como “similar a las de California”. Se espera que este año la legislatura considere propuestas relacionadas con este tema.



## VIRGINIA

---

El gobernador Glenn Youngkin (R), que se expresó en contra del movimiento NIMBY (“No en mi patio trasero”), lanzó un plan en noviembre en el que recomendó vincular el financiamiento estatal con los planes de vivienda locales e investigar una reforma de zonificación integral.



## NEBRASKA

---

Un proyecto de ley que se presentó en 2020, destinado a prohibir la zonificación exclusivamente unifamiliar y permitir cuádruples se reemplazó por una medida que solo exige que las ciudades y pueblos demuestren que están trabajando en pos de la vivienda asequible.



## WASHINGTON

---

Se está considerando una legislación que permitiría una mayor densidad en las estaciones de transporte público, así como viviendas para dos, tres y cuatro familias en áreas que ahora se encuentran zonificadas para casas unifamiliares.

Derecho de la Universidad Cornell, que participó en una iniciativa de reforma de zonificación importante en Connecticut y ahora lidera el desarrollo del Mapa de zonificación nacional. Este proyecto de colaboración abierta está trabajando para crear un mapa de zonificación interactivo, fácil de usar, de cada estado del país (ver nota de recuadro en página 33).

La naturaleza intensamente local de la zonificación generó otro atributo que ha ayudado a bloquear, con eficacia, las normas impuestas: grupos significativos de residentes establecidos que alegan que las normas obstaculizan los desarrollos nuevos. La zonificación, así como las regulaciones medioambientales y, en algunos casos, las restricciones de preservación histórica, se usaron como un escudo en suburbios de uso diferenciado dominados por la zonificación unifamiliar y en ciudades, donde los residentes empezaron a mostrarse recelosos con respecto al redesarrollo en barrios con lazos estrechos. A lo largo de las décadas de los 60 y 70, las organizaciones de los barrios locales se fortalecieron usando un poder de veto en una amplia variedad de propuestas de redesarrollo, comentó Jacob Anbinder, quien está escribiendo una tesis en Harvard sobre el control local y la organización comunitaria.

La combinación de normas complicadas y defensores acérrimos hizo que el sistema pareciera impenetrable. Sin embargo, hace unos 25 años, empezaron a surgir algunos de los primeros desafíos para la noción de que la zonificación era sagrada (insinuaciones de que las regulaciones de uso local del suelo se habían calcificado y vuelto obsoletas), principalmente con fundamentos medioambientales. Los movimientos asociados al crecimiento inteligente y el Nuevo Urbanismo sostenían que la separación de usos fomentaba la dependencia del automóvil, que genera un daño ambiental, y había hecho que los tipos de viviendas de uso mixto que ofrecen la posibilidad de caminar sean, básicamente, ilegales.

“Si observas los barrios históricos previos a la zonificación, la norma sería que pudieras satisfacer las necesidades diarias a una distancia que se pueda hacer a pie”, dijo Gray. “Podrías

tener un almacén en la esquina, una barbería en otra, un consultorio médico en otra, o al menos, las ciudades podrían alcanzar densidades tales que el transporte público pudiera satisfacer. La densidad era tal que era posible tomar un autobús o un tren.

“La zonificación dificultó todo eso”, afirmó.

“Realmente privilegia los patrones de uso del suelo que son más ineficientes en términos medioambientales. Al observar los datos, queda claro que muchos estadounidenses, en realidad, quieren vivir en un departamento, en un barrio donde se pueda caminar y donde sea posible no tener un auto, y la zonificación, en muchos casos, criminaliza esto”.

En un contexto que podría describirse como un primer intento, más sutil, de lograr que las comunidades reevaluaran su zonificación, los planificadores que promovían alternativas para la expansión urbana descontrolada introdujeron la idea del “código basado en la forma”, que reorientaba la zonificación en torno a la composición y la concentración *massing* de los edificios, en lugar de enfocarse en el uso y las actividades que se desarrollan dentro de estos. Otras personas intentaron ayudar a que las ciudades pequeñas y medianas hicieran ajustes incrementales que permitieran más paisajes urbanos.

“Ir al encuentro de los gobiernos locales” fue el mantra para la iniciativa del Proyecto para la Reforma del Código lanzada por el Congreso para el Nuevo Urbanismo en 2016, dijo Lynn Richards, quien era presidenta de la organización en ese entonces. “No se lo pensaba como una auditoría completa, sino que se pretendía identificar el cambio pequeño más importante que pudiera hacer una comunidad para mejorar el entorno regulatorio en dicho lugar”, comentó, y agregó que los cambios incrementales se instituyeron en Michigan, Vermont, New Hampshire y Wisconsin.

Sin embargo, en general, el *statu quo* se mantuvo, incluso cuando aumentó la conciencia pública sobre el papel de la zonificación en la perpetuación de la segregación racial, lo que sumó preocupación sobre su impacto. Investigaciones demográficas e históricas de todo el país ilustraron los efectos perjudiciales y duraderos de las decisiones sobre el uso del suelo en lugares desde Los Ángeles hasta Manchester, New Hampshire. Según esta crítica,

los gobiernos locales a los que se les había entregado la responsabilidad de supervisar el uso del suelo no habían logrado garantizar comunidades sostenibles y equitativas, y no mostraban ningún indicio de cambio en sus trayectorias.

“Un siglo de control local, descentralizado y aislado del suelo produjo niveles inaceptables de segregación racial y económica, una expansión urbana descontrolada que contribuyó a la crisis climática y una crisis de vivienda asequible casi inexpugnable”, escribió el presidente del Instituto Lincoln George W. McCarthym en un ensayo para una publicación de *Land Lines*, en octubre de 2022. “A veces, resulta necesario que los niveles más altos de gobierno pasen por alto las decisiones de los niveles más bajos, a fin de fomentar el bienestar general o abordar factores externos negativos que son producto de acciones no coordinadas de estos niveles más bajos de gobierno”.

**UNAS POCAS CIUDADES**, incluidas Mineápolis y Portland, están a la vanguardia, ya que, por ejemplo, tomaron medidas para prohibir la zonificación exclusivamente unifamiliar. En el ámbito federal, bajo las administraciones de Obama y Biden, también se presentó un marco de incentivos y sanciones que promueven un desarrollo más denso e inclusivo.

Sin embargo, el fundamento para los estándares en todo el estado se ha vuelto cada vez más evidente: eliminar la mezcla de diferentes políticas y regulaciones dentro de las regiones metropolitanas. Algunas comunidades podrían

permitir ADU, por ejemplo, mientras otras las prohíben. Un régimen regulatorio más uniforme nivelaría el campo de juego, reflejaría las aspiraciones de alquiler y compra de viviendas actuales y haría posible la elaboración de un abordaje regional receptivo para los asuntos como la crisis de capacidad de pago actual.

Las medidas de la reforma de zonificación que se aprobaron o que se encuentran en proceso de análisis varían desde cambios relativamente pequeños, como la legalización de las ADU o la eliminación de los requisitos de estacionamiento mínimo, hasta primacías más significativas que permiten viviendas multifamiliares (ya sean casas adosadas para entre dos y cuatro familias, o edificios de departamentos más grandes) en áreas zonificadas exclusivamente para viviendas unifamiliares.

California ha sido líder, primero, al legalizar las ADU en todo el estado, luego, al permitir las viviendas dúplex y las divisiones de lotes en zonas unifamiliares, y las viviendas multifamiliares de ingresos mixtos en todas las áreas comerciales, y, además, al eliminar los requisitos de estacionamiento mínimo en las estaciones de transporte público. Connecticut le sigue de cerca, con requisitos para que las ciudades y los pueblos “fomenten de forma positiva la vivienda justa” en sus zonificaciones, promuevan diversas opciones de vivienda, legalicen las ADU y limiten los requisitos de estacionamiento mínimo. Las pautas adoptadas recientemente por el estado también evitan que las ciudades aprueben zonificaciones

Como primer paso hacia una reforma más integral, muchos estados legalizaron las unidades accesorias (ADU, por su sigla en inglés), lo que permite a los propietarios de viviendas sumar una segunda unidad a sus inmuebles.  
Crédito: Joiedevivre123321 vía Wikimedia Commons.



que discriminan en términos de ingresos, restrinjan la cantidad de viviendas multifamiliares en una comunidad o cobren comisiones poco razonables o diferentes por viviendas asequibles multifamiliares.

Otra característica destacada en Connecticut es la eliminación de los términos “carácter”, “abarrotamiento del suelo” y “concentración indebida de la población” de la legislación estatal como base legal para las regulaciones de zonificación. En su lugar, el proyecto de ley permite que las ciudades consideren solo las “características físicas” de un distrito.

Los defensores de la reforma aspiran a seguir profundizando en el asunto del proceso, que, como se demostró, obstaculiza y dificulta desarrollos nuevos al hacerlos extremadamente costosos. Las recomendaciones incluyen un “reloj de lanzamiento” que limite la duración de los procesos de habilitación, y exenciones de eternas revisiones para proyectos pequeños y medianos que, sin duda, no tengan un gran impacto medioambiental.

**OTROS ESTADOS QUE MEDITAN SOBRE LA REFORMA DE ZONIFICACIÓN** han incluido elementos de las reformas de California y Connecticut. Pero surgió un patrón en el que los legisladores proponen medidas estrictas (por ejemplo, negar el permiso para la zonificación exclusivamente unifamiliar) y, luego, ante la oposición, prescriben reformas más leves, como anular las prohibiciones sobre los alquileres de casas adosadas o departamentos sobre cocheras.

Los legisladores parecen estar respondiendo a una reacción negativa previsible en contra de los mandatos estatales, que se fundamenta sobre la premisa de que las jurisdicciones no deberían estar sujetas a requisitos generales que no consideran de manera exhaustiva las condiciones locales.

Aaron Renn, un analista urbano conservador y editor colaborador del *City Journal*, dijo que “en líneas generales, apoya la liberalización de la zonificación como una herramienta para afrontar la falta de oferta de viviendas”, pero que desconfía de concederles a los estados el control de las decisiones locales del uso del suelo debido



Asociaciones municipales, dirigentes locales y residentes rechazaron las iniciativas de reforma de zonificación estatal. Aquí, un manifestante en Connecticut exige a los legisladores que “mantengan la zonificación a nivel local”. Crédito: Kassi Jackson, Hartford Courant/Tribune News Service.

al riesgo percibido de que esto fomente políticas de talla única. Expresó su preocupación de que los defensores de la reforma a nivel estatal “argumenten que en la mayoría de los casos la mejora de la zonificación no significará reemplazar todas las viviendas unifamiliares por edificios de departamentos, pero que no aceptarán ningún límite”, como restringir el número de cuádruples en un barrio, y le preocupa que términos como “corredor de transporte público” no se definan con precisión.

Kimberly Fiorello, una representante republicana de las ciudades de Stamford y Greenwich de Connecticut, se pronunció con un tono más desafiante, y advirtió sobre el paquete de reforma de zonificación que adoptó el estado finalmente.

“Pasar el control de la zonificación local a ‘expertos’ de Hartford debería ser una afrenta para cualquiera que crea en la autonomía y el derecho a la propiedad privada”, escribió en 2020, cuando las iniciativas para la reforma de zonificación lideradas por funcionarios del estado y la coalición sin fines de lucro Desegregate Connecticut empezaron a cobrar fuerza. En un momento, Fiorello y otros republicanos llegaron a exigir una enmienda constitucional estatal para “permitirles a la municipalidades que promulguen y hagan cumplir las restricciones de zonificación sin interferencia del gobierno estatal o regional”.

El poder de primacía, que en este caso anula al gobierno local, se estableció como precedente en el sector de vivienda y resistió desafíos legales. En Massachusetts, el capítulo 40B anula la zonifi-

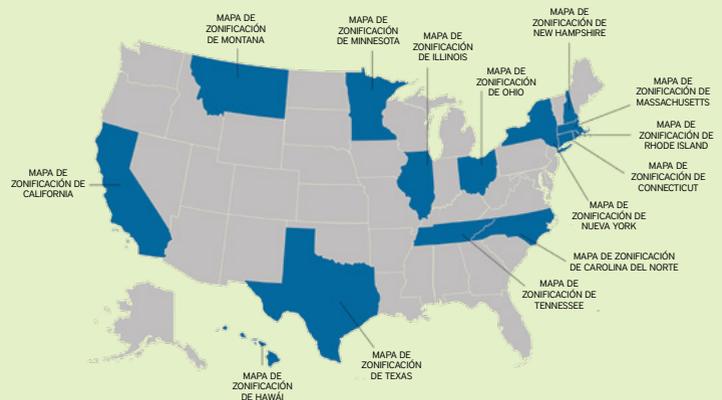
cación local para acelerar proyectos si el 25 por ciento de las unidades propuestas son asequibles, en comunidades donde el parque de viviendas asequibles es menor que el 10 por ciento. El caso emblemático de Mount Laurel, cuya primera resolución estuvo a cargo de la Corte Suprema en 1975, de modo similar, exigió a las ciudades y pueblos que agregaran su “parte justa” de viviendas asequibles como una prioridad que supera las restricciones locales de uso del suelo. En California, las municipalidades que no cumplen los objetivos de vivienda asequible quedan sujetas al “recurso del constructor”, en el que los desarrolladores pueden proponer cualquier proyecto de vivienda y este se aprueba de forma automática.

Por lo tanto, los estados que persiguen reformas significativas deben alcanzar un equilibrio entre exigir el cumplimiento a través de sanciones y otros medios, y apoyar a las ciudades y los pueblos de forma menos rigurosa a lo largo del proceso de implementación, para asegurarles que seguirán teniendo el control a medida que se abran a más viviendas.

“La zonificación ha resistido porque las comunidades locales y sus residentes la defienden. Los planificadores deben trabajar para aferrarse a ese entusiasmo, para darles a las comunidades el control local, mientras apoyan el sinnúmero de esfuerzos necesarios para hacer frente a las limitaciones de la zonificación en su forma actual”, dijo Harvey M. Jacobs, profesor emérito en la Universidad de Wisconsin–Madison y Universidad Radboud en Nijmegen, Países Bajos.

“¿Las localidades necesitan un empujoncito? Sí. ¿Les gustará? No”, afirmó Jacobs, quien ha llevado a cabo investigaciones con el Instituto Lincoln en materia de políticas públicas y derechos de propiedad. Predice “algo así como un juego del gato y el ratón, entre los estándares impuestos por el estado y la implementación local”.

**EN EL ÍTERIN**, las ciudades están actuando por su cuenta, con o sin mandatos estatales. La lista de los lugares que aprueban la reforma está creciendo, desde la mejora de la zonificación en toda la comunidad de Walla Walla, Washington, hasta la aprobación de ADU y la eliminación de



## ACERCA DEL MAPA DE ZONIFICACIÓN NACIONAL

Cuando Sara Bronin, ahora profesora de la Universidad Cornell, se involucró por primera vez en la reforma de la zonificación en Connecticut, surgió una necesidad evidente: identificar cuáles eran, con exactitud, las regulaciones del uso del suelo en las 169 ciudades y pueblos del estado. Para encontrar la respuesta, tuvieron que revisar 2.622 distritos de zonificación y más de 30.000 páginas de texto, y usar hojas de cálculo, mapas y sistemas de información geográfica para organizar todo. Este ejercicio inspiró a Bronin y su escueto equipo de colaboradores a lanzar un proyecto más ambicioso: documentar las prácticas de zonificación locales en los 50 estados para crear un Mapa de zonificación nacional.

El objetivo de este proyecto de colaboración abierta es traducir y estandarizar los códigos de zonificación del país, y crear un mapa interactivo en línea que las personas puedan usar y entender con facilidad. El Mapa de zonificación nacional busca ayudar a ampliar la participación en las decisiones relacionados con el uso del suelo, identificar oportunidades para la reforma de zonificación y reducir una brecha de información que, en la actualidad, beneficia a los especuladores del suelo, los inversionistas institucionales y los propietarios por sobre los grupos socioeconómicamente desfavorecidos. Además arrojará luz a las tendencias estatales y regionales y brindará un recurso para las iniciativas de planificación nacional relacionadas con la producción de vivienda, la infraestructura de transporte y el cambio climático.

Hoy en día, un grupo colaborativo cada vez más grande de investigadores está trabajando en 14 estados, desde New Hampshire hasta Hawái. El equipo les da la bienvenida a colaboradores de todos los estados. Para obtener más información, visite [www.zoningatlas.org](http://www.zoningatlas.org).

requisitos de estacionamiento en Fayetteville, Arkansas. Hace poco, Cambridge, Massachusetts, se unió a la lista creciente de comunidades que están suprimiendo los mínimos de estacionamiento.

Los defensores esperan poder sumarse a ese impulso, ya que confían, en parte, en los análisis de datos posteriores a la implementación. Es entendible que, como esta ola de iniciativas de reforma es relativamente nueva, existan pocos estudios que muestren que los cambios en la zonificación incrementan, como consecuencia directa, la capacidad de pago de la vivienda o generan otros resultados esperados.

**“La zonificación ha resistido porque las comunidades locales y sus residentes la defienden. Los planificadores deben trabajar para aferrarse a ese entusiasmo . . . mientras apoyan el sinnúmero de esfuerzos necesarios para hacer frente a las limitaciones de la zonificación en su forma actual”.**

Un análisis de los alquileres de ADU recién autorizadas por la Asociación de Gobiernos del Sur de California mostró que las viviendas pequeñas en cinco condados del área de Los Ángeles eran asequibles para quienes ganaban el 80 por ciento del ingreso promedio del área y menos, a pesar de que, en muchos casos, no se les cobraba ningún alquiler, ya que los miembros de la familia se mudaban para aliviar el hacinamiento. “Esto es, en esencia, la producción de viviendas asequibles a escala y sin ningún costo para los contribuyentes”, dijo Gray. “Todo esto solo por eliminar algunas de las barreras de la zonificación para las ADU”.

Dos documentos de trabajo a cargo del Mercatus Center de la Universidad George Mason determinaron que la zonificación que permite viviendas multifamiliares se asocia con porcentajes de la población considerablemente más grandes de residentes de color e hispanicos, en comparación con la zonificación para viviendas unifamiliares: un nueve por ciento combinado

más alto en el Gran Boston, y un 21 por ciento en el área metropolitana de Minneapolis-Saint Paul (Resseger 2022, Furth y Webster 2022).

Bronin, quien lidera la labor del Mapa de zonificación nacional en Cornell, dijo que en la investigación que está por publicar descubrió que con solo eliminar los requisitos de estacionamiento mínimos se podrían crear miles de unidades adicionales de vivienda en 15 ciudades de Connecticut. El mayor potencial se observó en Bridgeport, la ciudad más grande del estado, donde se eliminaron los requisitos de estacionamiento mínimo a favor de las viviendas en 2022. “Tenemos esperanzas de que esto active nuevas inversiones en Bridgeton, que está bastante cerca de la ciudad de Nueva York y que, como varias de las grandes ciudades en Connecticut, está pasando dificultades económicas. Esa única reforma conlleva muchas promesas de creación de nuevas viviendas, lo que, a su vez, hará que los precios bajen”, señaló Bronin.

Si bien hay estudios discrepantes, algunos investigadores sugieren que el aumento de la oferta de vivienda, incluso en el extremo de mayor poder adquisitivo, puede en última instancia generar una reducción en los alquileres y precios de las viviendas (Mast 2021). Gestores de políticas y economistas están cada vez más de acuerdo en que agregar diferentes tipos de viviendas distribuidas en una región amplia será beneficioso a largo plazo.

En este sentido, aquellos que claman por una reforma de zonificación aún más gradual se enfrentan con un desafío parecido al del cambio climático, que continuaría incluso si mañana pudiesen detenerse todas las emisiones. Las condiciones del mercado no cambiarán con rapidez, pero si actuamos ahora, según se afirma, prepararemos el escenario para una falta de capacidad de pago menos drástica en el futuro.

Según Dain, la disposición de Massachusetts para mejorar la zonificación en las zonas aledañas a las estaciones de transporte público se puede fundamentar sobre la base de dicha viabilidad económica a largo plazo. “En realidad, este no es un cambio técnico, sino una gran iniciativa de adaptación para toda la región, a fin de garantizar

que todas las personas tengan una vivienda y que la región crezca de forma sostenible y resiliente”.

Bronin concuerda con que modificar las normas establecidas mucho tiempo atrás puede generar beneficios a gran escala, incluso siendo que este es un mensaje difícil de transmitir, ya que, durante mucho tiempo, la zonificación permaneció invisibilizada en un segundo plano.

“La zonificación es el poder regulador más importante del gobierno local”, afirmó. “No solo rige dónde podemos ubicar viviendas, fábricas, parques y negocios; sino que tiene, de hecho, efectos significativos en la economía e incluso, creo yo, en la estructura de nuestra sociedad”. Recordando los varios años que llevó la iniciativa de reforma en Connecticut, indicó que “cuando comenzamos . . . sabíamos que había un espacio en el debate público para la zonificación y que era el momento correcto para vincular la reforma de nuestras leyes de zonificación obsoletas con resultados sociales y económicos mucho mejores que serían beneficiosos para Connecticut en su totalidad.

“Creo que sorprendimos a la gente por las dimensiones que esto tomó y los aliados que ganó”, comentó, e indicó que a Connecticut se la conoce como “la tierra de los hábitos constantes”. Como, en última instancia, esta cultura se abrió al cambio, dijo que tiene esperanzas con respecto a los intentos de reforma en proceso en otros lugares. “Soy optimista respecto a estos esfuerzos”. □

---

**Anthony Flint** es miembro sénior del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, conduce el ciclo de podcasts *Land Matters* y es editor colaborador de *Land Lines*.

---

## REFERENCIAS

- Bronin, Sara. 2022. “Zoning by a Thousand Cuts”. En *Pepperdine Law Review*, vol. 50, 2023. <https://ssrn.com/abstract=3792544>.
- Dain, Amy. 2021. “A Reformer’s Guidebook to Zoning’s Knots: Approval Processes for Multifamily Housing in Greater Boston”. Documento de trabajo Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. (Octubre). <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/reformers-guidebook-zonings-knots>.
- . 2022. “A Series of Articles about the MBTA Communities Zoning Law”. Documento de trabajo Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. (Diciembre). <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/series-articles-about-mbta-communities-zoning-law>.
- Furth, Salim y MaryJo Webster. 2022. “Single-Family Zoning and Race: Evidence from the Twin Cities”. Documento de trabajo Arlington, VA: Mercatus Center de la Universidad George Mason. (Octubre). <https://www.mercatus.org/research/working-papers/single-family-zoning-and-race-evidence-twin-cities>.
- Gray, M. Nolan. 2022. *Arbitrary Lines: How Zoning Broke the American City and How to Fix It*. Washington, DC: Island Press. <https://islandpress.org/books/arbitrary-lines>.
- Joint Center for Housing Studies de la Universidad de Harvard. 2022. *The State of the Nation’s Housing 2022*. Cambridge, MA: Universidad de Harvard. <https://www.mercatus.org/research/working-papers/single-family-zoning-and-race-evidence-twin-cities>.
- Mast, Evan. 2021. “JUE Insight: The Effect of New Market-Rate Housing Construction on the Low-Income Housing Market”. *Journal of Urban Economics*. Julio. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2021.103383>.
- Resseger, Matthew. 2022. “The Impact of Land Use Regulation on Racial Segregation: Evidence from Massachusetts Zoning Borders”. Documento de trabajo Arlington, VA: Mercatus Center de la Universidad George Mason. (Octubre). <https://www.mercatus.org/research/working-papers/impact-land-use-regulation-racial-segregation-evidence-massachusetts-zoning>.

Visite el ciclo de podcasts *Land Matters* para escuchar la conversación acerca de la reforma de zonificación con Sara Bronin y M. Nolan Gray: [www.lincolninst.edu/publications/podcasts-videos](http://www.lincolninst.edu/publications/podcasts-videos).





# ECONOMÍA DEL HOGAR

Cómo las **viviendas prefabricadas** podrían ayudar a resolver la crisis nacional de capacidad de pago



Por Jon Gorey

**AUNQUE SU VOZ SUENA CÁLIDA Y AFABLE**, Jim Bennet no es alguien a quien definiríamos como una persona sociable. Él mismo bromea al respecto: “Básicamente, soy asocial, incluso después de haber trabajado en ventas... o más bien como consecuencia de haber trabajado tanto tiempo en ventas”. Estamos a fines de otoño, y Jim hace malabares para acomodar el caos que implica invitar a una familia numerosa a celebrar el Día de Acción de Gracias. A su esposa, Kathryn, sin dudas la entusiasmo mucho más recibir a todos para cenar.

En la casa que compraron hace tres años, tienen espacio más que suficiente para la celebración. La cocina abierta y el comedor cubren una superficie aproximada de cuatro metros por nueve, en donde caben perfectamente dos mesas grandes. Bennet cuenta: “Invitamos entre 16 y 20 personas para celebrar el Día de Acción de Gracias, y entramos todos cómodos”. Lo sorprendente es que todo ese espacio, ese lienzo en blanco en el que los Bennet desean plasmar sus años dorados, se construyó en una fábrica, se trasladó por autopista en un camión y se emplazó en Woodland Estates, una comunidad de viviendas prefabricadas, destinada a personas mayores de 55 años y ubicada a unos 80 kilómetros al noroeste de Boston. El diseño abierto, la espaciosa habitación principal, el sector destinado a la oficina y los dos baños, uno de ellos con una ducha accesible para personas con discapacidad, hacen de su hogar uno muy distinto a los que ofrecían las antiguas “casas móviles”.

Pero fue otro tipo de movilidad el que inspiró a la pareja a diseñar y comprar esta casa. Bennet tiene 64 años y lleva más de 20 con esclerosis múltiple, por lo que sabe que cada vez le será más difícil moverse. “Vivíamos en una casa de dos pisos y 100 años de antigüedad”, dice, y necesitaban un lugar más práctico.

Las casas prefabricadas son, casi por definición, viviendas ideales de un solo piso. Y, en Woodland Estates, las casas nuevas se construyen

teniendo en cuenta la accesibilidad. Si bien los Bennet habían buscado departamentos adaptados a sus necesidades, los alquileres eran más elevados que las cuotas mensuales que deberían pagar por el préstamo de la casa. “Tenía mucho más sentido a largo plazo, porque no sé qué me deparará el futuro”, explica Bennet, y admite que está empezando a disfrutar del sentido de comunidad que encontraron con su esposa en el nuevo vecindario.

Los Bennet tienen cada vez más compañía, y no solo en el sentido social. Los compradores de viviendas, funcionarios locales e incluso la Casa Blanca están llegando a la misma conclusión que ellos: las viviendas prefabricadas pueden tener mucho sentido para muchas personas y en muchos lugares.

**Los compradores de viviendas, funcionarios locales e incluso la Casa Blanca están llegando a la misma conclusión: las viviendas prefabricadas pueden tener mucho sentido para muchas personas y en muchos lugares.**

Cuando hablamos de una vivienda prefabricada, la mayoría suele detenerse en la palabra “prefabricada”, porque ese simple adjetivo conlleva una gran carga cultural y un estigma histórico. Sin embargo, a medida que la crisis de capacidad de pago de viviendas empeora y se extiende desde las ciudades costeras hacia el centro de los Estados Unidos, los partidarios de esta industria afirman que debemos centrarnos en la primera parte de la frase nominal, ya que, al fin al cabo, hablamos de viviendas.

Aunque en el imaginario colectivo aún perduran conceptos anticuados y erróneos respecto de este tipo de viviendas, como imágenes de casas móviles destruidas por huracanes o parques de remolques muy mal mantenidos, la realidad es que la mayoría de las viviendas prefabricadas se

construyen en cumplimiento con los estándares federales, que sustituyen los códigos de edificación locales, son eficientes energéticamente, se fabrican con materiales de alta calidad y se diseñan de manera tal que resulten asequibles. Si bien la mayoría se ubica en comunidades destinadas para este tipo de viviendas, como Woodland Estates, prácticamente la mitad se encuentra en tierras privadas, desde áreas rurales hasta loteos suburbanos.

Jim Gray, miembro sénior del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, sostiene: “Creemos que las viviendas prefabricadas representan un factor importante a la hora de abordar la crisis relacionada con las viviendas asequibles en la mayor parte de los Estados Unidos”.

Ese es uno de los motivos por los que el Instituto Lincoln ahora coordina la red Innovations in Manufactured Homes Network (Red de Innovación en Viviendas Prefabricadas o I'm HOME Network), que lleva 20 años de trabajo con organizaciones sin fines de lucro, empresas del sector privado y organismos gubernamentales, con el fin de “sortear los obstáculos que impiden que la industria de viviendas prefabricadas

alcance su potencial en el mercado”, según afirma Gray, quien, antes de unirse al Instituto Lincoln, dirigió el programa Duty to Serve de la Federal Housing Finance Agency (Agencia Federal de Financiamiento de la Vivienda o FHFA, por su sigla en inglés).

Cerca de 22 millones de estadounidenses, de los cuales, la mayoría gana menos de US\$ 40.000 al año, ya habitan viviendas prefabricadas. Esta cifra conforma la mayor cantidad de viviendas asequibles sin subvencionar existentes en el país. En el Housing Supply Action Plan, el plan de acción para el suministro de viviendas impulsado en mayo por la Casa Blanca, se hace mención a las viviendas prefabricadas en varias ocasiones, y se las reconoce como uno de los pocos tipos de viviendas que “satisfacen de manera directa las necesidades locales . . . [Pero] no son provistas en cantidad suficiente por el mercado”.

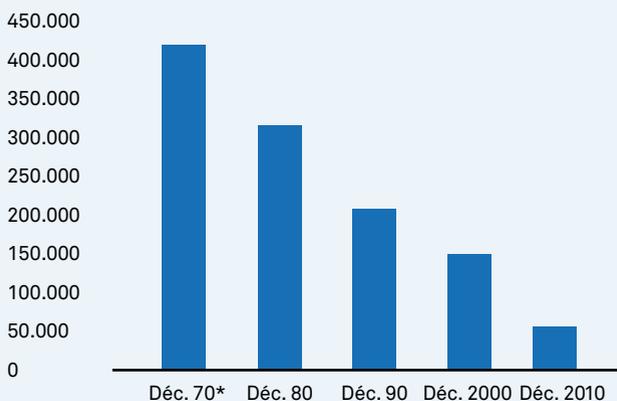
Este tipo de viviendas son, casi literalmente, una solución lista para usar, capaz de ofrecer un hogar seguro y sostenible a millones de estadounidenses, lo que ayudaría a combatir la crisis de vivienda asequible del país.

## La necesidad de viviendas asequibles es urgente

En los Estados Unidos, no hay suficientes viviendas asequibles para todos los que las necesitan. En parte, esto se debe a un “grave déficit en la construcción” de hogares pequeños de nivel básico, del tipo que se adaptaría más a una persona jubilada que quiere algo más chico o a alguien que busca comprar su primer hogar.

Según un informe llevado a cabo por Freddie Mac, entidad otorgante de créditos hipotecarios patrocinada por el gobierno, entre 1976 y 1979, época en la que la generación de posguerra alcanzaba sus 20 o 30 años, la construcción de viviendas unifamiliares de nivel básico promedió unas 418.000 unidades por año y representó más de un tercio de todas las viviendas nuevas que se construyeron. En la década de 2010, cuando una cohorte generacional similar de mileniales alcanzaba la edad en la que se suele comprar una primera casa, la construcción de viviendas en los Estados Unidos promedió apenas

### Oferta de viviendas de nivel básico nuevas alcanza su nivel mínimo en cinco décadas



\*Debido a las limitaciones de datos, solo representa los años 1976 a 1979.

La construcción de viviendas unifamiliares de nivel básico cayó de un promedio de 418.000 por año a finales de la década de 1970 a 55.000 por año durante la década de 2010. Esto contribuyó a una escasez nacional de primeras viviendas asequibles. Fuente: Freddie Mac.



Viviendas prefabricadas en construcción en una fábrica en Athens, Alabama. Crédito: Clayton Homes.

55.000 primeras viviendas por año y su parte del mercado de nuevas construcciones cayó al nivel mínimo registrado en 50 años, de alrededor de un siete por ciento.

Las viviendas prefabricadas bien podrían cubrir esa necesidad del mercado. De acuerdo con los datos del censo de los Estados Unidos, las nuevas viviendas que se construyeron *in situ* durante la última década suelen ser bastante grandes, en promedio, de unos 2.400 metros cuadrados, mientras que las viviendas prefabricadas promedio presentan menos de 1.500 metros cuadrados.

Rachel Siegel, directora sénior del equipo de investigación sobre financiamiento de viviendas de la organización Pew Charitable Trusts, explica que, al ser más chicas e implicar menos costos de producción, las viviendas prefabricadas tienen doble ventaja en cuanto al precio: “Por metro cuadrado, una vivienda prefabricada es mucho menos costosa que una construida *in situ*. Por lo tanto, ofrece un doble beneficio desde el punto de vista de la capacidad de pago”.

Stacey Epperson, fundadora y directora ejecutiva de Next Step (miembro sin fines de lucro de I’m HOME Network, que ayuda a las familias a adquirir viviendas prefabricadas de alta calidad y con la certificación de Energy Star), afirma que el valor de construcción por metro cuadrado de sus viviendas puede llegar a ser un 20 por ciento menor que el de las que se

construyen *in situ*. (Nota del editor: El director ejecutivo del Instituto Lincoln, George W. McCarthy, forma parte de la junta directiva de Next Step).

Epperson explica que, por lo general, estas viviendas tienen muchas secciones y un aspecto de construcción *in situ*. Si se considera la variedad de tamaños y estilos disponibles, los ahorros podrían ser incluso mayores. Según un informe del 2022 del Instituto de Viviendas Prefabricadas (MHI, por su sigla en inglés), las viviendas que se producen en fábricas tienen un costo promedio de US\$ 72 por metro cuadrado en toda la industria, mientras que el valor por metro cuadrado de las construidas *in situ* es de US\$ 143.

Algunos de los factores que influyen en el ahorro de costos son evidentes: dentro de una fábrica, no hay demoras por cuestiones climáticas, por ejemplo, y la mano de obra, los materiales y los costos de mantenimiento de existencias son mucho más predecibles. Las eficiencias de escala también ayudan a reducir los costos de suministro. Epperson aclara: “Si yo soy Clayton Homes, la mayor empresa de construcción de viviendas prefabricadas, y construyo entre 25.000 y 30.000 viviendas por año, mi poder de adquisición va a ser mucho mayor que el de cualquier señor con una camioneta que solo construye 100 viviendas al año”.

También se generan ahorros en cuanto a los materiales. Si lo comparamos con los contenedores llenos de recortes de madera y restos de yeso

que se pierden al construir cualquier vivienda típica *in situ*, producir una casa dentro de una fábrica prácticamente no genera desperdicios. Hasta los constructores más conscientes desperdician una impactante cantidad de recursos durante la construcción: una casa nueva de 1.600 metros cuadrados puede generar hasta 3.048 kilogramos de residuos de construcción y aun así generar créditos de construcción ecológica para obtener la certificación LEED. Por su parte, tal como dice Epperson, “el residuo que se genera al construir una vivienda en Next Step cabe en un solo bote de basura”. Eso no solo es beneficioso para el medioambiente, sino también para el comprador, ya que este no deberá pagar todo ese material que no se use.

En una época en que los estadounidenses precisan encontrar una solución rápida a la cuestión de la construcción de viviendas, las prefabricadas también ofrecen el beneficio de la celeridad. En una fábrica, la construcción de viviendas se lleva a cabo con mucha más rapidez. Esto se debe a la ausencia de factores climáticos que demoran la producción, a la posibilidad de extender la jornada de trabajo mediante turnos rotativos y a los diseños optimizados y los estándares federales (que dispuso el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados

unidos en 1976 y que se revisaron en la década de los noventa). Una vez que se pone en marcha su producción, una casa prefabricada puede estar lista al cabo de tan solo tres semanas. Mientras se lleva a cabo la producción en la fábrica, el equipo *in situ* puede avanzar con otras tareas, como nivelar el suelo donde se emplazará la vivienda o realizar instalaciones de servicios públicos, lo que permite acelerar aún más el ritmo de la construcción.

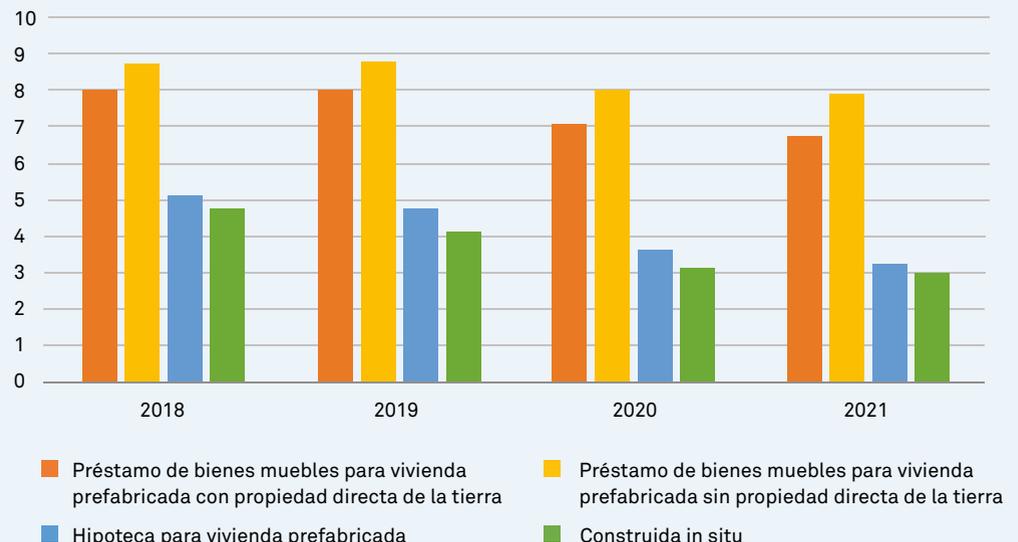
La industria de viviendas prefabricadas construyó cerca de 106.000 hogares durante 2021, lo que representa el nivel máximo registrado en 15 años. La demanda por este tipo de viviendas está creciendo, y, según Epperson, los constructores tienen la capacidad de producir muchas más. No obstante, para que realmente haya un auge de viviendas prefabricadas, el mismo sector y aquellos que lo promueven deberán enfrentar desafíos polémicos en torno al financiamiento, la tenencia de tierras y la zonificación.

## Comprar una vivienda con un préstamo para automóviles

A pesar de la relativa capacidad de pago de las viviendas prefabricadas, su financiamiento puede ser un verdadero obstáculo para los futuros

### Tasas de interés elevadas, pocas protecciones

Alrededor de tres cuartos de las viviendas prefabricadas no son aptas para hipotecas, lo que obliga a los compradores a depender de préstamos para propiedades personales (o “bienes muebles”) con intereses altos. Esta comparación de tasas de interés ejemplifica la marcada diferencia entre los préstamos para bienes muebles, las hipotecas de viviendas prefabricadas y las hipotecas de viviendas convencionales construidas *in situ*.  
Crédito: Instituto Lincoln.



compradores. Alrededor de tres cuartas partes de las viviendas prefabricadas están catalogadas como bienes personales, en lugar de bienes inmuebles, por lo que no son aptas para obtener un préstamo hipotecario. Así, los compradores se ven obligados a recurrir a préstamos para propiedades personales (o “bienes muebles”), algo más parecido a un préstamo para automóviles que a uno hipotecario. Tales préstamos suelen tener tasas de interés más elevadas, plazos más cortos y menor protección al consumidor.

Además, incluso ese tipo de préstamos puede resultar muy difícil de conseguir.

Siegel explica: “De acuerdo con nuestra investigación, el índice de rechazos [de préstamos para viviendas prefabricadas] es exageradamente alto”. Sostiene que solo se rechaza alrededor del siete por ciento de las solicitudes de préstamos hipotecarios para viviendas tradicionales construidas *in situ*, mientras que el índice de rechazo en el caso de los préstamos para viviendas prefabricadas es del 54 por ciento, es decir, casi ocho veces mayor. Incluso las solicitudes de préstamos hipotecarios para las viviendas prefabricadas que entran en la clasificación de bienes inmuebles (es decir, para la mayoría de los estados, aquellas que se colocan sobre una base permanente dentro de un lote propio y están catalogadas como bienes inmuebles) se rechazan el 40 por ciento de las veces.

Siegel afirma que este es un obstáculo muy importante a la hora de conseguirles viviendas a las personas. De acuerdo con los datos del censo más reciente realizado en los Estados Unidos, en mayo de 2022, el precio promedio de una casa prefabricada nueva, sin incluir el terreno, el transporte ni otros costos de instalación, era de US\$ 124.900. Si bien es más económico que una casa típica, tampoco son monedas.

Por ello, cuando se rechaza una solicitud de un financiamiento adecuado, el comprador se ve obligado a seguir alquilando, a buscar préstamos más riesgosos o a pagar en efectivo una casa móvil más vieja y de menor calidad (ver nota de recuadro). Incluso cuando se logra reunir los requisitos, los préstamos para bienes personales ofrecen muchas menos protecciones que los hipotecarios. Gray explica: “Cuando una persona



Una casa prefabricada en Woodland Estates, Massachusetts.  
Crédito: Woodland Estates.

### ¿Prefabricada, móvil o modular?

Cuando se trata de viviendas construidas en la fábrica, se suele utilizar el término “casa móvil”, que tiene una amplia aceptación. Pero en realidad, este es uno de los muchos términos específicos de la industria:

**CASA MÓVIL** hace referencia a las viviendas prefabricadas construidas antes de mediados de los 70. Estas estructuras, también conocidas como remolques, se diseñaron para ser portátiles y, por lo general, se hacían con materiales de calidad inferior. En 1976, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (HUD, por su sigla en inglés) adoptó estándares para mejorar la calidad y la durabilidad de las viviendas, y reguló factores como los materiales utilizados y su capacidad para soportar el viento, la lluvia y la nieve.

**VIVIENDA PREFABRICADA** hace referencia a las estructuras construidas después de 1976 que cumplían los estrictos estándares federales del HUD, que se actualizaron en la década de 1990. Al igual que las casas móviles, las viviendas prefabricadas de hoy en día cuentan con un chasis de metal que les permiten ser transportadas a su destino final, donde pueden colocarse sobre una base provisoria o permanente. Las viviendas prefabricadas están exentas de los códigos de edificación locales.

**CASAS MODULARES:** también se inician en las fábricas, pero no se construyen sobre un chasis. Sus componentes se ensamblan en el lugar y se sujetan a una base permanente. Las casas modulares se construyen según los códigos de edificación locales y estatales, pero no siguen los estándares federales.

no paga su préstamo en el contexto del mercado inmobiliario, existe un proceso detallado para la ejecución hipotecaria, que está diseñado con el fin de otorgarles un poco de tiempo a los residentes de la vivienda para que tengan la oportunidad de refinanciar la hipoteca o bien de hacer otro tipo de arreglos. Pero, en el caso de los préstamos para bienes personales o bienes muebles, no existe ninguna protección con respecto a la ejecución hipotecaria, por lo que quitarle el hogar a una persona es, a menudo, un proceso tan sencillo como embargar un automóvil”.

El Instituto Lincoln, junto con otros miembros de l'm HOME Network, han estado ejerciendo presión para que Freddie Mac y su par federal, la entidad de créditos hipotecarios Fannie Mae, cumplan un rol más activo en el mercado de viviendas prefabricadas en lo que respecta a los préstamos para bienes inmuebles, así como también para bienes muebles. Fannie Mae y Freddie Mac poseen cerca del 62 por ciento de las hipotecas residenciales en los Estados Unidos, pero respaldan menos de un cuarto de las hipotecas de viviendas prefabricadas. Tales préstamos representan una porción muy pequeña de su negocio: en 2021, adquirieron 169.411 hipotecas de viviendas prefabricadas, lo que representó un incremento del 50 por ciento desde 2017, según los datos sobre hipotecas recopilados por la firma Recursion. No obstante, de acuerdo con el Urban Institute, el valor de esos préstamos hipotecarios es de US\$ 20.200 millones, lo que representa menos del uno por ciento de los US\$ 2,63 billones que manejaron en el financiamiento de hipotecas en 2021.

Además, están prácticamente ausentes en el mercado de préstamos para bienes muebles, lo que debilita el sector y hace que no sea competitivo. Siegel asegura: “Actualmente, Fannie Mae y Freddie Mac no están haciendo nada con el segmento de préstamos para bienes personales. Aunque están trabajando para ofrecer más préstamos hipotecarios en este mercado, todavía no llegaron ni a asomarse en lo que sería un modelo piloto de préstamos para bienes personales”.

Interior de una vivienda prefabricada. Crédito: Clayton Homes.

Por su parte, Gray afirma que, si aumentaran su participación en ambos mercados, “seguramente se desarrollarían más estándares a nivel nacional, y esos estándares ayudarían a generar competencia y a ofrecer condiciones más favorables para los consumidores”. Siegel está de acuerdo y menciona el hecho de que los préstamos para viviendas prefabricadas que respaldan la Administración Federal de Vivienda (FHA, por su sigla en inglés) y la Administración de Veteranos de los Estados Unidos, a través de la entidad federal de financiamiento Ginnie Mae, se rechazan con mucha menos frecuencia que los préstamos convencionales.

“Esto resalta la importancia de contar con programas de préstamos con respaldo federal como fuente de financiamiento para las viviendas prefabricadas”. La FHA ofrece un préstamo para bienes personales diseñado especialmente para viviendas prefabricadas, que se denomina Título I, pero, lamentablemente, está muy desactualizado. Siegel aclara que el programa de préstamos hipotecarios para las viviendas unifamiliares, denominado Título II, se actualiza todos los años, mientras que las condiciones y demás requisitos del Título I no se revisan desde 2008; por lo tanto, estos préstamos no resultan competitivos. En 2009, Ginnie Mae respaldó más de 2.500 préstamos Título I para viviendas pre-fabricadas, que conforman un total de



aproximadamente US\$ 115 millones. No obstante, solo tres de esos préstamos se otorgaron en 2021, lo que representa un total de US\$ 101.500 en todo el país.

A su favor, la FHA está haciendo un esfuerzo por reactivar el casi difunto programa del Título I; Pew Charitable Trusts y l'm HOME Network enviaron comentarios públicos con sugerencias de mejoras, por ejemplo, la de alinear de manera más conveniente y en donde corresponda los préstamos Título I y Título II. Gray admite: “Los dirigentes actuales del HUD han hecho de la revisión del Título I y su posibilidad de convertirse en un programa eficaz una verdadera prioridad. Sin dudas, es un esfuerzo importante que complementa el ingreso de Fannie Mae y Freddie Mac al mercado”.

## Poner las viviendas sobre la tierra

Cómo financiar una vivienda prefabricada es el primer obstáculo, pero decidir dónde colocarla puede ser igual de complicado. Cerca de la mitad de los propietarios de viviendas prefabricadas son también dueños de la tierra en la que reposan sus casas, pero quedan otros millones que no lo son. Estos últimos, además de comprar su casa, quizá tengan que alquilar un terreno en una comunidad de viviendas prefabricadas. El alquiler mensual incluye el uso de la tierra sobre la que se erige la casa y de los servicios básicos, como el agua, el mantenimiento de la carretera y la recolección de residuos.

Durante décadas, este ha sido un acuerdo confiable y relativamente asequible. Pero, en los últimos años, varios empresarios inversionistas han descubierto que estas comunidades pueden ser excelentes generadoras de ganancias. “Nunca se había visto tanta cantidad de inversionistas en busca de parques de casas móviles para comprar”, dice Paul Bradley, presidente de ROC USA,

**ROC USA ayudó a 303 comunidades de viviendas prefabricadas en 21 estados a comprar tierras en sus barrios. De esta manera, las comunidades propiedad de los residentes (ROC, por su sigla en inglés) pueden elegir sus propios consejos y votar respecto a todo, desde los aumentos de los alquileres hasta las mejoras de la comunidad.**



Integrantes de una comunidad propiedad de los residentes en Fridley, Minnesota. Crédito: ROC USA.

una organización sin fines de lucro con oficina central en New Hampshire y miembro de l'm HOME Network, que ayuda a las comunidades a formar cooperativas para comprar las parcelas de tierra que están debajo de sus casas. Según explica, desde 2010 hasta 2020, los parques de casas móviles fueron “los que aportaron mayores ganancias entre todos los tipos de bienes inmuebles: oficinas, unidades comerciales, industriales o de almacenamiento, estacionamientos, etcétera; ya que tuvieron un rendimiento compuesto del 22 por ciento anual”.

El manual del inversionista no tiene ningún secreto: todo consiste en comprar un parque y luego subir el precio de los alquileres. Según el MHI, en 2021, el alquiler de un terreno aumentó en promedio un 4,2 por ciento anual a nivel nacional. Sin embargo, residentes de distintos distritos, desde Michigan hasta California y Iowa, informaron que, luego de que los parques en los que viven fueron comprados por inversionistas, hubo aumentos en los alquileres de entre el 10 y el 15 por ciento, lo que significa cientos de dólares al mes.

Con semejante ganancia en vista, las comunidades de viviendas prefabricadas atraen una amplia variedad de inversionistas, ya sean fondos

de inversión inmobiliarios (REIT, por su sigla en inglés), empresas de capital de inversión o fondos soberanos de inversión de naciones extranjeras, como Singapur, que en 2017 invirtió cerca de US\$ 1,5 mil millones para obtener la propiedad mayoritaria en 178 comunidades de viviendas prefabricadas de los Estados Unidos.

En un mercado de alquileres típico, los inquilinos cuentan con opciones suficientes para mantener algún tipo de control sobre los aumentos de los alquileres. Pero una comunidad de viviendas

**El modelo de ROC USA ofrece a los residentes apoyo en la organización de una cooperativa, así como financiamiento condonable de diligencia debida, a fin de que la cooperativa recién formada pueda contratar a un abogado, ingeniero y otros profesionales antes de realizar una oferta fundada.**

prefabricadas no es ningún mercado típico. A pesar de su denominación, una casa móvil no es demasiado “móvil” que digamos: trasladarla podría costar más de US\$ 10.000. Por ello, es probable que los residentes queden cautivos bajo un nuevo propietario del terreno y tengan que decidir entre opciones inverosímiles: pagar alquileres elevadísimos, gastar miles de dólares en reubicar sus viviendas o bien abandonar su inversión y su hogar al mismo tiempo.

En ese sentido, las personas que residen en terrenos arrendados son particularmente vulnerables, pero, según Gray, hay formas simples y eficaces de estabilizar este tipo de situaciones: “Por supuesto, la mejor solución es que las personas puedan ser dueñas de la tierra sobre la que colocan su casa”. En una comunidad de viviendas prefabricadas, si bien eso lleva mucho trabajo de campo, es factible. ROC USA ayudó a 303 comunidades en 21 estados a comprar tierras en sus barrios. De esta manera, las comunidades propiedad de los residentes (ROC, por su sigla en inglés) pueden elegir sus propios consejos y votar respecto a todo, desde los aumentos de los alquileres hasta las mejoras de la comunidad.

El modelo de ROC USA ofrece a los residentes apoyo en la organización de una cooperativa, así como financiamiento condonable de diligencia debida, a fin de que la cooperativa recién formada pueda contratar a un abogado, ingeniero y otros profesionales antes de realizar una oferta fundada. Su abordaje comprobado consiste en crear una cooperativa con capital limitado que se encargue de preservar constantemente el acceso de la comunidad a viviendas asequibles y, al mismo tiempo, permita que un propietario particular de una vivienda aumente el capital invertido en su hogar.

Bradley explica: “Básicamente, estamos ayudando a los propietarios de viviendas de bajos ingresos a competir con los inversionistas ricos”. En seis estados, existe una ley que otorga a los residentes de comunidades de casas móviles el derecho de prioridad en caso de que el propietario de su terreno decida venderlo. Este derecho, según aclara Bradley, les da tiempo (aunque sea escaso) de organizar una cooperativa, hacer una contraoferta y asegurar el financiamiento. El último estado en aprobar esta ley fue Colorado; los otros cinco estados son Oregón, Vermont, New Hampshire, Massachusetts y Rhode Island.

Gray afirma que los estados también podrían ayudar de otras maneras, por ejemplo, al garantizar ciertas protecciones mínimas respecto de los alquileres del terreno para los residentes de comunidades de viviendas prefabricadas. Los propietarios de viviendas prefabricadas que alquilan su tierra no cuentan con todos los derechos que posee cualquier otro propietario de tierras; además, en la mayoría de los lugares, se les otorgan menos protecciones que a un típico inquilino de departamento. Según la norma Duty to Serve de la FHFA, promulgada en 2016, todo aquel que adquiera una comunidad de viviendas prefabricadas financiadas en su mayoría por Fannie Mae o Freddie Mac ahora deberá otorgar, como condición del préstamo, ciertas protecciones básicas a sus residentes respecto del alquiler del terreno.

Entre estas protecciones, se incluyen dar aviso con 30 días de anticipación antes de producirse un aumento del alquiler y permitir colocar



## Acerca de l'm HOME Network

La red Innovations in Manufactured Homes Network (Red de Innovación en Viviendas Prefabricadas o l'm HOME Network) se fundó en 2005 para cambiar la percepción de las personas respecto de las viviendas prefabricadas, modificar las políticas públicas y mejorar las prácticas de la industria. La red, que lanzó Prosperity Now (ex CFED), incluye a propietarios de viviendas, defensores del sector, académicos, gestores de políticas, entidades crediticias, fabricantes, desarrolladores y otros integrantes que, unidos, pueden gestar un cambio en el sector privado y en todos los niveles del gobierno. En marzo de 2022, el Instituto Lincoln asumió la administración de l'm HOME Network. La incorporación de l'm HOME Network es uno de los elementos de los grandes esfuerzos del Instituto Lincoln para abordar las crisis de capacidad de pago de la vivienda como parte de su objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad espacial.

Para obtener más información sobre l'm HOME Network y registrarse para recibir novedades por correo, visite [www.lincolnst.edu/imhome](http://www.lincolnst.edu/imhome).

Casa prefabricada en San Bernardino, California.  
Crédito: Next Step.

un cartel de venta fuera de la vivienda. “Son cosas que cualquiera consideraría básicas”, dice Gray. No obstante, el hecho de haberlas incluido “ha sido hasta ahora probablemente uno de los mayores casos de éxito del programa Duty to Serve”, afirma. Y agrega que los estados y las localidades deben expandir esas protecciones para los inquilinos y colocar a los propietarios de viviendas prefabricadas en condiciones de igualdad con los demás tipos de inquilinos.

## Zonificación para propiciar el cambio

Next Step suele trabajar con desarrolladores de viviendas asequibles que se encargan de subdividir una parcela de tierra, instalar viviendas sobre bases permanentes y vender los lotes a compradores particulares. El lema de la organización

es *Manufactured Housing Done Right* (viviendas prefabricadas hechas como corresponde), y Epperson cree que la propiedad de la tierra es una pieza fundamental del rompecabezas: “Nosotros buscamos trabajar en un ecosistema en el que haya agentes inmobiliarios, entidades crediticias, asesores de viviendas y desarrolladores de viviendas asequibles, al igual que en el caso de las viviendas construidas *in situ*”.

Hay un claro interés por las viviendas prefabricadas. Next Step se asoció a IKEA para llevar a cabo una encuesta a compradores de su primer hogar y descubrió que el 45 por ciento de los pertenecientes a la generación milenial consideraría comprar una casa prefabricada. Epperson comenta: “Fue mucho más de lo que esperábamos”, y especula con un posible cambio de actitud en la cultura popular respecto de las casas pequeñas.

Sin embargo, esta perspectiva progresista no siempre es compartida por las autoridades de zonificación ni por la población general de residentes en las que trabajan. “En la mayoría de los lugares, nos encontramos con que, en los códigos de zonificación locales, no se permite instalar nuevas viviendas prefabricadas, y es ahí por donde tenemos que empezar”. Respecto de estos conceptos desactualizados sobre la industria, Epperson dice: “Si bien es necesaria mucha educación, hemos visto resultados distintos”.

Según explica, algunas municipalidades permiten una única variación en la construcción de viviendas prefabricadas, mientras que otras han expandido sus normas de zonificación para permitir más de una en el futuro. En 2021, los funcionarios de Hagerstown, Maryland, aprobaron el último proyecto de Next Step: un desarrollo de 241 viviendas prefabricadas para trabajadores, con una superficie de 27,6 hectáreas, denominado Kilpatrick Woods. Por otro lado, en 2022, en Oakland, California, se aprobó una ordenanza a través de la cual se permite la instalación de viviendas prefabricadas sobre cualquier lote residencial de la ciudad.

Sin embargo, en otros lugares es más difícil lograr la aceptación. Epperson explica: “Hemos visto ciudades en las que no es posible ganarle a la presión que ejercen quienes se oponen a tener este tipo de viviendas en su vecindario”. Incluso en lugares como Oregón, en donde se aprobó una ley estatal en 2022, en la que se pone en igualdad de condiciones a las viviendas prefabricadas y a las construidas *in situ*, “aunque esté dispuesto por ley, todavía es necesaria mucha educación entre los funcionarios públicos para que todos estén en la misma sintonía”.

Aun así, destaca que ese esfuerzo ha sido impulsado gracias a la notoria inclusión de las viviendas prefabricadas en el plan de acción para el suministro de viviendas publicado por la Casa Blanca. “Hoy tenemos más impulso que nunca para ayudar a hacer ese cambio”, dice Epperson. Y las ciudades se están mostrando más receptivas a las viviendas prefabricadas. Si bien cree que la respuesta positiva sigue siendo bastante precaria dada la magnitud del problema, es la mejor que ha visto en los últimos 15 años.

## Preconceptos

De alguna manera, todos estos desafíos provienen de preconceptos (e ideas equivocadas) de las personas respecto de una industria que evolucionó tan rápido que no dio lugar al entendimiento público. La realidad es que muchas casas prefabricadas son prácticamente iguales a sus pares construidas *in situ*, y su calidad es igual o incluso mejor. Según un estudio, cuando este tipo de viviendas se coloca sobre un terreno propio, se revaloriza a casi el mismo porcentaje que las construidas *in situ* (Freddie Mac 2019).

Epperson afirma: “Decimos ‘una vivienda es una vivienda’, porque estamos decididos a cambiar la imagen de las viviendas prefabricadas”. Una de las iniciativas para lograrlo es construir las con la certificación de Energy Star para que los propietarios puedan ahorrar, como mínimo, 30 por ciento en los costos de los servicios públicos, en comparación con los de las casas tradicionales. “Queremos asegurarnos de que las familias no solo consigan una casa propia, sino que permanezcan en ella por mucho tiempo, lo que implica tener un control sobre los costos de mantenimiento y funcionamiento. Tenemos una visión de que podría ser la vivienda más sostenible y energéticamente eficiente del mercado”.

Por su parte, Gray sostiene que las viviendas prefabricadas actuales también son más duraderas que las casas móviles de baja calidad previas a 1976, esas que suelen aparecer en los medios de comunicación tras alguna catástrofe natural, como un huracán: “Las viviendas prefabricadas actuales son muy resistentes; hasta podría decir que son incluso más fuertes y capaces de soportar tormentas que las que se construyen *in situ*”.

Al parecer, cada vez más compradores reconocen estos beneficios, ya sea porque les llamó la atención un programa sobre viviendas pequeñas en el canal HGTV o porque ya están cansados de buscar un hogar en un mercado inmobiliario limitado y altamente competitivo. Entre 2011 y 2021, los envíos de viviendas prefabricadas se duplicaron; y solo en el período 2020-2021, subieron un 12 por ciento (Departamento de Comercio de los Estados Unidos 2022).

JoAnne Hamberg sostiene: “Hay una gran demanda de viviendas prefabricadas”. Hamberg es una agente inmobiliaria que vendió su primera casa móvil a un ejecutivo de cable local en la década de los ochenta y ahora es dueña y directora de Woodland Estates, la comunidad ubicada en Boston que Jim y Kathryn Bennett consideran su hogar.

Según cuenta, su agencia de valores que se especializa en viviendas prefabricadas tiene una lista de espera de compradores: “Tenemos profesionales solteros, matrimonios jóvenes, jubilados, personas mayores que buscan mudarse a un clima más cálido, parejas adultas cuyos hijos ya han dejado el hogar; hay de todo”. Y el motivo es lógico: “La gente se está dando cuenta de que las casas prefabricadas son una excelente opción de vivienda”. □

---

**Jon Gorey** es escritor del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Crédito: Next Step.

---

## REFERENCIAS

Freddie Mac. 2019. “Manufactured Housing Mythbusters”. 7 de marzo. Tysons Corner, VA: Federal Home Loan Mortgage Corporation. [https://sf.freddie.mac.com/content/\\_assets/resources/pdf/fact-sheet/manufactured\\_housing\\_mythbusters-flyer.pdf](https://sf.freddie.mac.com/content/_assets/resources/pdf/fact-sheet/manufactured_housing_mythbusters-flyer.pdf).

=====. 2021. “Housing Supply: A Growing Deficit”. Nota de investigación. 7 de mayo Tysons Corner, VA: Federal Home Loan Mortgage Corporation. <https://www.freddie.mac.com/research/insight/20210507-housing-supply>.

Instituto de Viviendas Prefabricadas (Manufactured Housing Institute, MHI). 2022. “2022 Manufactured Housing Facts: Industry Overview”. Agosto. Arlington, VA: Instituto de Viviendas Prefabricadas. <https://www.manufacturedhousing.org/wp-content/uploads/2022/04/2022-MHI-Quick-Facts-updated-05-2022-2.pdf>.

Departamento de Comercio de los Estados Unidos 2022. Datos anuales de Manufactured Housing Survey (Encuesta de viviendas prefabricadas). Junio. Washington, DC: Oficina del Censo de los Estados Unidos <https://www.census.gov/data/tables/time-series/econ/mhs/annual-data.html>.

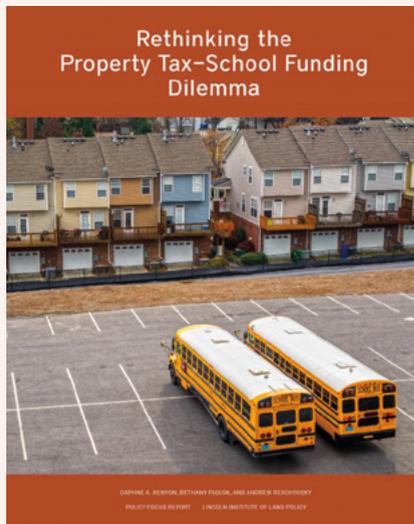
Casa Blanca. 2022. “President Biden Announces New Actions to Ease the Burden of Housing Costs”. 16 de mayo. Washington, DC: Casa Blanca. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/16/president-biden-announces-new-actions-to-ease-the-burden-of-housing-costs>.



“Decimos ‘una vivienda es una vivienda’, porque estamos decididos a cambiar la imagen de las viviendas prefabricadas . . . Tenemos una visión de que podría ser la vivienda más sostenible y energéticamente eficiente del mercado”.

# Repensar el dilema del impuesto a la propiedad inmobiliaria y el financiamiento de las escuelas

Por Daphne A. Kenyon, Bethany Paquin y Andrew Reschovsky



Noviembre de 2022/Tapa blanda/US\$ 20/  
80 páginas ISBN: 978-1-55844-444-7

[www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/rethinking-property-tax-school-funding-dilemma](http://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/rethinking-property-tax-school-funding-dilemma)

**UNA COMBINACIÓN MEDITADA** de impuestos a las propiedades locales y asistencia estatal es la receta más efectiva para financiar un programa educativo de calidad superior para todo el estudiantado, desde el jardín de infantes hasta la escuela secundaria, según un nuevo Enfoque en Políticas de Suelo publicado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

En *Rethinking the Property Tax-School Funding Dilemma* (Repensar el dilema del impuesto a la propiedad inmobiliaria y el financiamiento de las escuelas), los autores Daphne A. Kenyon, Bethany Paquin y Andrew Reschovsky explican cómo los impuestos locales a la propiedad promueven el compromiso cívico y proporcionan financiamiento estable, mientras que la asistencia estatal es clave para reducir las desigualdades entre los distritos escolares que se originan a causa de los diferentes niveles de riqueza inmobiliaria y las diferencias en el dinero necesario para brindar una educación de calidad superior.

En el informe se explican las ventajas del impuesto a la propiedad en comparación con otros impuestos locales, y se demuestra cómo los estados pueden adoptar políticas para atender las críticas al impuesto a la propiedad. Cinco estudios de caso a nivel estatal, de California,

Massachusetts, Carolina del Sur, Texas y Wisconsin, ilustran los matices de las políticas de impuestos a la propiedad y financiamiento de la educación estatal, y ofrecen enseñanzas importantes para los gestores de políticas.

*Rethinking the Property Tax-School Funding Dilemma* ofrece reformas específicas que los gobiernos estatales, así como los locales, pueden ejecutar para equilibrar las necesidades de renta, las realidades de financiamiento y otras consideraciones. Si bien las reformas específicas, inevitablemente, variarán entre los diferentes estados y localidades, los autores recalcan que apuntar al financiamiento de la educación estatal es crucial a la hora de eliminar las brechas de equidad y superar los efectos persistentes de la pandemia de COVID-19 y su impacto desproporcionado en los estudiantes de color, quienes aprenden la lengua inglesa y quienes tienen discapacidades. No menos importante es el sistema de impuesto a la propiedad que evita recargar en exceso algunas restricciones mientras ofrece “interruptores” y otras formas de alivio selectivo para los propietarios con necesidades. En última instancia, los autores ofrecen a los lectores herramientas para sobreponerse a las deficiencias de recursos financieros y los sistemas facilitadores de financiamiento escolar estatal para darle a todo el estudiantado una educación de calidad y adecuada de forma equitativa y eficaz.

“Como ex funcionario de la educación estatal, me hubiese encantado haber tenido un informe como este que me ayudara a ponerme al día sobre los asuntos importantes en torno a la política financiera de las escuelas . . . Todas las personas involucradas o interesadas en las políticas de financiamiento de las escuelas se beneficiarán al leer este informe”.

— **Carrie Conaway**, ex directora de investigación y estrategia, Departamento de Educación Primaria y Secundaria de Massachusetts; profesora sénior, Escuela de Graduados de Educación de la Universidad de Harvard

**Daphne A. Kenyon**, directora, D.A. Kenyon & Associates, con anterioridad ejerció como miembro residente en políticas fiscales en el Instituto Lincoln. Es la primera vicepresidenta de la Asociación Nacional de Impuestos.

**Bethany Paquin** es analista en investigación sénior en el Departamento de Valuación y Tributación del Instituto Lincoln.

**Andrew Reschovsky** es profesor emérito de la Universidad de Wisconsin-Madison; realizó varias publicaciones relacionadas con el financiamiento de los gobiernos estatales y locales.



DÓNDE TRABAJAMOS **BILLINGS, MONTANA**

El taller Housing Solutions Workshop ayuda a lugares pequeños y medianos como Billings, Montana (ciudades y condados con una población de 50.000 a 500.000) a desarrollar y poner en práctica estrategias de vivienda integrales para satisfacer mejor su capacidad de pago y otros desafíos de vivienda. Este programa, creado por Housing Solutions Lab del NYU Furman Center, Abt Associates, y el Instituto Lincoln, ayuda a las comunidades a desarrollar redes a las que puedan recurrir para futuras colaboraciones y un aprendizaje continuo.

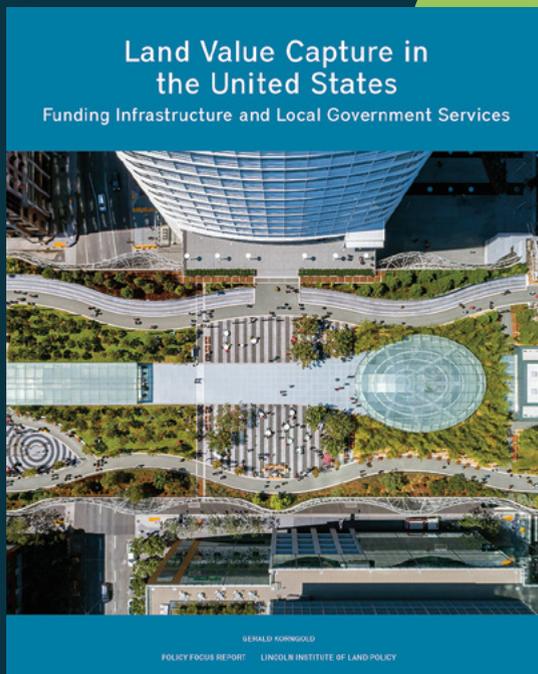
Para saber más sobre el Housing Solutions Workshop, visite [www.local housingsolutions.org](http://www.local housingsolutions.org).

Credito: peeterv via iStock/Getty Images Plus.

Land Lines  
113 Brattle Street  
Cambridge, MA 02138-3400 USA

RETURN SERVICE REQUESTED

¡DISPONIBLE!



*Por Gerald Korngold*

“Esta idea llevará a que los gestores de políticas y las partes interesadas piensen nuevas maneras de aprovechar el desarrollo inmobiliario para entregar bienes sociales importantes”.

– Brian Golden, exdirector,  
Agencia de Planificación y Desarrollo de Boston