

# La zonificación inclusiva en América Latina

Jordi BOSCH MEDA

Dr. Arquitecto y Licenciado en Ciencias Políticas. Colaborador del Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Estados Unidos).

**RESUMEN:** El objetivo de este artículo es analizar de forma comparada el grado de implementación en América Latina de los mecanismos de producción de vivienda social mediante la técnica urbanística de la zonificación inclusiva. Tras revisar el marco constitucional y la normativa urbanística y de vivienda de 19 países de la región se constata que esta técnica está recibiendo un creciente interés en muchos países latinoamericanos. No obstante, pese a las numerosas modificaciones legislativas producidas en los últimos años en la materia, y el creciente debate abierto sobre la conveniencia y utilidad de este instrumento, su grado de implementación y desarrollo en la región es más bien escaso y muy desigual. Los principales obstáculos suelen ser la falta de voluntad política, el conflicto con el derecho de propiedad, y el déficit de planificación urbana de algunos países.

**DESCRIPTORES:** Urbanismo. Planeamiento urbano. Vivienda inclusiva. Zonificación inclusiva.

## 1. Introducción

La falta de una vivienda digna y adecuada es uno de los mayores problemas sociales de América Latina. Aproximadamente un 31% de las familias de la región vive en viviendas inadecuadas, un 21% de los hogares carece de acceso a algunos servicios de infraestructura básica como electricidad, agua potable o alcantarillado; un 12% de las familias vive en edificios de muy baja calidad; y un 11% carece de título de propiedad (BID, 2012). Además, en los entornos urbanos, se-

gún la ciudad, entre un 30% y un 80% de los hogares no puede acceder a una vivienda formal por falta de ingresos suficientes y por dificultades en el acceso al crédito (BID, 2012). Estos elevados niveles de exclusión residencial reflejan la gran desigualdad social existente en la región. Sus causas son múltiples y están fuertemente interrelacionadas, pero fundamentalmente son el resultado de tres factores: una gran desigualdad en la distribución de la riqueza, una muy escasa posibilidad de ascensión social como resultado de un cúmulo de factores históricos, políticos y

Recibido: 28.04.2014; Revisado: 29.08.2014.  
Correo electrónico: jordi.bosch@coac.net;  
jordi.bosch@hotmail.es

El presente artículo se basa en su mayor parte en los resultados de un proyecto de investigación titulado *How Inclusionary Zoning May Be Introduced in Latin American Cities* financiado por el Lincoln Institute of Land Policy

dentro del Programa para América Latina y el Caribe (número de referencia LJB082912), y llevado a cabo por el autor del presente artículo entre octubre de 2012 y enero de 2014.

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus comentarios que, sin duda, han contribuido a mejorar el artículo.

socioeconómicos, y un extremadamente débil Estado del Bienestar, especialmente en materia de política de vivienda y demás políticas urbanas relacionadas (BID, 2008; Sotelsek, 2007; Thorp, 1998).

Uno de los instrumentos que puede contribuir a reducir la dimensión del problema habitacional en América Latina es la técnica urbanística denominada zonificación inclusiva (*inclusionary zoning*) o vivienda inclusiva (*inclusionary housing*). Este instrumento básicamente consiste en el establecimiento en los nuevos desarrollos residenciales de un determinado porcentaje de vivienda asequible (ya sean de venta o alquiler) para hogares con muy bajos y bajos ingresos (CMAP, 2008).

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar de forma comparada el grado de implementación a nivel legislativo de la técnica de la zonificación inclusiva en América Latina, haciendo especial hincapié en los obstáculos técnicos, jurídicos y políticos existentes para su desarrollo. A nivel metodológico, la investigación se basa en un estudio del marco normativo de cada país (constitucional y sectorial), en materia de urbanismo, vivienda y derecho a la propiedad, así como de las iniciativas legislativas más recientes que, pese a no prosperar en su trámite parlamentario, incorporaban este instrumento. Además, los resultados obtenidos de este estudio comparado se han completado con un análisis cuantitativo sobre la relación entre exclusión residencial, desarrollo económico y grado de implementación de la técnica de la zonificación inclusiva.

Los países objeto de la investigación son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela.

Por último, es preciso aclarar que a lo largo del artículo entenderemos por vivienda social o vivienda de interés social o vivienda popular aquella que es asequible y se promueve para atender las necesidades residenciales de los hogares con bajos ingresos excluidos del mercado, con independencia del régimen de tenencia de la misma. Al respecto, conviene no confundir el concepto de vivienda social con el de vivienda inclusiva, dado que la vivienda inclusiva es un instrumento urbanístico mediante el cual obtener vivienda social.

## 2. Marco teórico: la producción de vivienda social a través del planeamiento urbano

Existen diferentes mecanismos mediante los cuales obtener suelo donde construir vivienda social. Según su naturaleza, podemos distinguir entre: (i) instrumentos urbanísticos, ya sean de ámbito nacional, regional, metropolitano o local, los cuales a su vez pueden ser de obligado cumplimiento u opcionales; (ii) instrumentos de tipo fiscal dirigidos a recuperar las plusvalías generadas por la actividad urbanística, para luego destinarlas a la promoción de vivienda social; (iii) e instrumentos de intervención directa del sector público en el mercado de suelo, tales como, la compra de terrenos o la creación de bancos de tierras. Este artículo se centra en los primeros y, en particular, en la técnica de la zonificación inclusiva.

Fundamentalmente, los aspectos clave a definir en la aplicación del *inclusionary zoning* son: el porcentaje de vivienda asequible (por lo general, entre el 20% y el 30% del total), su régimen de tenencia, precio, grupo destinatario, periodo durante el cual dichas viviendas serán asequibles, y las alternativas disponibles para los promotores si éstos estiman mejor no construirlas, tales como el pago de una determinada cantidad de dinero (*in-lieu fee*), la construcción en otros emplazamientos (*off-site construction*), o la entrega del equivalente en terrenos (*land-dedication*) (CCRH & NPHANC, 2003).

Esta técnica urbanística nació a principios de los años setenta en el condado de Fairfax (Virginia, Estados Unidos) y desde los años noventa ha experimentado un importante auge, no solo en Norteamérica, sino también en Europa, Oceanía, e incluso en ciertos países de Asia (CALAVITA & MALLACH, 2010). En cada caso, su introducción en la normativa urbanística ha requerido la adaptación de dicho instrumento a la tradición urbanística, al diferente peso del derecho a la propiedad de la tierra y a la función social atribuida a ésta (BOSCH, 2009; CALAVITA & MALLACH, 2009). Muy probablemente, esta expansión del *inclusionary zoning* se debe a sus dos grandes ventajas: su bajo coste como mecanismo de producción de vivienda social, y su potencial capacidad de mejora de la cohesión social. El único gasto público que genera la promoción de dichas viviendas son las ayudas públicas disponibles para la construcción de vivienda social a que puedan acogerse. Esto es posible gracias a que no se trata de operaciones puntuales ais-

ladas, sino de actuaciones integradas en ámbitos de desarrollo urbanístico en los cuales los costes quedan compensados con creces por los beneficios generados, es decir, por la generación de plusvalías. Por otro lado, la posibilidad de planificar conjuntamente las políticas de vivienda con las urbanísticas permite llevar a cabo un repartimiento más homogéneo de las viviendas asequibles y, por tanto, de los hogares con bajos ingresos, evitando de este modo la segregación urbana y la concentración de pobreza (BROWN, 2001; MINTON, 2002).

### 3. El desarrollo de la zonificación inclusiva en América Latina

#### 3.1. Una visión global comparada

Según el grado de desarrollo normativo del instrumento de la zonificación inclusiva, podemos clasificar los países latinoamericanos objeto de estudio en cuatro grandes grupos: (i) países que disponen a nivel nacional de una legislación urbanística que contempla la implementación de la zonificación inclusiva de forma obligatoria; (ii) países que, pese a no disponer de una legislación urbanística de ámbito nacional que prevea la aplicación de este instrumento, han desarrollado iniciativas en este sentido a nivel regional, metropolitano o local; (iii) países cuya normativa urbanística nacional solo plantea instrumentos de vivienda inclusiva de tipo opcional, bien mediante incentivos para el sector privado, bien mediante su aplicación potestativa por otros niveles de gobierno; (iv) y países que ni disponen de una normativa nacional que prevea el instrumento de la vivienda inclusiva ni han promovido soluciones análogas a nivel regional, metropolitano o local dignas de mención.

Si analizamos los países que conforman cada uno de estos grupos en función del alcance del problema habitacional y su grado de desarrollo económico, y la relación entre ambas variables mediante la técnica de la regresión lineal, se constata la existencia de:

- (i) una fuerte correlación estadística negativa entre el grado de exclusión residencial de cada país y su nivel de desarrollo económico (coeficiente de correlación de Pearson<sup>1</sup> = -0,831 (FIG. 1), es decir, a mayor PIB per cápita, menor exclusión residencial, y a la inversa.

<sup>1</sup> El coeficiente de correlación de Pearson es un indicador de la relación lineal entre dos variables aleatorias cuanti-

- (ii) Una relación inversa entre el nivel de desarrollo de la técnica urbanística del *inclusionary zoning* y el grado de exclusión residencial del país. Los países que disponen de una normativa urbanística obligatoria de zonificación inclusiva, ya sea de ámbito nacional (grupo 1), regional o local (grupo 2), tienden a tener un porcentaje menor de hogares sin vivienda o viviendo en una de mala calidad que aquellos países cuyas legislaciones de vivienda inclusiva son opcionales (grupo 3) o que aquellos que apenas han desarrollado esta técnica (grupo 4) (FIG. 2). Esta relación es especialmente marcada en determinadas variables de exclusión residencial tales como el porcentaje de hogares que vive en viviendas construidas con materiales deficientes, en situación de hacinamiento o con déficits en la infraestructura. En cambio, la incidencia del problema de la inseguridad en la tenencia de la vivienda afecta a un porcentaje similar de hogares en cada uno de los cuatro grupos de países considerados.

- (iii) Una relación positiva entre el nivel de desarrollo de la técnica urbanística del *inclusionary zoning* y el desarrollo económico (FIG. 3). Los países que disponen de una legislación urbanística que incorpora dicho instrumento de forma obligatoria a nivel nacional (grupo 1), regional o local (grupo 2), por lo general, tienen un PIB per cápita superior a la media de América Latina. Por el contrario, aquellos países cuya normativa urbanística solamente plantea el instrumento del *inclusionary zoning* de forma opcional (grupo 3) suelen tener un PIB per cápita similar a la media de la región, y entre los países sin ningún tipo de experiencia destacable de vivienda inclusiva (grupo 4) su PIB per cápita es, en todos los casos, ostensiblemente inferior a la media de América Latina.

No obstante, es necesario señalar que la correlación entre el grado de inclusión de la zonificación inclusiva en la legislación de cada país y su nivel de exclusión residencial y desarrollo económico muestra un comportamiento diferenciado en tres países: Colombia en el grupo 1, Ecuador en el grupo 2, y El Salvador en el grupo 3. En comparación con el resto de países del grupo en el cual se encuentran, estos tres países tienen un PIB per cápita inferior y un mayor porcentaje de hogares sin vivienda o con una de mala calidad.

tativas. Oscila entre -1 y +1, y a medida que se acerca a estos valores, la correlación es mayor.

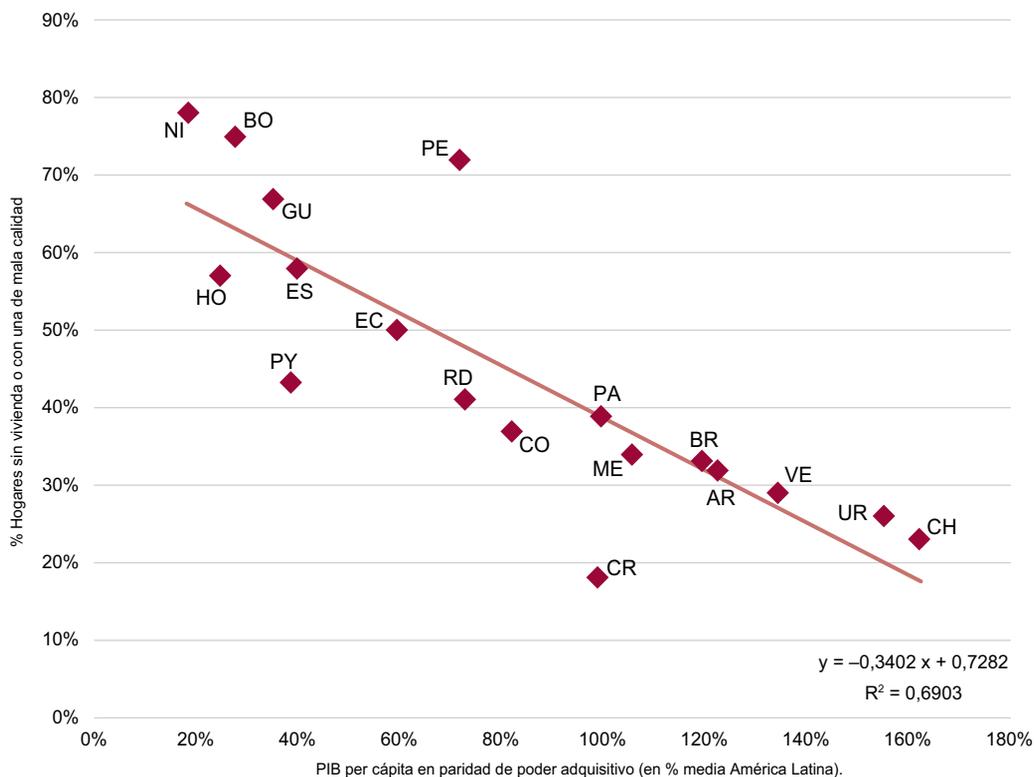


FIG. 1/ **Correlación mediante regresión lineal entre el producto interior bruto (PIB) per cápita, en paridad de poder adquisitivo (ppa) corrientes de 2012 medido en porcentaje respecto el PIB per cápita en ppa corrientes de América Latina, y porcentaje de hogares sin vivienda o con una de mala calidad en diferentes países**

AR: Argentina; BO: Bolivia; BR: Brasil; CH: Chile; CO: Colombia; CR: Costa Rica; RD: República Dominicana; EC: Ecuador; ES: El Salvador; GU: Guatemala; HO: (Honduras; ME (México; NI: Nicaragua; PA: Panamá; PY: Paraguay; PE: Perú; UR: Uruguay y VE; Venezuela.

Correlación de Pearson = -0,831

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de la COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) y del BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID, 2012).

FIG. 2/ **Países de América Latina según grado de desarrollo legislativo del instrumento de vivienda inclusiva y porcentaje de hogares sin vivienda o con una de mala calidad**

	Porcentaje de hogares sin vivienda o con una de mala calidad	Porcentaje de hogares en viviendas construidas con materiales deficientes	Porcentaje de hogares en situación de hacinamiento	Porcentaje de hogares en viviendas con déficits en la infraestructura	Porcentaje de hogares con inseguridad en la tenencia de su vivienda
<b>Grupo 1: países que disponen de una normativa de ámbito nacional que incorpora la vivienda inclusiva de forma obligatoria</b>					
Colombia	37%	7%	4%	9%	10%
Uruguay	26%	4%	3%	4%	22%
Venezuela	29%	13%	6%	5%	6%
<b>Media</b>	<b>31%</b>	<b>8%</b>	<b>4%</b>	<b>6%</b>	<b>13%</b>

Fuente: (Continua).

Fig. 2/ (Continuación) Países de América Latina según grado de desarrollo legislativo del instrumento de vivienda inclusiva y porcentaje de hogares sin vivienda o con una de mala calidad

	Porcentaje de hogares sin vivienda o con una de mala calidad	Porcentaje de hogares en viviendas construidas con materiales deficientes	Porcentaje de hogares en situación de hacinamiento	Porcentaje de hogares en viviendas con déficits en la infraestructura	Porcentaje de hogares con inseguridad en la tenencia de su vivienda
<b>Grupo 2: países que, pese a no disponer de una normativa de ámbito nacional que incorpore la vivienda inclusiva, han desarrollado este instrumento a nivel local, metropolitano o regional</b>					
Chile	23%	1%	1%	2%	14%
Argentina	32%	9%	6%	13%	16%
Costa Rica	18%	5%	1%	1%	6%
Ecuador	50%	14%	8%	19%	13%
<b>Media</b>	<b>31%</b>	<b>7%</b>	<b>4%</b>	<b>9%</b>	<b>12%</b>
<b>Grupo 3: países que disponen de una normativa de ámbito nacional que incorpora la vivienda inclusiva de forma opcional</b>					
Brasil	33%	2%	0%	22%	7%
Puerto Rico	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	39%	7%	6%	22%	13%
El Salvador	58%	21%	16%	30%	17%
México	34%	9%	5%	8%	15%
<b>Media</b>	<b>41%</b>	<b>10%</b>	<b>7%</b>	<b>21%</b>	<b>13%</b>
<b>Grupo 4: países sin ningún tipo de experiencia destacable de vivienda inclusiva ni a nivel nacional, regional o local</b>					
Nicaragua	78%	33%	28%	52%	10%
Guatemala	67%	32%	27%	32%	10%
R. Dominicana	41%	5%	3%	25%	9%
Perú	72%	34%	11%	29%	21%
Honduras	57%	18%	14%	26%	12%
Bolivia	75%	27%	23%	32%	11%
Paraguay	43%	13%	9%	25%	10%
<b>Media</b>	<b>62%</b>	<b>23%</b>	<b>16%</b>	<b>32%</b>	<b>12%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID, 2012).

Fig. 3/ Países de América Latina según grado de desarrollo legislativo del instrumento de vivienda inclusiva y producto interior bruto (PIB) per cápita, en paridad de poder adquisitivo (ppa) corrientes de 2012 medido en porcentaje respecto el PIB per cápita en ppa corrientes de América Latina

	PIB nacional de 2012 en comparación con el de América Latina
<b>Grupo 1: países que disponen de una normativa de ámbito nacional que incorpora la vivienda inclusiva de forma obligatoria</b>	
Colombia	82%
Uruguay	155%
Venezuela	134%
<b>Media</b>	<b>123%</b>

Fuente: (Continua).

FIG. 3/ (Continuación) Países de América Latina según grado de desarrollo legislativo del instrumento de vivienda inclusiva y producto interior bruto (PIB) per cápita, en paridad de poder adquisitivo (ppa) corrientes de 2012 medido en porcentaje respecto el PIB per cápita en ppa corrientes de América Latina

	PIB nacional de 2012 en comparación con el de América Latina
<b>Grupo 2: países que, pese a no disponer de una normativa de ámbito nacional que incorpore la vivienda inclusiva, han desarrollado este instrumento a nivel local, metropolitano o regional</b>	
Chile	162%
Argentina	122%
Costa Rica	99%
Ecuador	59%
<b>Media</b>	<b>111%</b>
<b>Grupo 3: países que disponen de una normativa de ámbito nacional que incorpora la vivienda inclusiva de forma opcional</b>	
Brasil	119%
Puerto Rico	n.d.
Panamá	100%
El Salvador	40%
México	105%
<b>Media</b>	<b>91%</b>
<b>Grupo 4: países sin ningún tipo de experiencia destacable de vivienda inclusiva ni a nivel nacional, regional o local</b>	
Nicaragua	18%
Guatemala	35%
República Dominicana	73%
Perú	72%
Honduras	25%
Bolivia	28%
Paraguay	39%
<b>Media</b>	<b>41%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de la COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL).

### 3.2. Países con legislaciones de vivienda inclusiva de ámbito nacional de carácter obligatorio: Colombia, Uruguay y Venezuela

Solamente tres países —Colombia, Uruguay y Venezuela— de los diecinueve objeto de estudio disponen de una legislación de ámbito nacional que contempla el instrumento de la zonificación inclusiva de un modo obligatorio. Dos características comunes de estos tres países son: (i) que el marco normativo conformado por sus respectivas constituciones y legislaciones sectoriales delimita el derecho de

propiedad a su función social e interés general, y, en concreto, a la actividad urbanística, lo que facilita el encaje jurídico de este instrumento con el derecho de propiedad (FIG. 4); (ii) y que sus normativas urbanísticas nacionales que recogen el *inclusionary zoning* de un modo obligatorio se aprobaron hace relativamente poco tiempo, a partir de 2008 (FIG. 5).

Colombia fue el primer país latinoamericano en la promulgación y ejecución de instrumentos urbanísticos de vivienda inclusiva a nivel nacional. En el plano jurídico, la Constitución de 1991 tuvo una importancia decisiva. El nuevo texto delimitó el derecho de propiedad a la función pública de los bienes, lo que supuso el

FIG. 4/ Delimitación del derecho de propiedad a la actividad urbanística en los países de América Latina con legislaciones de vivienda inclusiva de ámbito nacional de carácter obligatorio (grupo 1)

País	Sujeción del derecho de propiedad a la actividad urbanística	Principal marco jurídico de referencia
Colombia	Sí	Art. 58 y 82 de la Constitución de 1991. Ley 388 de 1997 (concepto de función social y ecológica de la propiedad).
Uruguay	Sí	Art. 7 de la Constitución de 1967 y posteriores modificaciones. Art. 35 de la Ley 18.308.
Venezuela	Sí	Art. 82 y 115 de la Constitución de 1999. Art. 3 de la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (2008).

Fuente: elaboración propia.

FIG. 5/ Países de América Latina con legislaciones de vivienda inclusiva de ámbito nacional de carácter obligatorio (grupo 1): aspectos técnicos y jurídicos

País	Legislación	Porcentaje destinado a vivienda social	Requisitos
Colombia	Ley 1469 de 2011 Decreto Nacional 0075 de 2013.	20% del área residencial o proyecto urbanístico.	Municipios de 100 mil habitantes o a menos de 50 km de uno de 500 mil hab.
Uruguay	Ley 18.308 de 2008 Decreto 523 de 2009.	Entre el 10% y el 30% de las nuevas viviendas, a definir en el ordenamiento territorial.	Actuaciones de urbanización residencial.
Venezuela	Ley para la Regulación y Control de los Arrendamientos de 2011.	A definir mediante resolución del Ministerio del Poder Popular con competencias en Vivienda y Hábitat.	Promociones residenciales de más de 10 viviendas.

Fuente: elaboración propia.

otorgamiento de facultades al sector público para intervenir por encima de los derechos de los propietarios. Esta redefinición permitió que, en 1997, la Ley 388 desarrollara en la legislación urbanística los preceptos constitucionales sobre la propiedad y la participación pública en las plusvalías. A nivel técnico, el sistema que diseña la Ley 388 para la obtención de terrenos donde construir vivienda de interés social es el siguiente. En primer lugar define el ordenamiento del territorio local como una función pública que engloba acciones urbanísticas como

«Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social» (art. 8);

y luego concreta como los documentos urbanísticos deben abordar el tema de la vivienda de interés social. Por un lado, los planes de ordenación territorial deben

«determinar sus necesidades en materia de vivienda de interés social» (art. 92),

y según este diagnóstico, contener obligatoriamente

«La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión (...)» (art. 13.5).

No obstante, independientemente del diagnóstico, los municipios y distritos colombianos de más de 100 mil habitantes, y aquellos localizados a una distancia menor de 50 kilómetros de los límites urbanos de una urbe de más de 500 mil habitantes deben destinar para vivienda social como mínimo el 20% del área residencial útil del plan parcial o del proyecto urbanístico, siempre que se trate de operaciones de urbanización de suelo urbano o de expansión urbana o de áreas cuyos usos preexistentes

no fueran residenciales (art. 46 de la Ley 1469 de 2011, y art. 4 del Decreto Nacional 0075 de 2013).

Por su parte, Uruguay también dispone de una normativa urbanística completa que incorpora el instrumento de la zonificación inclusiva de un modo obligatorio para todo el país. En concreto, la Ley nº 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, de 2008 (LOTDS) prevé que en las actuaciones urbanísticas residenciales se destine a vivienda social entre un 10% y un 30% de las nuevas viviendas que se promuevan. Además, la LOTDS también regula otros dos mecanismos para obtener terrenos para vivienda social: la facultad de los gobiernos departamentales para delimitar áreas urbanas o urbanizables para vivienda social y, si fuera necesario, proceder a su expropiación (art. 62); y el deber de ceder al municipio un porcentaje del suelo que varía entre el 5% y el 15% de la edificabilidad según el tipo de actuación urbanística (art. 52), el cual también puede destinarse a vivienda social.

En Venezuela, la aprobación de la nueva Constitución de la República Bolivariana en 1999 también constituyó el inicio de un profundo cambio en el marco político, legislativo y competencial en materia de vivienda y ordenación del territorio, pero su desarrollo ha sido significativamente diferente. La nueva Constitución y su posterior despliegue normativo han supuesto una creciente centralización de competencias en el gobierno central, el reconocimiento del derecho a la vivienda de un modo amplio y extensivo que incorpora la dimensión social, y la delimitación de derecho de propiedad a la utilidad pública y el interés general. Desde su promulgación, de entre las numerosas normativas sobre vivienda que se han aprobado, merece especial atención la Ley para la Regulación y Control de los Arrendamientos de Vivienda de 2011. Según ésta, las promociones residenciales de más de diez viviendas deben destinar un porcentaje de éstas al alquiler con unas determinadas condiciones de precio (art. 84). Inicialmente, el canon de arrendamiento de los inmuebles se sitúa por ley entre el 3% y el 5%, pero el Ejecutivo está facultado para modificar los porcentajes de rentabilidad cuando así lo determinen razones de interés público o social (art. 73). Se trata, en síntesis, de la implementación de un instrumento de vivienda inclusiva de forma transversal en todo tipo de suelo puesto que no se enmarca en ninguna legislación urbanística.

### 3.3. Países con experiencias de vivienda inclusiva de ámbito local o regional: Chile, Argentina, Costa Rica, y Ecuador

A pesar de no disponer de una legislación de ámbito nacional que incorpore de un modo obligatorio la técnica de la zonificación inclusiva, en algunos países latinoamericanos como Chile, Argentina, Costa Rica, o Ecuador, se han desarrollado a nivel local, metropolitano o regional programas de vivienda inclusiva. En la mayoría de estos casos, la utilidad de esta técnica para la producción de vivienda social forma parte del debate nacional sobre las políticas urbanas y de vivienda que deben llevarse a cabo, y es probable que en algunos de estos países dicho instrumento acabe incorporándose en la normativa nacional en el corto o medio plazo.

Dichos países comparten dos rasgos comunes: (i) sus marcos normativos suelen delimitar el derecho de propiedad a su función social pero la legislación sectorial no desarrolla dicha sujeción a la actividad urbanística, lo que no facilita el desarrollo de programas de vivienda inclusiva (FIG. 6); (ii) y, por lo general, dichas iniciativas de zonificación inclusiva se desarrollan solamente al amparo de la ordenación urbanística local (municipal o metropolitana) (FIG. 7).

En Chile, el uso del *inclusionary zoning* es un tema controvertido de gran actualidad que no acaba de resolverse en las sucesivas reformas y modificaciones urbanísticas y legislativas. A nivel nacional, la normativa urbanística chilena permite la posibilidad de promover áreas fuera de los límites urbanos establecidos en los planes reguladores si éstas se destinan a la construcción de viviendas de tipo social o asequible (artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones<sup>2</sup>). Sin embargo, a pesar de que ha generado suelo urbanizado para vivienda social, esta medida no puede considerarse como *inclusionary zoning* ni es precisamente un ejemplo a seguir. La falta de continuidad con la ciudad existente, el uso exclusivo de la tipología residencial aislada en baja densidad y la ausencia de diversidad social han generado unos crecimientos residenciales monofuncionales, incomunicados del resto del tejido urbano y de la red de transporte público, con unos elevadísimos ín-

<sup>2</sup> Decreto con Fuerza de Ley nº 458, por el que se aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, publicada

el 13 de abril de 1976; última modificación realizada mediante la Ley nº 20.599, publicada el 11 de junio de 2012.

FIG. 6/ Delimitación del derecho de propiedad a la actividad urbanística en los países de América Latina con legislaciones de vivienda inclusiva de ámbito local o regional de carácter obligatorio (grupo 2)

País	Sujeción del derecho de propiedad a la actividad urbanística	Principal marco jurídico de referencia
Chile	Parcial	Art. 24 de la Constitución de 1991 (limitación genérica del derecho de propiedad a su función social). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional.
Argentina	No	La Constitución nacional de 1994 no delimita el derecho de propiedad a su función social. Algunas constituciones provinciales sí lo recogen (por ejemplo, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, la Rioja, Río Negro o San Luis). No existe una normativa urbanística de ámbito nacional.
Costa Rica	Parcial	Art. 45 de la Constitución de 1949 y posteriores modificaciones (posibilidad de imponer limitaciones a la propiedad por el interés social mediante el voto de dos tercios del parlamento). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional.
Ecuador	Parcial	Art. 31 de la Constitución de 2008 (sujeción de la propiedad a su función social y ambiental, y derecho a la ciudad). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional.

Fuente: elaboración propia.

FIG. 7/ Países de América Latina con legislaciones de vivienda inclusiva de ámbito local o regional de carácter obligatorio (grupo 2): aspectos técnicos y jurídicos

País	Región o ámbito local	Legislación	Porcentaje destinado a vivienda social	Requisitos
Chile	Región Metropolitana de Santiago.	Plan Regulador Metropolitano de Santiago.	8% de los nuevos crecimientos.	
Argentina	Provincia de Buenos Aires.	Ley de Acceso Justo al Hábitat Popular.	A definir.	Incorporación de áreas rurales al suelo urbano, modificación usos del suelo, aumento del aprovechamiento, o desarrollos urbanos de más de 5.000 m <sup>2</sup> de suelo.
	Municipios.	Planes y ordenanzas municipales.	Variables.	Variables.
Costa Rica	Área Metropolitana del Valle Central.	Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana del Valle Central 2008-2030.	Entre el 5% y el 20% del suelo.	A definir en los planes reguladores municipales.
Ecuador	Área Metropolitana de Quito.	Ordenanza n° 267 (2008) Ordenanza n° 311 (2010) Ordenanza n° 172 (2011) Plan Municipal de Hábitat y Vivienda (2010).	Mínimo del 10% del suelo útil residencial.	

Fuente: elaboración propia.

dices de pobreza y conflictividad social. Además, la baja calidad del espacio urbano y de la arquitectura, y la repetición sin fin de la misma tipología arquitectónica sobre el territorio

han reforzado formalmente el carácter de guetos de dichos crecimientos, algo completamente opuesto a los objetivos que persigue la técnica del *inclusionary zoning*.

En cambio, otras iniciativas legislativas chilenas de ámbito nacional que no prosperaron sí que incorporaban medidas propiamente de vivienda inclusiva. Una de estas iniciativas fue el Proyecto de Ley de Planificación Urbanística<sup>3</sup>, con el cual se pretendía introducir en la normativa dos mecanismos de la planificación urbana condicionada<sup>4</sup>: las Áreas de Desarrollo Urbano Condicionado (ADUC) y los Proyectos Urbanos Condicionados (PUC). Las ADUC eran operaciones que debían implementarse en los planes regionales sobre una superficie mínima de 100 hectáreas y con unas cuotas de viviendas asequibles del 20% como subsidiables y un mínimo del 5% como sociales. Otra iniciativa truncada fue el Proyecto de Ley de Integración Social que el propio Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) presentó en 2006 y que exigía a todos los proyectos residenciales un mínimo del 5% del suelo para vivienda social.

Pero las experiencias chilenas de zonificación inclusiva más importantes se encuentran en el planeamiento regional, en concreto, en el de la región metropolitana de Santiago. El primer Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) fue aprobado en 1994, y desde entonces, ha sido objeto de diversas revisiones y modificaciones, con sus respectivas polémicas en torno a los diferentes porcentajes de suelo para vivienda social. La modificación de 2003 introdujo la exigencia de destinar un 30% del suelo para vivienda social, así como la figura de los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado<sup>5</sup> (PDUC). La modificación de 2008, también conocida como «MPRMS-100 Extensión Urbana y Reconversión Industrial», abarcaba más de 10.000 hectáreas y proponía inicialmente una reserva para vivienda social del 20% en las denominadas Zonas Urbanizables Condicionadas (ZUC), pero luego ésta se redujo al 12%, y, finalmente, la modificación del PRMS acabó proponiendo solo un 8% para vivienda social en los nuevos crecimientos.

Por su parte, Argentina no dispone de una normativa urbanística de ámbito nacional, sino de normativas de ámbito provincial, algunas de

las cuales también han incorporado la zonificación inclusiva. Entre éstas, sobre todo hay que destacar la Ley de Acceso Justo al Hábitat Popular de la provincia de Buenos Aires aprobada a finales de noviembre de 2012. También conocida durante su tramitación como Ley de Promoción del Hábitat Popular, ésta se basa en cuatro principios rectores clave (art. 10): el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad, y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Bajo estos principios, la Ley autoriza a los municipios a zonificar suelo para la promoción de viviendas sociales en sus documentos de planeamiento mediante las denominadas Zonas de Promoción del Hábitat Social (artículos 44 y 45). Asimismo, esta Ley también incorpora instrumentos para la recuperación de las plusvalías urbanísticas mediante el pago equivalente de su valor (dinero en efectivo) o la cesión de suelo para vivienda social (artículos 50 y 51). En concreto, las circunstancias generadoras del derecho del municipio a participar en la plusvalía son: la incorporación de áreas rurales al suelo urbano, el establecimiento o modificación de usos del suelo, el aumento del aprovechamiento del suelo, y los desarrollos urbanos de más de 5.000 m<sup>2</sup> de suelo.

A nivel local, la previsión de vivienda social desde del planeamiento es relativamente frecuente en Argentina. Según una encuesta de ámbito nacional llevada a cabo en 2011 sobre la regulación del suelo en los 270 municipios más grandes del país, de los cuales 190 respondieron (GOYTIA & *al*, 2012): un 20,5% de los municipios disponían de una reserva de edificabilidad destinada a vivienda social, y un 44,2% de ellos llevaba a cabo políticas de compra de suelo con fines sociales. Probablemente, el ejemplo más paradigmático de implementación del instrumento de la vivienda inclusiva a nivel local es la Ordenanza de Urbanización de la municipalidad de Rosario (Provincia de Santa Fe), la cual exige a los urbanizadores la donación de suelo para obras viales y equipamiento urbano, la ejecución de las infraestructuras y la donación de suelo para vivienda social (CUENYA, 2009).

<sup>3</sup> Mensaje n° 000-350 de 23 de abril de 2004 de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y otras normas legales en materia de planificación urbanística. Posteriormente, mediante el Mensaje n° 866-355 de 9 de diciembre de 2007 se realizó otra tentativa de modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

<sup>4</sup> La planificación condicionada se plantea como una técnica alternativa a la planificación por zonificación, mediante

la cual, el desarrollo urbanístico se condiciona al cumplimiento de ciertos factores como, por ejemplo, a un porcentaje mínimo obligatorio de provisión de viviendas sociales.

<sup>5</sup> La Resolución n° 107 de 13 de noviembre de 2003 (modificación PRMS N° 48), publicada en el Diario Oficial de 11 de diciembre de 2003 agregó el artículo 8.3.2.4 —Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado— a las Ordenanzas del PRMS. Dicho artículo regula los aspectos técnicos y el procedimiento y tramitación de los Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado.

En Costa Rica, el ejemplo más importante de *inclusionary zoning* es el Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana 2008-2030 (PRU-GAM). Este Plan es el resultado del Proyecto de planificación regional y urbana del Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica fruto del Convenio Marco de Cooperación entre Costa Rica y la Comunidad Europea (Ley n° 8342 de 12 de diciembre de 2002). De acuerdo con la Directriz n° 35-MIVAH-PLAN, de 28 junio 2012, dicho Plan es vinculante para el planeamiento urbano del área metropolitana y, por consiguiente.

«Las municipalidades deberán incluir disposiciones en sus Planes Reguladores que garanticen la vivienda de interés social, en las áreas del cantón destinadas a uso residencial. Entre un 5% y 20% del área del cantón es lo recomendable» (artículo 119 del Reglamento del Plan).

La República del Ecuador es otro de los países de la región cuyo modo de abordar el problema de la vivienda y la actividad urbanística se encuentra en pleno proceso de cambio. La nueva Constitución de 2008 vinculó de forma novedosa el derecho a la vivienda con el derecho a la ciudad<sup>6</sup> y limitó el derecho de propiedad a su función y responsabilidad social y ambiental. En este contexto, actualmente, la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo están impulsando la redacción de un Proyecto de Ley Orgánica de Gestión del Hábitat, Suelo y Vivienda para<sup>7</sup>

«(...) garantizar el derecho a un hábitat seguro y saludable y el acceso a una vivienda digna para todas las personas; normar la gestión del hábitat, suelo y vivienda y prever la generación de normativas secundarias que permitan la implementación de las políticas de suelo»,

por lo que es muy probable que dicha Ley contemple medidas análogas a la zonificación inclusiva.

<sup>6</sup> Su artículo 30 establece que «las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.», para señalar en el artículo siguiente que «Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la

En este marco legislativo nacional aún inconcluso, la iniciativa ecuatoriana más relevante en lo que se refiere a la producción de suelo para vivienda social desde el planeamiento ha tenido lugar en el área metropolitana de Quito. En 2008, el Concejo Metropolitano aprobó la Ordenanza n° 0267 de promoción de suelo y vivienda de interés social, la cual establece determinados incentivos para su promoción y regula ciertos instrumentos para la promoción de suelo como el Inventario de Tierras (Reserva Municipal de Suelo) (art. 12) o el Fondo de Promoción de la Vivienda de Interés Social (art. 17 y 18). Pero el impulso decisivo para la implementación de la zonificación inclusiva llegó en 2010 con la elaboración conjunta por parte del municipio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), la Comisión Especial de Vivienda de Concejo Municipal del DMQ, el Secretario de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda y demás actores de la sociedad civil del documento de Política Municipal de Hábitat y Vivienda (PMHV) del municipio del DMQ titulado «Quito Ciudad Incluyente<sup>8</sup>». Según éste, uno de los principales objetivos específicos de la política de vivienda metropolitana es:

«(...) la generación de suelo municipal edificable, a través de la aplicación de los diferentes instrumentos de planificación urbanística.» (p. 15),

para lo cual:

«Se buscará obtener suelo urbanizado para emprendimientos residenciales de interés social, en toda operación de habilitación de suelo que se realice en el DMQ, asignando para ese propósito un porcentaje del suelo útil residencial no menor al 10% o su equivalente.» (p. 16).

A nivel práctico, este Plan se ha desarrollado mediante la Ordenanza Metropolitana n° 311 de 2010, y la n° 0172, de diciembre de 2011.

*ciudadanía*» (art. 31 de la Constitución Política del Ecuador).

<sup>7</sup> Textualmente según la página web del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/ley-de-suelo-habitat-y-vivienda/>) (consultado el 31 de julio de 2013).

<sup>8</sup> Para acceder al documento: <http://www.institutodelaciudad.com.ec/Documentos/politicasmq/POLITICA%20METROPOLITANA%20DE%20VIVIENDA.%20final%2015-3-10.pdf> (consultado el 31 de julio de 2013).

### 3.4. Países con legislaciones de vivienda inclusiva de ámbito nacional de carácter opcional: Brasil, Puerto Rico, Panamá, El Salvador, y México

Este grupo está formado por aquellos países cuyas legislaciones urbanísticas prevén medidas de tipo opcional o voluntario para la implementación de la zonificación inclusiva en el planeamiento urbano. En él se encuentran cinco de los diecinueve países estudiados: Brasil, Puerto Rico, Panamá, El Salvador, y México. En éstos, la introducción de dichas zonificaciones para vivienda social constituye un importante avance en la integración de la política de vivienda con la urbanística pero, a nivel práctico, su efectividad está completamente supedita a la voluntad política de las autoridades urbanísticas para su introducción en los planes de ordenación (FIG. 8), y al interés de los particulares en los incentivos previstos, lo que, además de limitar de forma considerable su implementación, favorece la segregación de la vivienda social y el surgimiento de actitudes NIMBY<sup>9</sup>.

En cuanto al reconocimiento de la sujeción del derecho de propiedad a la actividad urbanística, la situación es muy variable en este grupo de países. Mientras que en Brasil, Panamá y México el marco legislativo nacional delimita claramente el derecho de propiedad a las determinaciones del planeamiento urbano (lo que facilita el encaje jurídico de la vivienda inclusiva), la normativa salvadoreña solamente reconoce constitucionalmente la subordinación del derecho de propiedad a su función social, y en Puerto Rico, ni siquiera su carta magna fija límites algunos al derecho de propiedad (FIG. 9).

Dentro de este grupo, Brasil es, sin duda, el país donde la técnica de la zonificación inclusiva de tipo opcional ha tenido un mayor desarrollo. Para entender la evolución de la política urbana en Brasil también es imprescindible analizar la Constitución de 1988 y sus posteriores enmiendas. La Constitución brasileña reconoce el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad (delimitado por su función social), y dedica todo un capítulo a la política urbanística (capítulo II del título VII). Dicho capítulo fue desarrollado a nivel nacional mediante la Ley nº 10.257 de 2001, más conocida como el Estatuto de la Ciudad. Éste básicamente prevé cuatro instrumentos para la obtención de

suelo para vivienda social mediante el planeamiento urbano: (i) la delimitación de zonas especiales de interés social (ZEIS) (también denominadas áreas especiales de interés social, AEIS) donde poder desarrollar programas de vivienda social; (ii) el derecho de preferencia, o preeminencia del gobierno municipal en la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en aquellas áreas previamente delimitadas por el plan maestro, con el fin, entre otros, de ejecutar programas y proyectos de viviendas social; (iii) incentivos para la promoción de proyectos de vivienda social como el denominado suelo creado (*solo criado*), consistente en el otorgamiento del derecho de construir por encima de los parámetros urbanísticos inicialmente establecidos a cambio de una contrapartida económica que puede destinarse a la constitución de una reserva de suelo o simplemente a la ejecución de programas y proyectos de vivienda social; (iv) y las transferencias del derecho de construir, mediante las cuales se autoriza a la propiedad de un inmueble a ejercer el derecho a construir previsto en el plan o normativa urbanística en otra localización cuando este inmueble sea necesario para llevar a cabo programas de regulación de la tenencia de terrenos, para la urbanización de áreas ocupadas por personas de bajos ingresos, o para la promoción de viviendas sociales.

Puerto Rico también dispone de *inclusionary zoning* de carácter potestativo para los diferentes niveles de gobierno con competencias en la materia. Son los denominados eslabonamientos. Según la Ley de municipios y el Reglamento de Planificación número 21, los municipios, la Junta de Planificación, la Administración de Reglamentos y Permisos, y el Departamento de la Vivienda, cada uno dentro de sus competencias, pueden exigir a determinados proyectos que incorporen una inversión o aportación en dinero de como máximo el 5% del costo de construcción del proyecto para la provisión de vivienda de interés social. Esta aportación puede realizarse en forma de cesión de terrenos, construcción, reconstrucción o mejora de las edificaciones existentes, o para vivienda social. Los proyectos a los cuales puede imponerse dicha obligación son los denominados de alta rentabilidad, es decir, aquellos con un área de construcción mayor de dos mil quinientos metros cuadrados. En las actuaciones no residenciales, esta aportación puede realizarse en forma de pago de un cargo, reemplazo de las

<sup>9</sup> NIMBY es el acrónimo inglés de «Not In My Back Yard», es decir, «no en mi patio de atrás», y hace referencia al rechazo por parte de ciertos colectivos o gobiernos locales

a la ubicación en su municipio o barrio de ciertos usos tales como, por ejemplo, viviendas sociales.

Fig. 8/ Países de América Latina con legislaciones de vivienda inclusiva de carácter opcional (grupo 3): aspectos técnicos y jurídicos

País	Legislación e instrumento	Porcentaje destinado a vivienda social	Requisitos
Brasil	Ley n° 10.257 (zonas especiales de interés social, derecho de preferencia, suelo creado, transferencias del derecho de construir).	Indefinido (variable según tipo de instrumento y actuación).	Variabes (por lo general, se necesita la previa definición de la medida en el ordenamiento urbanístico).
Puerto Rico	Ley de municipios (1991). Reglamento de planificación n° 21 de 1992 (eslabonamientos).	Del 5% al 25% de las nuevas viviendas según su precio de venta (límite del 5% del coste de la construcción).	Disponer de un plan de ordenamiento que contenga, entre otros, un plan de vivienda, y tratarse de un proyecto de más de 2.500 m <sup>2</sup> de techo.
El Salvador	Ley de Ordenamiento Territorial de 2011 (zonas especiales para viviendas de interés social).	Indefinido (pendiente de desarrollo reglamentario).	Indefinidos (pendiente de desarrollo reglamentario).
México	Ley General de Asentamientos Humanos (reservas territoriales de vivienda).	Indefinido (según actuación).	Previa definición de la medida en el ordenamiento urbanístico.

Fuente: elaboración propia.

Fig. 9/ Delimitación del derecho de propiedad a la actividad urbanística en los países de América Latina con legislaciones de vivienda inclusiva de carácter opcional (grupo 3)

País	Sujeción del derecho de propiedad a la actividad urbanística	Principal marco jurídico de referencia
Brasil	Sí	Art. 5.22. de la Constitución de 1988 y posteriores modificaciones. Art. 39 del Estatuto de la Ciudad (Ley n° 10.257 de 2001).
Puerto Rico	No	La Constitución portorriqueña no establece ningún tipo de delimitación al derecho de propiedad por su función social.
Panamá	Sí	Art. 47 y 48 de la Constitución de 1972 y posteriores modificaciones (limitación del derecho de propiedad a su función social). Art. 3 y 31 de la Ley de Ordenamiento Territorial de 2006 (sujeción de la propiedad a las determinaciones urbanísticas).
El Salvador	Parcial	Art. 2, 11 y 113 de la Constitución de 1983 (limitación del derecho de propiedad a su función social). La normativa urbanística solo prevé la expropiación por causa de utilidad pública e interés social.
México	Sí	Art. 27 de la Constitución de 1917 y posteriores modificaciones (limitación del derecho de propiedad al interés público). Art. 27 de la Ley General de Asentamientos Humanos (sujeción de la propiedad a las determinaciones urbanísticas).

Fuente: elaboración propia.

unidades de vivienda demolidas o desplazadas a causa de la actuación urbanística, o mediante la construcción de viviendas de interés social. En el caso de crecimientos residenciales, además de las alternativas anteriores, hay tres opciones: (i) que un 25% de las viviendas del proyecto sean asequibles durante un mínimo de 10

años y dirigidas a hogares con unos ingresos iguales al 120% del ingreso familiar promedio; (ii) que un 10% de las viviendas del proyecto sean asequibles durante un mínimo de 10 años y dirigidas a hogares con unos ingresos iguales al 100% del ingreso familiar promedio; (iii) y que un 5% de las viviendas del proyecto sean ase-

quibles durante un mínimo de 10 años y dirigidas a hogares con unos ingresos iguales al 80% del ingreso familiar promedio.

No obstante, en los últimos años el problema de la falta de suelo para vivienda social ha adquirido mayor relevancia en la agenda política puertorriqueña y se ha empezado a plantear la necesidad de implementar instrumentos urbanísticos más exigentes en la provisión de suelo para vivienda social. Como expone el Plan Nacional de Vivienda 2011-2015 (GOVERNMENT OF PUERTO RICO, 2011, p. 40):

«Hay que asegurarse de que los nuevos planes urbanísticos de usos del suelo incorporan medidas para la producción de suelo para vivienda asequible y vivienda para la población con necesidades específicas. El instrumento de la zonificación inclusiva debería integrarse en estos planes de uso del suelo para cuando se recupere el mercado y pueda ser utilizado.» [Trad. del autor],

para lo cual, el Plan propone que instrumentos como la zonificación inclusiva obligatoria y la expropiación de inmuebles con fines de vivienda social se regulen en una futura Ley.

Por su parte, la normativa urbanística panameña representa un caso peculiar. La normativa nacional no prevé directamente ningún mecanismo obligatorio para la obtención de terrenos para vivienda social, pero a finales de 2005 se aprobó a nivel nacional el denominado código de zona RB (Residencial Básico) para viviendas de interés social, es decir, se creó una zonificación específica para su implementación en los diferentes instrumentos de planificación. Posteriormente se definió una nueva zona, la denominada zona RB-2 (Residencial Básico) para vivienda de interés social, que únicamente difiere de la anterior en el precio máximo legal de venta. Desde el punto de vista práctico, la efectividad de estas zonas está completamente supeditada a la voluntad política de las autoridades urbanísticas en su aplicación en los planes de ordenación.

En El Salvador, el único instrumento que contempla la normativa urbanística para la obtención de terrenos para vivienda social son las denominadas zonas especiales para vivienda de interés social que se incluyeron en la reciente Ley de Ordenamiento Territorial de 2011 (LOT). El artículo 34 de la LOT exige que los planes municipales y micro-regionales reserven terrenos para vivienda social en las zonas urbanizables, y concluye que hay que elaborar un reglamento especial para dichas zonas. Lógicamente, la LOT supone un avance significa-

tivo en el proceso de implementación del *inclusive zoning* en el país, pero insuficiente dado que ni determina un porcentaje mínimo de suelo o techo que debe destinarse a vivienda social, ni su aplicación es obligatoria, sino que depende de la voluntad municipal o de su posterior desarrollo reglamentario.

Para entender las limitaciones de la LOT conviene analizar las propuestas legislativas anteriores que en su momento incluyeron medidas más explícitas de vivienda inclusiva y que no prosperaron. En noviembre de 2010, la Comisión Nacional de Pobladores (CONAPO), con el apoyo de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), presentó en el Parlamento el Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social. Este anteproyecto reconocía que el acceso al suelo era un elemento esencial del problema residencial del país y, para resolverlo, obligaba a la denominada cesión solidaria para vivienda social a los proyectos de más de 15 viviendas y a las parcelaciones de 7.000 metros cuadrados o más. En el caso de proyectos residenciales, esta cesión para vivienda social equivalía a un 20% de la superficie útil, con un mínimo de 1.400 metros cuadrados, y podía hacerse efectiva cediendo el área computada dentro del proyecto, o bien fuera del ámbito del mismo pero en el mismo municipio (o fuera de éste si hubiera un plan territorial), o mediante obras de urbanización, servicios en inmuebles o en metálico.

En México, el principal instrumento urbanístico para obtener suelo para vivienda social son las denominadas reservas territoriales para vivienda. De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), uno de los objetivos de dichas reservas es el desarrollo de promociones de vivienda social. La constitución de estas reservas territoriales se considera de utilidad pública (art. 5 de la LGAH), y no se realizan solamente sobre terrenos públicos (municipales, estatales o federales), sino que también afectan a los propietarios privados. No obstante, no existe un porcentaje mínimo obligatorio de suelo o techo destinado a vivienda social en los planes, lo que deja en manos del planeamiento urbanístico local su concreción. Según IRACHETA (2010), aún persiste la idea de que las reservas deben ser adquiridas por el gobierno y que no deben ser urbanizados con independencia del propietario. Otro problema es que la expropiación está casi en desuso, lo que limita el desarrollo de este instrumento.

Otra interesante experiencia de la planificación urbana en México son los denominados Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS)

creados en el marco del Programa Nacional de Vivienda 2007-2012. Los DUIS son proyectos urbanos en los que participan los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y particulares, principalmente los promotores urbanos y los propietarios de los terrenos del ámbito. Pueden tratarse de operaciones de densificación de áreas intraurbanas o bien de proyectos de generación de nuevo suelo urbanizado. En ambos casos, el propósito es planificar el crecimiento urbano desde un enfoque coherente e integrador con la red de servicios, infraestructura y transporte, exigiendo un determinado porcentaje de vivienda social, por lo general, un mínimo del 40% de las nuevas viviendas.

### 3.5. Países que ni disponen de una normativa nacional de vivienda inclusiva ni han promovido soluciones análogas a nivel local o regional dignas de mención: Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Perú, Honduras, Bolivia, y Paraguay

Por último, hay un grupo de países en los que el desarrollo legislativo del *inclusionary zoning* es ínfimo, tanto a nivel nacional como local y regional. Entre las razones de esta situación se hallan: la frecuente falta de voluntad política para incorporar este instrumento en la normativa, el muy escaso nivel de planificación de las ciudades, y el también muy limitado desarrollo de la legislación nacional sobre urbanismo y territorio, lo que deriva en una generalizada ausencia de delimitación jurídica del derecho de propiedad a la actividad urbanística (FIG. 10).

Por ejemplo, en Nicaragua las propuestas más avanzadas propias del *inclusionary zoning* lamentablemente no superaron el trámite parlamentario. Una de éstas fue el Proyecto de Ley de Urbanismo de 2004, el cual recogía la posibilidad de:

«(...) Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social»,

y justificaba la implementación de dicho medida mediante: la consideración del urbanismo como una función pública (art. 5), el reconocimiento de los límites del derecho de propiedad a su función social e interés general (art. 4), la introducción del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios de la actividad urbanística (art. 9), y la defensa de la necesidad de

recuperar parte de las plusvalías generadas por la actividad urbanística (art. 165).

Guatemala tampoco dispone a nivel nacional de herramientas urbanísticas de obligado cumplimiento para la obtención de suelo para vivienda social, pese a la reciente aprobación de la Ley de Vivienda y el Reglamento que la despliega. Lamentablemente, la opción de dar tierra para vivienda como una modalidad de subsidio directo y la creación de una Cartera de Tierras para vivienda popular fueron suprimidas del texto en el trámite parlamentario. Del mismo modo, el Proyecto de Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación (Iniciativa 4049), el cual establecía una reserva de suelo para vivienda social de entre el 10% y el 30% del total de las viviendas a construir, tampoco superó el trámite parlamentario en agosto de 2009.

Otro ejemplo de la frecuente falta de voluntad política en la implementación del *inclusionary zoning* es la República Dominicana. El país no dispone de ninguna ley de vivienda y su normativa urbanística tiene más de medio siglo de antigüedad (la Ley de Planificación Urbana data de 1963, y la de Urbanizaciones de 1944) y lógicamente no prevé ningún instrumento para obtener suelo para vivienda social. Este déficit de hecho ha llevado incluso a la Oficina de Desarrollo Humano (ODH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en República Dominicana, en un informe realizado a solicitud del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, a denunciar la necesidad de una ley de vivienda

«(...) que garantice la oferta de vivienda social para las clases más pobres y marginadas, el derecho a la vivienda y al suelo, y la aplicabilidad de los convenios internacionales» (ODH, 2010, p. 345),

para lo cual, proponía

«(...) la posibilidad de legislar que los proyectos de vivienda de determinada escala reserven un porcentaje para ser ofertado como viviendas sociales.» (ODH, 2010, p. 307).

Otro grave impedimento para la aplicación de la vivienda inclusiva es la falta del planeamiento local. Por ejemplo, en Perú, según el Instituto Nacional de Estadística, en 2009, solo el 34,9% de las provincias contaban con un plan de acondicionamiento territorial y solo un 18,4% de los distritos tenían un plan urbano. Asimismo, en Paraguay solo un 10% de los municipios disponen de algún instrumento de regulación (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2010).

FIG. 10/ **Delimitación del derecho de propiedad a la actividad urbanística en los países de América Latina que ni disponen de una normativa nacional de vivienda inclusiva ni han promovido soluciones análogas a nivel local o regional dignas de mención (grupo 4)**

País	Sujeción del derecho de propiedad a la actividad urbanística	Principal marco jurídico de referencia
Nicaragua	Parcial	Art. 5, 44, 103, 106, 107 y 108 de la Constitución (versión actualizada de 2010) (limitación del derecho de propiedad a la utilidad pública o interés social, y a las limitaciones que impongan las leyes; posibilidad de expropiación). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional.
Guatemala	Parcial	Art. 40 (posibilidad de expropiación por razón de utilidad o interés públicos, o beneficio social) y 44 de la Constitución de 1993 (prevalencia del interés general sobre el particular). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional.
República Dominicana	Parcial	Art. 51 de la Constitución de 2010 (limitación del derecho de propiedad a la utilidad pública o interés social). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional.
Perú	No	Art. 70 de la Constitución de 1993 (la propiedad es inviolable excepto por causa de seguridad nacional o necesidad pública declarada por Ley previo pago de la indemnización). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional.
Honduras	Parcial	Art. 61, 103 y 106 de la Constitución de 1982 y posteriores modificaciones (limitación del derecho de propiedad a la necesidad o interés público; posibilidad de expropiación por dichos motivos). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional.
Bolivia	Parcial	Art. 56 de la Constitución de 2009 (limitación del derecho de propiedad al interés público). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional.
Paraguay	Parcial	Art. 109 de la Constitución de 1992 (limitación del derecho de propiedad a su función económica y social según lo que establezcan las leyes). No existe desarrollo en la legislación urbanística nacional.

Fuente: elaboración propia.

#### 4. Conclusiones

Al igual que ha sucedido en otras regiones del mundo, la técnica urbanística de la zonificación inclusiva está recibiendo un creciente interés en América Latina en los últimos años. No obstante, su grado de desarrollo legislativo en la región debe calificarse más bien como escaso y muy desigual. Solamente tres países —Colombia, Uruguay y Venezuela— disponen de una normativa de ámbito nacional que incorpora este instrumento con carácter obligatorio; son cuatro los países —Chile, Argentina, Costa Rica, y Ecuador— que, pese a no disponer de una legislación de ámbito nacional en este sentido, han desarrollado experiencias interesantes de vivienda inclusiva a nivel local, metropolitano o regional; en cinco —Brasil, Puerto Rico, Panamá, El Salvador, y México— la legislación urbanística nacional también

contempla, con importantes diferencias en su grado de desarrollo, instrumentos de vivienda inclusiva de tipo opcional; y, lamentablemente, el caso más frecuente es la ausencia de algún tipo de experiencia destacable en este sentido, como sucede en siete países —Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Perú, Honduras, Bolivia, y Paraguay—.

Tras analizar cómo se ha ido incorporando este instrumento en los sistemas urbanísticos de los países latinoamericanos más avanzados en este campo, podemos identificar algunas características comunes. Por un lado, la implementación de este mecanismo es usualmente un proceso lento que suele tener su origen en iniciativas puntuales a nivel local o regional que, con el paso del tiempo, pasan a formar parte de la legislación nacional. Por otro lado, para impulsar el despliegue legisla-

tivo de esta técnica acostumbra a ser decisivo el reconocimiento a nivel constitucional de los principios sobre los cuales se sustenta, es decir: el derecho a una vivienda digna y a la ciudad, la limitación del derecho de propiedad a su función social, a la actividad urbanística y al ordenamiento territorial; el reconocimiento de la actividad urbanística como una función pública de interés general; el derecho y el deber de la participación pública en las plusvalías urbanísticas para garantizar el cumplimiento del derecho a una vivienda y a la ciudad; y el principio de justa distribución de cargas y beneficios de la actividad urbanística.

En el contexto latinoamericano, los mayores obstáculos para la implementación del *inclusionary zoning* suelen surgir por: la falta de voluntad política para su inclusión en la legislación nacional de un modo obligatorio (como ha sucedido en Chile, El Salvador, Nicaragua o Guatemala) o ejecución; una concepción del derecho a la propiedad de origen civilista, individualista y excluyente que se opone a la función social de la propiedad; y el escaso peso del Estado, en particular, de muchas municipalidades de ciertos países para llevar a cabo la ordenación urbanística de su territorio y velar por su cumplimiento.

Si nos basamos en la evolución más reciente de esta técnica en la región, es de prever un mayor desarrollo en un futuro próximo. En los últimos años, muchos países de América Latina han revisado o completado sus legislacio-

nes en materia de vivienda y planeamiento urbano y, aunque en pocos casos se ha incluido el instrumento de la zonificación inclusiva, a menudo la simple reformulación del marco legal ha abierto el debate sobre cuáles son las políticas más eficaces y oportunas. Principalmente en aquellos países con normativas nacionales con mecanismos de vivienda inclusiva de tipo opcional, y en aquellos con experiencias relevantes a nivel local, metropolitano o regional, el tema de la zonificación inclusiva continúa abierto, por lo que es previsible que en algunos de ellos en el corto y medio plazo se produzca alguna reforma de la normativa urbanística que incorpore esta técnica.

Por último, es importante destacar que los países con un mayor grado de implementación de la técnica de la vivienda inclusiva suelen tener un mayor grado de desarrollo económico. Esta relación es probable que responda al hecho de que aquellos países con un mayor PIB per cápita son también aquellos con una mayor tradición urbanística, tanto a nivel legislativo como práctico, y con un mayor nivel de planificación urbana y de cumplimiento de la normativa, lo que indudablemente favorece el debate técnico y político sobre medidas como la zonificación inclusiva, así como su desarrollo y aplicación. No obstante, el estudio de las causas de esta relación va más allá del propósito de este artículo y, por consiguiente, se requiere un estudio en profundidad de los factores históricos, políticos y socioeconómicos relacionados para poder alcanzar resultados concluyentes al respecto.

## Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2008): *Informe Progreso Económico y Social*, Washington D.C.
- (2012): *Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, Washington, DC.
- BOSCH, J. (2009): «How Urban Planning Instruments Can Contribute in the Fight Against Homelessness. An International Overview of Inclusionary Housing», en *European Journal of Homelessness*, 3: 155-177, FEANTSA, Brussels.
- BROWN, K. D. (2001): *Affordable Housing through Inclusionary Zoning: Lessons from the Washington Metropolitan Area*, the Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, Washington D. C.
- CALAVITA, N. & A. MALLACH (2009): «Inclusionary Housing, Incentives, and Land Value Recapture», en *Land Lines*, January: 15-21, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (US).
- (eds) (2010): *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (US).
- CALIFORNIA COALITION FOR RURAL HOUSING & NON-PROFIT HOUSING ASSOCIATION OF NORTHERN CALIFORNIA (CCRH & NPHANC) (2003): *Inclusionary Housing in California: 30 Years of Innovation*, Sacramento y San Francisco.
- CHICAGO METROPOLITAN AGENCY FOR PLANNING (CMAP) (2008): *Inclusionary Zoning. Strategy Report*, Chicago.
- CROOK, T. & S. MONK & D. LISTER & R. LOVATT & A. LUANAIGH & S. RONWLEY & C. M. E. WHITEHEAD (2006): *Delivering Affordable Housing Through Section 106*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- CUENYA, B. (2009): «Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina», en *Congreso Internacional LASA (Latin American*

- Studies Association*) 2009 *Repensar las desigualdades*, 11 al 14 de junio de 2009, Rio de Janeiro.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (DCLG) (2003): *Delivering affordable housing through planning policy*, Londres.
- GOVERNMENT OF PUERTO RICO (2011): *Puerto Rico. State Housing Plan. 2011-2015*. September 7, 2011, Puerto Rico.
- GOYTIA, C. & T. HAGERDON & R. PASQUINI (2012): *Land Use Regulation and Practices in Argentina: 2011 Survey Results*, CIPUV & Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, Cambridge (US).
- IRACHETA, A. (2010): «La política de vivienda en México», en *Seminario Internacional Abordajes Alternativos para el Fortalecimiento de las Políticas de Hábitat en la Provincia de Buenos Aires*, 9 y 10 de septiembre de 2010, Buenos Aires.
- MINTON, A. (2002): *Building Balanced Communities. The US and the UK Compared*, RICS, Londres.
- NORRIS, M. (2004): «Developing, Designing and Managing Mixed Tenure Estates: Implementing Planning Gain Legislation in the Republic of Ireland», en *Conferencia Anual de la Housing Studies Association*, 9 y 10 de septiembre de 2004, Belfast.
- OFICINA DE DESARROLLO HUMANO (ODH) (2010): *Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en República Dominicana, Santo Domingo.
- PARAGUAY. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2010): *Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020*, Unidad Técnica del Gabinete Social, Asunción.
- SOTELSEK, D. (2007): «Exclusión Social y Pobreza en América Latina», en *Revista Española del Tercer Sector*, 5: 111-148, Fundación Luis Vives, Madrid.
- THORP, R. (1998): *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- WHITEHEAD, C. M. E. (2007): «Planning policies and affordable housing: England as a successful case study?», en *Housing Studies*, 22 (1): 25-44, Routledge, Londres.