



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.

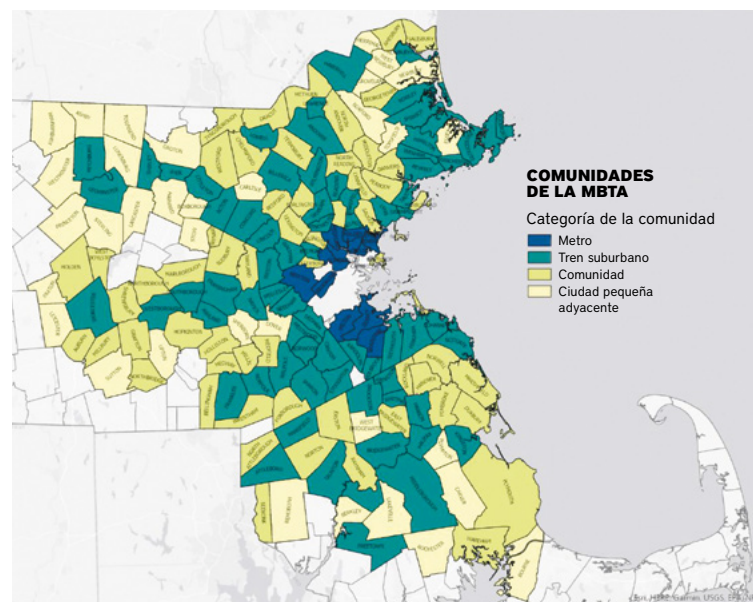
En respuesta a aquellos que se oponen a cualquier cambio en las regulaciones locales para el desarrollo, los legisladores estatales suavizaron las iniciativas de reforma de todo el estado sumando opciones de exclusión voluntaria o eliminando sanciones para quienes incumplen. En algunos casos, los primeros 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.

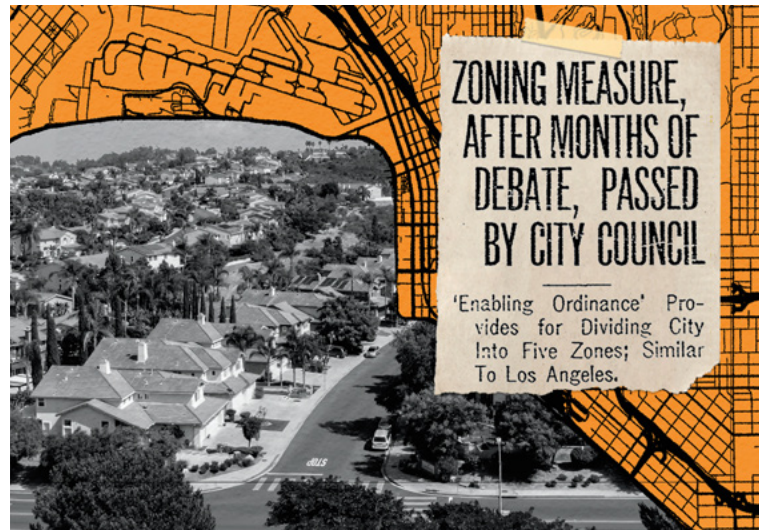
multifamiliares orientadas al transporte público se establecen a nivel local, al igual que los requisitos de dimensiones para las viviendas nuevas”.

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-

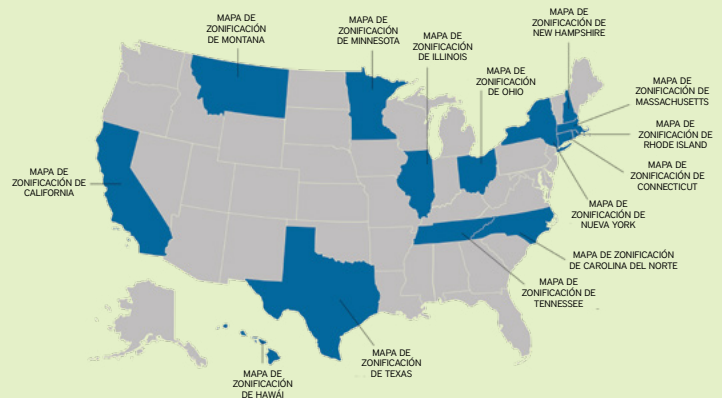
cación local para acelerar proyectos si el 25 por ciento de las unidades propuestas son asequibles, en comunidades donde el parque de viviendas asequibles es menor que el 10 por ciento. El caso emblemático de Mount Laurel, cuya primera resolución estuvo a cargo de la Corte Suprema en 1975, de modo similar, 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.

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 hispánicos, 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.

