

Viviendas inclusivas:

Crear y mantener comunidades igualitarias

Por Rick Jacobus

LA NECESIDAD DE viviendas asequibles de buena calidad nunca ha sido tan apremiante. En muchas ciudades, los costos de las viviendas se dispararon y están desplazando a las familias de menor ingreso, segregando vecindarios y obligando a los residentes a sacrificar calidad o ubicación por precio.

El acceso desparejo a la vivienda genera patrones de desarrollo extendidos; empeora la congestión de tráfico; contamina el aire; aumenta el gasto de dinero de los contribuyentes en infraestructura básica; disminuye la diversidad racial, cultural y económica y perpetúa la desigualdad.¹ Por lo tanto, como respuesta, más de 800 comunidades del país desarrollaron y promulgaron políticas de viviendas inclusivas para crear desarrollos de ingresos mixtos y aumentar la inclusión económica.²

Las viviendas inclusivas (llamadas también zonificación inclusiva) aprovechan las ganancias económicas del aumento de valores inmuebles para crear viviendas asequibles; así, se vincula la creación de viviendas para familias de menores ingresos a la construcción de desarrollos residenciales o comerciales a precio de mercado. En su forma más sencilla, un programa de viviendas

inclusivas podría exigir a los desarrolladores que ofrezcan cierto porcentaje de nuevas unidades residenciales a familias de menores ingresos en valores de compra o alquiler que puedan costear.

Para las ciudades que luchan por mantener la integración económica, esta estrategia es una de las más alentadoras que hay disponibles; los programas bien diseñados pueden generar recursos importantes de viviendas asequibles sin sobrecargar a los propietarios ni limitar el desarrollo. También es una de las pocas estrategias comprobadas para ofrecer viviendas asequibles en vecindarios ricos en recursos, donde los residentes pueden tener los beneficios de acceder a escuelas de calidad, servicios públicos y mejores empleos; las políticas también son esenciales para garantizar que el desarrollo orientado al tránsito ocurra de forma equitativa.

Frente a la disminución de recursos federales y estatales para viviendas asequibles, las comunidades deben aprovechar al máximo cada herramienta potencial. Para muchas jurisdicciones en todo el país, este es el momento de considerar adoptar políticas robustas y diseñadas en detalle de viviendas inclusivas que aumenten la cantidad de viviendas asequibles disponibles y creen comunidades inclusivas.

Cantidad de programas de viviendas inclusivas

• 1 a 3 ● 4 a 10 ● 11 a 25 ● 26 a 100

Hoy, Estados Unidos alberga casi 1.200 programas de viviendas inclusivas, gestionados por más de 800 jurisdicciones en 27 estados. Hay un mapa interactivo disponible en Grounded Solutions Network, en InclusionaryHousing.org, un recurso cabal en línea sobre políticas de viviendas inclusivas que también incluye recursos sobre diseño, comunicación y evaluaciones de viabilidad económica de los programas. Fuente: Grounded Solutions Network (2019).



Diseñar políticas de viviendas inclusivas

No hay dos comunidades que sean exactamente iguales, y tampoco debería haber dos políticas de viviendas inclusivas idénticas. Los gestores de políticas deben crear programas que se adapten a las condiciones locales. Si bien todas las políticas deberían abordar las siguientes consideraciones, el modo en que lo hagan será muy distinto en cada lugar. Estos son algunos factores que se deben considerar:

Estructura de programa obligatorio o voluntario: la mayoría de los programas de viviendas inclusivas obligan a incluir unidades asequibles en el mismo sitio de los desarrollos con precio de mercado. Los desarrolladores pueden recibir incentivos como mayor densidad o compensación de costos, pero deben entregar unidades asequibles. Unos pocos programas voluntarios están estructurados para ofrecer incentivos a cambio de unidades asequibles, pero en la práctica solo tuvieron buenos resultados con incentivos muy valiosos.³

Requisitos de reserva: en general, las ciudades establecen un porcentaje de cada edificio nuevo que se debe reservar para viviendas inclusivas; la mayoría exige entre un 10 y un 20 por ciento de las unidades. Estos requisitos se suelen aplicar para los proyectos de alquiler, que deben ofrecer una parte de las unidades con alquileres asequibles, y los proyectos de compra, que deben vender una parte de las unidades a precios asequibles.

Nivel de ingreso de los beneficiarios: las viviendas inclusivas por sí solas no pueden cumplir con todas las necesidades habitacionales locales, y por lo tanto las ciudades deben considerar el mejor modo de atender a las personas con distintos niveles de ingresos. Hacer viviendas asequibles para residentes de menores ingresos cuesta más; entonces, algunos programas exigen una cantidad relativamente inferior de unidades destinadas para dichas familias, mientras que otros exigen más unidades, pero para residentes con niveles de ingresos un poco más elevados.



Una familia se reúne delante de su vivienda inclusiva en el desarrollo Old Las Vegas Highway, en Santa Fe, Nuevo México. Crédito: John Baker Photography.

RECUPERAR AUMENTOS EN EL VALOR TERRITORIAL

Las viviendas inclusivas son una forma de devolución de valor territorial (conocida también como captura de valor territorial), una política que permite a las comunidades recuperar y reinvertir los aumentos de valor territorial que resultan de nuevas infraestructuras, zonificación u otras acciones gubernamentales. Gran parte de las ganancias de los desarrollos se generan en la comunidad circundante, no en las acciones del desarrollador o el propietario; las viviendas inclusivas y políticas similares garantizan que las devoluciones en inversión pública recaigan en el beneficio público.

Incentivos: muchas ciudades dan incentivos diseñados para reducir la carga económica de los desarrolladores que ofrecen viviendas asequibles. La compensación más común de dichos requisitos es la capacidad de construir con mayor densidad, pero otros incentivos comunes son exenciones de estacionamiento o diseño, reducciones a impuestos, exenciones a tasas y aceleración de permisos.

Desarrollo en otro sitio: las ciudades ofrecen a los desarrolladores oportunidades de construir viviendas asequibles fuera del proyecto principal o pagar tasas sustitutivas para financiar unidades de ingresos más bajos en otros lugares. Un factor clave que suele dar forma a estas decisiones es si la jurisdicción quiere alentar el rendimiento en el sitio o aprovechar otras fuentes de financiación para construir unidades más asequibles en otro lado. Si se hace bien, la producción externa puede ofrecer flexibilidad a los desarrolladores y aumentar la producción.⁴

Conservación de la asequibilidad: las restricciones de precios a largo plazo garantizan que los programas tengan un impacto duradero porque evitan que los índices asequibles caduquen luego de varias décadas y esas unidades vuelvan al precio de mercado. Los períodos de asequibilidad a muy largo plazo son la tendencia mayoritaria, y las investigaciones indican que también pueden ofrecer a los residentes oportunidades para crear riqueza.⁵

Cumplimiento legal: las jurisdicciones que adoptan programas de viviendas inclusivas deberían prestar mucha atención a la evolución de la jurisprudencia, pero en general las cortes de Estados Unidos defendieron el derecho básico de los gobiernos locales a promover el bienestar de sus residentes al exigir viviendas que sean asequibles para familias de menores ingresos. Hay motivos para esperar que la tendencia se prolongue.

Comprender la viabilidad económica

Las viviendas inclusivas pueden tener buenos resultados en más lugares de lo que mucha gente piensa, desde grandes ciudades centrales hasta pueblos chicos, pero puede que no sean ideales en todo tipo de mercado inmobiliario. Dado que estas dependen de los desarrollos a precio de mercado, necesitan que un lugar posea vecindarios crecientes donde se construyan nuevas viviendas.

Sin embargo, la intervención de las viviendas inclusivas en los mercados privados casi siempre es controversial, y sigue causando una preocupación a la que los gestores de políticas deben responder con cuidado para garantizar que los programas tengan los resultados positivos esperados.

La mayoría de las ciudades encargan análisis de viabilidad económica para garantizar que los requisitos de viviendas inclusivas no limiten el desarrollo sin quererlo. Las investigaciones indican que este riesgo existe, pero que muchos programas inclusivos pueden mitigarlo y exigir unidades asequibles sin impactar la producción de viviendas a precio de mercado.

Desde principios de la década de 1970, el condado de Montgomery creó más de 14.000 viviendas para familias de bajos ingresos que lograron integrarse a algunos de los vecindarios más caros de la zona y promovieron la integración racial en el condado.⁶ Los niños que habitan viviendas asequibles construidas con el programa iban a escuelas de mejor calidad y tenían mejor desempeño que otros niños de familias de bajos ingresos.⁷

En general, los desarrolladores de viviendas no pueden pasar directamente el costo de las unidades asequibles a los inquilinos vecinos, porque ya cobran todo lo que tolera el mercado en esa ubicación. En cambio, y casi todos los economistas concuerdan en este punto, los requisitos de viviendas inclusivas deberían reducir el monto que pagan los desarrolladores por el suelo. Dicho esto, si los requisitos establecidos son muy altos o aumentan muy rápido, podrían retrasar el desarrollo porque reducirían la cantidad de propietarios que querrían vender.

Las investigaciones también demuestran que la integración de familias de menores ingresos en vecindarios de ingresos más altos con mejores escuelas y condiciones en general trae beneficios claros.⁸ La integración en el mismo edificio aún no demostró beneficios adicionales.⁹ Las viviendas inclusivas representan una herramienta importante para lograr integración a nivel del vecindario, pero muchos programas terminan por tener buenos resultados con una mezcla de desarrollos en el sitio y en otras partes.¹⁰

Recomendaciones de políticas

PLANIFICAR A LARGO PLAZO

Las jurisdicciones deberían asegurarse de que sus decretos de viviendas inclusivas se administren de forma efectiva. Para alcanzar las metas establecidas, las comunidades deben poder financiar la gestión actual del programa y contratar empleados con habilidades especializadas para poder involucrar a los desarrolladores y garantizar que las unidades sigan siendo asequibles.

MEDIR EL IMPACTO

Las comunidades deben hacer un buen seguimiento de los datos del programa para hacer cambios necesarios y evaluar los resultados. Al final, todos los programas de viviendas inclusivas (tanto de forma individual como colectiva) se beneficiarían si la recolección de datos y las métricas de rendimiento se mejoran mucho y se estandarizan. Cuando sea posible, los organismos gubernamentales federales y estatales deben respaldar la infraestructura de seguimiento amplio, la recopilación de datos y la evaluación de los programas.

PRIORIZAR EL APOYO DE LAS PARTES INTERESADAS

Para maximizar el impacto y minimizar la oposición, los gestores de políticas deberían generar consenso sobre la inversión en viviendas asequibles y las comunidades de ingresos mixtos. Es de importancia vital involucrar a interesados comunitarios, como desarrolladores inmobiliarios, en el proceso de diseño de un programa inclusivo. Si se incorporan los hallazgos de estudios de viabilidad económica y actividades reales actuales, el programa se puede validar aun más.

HABILITAR MARCOS A NIVEL ESTATAL

Los estados individuales pueden alentar las viviendas inclusivas locales si establecen marcos de planificación claros en toda su extensión. Las políticas deberían permitirles de forma explícita a los gobiernos locales implementar viviendas inclusivas, prohibir prácticas excluyentes de viviendas y exigir a las comunidades que planifiquen y construyan viviendas asequibles de forma proactiva.

OFRECER INCENTIVOS Y APOYO FEDERALES

El gobierno de Estados Unidos podría apoyar las viviendas inclusivas mediante la asignación de fondos federales de transporte a comunidades que desarrollen viviendas asequibles en sintonía con nuevos transportes. También podría quitar barreras normativas de los mercados hipotecarios para los compradores de viviendas inclusivas y permitir a las ciudades usar fondos federales para administrar las unidades con controles de asequibilidad a largo plazo. □

Rick Jacobus es director de Street Level Urban Impact Advisors (StreetLevelAdvisors.com), una empresa de estrategia e innovación centrada en el desarrollo urbano igualitario. Ofrece asesoramiento sobre estrategias y políticas de vivienda a gobiernos locales de todo el país.

Este resumen de políticas se basa en el Enfoque en políticas de suelo de Rick Jacobus, *Inclusionary Housing: Creating and Maintaining Equitable Communities (Viviendas inclusivas: crear y mantener comunidades equitativas)* (Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2015).

- ¹ Reid Ewing, Rolf Pendall y Don Chen, "Measuring Sprawl and Its Transportation Impacts", *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* 1831 n.º 1 (enero de 2003): 175-83.
- ² Grounded Solutions Network, "Inclusionary Housing Database Map", <https://inclusionaryhousing.org/map>.
- ³ Asociación sin Fines de Lucro para Viviendas del Norte de California, Coalición de California para Viviendas Rurales, Federación de Viviendas de San Diego y Alianza de Viviendas de Sacramento, "Affordable by Choice: Trends in California Inclusionary Housing Programs" (San Francisco, CA: Asociación sin fines de lucro para Viviendas del norte de California, 2007).
- ⁴ Jenny Schuetz, Rachel Meltzer y Vicki Been, "31 Flavors of Inclusionary Zoning: Comparing Policies from San Francisco, Washington, DC, and Suburban Boston", *Journal of the American Planning Association* 75, n.º 4 (octubre de 2009): 441-456.
- ⁵ Ken Temkin, Brett Theodos y David Price, "Balancing Affordability and Opportunity: An Evaluation of Affordable Homeownership Programs with Long-Term Affordability Controls" (Washington, DC: Instituto Urbano, octubre de 2010), www.urban.org/url.cfm?ID=412244.
- ⁶ Myron Orfield, "Land Use and Housing Policies to Reduce Concentrated Poverty and Racial Segregation", *Fordham Urban Law Journal* 33, n.º 3 (2005): 101-159.
- ⁷ Heather Schwartz, *Housing Policy Is School Policy: Economically Integrative Housing Promotes Academic Success in Montgomery County, Maryland* (Nueva York, NY: Century Foundation, 2010).
- ⁸ Raj Chetty y Nathaniel Hendren, "The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility: Childhood Exposure Effects and County-Level Estimates" (mayo de 2015), https://scholar.harvard.edu/files/hendren/files/nbhds_paper.pdf.
- ⁹ Diane K. Levy, Zach McDade y Kassie Dumlaio, "Effects from Living in Mixed-Income Communities for Low-Income Families: A Review of the Literature" (Washington, DC: Instituto Urbano, enero de 2011), www.urban.org/url.cfm?ID=412292.
- ¹⁰ Heather L. Schwartz, Liisa Ecola, Kristin J. Leuschner y Aaron Kofner, "Is Inclusionary Zoning Inclusionary? A Guide for Practitioners; Technical Report" (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2012), https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1231.html.