



**GARANTIZAR
EL DERECHO
A LA VIVIENDA
EN IBEROAMÉRICA:
EL ROL DE LOS
GOBIERNOS LOCALES**

Coordinación editorial

Rosa Arlene María, directora ejecutiva
Rosario Guiraud, coordinadora de Microrredes de Estrategias Urbanas
Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano

Eduard Cabré Romans
Responsable de Relaciones Internacionales Gerencia de Vivienda de Barcelona
Ayuntamiento de Barcelona

Instituciones participantes en la publicación

Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA, Gobernación de **Antioquia**, Colombia

Gerencia de Vivienda del Ayuntamiento de **Barcelona**, España

Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, Sector Hábitat, Alcaldía Mayor de **Bogotá**, Colombia

Instituto de Vivienda de la ciudad de **Buenos Aires**, Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, Argentina

Instituto Municipal de Planeación **Los Cabos** – IMPLAN, México

Unidad de Acceso al Suelo Urbano, Intendencia de **Montevideo**, Uruguay

Departamento de Vivienda, Subdirección de Patrimonio y Ciudad, Ilustre Municipalidad de **Santiago**, Chile





Contenido



INTRODUCCIÓN

4

[Aprendizaje en red para defender el derecho a la vivienda](#)

4

[Una política pública integral para garantizar el derecho a la vivienda](#)

5

[Modelos alternativos para el derecho a la vivienda. Estado de la cuestión: un mapeo desde Barcelona](#)

6

Mejores prácticas en políticas locales de vivienda

PROMOCIÓN Y GESTIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA DE ALQUILER. CASOS DE BOGOTÁ Y BARCELONA.

10

“Habitar a la Medida” una apuesta para la vivienda social pública en arriendo en **Bogotá**.

Caso de estudio Plan Parcial Centro San Bernardo.

11

Alquiler público en **Barcelona**: ¿Cómo promover y gestionar un patrimonio municipal de vivienda?

14

INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA VIVIENDA SOCIAL Y ASEQUIBLE.

16

Garantizar la función social de la propiedad: la apuesta de **Bogotá**

17

POLÍTICAS URBANÍSTICAS Y DE VIVIENDA PARA LA GENERACIÓN DE BARRIOS INCLUSIVOS Y SOSTENIBLES. CASOS DE ANTIOQUIA Y BARCELONA.

19

La Política Social de Vivienda y Hábitat de **Antioquia** como estrategia de transformación sostenible y resiliente en los territorios de vida.

20

Instrumentos urbanísticos para una **Barcelona** inclusiva y sostenible

22

AUTOPROMOCIÓN Y GESTIÓN COLECTIVA DE VIVIENDA. CASOS DE MONTEVIDEO Y BUENOS AIRES.

24

Experiencias y aprendizajes de las cooperativas de vivienda en **Montevideo**

25

Autogestión para la vivienda en la Ciudad Autónoma de **Buenos Aires**

27

GOBERNANZA EN POLÍTICAS DE VIVIENDA. CASOS DE SANTIAGO Y LOS CABOS.

29

Densificar habitacionalmente el centro para combatir la segregación social. El caso de la Comuna de **Santiago**

30

El reto de la gobernanza para satisfacer necesidades de vivienda en destinos turísticos: la experiencia de **Los Cabos**

33

MEJORAMIENTO BARRIAL. CASO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

35

Los procesos de integración de asentamientos informales de la Ciudad Autónoma de **Buenos Aires**

36



Aprendizaje en red para defender el derecho a la vivienda

Rosa A. María
Directora ejecutiva de CIDEU

En 2023 CIDEU celebrará 30 años impulsando la transformación de las ciudades, a través de la planificación estratégica urbana. Esta misión, asumida por los gobiernos locales, entidades y estrategias urbanas iberoamericanas que integran la red, se ha desarrollado a través de diversos instrumentos de cooperación a lo largo de estos años.

Uno de los instrumentos más novedosos son las **Microrredes de Estrategias Urbanas**, desplegadas en 2020 como respuesta a las necesidades de colaboración ágil que provocó la pandemia. Se trata de **espacios de cooperación y trabajo en red entre ciudades y entidades socias, que tienen por objetivo encontrar nuevas respuestas a los desafíos urbanos**, a través del intercambio de conocimientos y experiencias entre pares, estableciendo procesos de aprendizaje ciudad-ciudad, en el marco de la cooperación municipalista.

De esta manera, nos apoyamos en el aprendizaje entre pares y el trabajo en red para escalar soluciones y adaptar políticas, acelerando aprendizajes, minimizando errores y optimizando así tiempo y recursos, al tiempo de promover el pensamiento estratégico urbano como paradigma para abordar esos desafíos urbanos y lograr ciudades más resilientes y sostenibles.

Hasta inicios de 2022 han participado 45 ciudades y entidades iberoamericanas en 14 microrredes, que han abordado diversos ámbitos de la estrategia urbana, tales como el modelo de ciudad próxima, movilidad activa, planificación y gobernanza metropolitana, acción climática, presupuestos y fiscalidad con perspectiva de género, y derecho a la vivienda.



Este último tema adquiere especial significación porque el acceso a la vivienda es un derecho humano fundamental para una vida digna y por lo tanto para acceder a los demás derechos fundamentales. Sin embargo, la mercantilización de la vivienda y su uso como activo financiero está dificultando que los hogares de rentas medias y bajas puedan acceder a una vivienda, especialmente en las grandes ciudades donde el capital financiero internacional incide en los precios del mercado inmobiliario. En este contexto, la intervención pública en materia de vivienda deviene imprescindible para garantizar derechos y promover un desarrollo urbano equitativo y con mixtura social.

La **Microrred de Derecho a la Vivienda** surgió como una alianza entre CIDEU y la Gerencia de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona, con el **objetivo de realizar un intercambio entre ciudades y entidades en materia de políticas de vivienda social, centrándose en los instrumentos normativos, de gestión de suelo, y financieros para fomentar la desmercantilización de la vivienda**. Se propuso generar un espacio de diálogo y trabajo entre técnicos/as de ciudades y entidades diferentes, compartir experiencias, estrategias, proyectos y resultados, visibilizar desafíos comunes y reflexionar sobre posibles soluciones, promover la inspiración para la acción, y generar y compartir conocimiento.

A lo largo de estos meses, se compartieron tanto programas y políticas de urbanización, integración socio urbana, construcción, edificación, ampliación del parque público de vivienda y de alquiler, estrategias de gobernanza y articulación entre actores, como enfoques más innovadores para la optimización del parque de vivienda actual de las ciudades. La diversidad de territorios, regiones y experiencias permitió el aprendizaje común, el cuestionamiento de algunas prácticas, la aceleración del intercambio de información y la construcción de una visión más estratégica e innovadora sobre la vivienda.

Como colofón de dicho ejercicio se presenta esta publicación, que compila algunos ejemplos de mejores prácticas que se están ejecutando para garantizar el Derecho a la Vivienda en las ciudades de Barcelona (España), Bogotá (Colombia), Buenos Aires (Argentina), Los Cabos (México), Montevideo (Uruguay), Santiago (Chile) y la Gobernación de Antioquia (Colombia). Es uno de los resultados de este esfuerzo iberoamericano de pensar juntos las soluciones que ayudarán a transformar a nuestras ciudades.



Una política pública integral para garantizar el derecho a la vivienda

Eduard Cabré Romans
Responsable de Relaciones Internacionales
en la Gerencia de Vivienda de Barcelona



l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona

El derecho a la vivienda se encuentra reconocido en tratados internacionales, principalmente en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y en numerosas constituciones nacionales, leyes y normativas. La garantía de dicho derecho queda en manos de los distintos niveles de gobierno, según el reparto competencial en cada país; pero en todos los casos, requiere de una combinación de instrumentos legales, urbanísticos, financieros, económicos y sociales, y de la participación de una diversidad de actores públicos, privados y comunitarios.

Un primer elemento indispensable de cualquier política de vivienda es la distribución espacial de la misma. En los últimos años ha ganado peso la tesis de Henri Lefebvre sobre la necesidad de garantizar, no solo una vivienda en tanto que espacio privado, sino el derecho a la ciudad entendido como el derecho también al acceso a servicios y oportunidades en la esfera pública. En este sentido, las políticas de suelo y de urbanismo inclusivo deben garantizar una distribución equitativa de los servicios y equipamientos en la ciudad, así como la mixtura social de sus habitantes. Es un rol principal de las autoridades públicas establecer los criterios que deben guiar los procesos de urbanización y regeneración urbana, que dictarán el desarrollo urbano posterior.

Una vez establecidas las bases urbanísticas y garantizado el acceso a suelo para la construcción de vivienda, **el segundo instrumento necesario es el de la financiación.** En la Unión Europea, la inversión pública en vivienda ha tendido a la baja en los últimos años y se sitúa en torno al 0,6% del PIB (EUROSTAT 2020), el mismo porcentaje que en América Latina (CEPALSTAT 2021). Por el contrario, han proliferado los mecanismos de financiación mediante institutos públicos de crédito (p.e. Infonavit en México, Banco Europeo de Inversiones en Europa) e instrumentos de colaboración público-privada para generar subsidios cruzados en procesos de urbanización y regeneración urbana. El acceso a estos instrumentos por parte de las administraciones locales es limitado, aunque el ejemplo de Bogotá muestra su potencial transformador.

La provisión directa de vivienda en alquiler por parte de las administraciones públicas o entidades instrumentales bajo su control ha existido en Europa desde antes de la 2a Guerra Mundial. En España, este modelo es residual como consecuencia de décadas de políticas públicas de apoyo al acceso a la propiedad. Sin embargo, **el Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025 ha sentado las bases para un cambio de paradigma en la ciudad,** cuyo Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación supervisa un parque de vivienda social y asequible en alquiler de más de 11.500 viviendas. En América Latina no existen prácticamente ejemplos de vivienda pública en arriendo, y es por ello que el ejemplo emergente de Barcelona despierta interés entre los profesionales y responsables de políticas habitacionales del continente.

Más allá de la provisión directa por parte del sector público, existe también un interés creciente en la autopromoción y gestión colectiva de vivienda. Dicho modelo permite generar vivienda fuera de las lógicas del mercado, a la vez que involucra a los futuros residentes en su diseño, promoción y gestión. El modelo de vivienda cooperativa de Uruguay supone un ejemplo paradigmático de esta vía de colaboración público-comunitaria, que se está extendiendo por otros países latinoamericanos y europeos.

Garantizar el derecho a la vivienda implica también la mejora de las condiciones de vida en el parque construido, tanto desde el punto de vista físico (confort térmico y eficiencia energética, servicios básicos, dimensiones adecuadas, accesibilidad, etc.) como desde el punto de vista de la seguridad de tenencia y la asequibilidad para sus habitantes. La intervención pública en barrios vulnerables, en muchos casos autoconstruidos, debe garantizar unos estándares urbanos mínimos al conjunto de la población. Buenos Aires plantea procesos de mejoramiento barrial interesantes en este sentido.

Finalmente, una política pública orientada a garantizar el derecho a la vivienda deberá interiorizar el reparto competencial entre los distintos niveles de gobierno, así como reconocer el rol a desempeñar por parte del sector privado con ánimo de lucro, las entidades sociales sin ánimo de lucro, los colectivos ciudadanos y de residentes, o los centros de investigación, entre otros. La fragmentación administrativa puede suponer en este sentido una dificultad a la hora de llevar adelante políticas y programas innovadores, por lo que **es importante construir amplios consensos y diseñar mecanismos de toma de decisiones adaptados a la realidad local.**

Modelos alternativos para el derecho a la vivienda. Estado de la cuestión: un mapeo desde Barcelona

Zaida Muxí Martínez
Profesora Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona
Universidad Politécnica de Cataluña



Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona

Este artículo tiene como objetivo establecer singularidades y paralelismos de la situación del derecho a la vivienda en el contexto iberoamericano, que permita enmarcar los casos que se compilan en esta publicación. En primer lugar, se presenta una breve **explicación de las estrategias utilizadas en Barcelona** para marcar el rumbo de sus políticas públicas hacia la consecución del derecho a la vivienda. En segundo lugar, se plantean unas pinceladas, incompletas, de la complejidad de problemáticas y algunas soluciones que encontramos en Latinoamérica.

El Derecho a la Vivienda en Barcelona

No es objeto de este texto explicar la situación global de la vivienda en Barcelona, Cataluña y España. Aun así, es importante enmarcar las decisiones tomadas por las políticas iniciadas en 2015 y reflejadas en el **Plan por el Derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025**. La gran crisis hipotecaria comenzada en 2008, que provocó la pérdida de viviendas para muchas personas por desahucios por impagos de hipotecas y, a partir de 2014, mayoritariamente por impagos de alquileres; la presión del turismo y las finanzas globales sobre la ciudad provocando gentrificación e inflación en los precios de compra y alquiler; y la falta de vivienda asequible

(el parque de vivienda pública en alquiler en 2016 alcanzaba solo al 1,6% de las viviendas de la ciudad, cuando, por ejemplo, en Berlín representa 20%), son los factores que marcaron el giro radical de las políticas públicas en vivienda, considerando la vivienda como un derecho básico.

Cuatro cuestiones primordiales o singulares marcan las políticas de vivienda emprendidas por la ciudad de Barcelona desde 2015, cuando comienza el gobierno municipal de Barcelona en Común, con Ada Colau Ballano como alcaldesa, y los concejales de vivienda, Josep Maria Montaner en el primer mandato (2015 y 2019), y Lucía Martín González, en el segundo mandato desde 2019 hasta 2023.

La primera es **la resituación dentro del organigrama municipal de la concejalía de vivienda**, que pasó de estar en el área de Urbanismo al área de Derechos Sociales. Este cambio implica reconocer, fundamentalmente, la vivienda como derecho, dejando de concebirla como mero elemento de construcción, transformación de la ciudad y generación de plusvalía.

La segunda cuestión establecida en el **Plan por el Derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025** es que **las actuaciones que permitan ampliar el parque de vivienda van más allá de construir viviendas**, se abre el espectro proponiendo diferentes mecanismos de conseguirlas: compra, tanteo y retracto, contratos de cesión para alquiler social...

La tercera es que **no se perderá más patrimonio público con la venta de las viviendas públicas**, sino que todas las viviendas que se consigan construir, rehabilitar, comprar... serán desde 2016 para alquiler social, garantizando así el uso social de los bienes públicos. No se vende suelo público, con lo que se impide la expansión territorial e insostenible, así como la expulsión, la fragmentación y la segregación socio-territorial. Se evita así la pérdida de patrimonio y la privatización de los bienes públicos.

Y la cuarta, la **atención a las personas a través de, entre otras, las oficinas de vivienda descentralizadas o la creación del Servicio de Intervención en la Pérdida de la Vivienda y Empleo (SIPHO)**, que ha sido reconocida en 2022 con el **Premio Internacional World Habitat de Bronce**. El galardón reconoce el servicio municipal como un programa innovador, excepcional y revolucionario.

Asimismo se han continuado construyendo nuevas viviendas, cuyas propuestas son elegidas mediante concursos de proyectos, resaltando el concurso con jurado internacional para la pieza urbana residencial con 238 viviendas de **Illa Glòries**. El proyecto ganador del master plan y de uno de los cuatro bloques es de Ciertto Estudio y Franc Llonch, que proponen una tipología de vivienda innovadora, dándole máxima visibilidad y centralidad a las tareas de cuidado en la vivienda, proponiendo habitaciones sin jerarquías y la flexibilidad en la utilización de los espacios.

Se han aumentado los proyectos de rehabilitación, especialmente de las viviendas compradas por el municipio a través del sistema de tanteo y retracto. La Subcomisión de Urbanismo de Barcelona, adoptó, en diciembre de 2018, la modificación del Plan General Metropolitano para la declaración de toda la ciudad como área de los derechos de tanteo y retracto. Este sistema ha permitido



extraer de las garras especulativas edificios habitados en estado precario, así como comprar en zonas tensionadas por la demanda de inversión global o en las zonas en las que se han hecho inversiones municipales y esto puede provocar la expulsión de sus habitantes.

Los procesos de rehabilitación de viviendas privadas para alquiler pueden contar en este plan con subvenciones del Ayuntamiento, siempre que los propietarios se comprometan a poner el inmueble en régimen de alquiler social durante cinco años.

Algunos datos de un panorama complejo y variado: Latinoamérica

El panorama en América Latina es evidentemente complejo y variado, aunque se pueden señalar algunas constantes en diversos países. Las principales transformaciones que afectan el derecho a la vivienda se encuentran relacionadas, también, con los cambios de normativas de edificabilidad y ocupación de suelo en el planeamiento urbano, como son los que recogen la disminución de los metros cuadrados de la vivienda y la extrema densificación de centros urbanos.

En principio, es necesaria la densificación para una correcta dinámica urbana, pero cuando esto se lleva al abuso que significan edificios de más de 20 pisos, con apartamentos de poco más de 20 m², lejos de ser una solución, representa un gran problema. Estas soluciones provocan una densificación desmedida que ningún centro urbano y sus redes de infraestructuras, equipamientos y servicios puede soportar, al tiempo que la dimensión por unidad está muy lejos de satisfacer las necesidades permanentes de una unidad de convivencia. La hiperdensificación aceptada y promovida en algunas ciudades con la justificación de dar centralidad frente a la crítica de las viviendas en periferias sin cualificación (sin equipamientos, trabajo ni transporte público) tampoco es la solución.

La microvivienda lleva a la individualización de las actividades siendo realmente insostenible en tiempos propios de las familias y de las personas, como en recursos. En este sentido, es necesario repensar cómo aparecen y se definen los co-lugares¹, que son espacios de transición entre lo privado y lo público, cómo entender estas distintas escalas de los espacios de relación que incorporen también espacios de trabajos productivos y reproductivos.

La situación del COVID ha agravado la situación de emergencia existente, una situación de guerra porque, como define Raquel Rolnik², **la vivienda se ha transformado en un elemento de lucha o de pugna desigual porque ha sido financiarizada**, y no sólo las viviendas de lujo, sino todas las viviendas. La solución al derecho a la vivienda por medio de las viviendas de alquiler, público o protegido, que sería deseable, es muy difícil con estados frágiles, es decir, aquellos que no garantizan la estabilidad y permanencia legal, como sucede en Iberoamérica, en general, lo que incluye evidentemente a España y Portugal. También es cierto que, en las sociedades del Estado del bienestar frágil la vivienda se entiende como un seguro para la vejez. Aunque no es solo Iberoamérica una región de propietarios, sino que la vivienda en el mundo se encuentra en régimen de propiedad: “La tasa de propiedad de vivienda en América Latina y el Caribe está cerca del 64%. Esta cifra puede parecer alta cuando se compara

con otras regiones más desarrolladas como Europa, con 71%; América del Norte (salvo México), con 67%; y Oceanía, con 63%. Pero no se trata de un caso aislado. El mundo entero es de propietarios [...] mientras en América Latina y el Caribe oscila entre un mínimo del 50% en Bolivia y del 86% en Venezuela”³.

Aunque esta situación de propiedad no es homogénea, ya en los grandes centros urbanos como Buenos Aires, México, Santiago de Chile, Lima, etc. hay un alto porcentaje de gente que vive de alquiler y éste disminuye a medida que lo hace el tamaño de la población.

Las dificultades y falta de garantías de derechos en los alquileres, los cortos plazos de los contratos y la inseguridad en las renovaciones, al tiempo que no hay regulación de la renta, son mecanismos que abocan a la población a la compra. El aumento del precio del alquiler de mercado está siendo exponencial, especialmente en las grandes capitales y en zonas de atractivo turístico. En los últimos siete años en Ciudad de México el alquiler ha aumentado 80,5%, en Tijuana un 87,3%, en la zona metropolitana de La Laguna 50,4 % o en Querétaro ha aumentado un 81,1 %. En algunas ciudades de México el mercado



¹ROCCA, María Elisa. Co-lugar. Hacia una arquitectura de lo común : análisis y conceptualización de los espacios de uso común en edificios de vivienda colectiva en las ciudades de Buenos Aires, Barcelona y Viena. (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. [consultado: 6/2/2023] Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <https://tinyurl.com/26gu42tr>

²ROLNIK, Raquel. La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Editorial Descontrol, Barcelona, 2018.

³BLANCO, Andrés G.; FRETES CIBILS, Vicente y MUÑOZ, Andrés F. Se busca vivienda en alquiler Opciones de política en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de desarrollo, 2014. <https://cedla.org/wp-content/uploads/2014/06/FMM-MG-Se-busca-vivienda-en-alquiler.pdf> pág. 13

La falta de reconocimiento al derecho a la vivienda, cuando se está en alquiler, se evidencia cuando numerosos programas de reconstrucción post catástrofes están dirigidos a propietarios. Se compensa el bien, no el derecho. Así, la sensación de indefensión de las personas que viven de alquiler se incrementa ante una situación extrema.

Otra situación que agrava las dificultades de acceso a la vivienda es la proliferación del alquiler como negocio remoto (gente que alquila su casa en propiedad sin habitar esa ciudad) o las plataformas de alquiler turístico. Un ejemplo lo podemos encontrar en la ciudad de Guadalajara, en donde se ha hecho un gran esfuerzo de cambio de normativa de usos de suelo en el área central, como es la Colonia Americana, para fomentar y aumentar el parque de vivienda en altura con mezcla de usos y con el fin de atraer a grupos a jóvenes profesionales de clase media. Sin embargo, lejos de ser una solución, muchas de estas nuevas viviendas son actualmente pisos turísticos. Se ha generado un tejido mixto para que habitantes de paso disfruten de una falsa vida urbana.

Entre las experiencias útiles y ejemplares ya realizadas, podemos citar las políticas públicas para la recuperación de habitantes en el centro de la ciudad a partir de rehabilitar edificios de viviendas para alquiler social en Sao Paulo, entre el año 2000 y el 2010. Esta alternativa buscaba una inclusión habitacional de población de baja renta en la región central mediante un parque público de viviendas de alquiler, para que los/as habitantes puedan beneficiarse de la proximidad a las oportunidades laborales y a la infraestructura urbana. El resultado fue satisfactorio para las personas beneficiarias, ya que el sistema de alquiler legal y político les dio la seguridad en el ejercicio del derecho a la vivienda. Cuando el sistema de alquiler social protege no hay diferencia de que sea propiedad o alquiler, porque la propiedad pública deja fuera de la presión del mercado a la ciudadanía.

El programa Procrear en Argentina o el programa de fondos rotatorios del área metropolitana de Buenos Aires, entre otros, son programas puestos en marcha para diversificar y acercar la producción de la vivienda a las necesidades concretas de cada población⁴.

El gran reto es hacer efectivo el derecho a la vivienda y que los esfuerzos para lograrlo no sean aprovechados para la especulación y la financiarización de la vivienda y la ciudad. Se trata de obtener políticas que regulen, que cuiden, que protejan a los/as habitantes locales y fomenten el uso local y cotidiano de la ciudad y las viviendas.

⁴ESCOFFIÉ, Carla. Datos de México: aumento de la vivienda x m2 en los últimos 7 años (Datos: Estado Actual de la Vivienda en México del CIDOC) (de La Xtabay de las Casitas (@kalycho) tuiteó a las 4:49 p. m. on mié., oct. 27, 2021) Artículo de Kalicho Escoffié 25-10-21

⁵<https://www.nytimes.com/es/2022/12/28/espanol/mexico-precio-airbnb.html>

⁶MOTTA, Jorge Martín; TOSCANI, María de la Paz; GARCÍA, Ariel; ROSA, Paula y FERRARI, Lucía. "Modelo de gestión para la implementación de fondos rotatorios en procesos de mejoramiento de vivienda. El caso de la Asociación Civil Madre Tierra en el Área Metropolitana del Buenos Aires" en GARCÍA, Ariel (compilador) *Espacio y poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI*. Buenos Aires: CEUR, CONICET, 2014.





**Mejores prácticas
en políticas locales
de vivienda**





*Promoción y gestión de vivienda pública de alquiler.
Casos de Bogotá y Barcelona*





“Habitar a la Medida” Una apuesta para la vivienda social pública en arriendo en Bogotá.

Caso de estudio Plan Parcial Centro San Bernardo.

Giovanna Vittoria Spera Velásquez
Subgerente de Gestión Urbana

Mónica Céspedes Ávila - Gestor Senior 3 - Coordinadora Equipo Centro
Martha Ávila De La Hoz - Coordinadora del trabajo con la microred de CIDEU
Andrea Arce Benjumea
Whanda Cardozo Abril
Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, Colombia

En Colombia, y en especial en la ciudad de Bogotá, en los últimos años se ha venido reflexionando sobre la **necesidad de un cambio de paradigma en cuanto a la vivienda social**, su oferta, demanda y atención a la población más vulnerable en los territorios más deteriorados. Por mucho tiempo las discusiones relacionadas con la vivienda se han enfocado en la respuesta a la demanda de vivienda social mediante el modelo de adquisición, y poco se ha estudiado o profundizado en la posibilidad de tener una oferta diferencial para aquella población que no tiene la posibilidad de tener vivienda propia y que busca mejorar su calidad de vida en su condición de arrendataria. Esto ha conllevado a una tendencia de la población a vivir en inmuebles o espacios que se arriendan por corto tiempo, en especial si son hogares cuyos ingresos provienen de la informalidad laboral.

De allí surge el interés de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá (ERU) por trabajar en la construcción de alternativas de vivienda social diferencial en los territorios que interviene por medio de la revitalización urbana, en línea con la necesidad de promover proyectos de Vivienda de Interés Social e Interés Social Prioritario, y proveer el suelo para el desarrollo de los mismos, como parte su misión.

De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2020, el porcentaje de hogares que viven en arriendo en Colombia corresponde al 44,9%⁵, y el 48% de los hogares del país tienen como fuente de ingresos trabajos informales, destinando aproximadamente el 71%⁶ de su ingreso mensual al pago del arrendamiento, lo que no les permite acceder a una vivienda propia.



Fuente: Empresa de Renovación de Desarrollo Urbano de Bogotá, 2023

Vivienda e informalidad laboral

El alto porcentaje de hogares en arriendo y la informalidad de los empleos de quienes los conforman, son una de las principales problemáticas que enfrenta la población de los territorios en los cuales interviene la ERU. Este es el caso del Plan Parcial Centro San Bernardo⁷ que estima que en su ámbito se localizan aproximadamente 540 hogares¹⁰, de los cuales el 76,6% (414 hogares) son arrendatarios (algunos de ellos pagan a diario por espacios reducidos o habitaciones dentro de un inmueble, muchas veces sin condiciones de salubridad y habitabilidad). El 47,8% de los 414 hogares tiene ingresos de la informalidad.

Estas condiciones, sumado al estado de deterioro físico, social y espacial presentes, implican un gran reto para la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano en el logro del objetivo principal del proyecto, que es **reforzar la vocación de centro de barrio, ofreciendo alternativas de vivienda y cuidado para la población residente en condiciones de vulnerabilidad a través de la oferta de vivienda social VIP¹¹, VIS¹², y en arriendo.** Esta oferta garantizará la permanencia de los residentes históricos del sector, mejorando sus condiciones de habitabilidad en el corto plazo, con el acceso a una vivienda en arriendo, y en el largo plazo, con la posibilidad de adquirir una vivienda propia, evitando el desplazamiento de la población residente y la fractura de sus redes sociales y laborales con el sector.

⁷DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2020

⁸Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2017.

⁹Localizado en la zona central del Barrio San Bernardo, entre Calles 2 y 3, entre Carrera 10 y Carrera 13; y entre Calles 3 y 4 entre Carreras 12 y Avenida Caracas. San Bernardo es un barrio tradicional del centro de Bogotá, localizado en el área de influencia del Centro Histórico, cuyo desarrollo inicia en la década de 1920, prolongándose su consolidación hasta la década de 1960. Enfrenta a la fecha procesos de deterioro urbano y problemáticas sociales asociadas al microtráfico de drogas, prostitución, habitante de calle, delincuencia y oferta de soluciones de albergue temporal (por día o noche) sin condiciones mínimas de habitabilidad, en lo que se denomina “paga diarios”.

¹⁰Medición de pobreza Monetaria y Desigualdad 2019 – MESEP 2019 y DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2020.

¹¹Vivienda de interés prioritario.

¹²Vivienda de interés social.

Nueva solución habitacional: vivienda en arriendo



A partir del estudio de información de fuentes primarias y secundarias y la participación en diferentes escenarios, desde las conversaciones con expertos en la materia en Barcelona y Viena, hasta el concurso internacional del Banco Interamericano de Desarrollo “Ciudades para Todos”, se identificó que hay un desconocimiento de la realidad de los territorios y las necesidades de la población para la cual se proyectan las políticas públicas; que **existe una evidente desarticulación de la oferta y la demanda para alternativas de vivienda social diferentes a la vivienda nueva y que hay un grupo poblacional para el cual no existen otras alternativas para habitar dignamente.**

Ante ese escenario, la ERU se propone concretar el primer experimento piloto de vivienda social pública en arriendo y poner en el radar la discusión sobre la necesidad de atender a una población ‘olvidada’ por la política pública y garantizarle su derecho a la vivienda digna. Para esto se plantea el experimento piloto de **“Habitar a la medida”, como concepto de vivienda social inclusiva, participativa y pública en la modalidad de arrendamiento en los proyectos de revitalización urbana en la ciudad de Bogotá**, caso de estudio Plan Parcial Centro San Bernardo. La propuesta resulta innovadora al constituirse en el primer piloto de vivienda social en arrendamiento en una intervención de revitalización urbana en Latinoamérica.

El experimento piloto de escala arquitectónica se plantea para su implementación en cinco inmuebles identificados en el Plan Parcial como edificaciones con potencial de reuso, construidos en los años 40, 50 y 60, a partir de la edificación de parcelas, en el marco del Plan Soto – Bateman de 1946. Su reuso se plantea a partir de principios orientados a la reducción de consumos, la reutilización de los espacios y el reciclaje de materiales.

La propuesta de vivienda en arriendo busca dar una solución de vivienda diferencial a la población más vulnerable identificada en el territorio de Centro San Bernardo, constituido por mujeres cabeza de familia (desplazadas y/o en riesgo de feminicidio), personas de la tercera edad y personas en condición de discapacidad (visual y/o movilidad reducida), denominadas en el marco del proyecto como “Población M3D”.

La solución de vivienda se plantea, además de como una solución espacial, como un ciclo de formación y construcción de comunidad y sociedad, en donde las personas se sientan seguras en una vivienda que tenga espacios colectivos (comedor, cocina, aseo, lavandería) y la oferta de servicios básicos con la que hoy no cuentan. Esto permite iniciar una vida en colectivo y adquirir una formación básica en temas de ahorro por medio de la asociación a programas sociales del Distrito que los lleven a mejorar las condiciones de convivencia y de formalización laboral.

En la búsqueda de la materialización del experimento piloto de vivienda pública en arriendo y los diálogos con las entidades y actores incidentes en las políticas públicas de vivienda social en la ciudad, se concluye que es **necesaria la inversión pública para la concreción de pilotos y políticas de vivienda para ofertas diferenciales, y que al presentarse una oferta más acorde a la demanda se abre un nuevo nicho o mercado para la vivienda social en arriendo.**



En un esfuerzo conjunto de la Administración Distrital se han concretado algunos logros como el avance en la reglamentación por medio de la cual se busca adoptar la operatividad del Subsidio Distrital para Soluciones Habitacionales en la Modalidad de Arrendamiento Social, el reconocimiento de la 'Vivienda pública en arriendo' como una solución habitacional en el marco del Decreto 561 de 2022¹⁴ y la posibilidad de destinar recursos del recursos del Fondo de Compensaciones Obligatorias para el desarrollo de Vivienda en arriendo en edificaciones de reúso como lo dispone la Resolución N°. 940 del 23 de dic 2022¹⁵.

Ahora bien, este es un proceso que no termina aquí, aún debemos resolver varios aspectos: ¿cómo administrar el inmueble? ¿cómo es el funcionamiento de los espacios colectivos? ¿se deben dotar los espacios privados o solo aquellos comunales? ¿cómo garantizamos la continuidad en el tiempo del piloto y el posible programa de subsidios a los arriendos? Nuestra participación en la Microred de Derecho a la Vivienda nos ha permitido avanzar en la búsqueda de respuestas a estas preguntas.

¹³Decreto 561 de 2022 "Por medio del cual se adopta la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat del Bogotá 2022-2031" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 07 de diciembre de 2022) Artículo 12. – Soluciones habitacionales. (...) Dentro de las soluciones habitacionales que se proyecta para el futuro en Bogotá se contemplan las siguientes: 8. Vivienda pública en arriendo: es un tipo de solución habitacional a través del arrendamiento de viviendas, de propiedad del Estado o con opción de compra, para hogares en condiciones de vulnerabilidad y bajos ingresos. Las entidades distritales de acuerdo con el marco de sus competencias o funciones con los operadores urbanos podrán producir vivienda pública que se destinará para arriendo o que se materializa con recursos de inversión pública.

¹⁴Resolución no. 940 del 23 de dic 2022 "Por la cual se adopta el reglamento para el cumplimiento de la obligación de destinar suelo útil y urbanizado o su equivalente en metros cuadrados de construcción para el desarrollo de vivienda de interés prioritario (VIP) y en vivienda de interés social (VIS) en los tratamientos urbanísticos de desarrollo, renovación y consolidación, a través de la alternativa de pago compensatorio en proyectos que gestione la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá; se regula su recaudo, administración y destinación y se dictan otras disposiciones" (Secretaría del Hábitat, 2022).

¹⁵La Vivienda de Protección Oficial (VPO) o Vivienda de Protección Pública es un tipo de vivienda cuyo precio de venta o alquiler está regulado por ley por debajo del precio de mercado. La duración de la calificación de la vivienda como VPO puede ser temporal o permanente. La temporalidad de este tipo de viviendas ha supuesto la desregulación de unos 6 millones de viviendas en España, la mitad de todas las viviendas construidas entre 1940 y 2011, y que representan en torno al 20% del parque de vivienda en España.

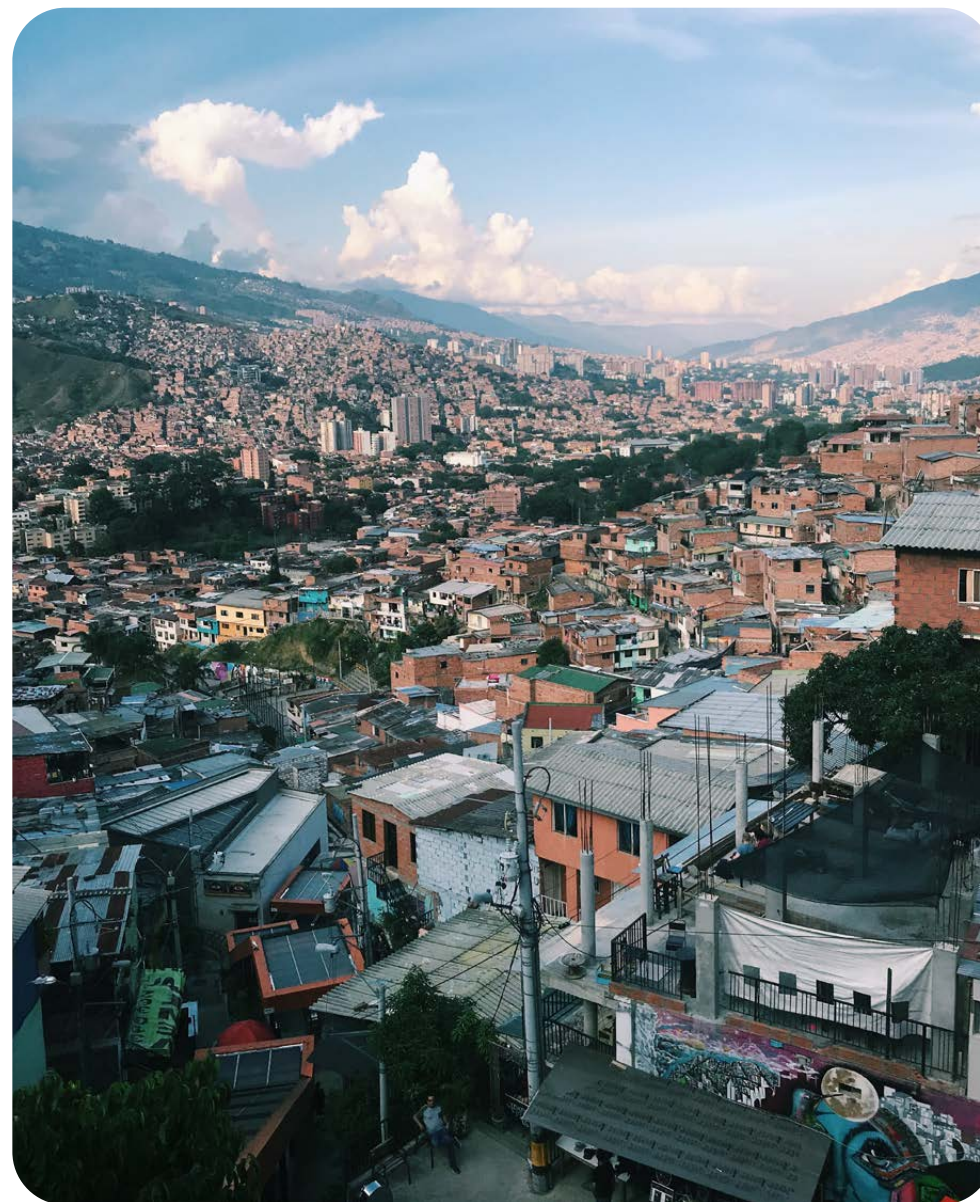
Legislación de interés:

[España] Código de la Vivienda del Estado: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=127_Codigo_de_la_Vivienda_del_Estado&tipo=C&modo=2?

[Cataluña] Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

[Cataluña] Ley de Urbanismo (Texto refundido aprobado por Decreto Ley 1/2010)

[Cataluña] Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas para mejorar el acceso a la vivienda. Calificación permanente de VPO.



Alquiler público en Barcelona:

¿Cómo promover y gestionar un patrimonio municipal de vivienda?

Javier Burón Cuadrado

Gerente de Vivienda en el Ayuntamiento de Barcelona

Eduard Cabré Romans

Responsable de Relaciones Internacionales en la Gerencia de Vivienda de Barcelona

Barcelona dispone hoy en día de un parque de vivienda social o protegida¹³ muy limitado en comparación con sus homólogos europeos. Para pasar del 2% del parque de vivienda social actual al 15% que la situaría en estándares europeos, la ciudad debería generar unas 90.000 viviendas sociales (siendo el parque total de unas 685.000 viviendas). Un objetivo muy ambicioso si se tiene en cuenta que en 2015 la ciudad disponía apenas de 7.500 viviendas públicas de alquiler.

Disponer de un parque de vivienda social significativo es imprescindible para dar respuesta a las necesidades de vivienda de los hogares con una renta disponible insuficiente para acceder al mercado privado, para la emancipación de las personas jóvenes y la autonomía de las personas mayores, así como para moderar los precios en el conjunto del mercado de vivienda.

Gracias a la aprobación del **Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025**, el Ayuntamiento de Barcelona dejó atrás la política de apoyo a la promoción de vivienda protegida en propiedad (con un período de protección limitado en el tiempo) en favor del alquiler público permanentemente asequible como principal mecanismo para disponer de un parque de vivienda social estable en el tiempo. **Mediante la promoción de vivienda nueva, la compra de vivienda de mercado y la captación temporal de vivienda privada, la ciudad ha sido capaz de aumentar su parque de vivienda social hasta las 11.500 unidades en 2022.**

¹⁶https://ajuntament.barcelona.cat/instituturbanisme/es/noticia/entra-en-vigor-la-medida-de-reservar-el-30-de-las-nuevas-promociones-en-vivienda-de-proteccion-publica_748485

Más información:

¹⁷El Ayuntamiento de Barcelona cuenta con financiación del Banco Europeo de Inversiones y del Banco del Consejo de Europa por valor de 264M€ para la promoción de vivienda pública de alquiler. En total, el programa público de vivienda del Ayuntamiento de Barcelona supone una inversión de unos 1.500M€, el 90% financiado por el propio Ayuntamiento y sus socios.

¹⁸La compra de vivienda se da mediante el ejercicio del derecho de tanteo y retracto que tiene reconocido el Ayuntamiento en distintas instancias:

- Derecho de tanteo y retracto VPO: sobre segundas y posteriores transmisiones.
- Derecho de tanteo y retracto DL 1/2015: sobre viviendas propiedad de bancos y fondos de inversión.
- Área de Tanteo y Retracto Ciudad: declarada por el Ayuntamiento en toda el área de Barcelona para la venta de terrenos y edificios enteros.
- Tanteo y retracto MPMG 30%: derecho de adquisición preferente de los VPO provenientes de la aplicación de la MPMG 30%.

Además de sus recursos propios, el Ayuntamiento dispone de una línea de financiación del Instituto Catalán de Finanzas (ICF) de 20M€ para la financiación de compra de vivienda privada y su inclusión en el parque público de alquiler.

¹⁹<https://www.habitatge.barcelona/es/acceso-a-vivienda/el-parque-publico-de-vivienda>

²⁰<https://www.habitatge.barcelona/es/servicios-ayudas/bolsa-alquiler>

Dicho crecimiento ha sido posible gracias a la conjunción de distintos instrumentos de política pública:

- **Reservas de suelo para Vivienda de Protección Oficial (VPO):** 40% en suelo urbanizable o suelo urbano no consolidado (de las cuales la mitad tiene que ser en alquiler); y 30% en suelo urbano consolidado (MPGM 30%)¹⁴. Estas reservas de suelo quedan mayoritariamente en manos privadas, excepto la parte que corresponde a la cesión obligatoria.
- **Cesión obligatoria mínima del 10% del aprovechamiento urbanístico** en suelo urbanizable o suelo urbano no consolidado al Ayuntamiento. Puesto que el valor de mercado de la VPO es inferior al de la vivienda de mercado, dicho porcentaje puede aumentar hasta representar el 20-30% del suelo edificable. Esta es la principal vía de acceso a suelo por parte del **Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (IMHAB)**, responsable de la promoción y gestión de vivienda municipal de alquiler.
- **Promoción directa¹⁵ y compra de vivienda¹⁶, y su posterior gestión en alquiler por parte del IMHAB.** Además de destinarse al alquiler social para hogares con ingresos medios y bajos, personas jóvenes y mayores, y colectivos vulnerables, una parte de este parque también se destina a afectados urbanísticos (esto es, personas que tienen que ser realojadas en el marco de un proceso de regeneración urbana) o se adjudica mediante derecho de superficie¹⁷.
- **Captación temporal de vivienda privada para destinarla a alquiler social y asequible a cambio de incentivos** (ayudas a la rehabilitación, incentivos fiscales, garantía en el cobro del alquiler, seguro del hogar, etc.)¹⁸.





Ceremonia de entrega de llaves a viviendas del parque público de alquiler
Fuente: Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona

Uno de los principales retos para el cambio de paradigma que ha experimentado la política de vivienda de Barcelona en los últimos años ha sido el de **desarrollar los instrumentos de gestión inmobiliaria y social necesarios para un parque creciente**. La gestión ordinaria del IMHAB gira en torno a 5 Direcciones:

- *Dirección de Servicios Técnicos:* gestión de la promoción, rehabilitación y mantenimiento del parque.
- *Dirección de Servicios Generales y Económicos:* Gestión Económica de recibos y financiación, recursos humanos y tecnológicos.
- *Dirección de Servicios de Parque Público:* Gestión inmobiliaria, administración de fincas, gestión de adjudicaciones, contratos y alquileres.
- *Dirección de Servicios de Parque Privado:* Registro de solicitantes de VPO, Red de Oficinas de Vivienda (10 en toda la ciudad), función social de la propiedad y fomento de la rehabilitación.
- *Dirección de Servicios Jurídicos:* Patrimonio, gestión de la morosidad y contenciosos, disciplina de vivienda.

La solución a los retos de gestión del parque público de alquiler pasa necesariamente por una perspectiva de intervención socio habitacional, que priorice la prevención y la mediación sin renunciar a recurrir a la justicia en casos de incumplimiento contractual no tutelado por los servicios sociales municipales. En cuanto a la gestión inmobiliaria, la **inversión en modelos constructivos y de rehabilitación sostenibles y energéticamente eficientes debe ir acompañado de una planificación adecuada del mantenimiento y la gestión de incidencias en los edificios y viviendas**. La comunicación y participación de las comunidades de vecinas y vecinos es clave en este sentido.

Paralelamente, **el Ayuntamiento de Barcelona apoya la promoción delegada de vivienda social en alquiler o en régimen cooperativo** mediante la cesión del derecho de superficie de suelo municipal en favor de entidades sociales sin ánimo de lucro¹⁹ y promotores con ánimo de lucro limitado²⁰. También dispone de un programa de ayudas al alquiler que da cobertura a unos 30.000 hogares²¹. Con todo, se estima que en 2023 más del 17% de las personas arrendatarias en Barcelona está cubierta por algún programa público (respecto al 12% en 2015).



La Chalmeta, Cooperativa de vivienda en suelo municipal
Fuente: Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona

²¹ <https://www.habitatge.barcelona/es/acceso-a-vivienda/innovacion-en-la-produccion-de-vivienda/vivienda>
El Ayuntamiento de Barcelona también ha facilitado el acceso a financiación del Instituto de Crédito Oficial (ICO), en colaboración con el Instituto Catalán de Finanzas (ICF), por valor de 140M€ para la financiación de parque público-privado de vivienda en cesión de uso y alquiler social.

²² <https://www.amb.cat/s/es/web/habitatge/habitatge/hmb.html>

²³ <https://www.habitatge.barcelona/es/servicios-ayudas/alquiler>



Instrumentos financieros para vivienda social y asequible





Garantizar la función social de la propiedad: la apuesta de Bogotá

Sandra Milena Santos Pacheco, Gerente de Vivienda

*Daniel Fernando Ramírez Fandiño
Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá*

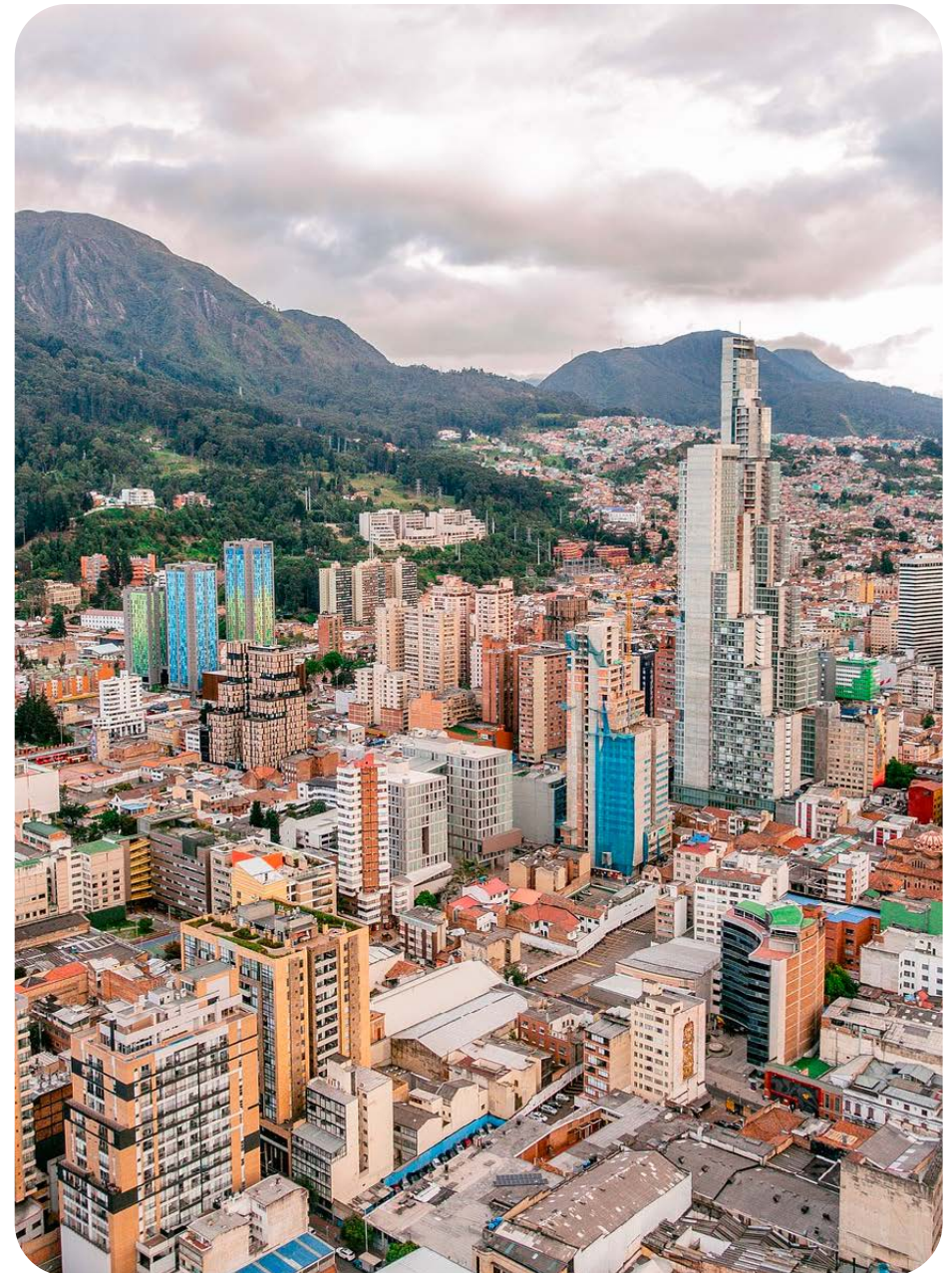
De acuerdo con lo consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de 1991, todos los/as colombianos/as tienen derecho a una vivienda digna, siendo responsabilidad del Estado fijar las condiciones para hacer efectivo este derecho.

En ese contexto, se expidió la Ley 388 de 1997, que tiene dentro de sus propósitos principales, **garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios/as se ajuste a la función social de la propiedad**, contribuyendo de esta manera a la efectividad del derecho constitucional a la vivienda, ordenando a los entes territoriales definir los instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit habitacional, a partir de la generación de porcentajes de nuevo suelo que surge como obligación urbanística para destinarse al desarrollo de programas de vivienda social.

Conforme a las disposiciones de la legislación nacional, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá – Decreto 555 de 2021, reglamentó la **obligación de destinar porciones de suelo (20% del área útil) a la construcción de Vivienda de Interés Social o Prioritario o su equivalente en metros cuadrados de construcción** para los proyectos desarrollados bajo los tratamientos de desarrollo y consolidación o renovación urbana que pretendan acceder a edificabilidad adicional por encima del índice base. Se otorga al obligado las siguientes alternativas de cumplimiento: i) En el mismo proyecto, ii) Mediante el traslado a otros proyectos o áreas que señale y/o adelante la administración distrital, y iii) Mediante la compensación en proyectos que adelanten las entidades públicas que desarrollen programas y proyectos VIS o VIP, a través de los bancos inmobiliarios.

Dada la condición de banco inmobiliario que le asiste a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá (ERU), que tiene dentro de sus funciones la de promover la oferta masiva de suelo urbano para facilitar la ejecución de proyectos integrales de vivienda con énfasis en proyectos de Vivienda de Interés Social e Interés Social Prioritario, la ERU recauda y administra los recursos que pagan los desarrolladores y/o constructores en cumplimiento de la obligación urbanística a través de la alternativa de compensación.

El mismo Plan de Ordenamiento Territorial determinó que **los recursos recibidos por concepto del pago compensatorio de la obligación urbanística de provisión de suelo para vivienda social se destinarán a la promoción, construcción y desarrollo de Vivienda de Interés Social y Prioritario** en el marco de planes, programas, proyectos o políticas de vivienda.



De acuerdo con lo anterior, la ERU administra los recursos provenientes del pago compensatorio de la obligación en una fiducia mercantil, los cuales adquieren naturaleza pública a partir de su recaudo, destinándolos a la gestión, adquisición y habilitación de suelo, mitigación de impactos y construcción de edificaciones con potencial de reúso, construcción progresiva y/o vivienda pública en arrendamiento.

Esta fuente de financiación de proyectos de iniciativa pública para la generación de Vivienda de Interés Social y Prioritario, ha permitido a la ERU viabilizar la gestión y ejecución de proyectos en colaboración con el sector privado, dentro de los cuales podemos destacar, a manera de ejemplo, el siguiente.

Generación de Vivienda Social de Calidad

En la anualidad 2022 la ERU estructuró una convocatoria pública que busca seleccionar entre uno (1) y seis (6) desarrolladores para que, por su cuenta y riesgo, ejecuten seis (6) proyectos inmobiliarios con uso principal de Vivienda de Interés Social e Interés Social Prioritario, en seis (6) predios fiscales, para la generación de aproximadamente 600 viviendas²⁴.

A partir de los ejercicios técnicos y financieros de prefactibilidad realizados por la ERU, contando con la fuente de financiación descrita, fue posible definir un modelo de negocio a través del cual la entidad, como administradora del recaudo de la obligación, aporta los predios y los recursos necesarios para que el privado que resulte seleccionado ejecute las obras de urbanismo y demás acciones tendientes a la habilitación de los predios que lo requieran, y adelante por su cuenta y riesgo el desarrollo inmobiliario para la generación de aproximadamente 600 viviendas.

Estas deberán ser comercializadas con hogares vulnerables inscritos ante la Secretaría Distrital del Hábitat, aliviando con esto la carga económica que demanda para los constructores la generación de vivienda social, y haciendo en consecuencia más atractiva y segura la colaboración de los privados en los proyectos gestados por el sector público.

El valor estimado de los Contratos de Colaboración Empresarial que resulten del proceso de selección corresponderá al valor residual de cada predio obtenido de las modelaciones financieras efectuadas por la ERU, e igualmente son los valores mínimos que los proponentes podrán ofertar por cada predio.

²⁴ La apuesta principal de la ERU se enmarca en la generación de vivienda social con altos estándares de calidad, que incluya variables de ecurbanismo articulación con el entorno urbano a partir de la generación de nuevo espacio público, mediante la celebración de un Contrato de Colaborador Empresarial con desarrolladores y/o constructores privados, contando como principal fuente de financiación con los recursos provenientes de la obligación urbanística de provisión de suelo para vivienda social.

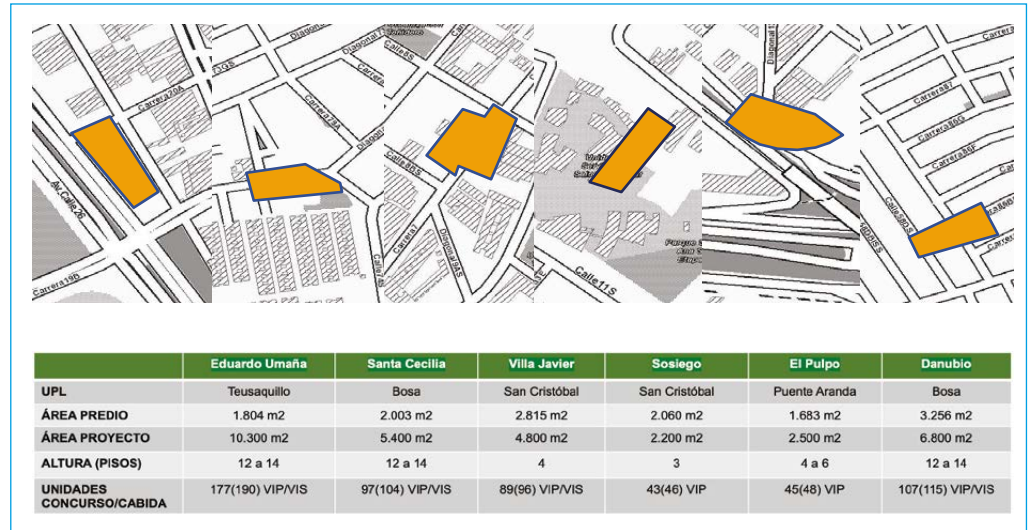


Tabla 1: Datos generales predios del Concurso- ERU 2022

Así mismo, los proyectos contarán con recursos provenientes del Subsidio Distrital de Vivienda que aporta la Secretaría Distrital del Hábitat. Esta entidad es la encargada de liderar la formulación e implementación de políticas de gestión del territorio con el fin de facilitar el acceso a la vivienda y promover el mejoramiento integral del Hábitat en el Distrito Capital, los cuales son complementarios con los subsidios que aporta la nación, contribuyendo al cierre financiero de los hogares compradores, como estrategia que busca facilitar el acceso a la vivienda digna, fomentando la formalidad y el desarrollo social de las comunidades.

Este denominado “Concurso de Predios” demuestra que **las políticas públicas de acceso a la vivienda, basadas en la función social de la propiedad, arrojan resultados óptimos que promueven las alianzas entre el público y el privado en pro del mejoramiento de la calidad de vida de los hogares de menores ingresos de la sociedad**, en el que todos los sectores ganan: las familias acceden a una vivienda propia de alta calidad, las constructoras obtienen el beneficio económico esperado, y la administración pública disminuye el déficit habitacional, al tiempo que garantiza la ejecución y correcta destinación de los recursos recaudados en virtud de la obligación urbanística de provisión de suelo para vivienda social.

*Políticas urbanísticas y de vivienda para
la generación de barrios inclusivos y
sostenibles.*

Casos de Antioquia y Barcelona.

3



La Política Social de Vivienda y Hábitat de Antioquia como estrategia de transformación sostenible y resiliente en los territorios de vida.

Lucas García Cortés
Director de Vivienda y Hábitat
Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA, Gobernación de Antioquia

Asumir la vivienda como hecho de transformación y desarrollo en los territorios desde los retos que trae el cambio climático, la pandemia COVID-19, las crisis sociopolíticas y los sobresaltos de la economía mundial, es un compromiso latente e ineludible desde el sector público.

En el caso de la Gobernación de Antioquia, se ha venido construyendo la **Política Social de Vivienda y Hábitat, como una estrategia de reconocimiento de estas necesidades escalares, como estructurante prospectivo en las dinámicas de crecimiento e interconexión del departamento con el país, la región y el mundo, y como acción pedagógica**, para que todos los participantes en la cadena de valor de la vivienda y el hábitat se vinculen hacia la meta de cero déficit de vivienda para el 2040 en Antioquia.

En febrero de 2020 la Gobernación de Antioquia declaró el estado de Emergencia Climática, asumiendo el compromiso de cuidar la vida de las generaciones futuras del departamento. Esta determinación del Gobernador Aníbal Gaviria Correa activó la estrategia Antioquia Corazón Verde, la cual ha puesto en marcha 100 acciones estructurales a mediano y largo plazo para afrontar, mitigar y revertir los efectos del cambio climático en Antioquia y avanzar en la meta de carbono neutralidad para el año 2050, donde la cadena de valor y ciclo de vida de la vivienda tienen compromisos e impactos trascendentales.

De igual manera, se presenta la Visión Antioquia 2040: Antioquia corazón verde de América, equitativa, educada, competitiva, sostenible, multicultural y en paz; ruta hacia el año 2040 que enmarca 5 pilares, 30 movilizadores, 100 rutas estratégicas y más de 1.000 iniciativas dialogadas en todo el departamento con más de 42.000 personas, donde **el hábitat y la vivienda** han tenido un espacio importante en los diálogos vinculantes desde la vida, la salubridad, la seguridad, el desarrollo económico, los entornos habitables y el buen vivir.



Desde la Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA, que es la encargada en la Gobernación de Antioquia de la atención del déficit habitacional con la gestión y la promoción de las soluciones de vivienda social digna y sostenible, se asume la vivienda como aquella edificación habitacional que honra la vida, la familia, la vecindad, la comunidad y la naturaleza, y que garantiza la seguridad, la soberanía, la ergonomía y las acciones cotidianas necesarias para el desarrollo del ser humano como individuo y ciudadano/a, evidente en los procesos afectivos, educativos, comunicativos, comerciales, recreativos y saludables.

Es el escenario de protección, confort e integración frente a las condiciones climáticas, adaptándose mediante la materialidad y el diseño en armonía con el territorio; garantizando los servicios básicos, la conectividad y la comunicación, al alcance de los individuos y sus familias, siendo parte integral y garante de la sostenibilidad en el territorio donde se integra. Es la edificación segura desde su estructura, estética desde sus pieles, económica en su funcionamiento y armónica con el ecosistema; que representa la esencia de sus habitantes y la cultura de las comunidades. Es económica, flexible, funcional y garante de equidad y desarrollo.

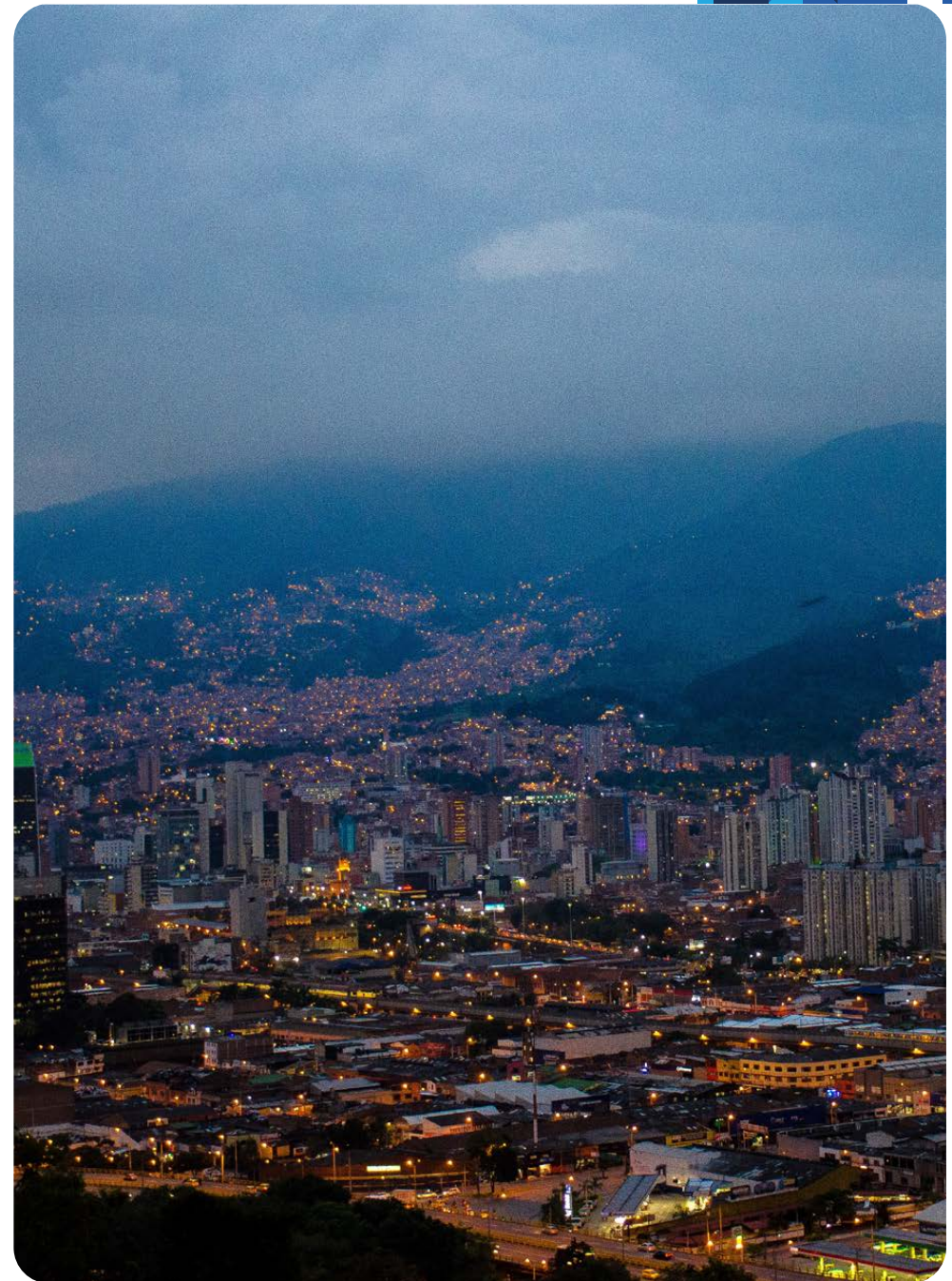
Además de la vivienda, el hábitat digno y sostenible es otro de los focos de acción de VIVA, el cual vincula los estructurantes municipales y los diálogos sociales, garantizando las conexiones habitacionales, funcionales y regenerativas en los territorios.



Para esto VIVA reconoce su potencial de articulador de desarrollo en los diferentes municipios y presenta el **Centro de Pensamiento VIVALab**, el cual tiene como objetivo, desde sus diferentes líneas de acción²⁵, **crear valor a partir del conocimiento para proponer soluciones alternativas y sostenibles a los problemas del entorno de la vivienda y el hábitat, reconociendo la interdependencia transescalar, las ventajas comparativas y las condiciones particulares de los territorios y sus poblaciones**, esto alineado a las agendas internacionales y a la visión Antioquia 2040.

De igual manera, obligada a su labor de transformación del hábitat, VIVA se compromete como actor en esos nuevos modelos de habitar y de resignificar los territorios, de cerrar brechas cuantitativas y cualitativas en las comunidades, logrando diálogos transculturales, ideales para lograr los *Hábitats para la Equidad*. Razón por la cual se ha trabajado de la mano con las comunidades, administraciones locales, empresa privada, academia y entes ambientales en la formulación y estructuración de *la Política Social de Vivienda y Hábitat de Antioquia*, la cual se presentará a la Asamblea Departamental en el presente año, enmarcando en 7 dimensiones los elementos de la vivienda adecuada de ONU Hábitat y **reconociendo a la vivienda como la célula de transformación de los territorios y de vinculación comunitaria para lograr el buen vivir**.

²⁵ Crecimiento regional, tendencias y mercados; políticas públicas y gobernanzas e infraestructura y entorno de vivienda y hábitat.



Instrumentos urbanísticos para una Barcelona inclusiva y sostenible

Laia Grau Balagueró

Gerenta de Urbanismo en el Ayuntamiento de Barcelona

Eduard Cabré Romans

Responsable de Relaciones Internacionales en la Gerencia de Vivienda de Barcelona

La ciudad contemporánea es escenario de numerosas contradicciones que ponen de relieve la complejidad de la vida urbana. El aumento de la segregación urbana se manifiesta por la degradación física de edificios y relaciones sociales en barrios vulnerables, al mismo tiempo que determinadas zonas de la ciudad se especializan en el monocultivo turístico y expulsan al vecindario mediante procesos de gentrificación.

El deber de las administraciones públicas, especialmente la local, es el de **garantizar un estándar de calidad de vida adecuado en todos los barrios de la ciudad**, mejorando especialmente los espacios públicos, equipamientos, movilidad y la rehabilitación de edificios en los barrios más vulnerables, y **gestionando las fuerzas del mercado privado para ponerlas al servicio del interés general.**

Barcelona se encuentra entre las ciudades globales más atractivas para inversores internacionales y plataformas de alquiler turístico. La falta de un parque de vivienda social y asequible significativo en la ciudad (inferior al 2%), sumada a la regulación laxa de los alquileres privados, ha facilitado el **aumento de los precios de la vivienda y la expulsión paulatina de residentes con ingresos insuficientes para acceder o mantener una vivienda en la ciudad.** En 2020, el 37,5% de los hogares de Barcelona que vivían de alquiler destinaban más del 40% de sus ingresos al pago de su vivienda²⁶.

Paralelamente, el **estado deficiente de conservación del parque edificado y su baja eficiencia energética**, suponen un reto de primera magnitud en un contexto de crisis climática y aumento de los precios de la energía.

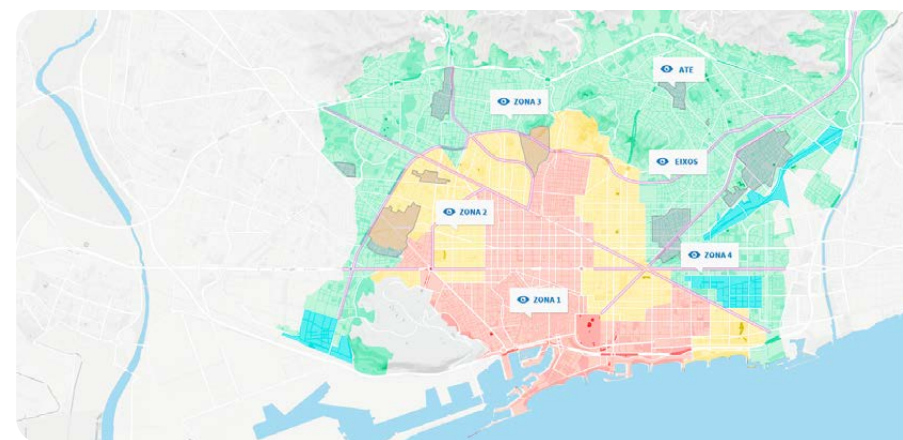
Ante los retos de asequibilidad y adecuación de las viviendas y edificios residenciales, el Ayuntamiento de Barcelona ha puesto en marcha un conjunto de políticas a nivel de ciudad, así como programas específicos a nivel de barrio, con el objetivo de incidir especialmente en los entornos más vulnerables y promover la mixtura social en todos sus distritos.

A nivel ciudad, Barcelona ha impulsado una modificación del Plan General Metropolitano (PGM) para introducir una reserva (destino parcial urbanístico) del **30% de vivienda de protección oficial (VPO) en suelo urbano consolidado**²⁷.

Dicha medida tiene por objetivo generar vivienda asequible en entornos urbanos donde no existe prácticamente vivienda social ni suelo en el que construirla. También se ha aprobado una modificación para la declaración del municipio de Barcelona como área de tanteo y retracto, que reconoce al Ayuntamiento el **derecho de compra preferente de edificios y solares privados para destinarlos a vivienda asequible**²⁸.

La proliferación de viviendas turísticas ha contribuido también al encarecimiento de los alquileres en la ciudad. Para limitar su expansión y descongestionar los barrios que concentran dicho uso turístico, el Ayuntamiento impulsó un **Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT)** que establece 3 zonas:

- **Zona 1: Área de decrecimiento, donde no se renuevan las licencias existentes con el objetivo de decrecer el número total de viviendas turísticas.**
- **Zona 2: Área de estabilización, donde se congela el número actual de licencias.**
- **Zona 3: Área de crecimiento potencial.**



Fuente: <https://ajuntament.barcelona.cat/pla-allotjaments-turistic/es>

²⁶https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/castella/Estadistiques_per_temes/Societat_i_condicions_de_vida/Condicions_de_vida/Enquesta_condicions_vida/Actual/t23.htm

²⁷<https://www.arquitectes.cat/es/barcelona-aprueba-definitivamente-la-mpgm-y-obligará-los-promotores-destinar-un-30-de-los-pisos>

²⁸https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspsui/bitstream/11703/112779/1/DOGC_pla_metropolitana.pdf



A escala barrial, el Ayuntamiento de Barcelona ha promovido cambios urbanísticos adaptados a las necesidades de cada barrio. En el distrito de **Gràcia se ha aprobado una modificación del PGM que preserva el patrimonio existente, a la vez que incrementa el potencial de generación de vivienda protegida y adapta el modelo de movilidad** a criterios de sostenibilidad ambiental²⁹. En el **22@ se ha pasado de un paradigma de transformación centrado en la proliferación de suelo comercial y de oficinas, a uno de regeneración con mayor presencia de vivienda protegida**, con el objetivo de promover un desarrollo urbano equilibrado y con mixtura de usos³⁰. Es también en este entorno donde se han impulsado los primeros ejes verdes³¹ y la transformación de Glòries de un nudo viario a un parque metropolitano³².

En el ámbito de la rehabilitación y regeneración urbana, Barcelona también adopta estrategias a distinta escala. El Ayuntamiento pone a disposición de todas las personas y comunidades de vecinas y vecinos de la ciudad **ayudas a la rehabilitación de edificios y viviendas** privadas, a la mejora de la accesibilidad, a la elaboración de proyectos, y a la sustitución de ventanas en zonas tensionadas acústicamente. En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU – también se han puesto a disposición **ayudas para la rehabilitación energética de edificios**³³.

A escala de barrio, Barcelona ha impulsado el **programa de regeneración urbana, una estrategia global, unitaria y multidisciplinaria** de actuaciones que afectan tanto edificios como tejidos urbanos, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y que tiene carácter integrado al articular medidas sociales, ambientales y económicas. Como parte de este programa, el Ayuntamiento ofrece apoyo para la constitución y toma de decisiones en el marco de las comunidades de vecinas y vecinos, tramita las ayudas a la rehabilitación (que pueden llegar al 100% en el caso de hogares vulnerables), facilita la reubicación de las personas residentes durante las obras, y lleva a cabo el proyecto y la ejecución de las mismas³⁴.

Para identificar **soluciones integrales que mejoren la habitabilidad y el rendimiento energético de las viviendas**, el Instituto Municipal de Urbanismo y la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, conjuntamente con la Fundación BIT Habitat, ha lanzado recientemente un reto urbano centrado en sistemas modulares y flexibles que cubran distintas necesidades de mejora del parque construido³⁵.

- Módulo de ampliación de volumen
- Módulo de envolvente bioclimática
- Módulo aljibe
- Módulo fotovoltaico
- Módulo smart building

Dicho reto premió diversas soluciones constructivas en noviembre de 2022, que recibirán financiación para desarrollar y monitorizar prototipos en edificios reales durante el año 2023.



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona



²⁹ https://ajuntament.barcelona.cat/gracia/es/noticia/gracia-apuesta-por-protger-su-identidad_1136414

³⁰ <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/mpgm22@/es/>

³¹ <https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/es/content/ejes-verdes-de-sant-marti>

³² <https://ajuntament.barcelona.cat/glories/es/>

³³ <https://www.habitatge.barcelona.es/servicios-ayudas/rehabilitacion>

³⁴ <https://ajuntament.barcelona.cat/instituturbanisme/es/regeneraci%C3%B3n-urbana-1>

³⁵ <https://bithabitat.barcelona/es/proyectos/regeneracion-de-edificios-de-viviendas-con-sistemas-innovadores-sostenibles/>

4

*Autopromoción y gestión colectiva de vivienda.
Casos de Montevideo y Buenos Aires.*





Experiencias y aprendizajes de las cooperativas de vivienda en Montevideo

*Pablo Cruz Fostik
Unidad de Acceso al Suelo Urbano
Intendencia de Montevideo*

La producción de vivienda por gestión colectiva caracteriza al sistema de promoción estatal uruguayo desde 1968, siendo las cooperativas de vivienda su institución fundamental³⁶. El objetivo de este artículo es reflexionar sobre algunos elementos clave del sistema cuya gestión depende del nivel local.

En primer lugar, **toda política de vivienda urbana requiere de suelo urbano y buena parte de su éxito depende de la localización**. En Uruguay, el financiamiento de las viviendas corresponde al Estado a nivel central, mientras que las cooperativas aportan el suelo. En la práctica, tanto el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) como la Intendencias Departamentales (ID) han visto la necesidad de **desarrollar herramientas para proveer de suelo a las cooperativas**.

Además de ser un insumo indispensable para el desarrollo de los proyectos, se ha encontrado que **para las cooperativas es muy difícil conseguir suelo urbano por la vía del mercado**, ya que los vendedores muy raramente pueden esperar todo el proceso de desarrollo del proyecto y aprobación de los préstamos. Por otra parte, el suelo se ha mostrado fundamental también para la propia conformación de las cooperativas: el acceso a un terreno concreto es un hito importante y genera un fuerte impulso, ayudando a consolidar el padrón de socios.

En el caso de la Intendencia de Montevideo, esta herramienta es la **Cartera de Tierras**, conformada hace más de tres décadas y gestionada actualmente en el marco del **Fondo Rotatorio Solidario (FOROSO)**. **El fondo se nutre del pago que hacen las cooperativas por el suelo que la intendencia vuelca al sistema**, así como de otras fuentes de ingreso de tierras y recursos (licitaciones, expropiaciones, donaciones, reasignación de suelo, intercambios con otras instituciones) y recursos presupuestales, siguiendo la idea de la redistribución urbana (tasas por uso de subsuelo, cobro por mayor aprovechamiento urbanístico y cambios de uso).

El fondo se gestiona participativamente entre la intendencia y las federaciones cooperativas. Las ventajas de esta estrategia son muchas: la localización de las futuras viviendas puede acordarse y validarse con los/as interesados/as, y el ritmo de entrega de suelos puede ajustarse no solamente a la disponibilidad de fondos sino también a las necesidades y prioridades de los/as cooperativistas.

Por su parte, la participación de las cooperativas a través de sus federaciones permite a la intendencia gestionar con un número relativamente acotado de interlocutores/as³⁷.

Se ha aprendido que un ámbito periódico y formalizado de encuentro es fundamental también para la gestión de las discrepancias, aspecto que debe resaltarse puesto que un conflicto de intereses mal gestionado puede llevar a consecuencias indeseables en un sistema basado en el flujo continuo de fondos propios y repagos por terrenos otorgados años atrás.

El FOROSO ha resultado clave para **alinear los intereses** principales de la intendencia (obtener el máximo aprovechamiento y la morfología más cercana a la planificación según el Ordenamiento Territorial) y las cooperativas (obtener la mejor relación entre localización y precio del suelo y materializar las mejores viviendas posibles en el menor plazo).



³⁶ Existe la posibilidad de conformar cooperativas por fuera de las Federaciones, pero en los hechos son muy pocos los casos en que esto sucede, dado que su apoyo (capacitación, acompañamiento, relacionamiento con otras cooperativas) es clave en su proceso de consolidación, y también en la gestión frente a los organismos públicos.

³⁷ Ley de vivienda (1968). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>.



Por otra parte, la estrategia de **localización y escala de los conjuntos** ha variado en el tiempo. En sus primeros años, las cooperativas fueron en algún sentido “colonizadoras” de zonas periféricas. En baja densidad, se conformaron verdaderos barrios cooperativos, algunos con escalas importantes para el contexto de la ciudad.

La imagen de la cooperativa de viviendas de uno o dos niveles, con pasajes internos, baja altura y generosos espacios comunes fue extendida durante las primeras décadas de funcionamiento del sistema, y para que la ecuación económica fuera posible, aquellos conjuntos se localizaron en suelos de bajo costo en los bordes de la ciudad.

Varias décadas después existe consenso en que no es conveniente continuar con esta expansión, que genera altos costos para la ciudad en su conjunto. Actualmente se apuesta por maximizar el aprovechamiento de las infraestructuras instaladas en áreas centrales, lo cual conlleva el desafío de gestionar el **acceso a suelos cada vez más costosos**, entrando en disputa con usos más rentables para el mercado.

Por el mecanismo de repago³⁸ el FOROSO actúa en los hechos también como un financiador de suelo. Un aprendizaje a destacar aquí es que las decisiones sobre la provisión de suelo para vivienda cooperativa deben realizarse con varios años de anticipación, y que la **continuidad en el flujo de inversión en suelo** es clave para sustentar una producción constante. También, que el repago por suelos periféricos es insuficiente para financiar suelos mejor localizados, por lo cual deben adoptarse nuevas alternativas para compensar esta diferencia.

Finalmente, luego de muchos años de aplicación se ha comprobado que **la autopromoción y gestión colectiva puede producir viviendas de menor costo, con mejor mantenimiento y apropiación por parte de los hogares, entre otros múltiples beneficios**. Pero también se sabe que el sistema tiene limitaciones. La reducción de costos se debe principalmente a que se elimina la figura del promotor/desarrollador privado, pero también a que los socios cooperativistas trabajan en la gestión y en muchos casos también en la construcción de las viviendas. Esto implica casi inevitablemente mayores plazos de producción. Cuanto más lento el proceso, mayor el riesgo de sesgar el sistema en favor de los hogares con mayor capacidad de postergar su independización, o que tienen mayor capacidad para mantener el pago de una renta en tanto termina la construcción. Este riesgo es independiente de los subsidios diferenciales que han sido implementados en los últimos años.

Actualmente el desafío es adaptar un sistema pensado hace más de 45 años para familias con trabajos estables y cierta capacidad de ampliar jornadas laborales, a la realidad mucho menos segura del mercado laboral actual. Las cooperativas (en particular las de usuarios, que representan la gran mayoría) ofrecen la enorme ventaja de que sus **viviendas permanecen fuera del mercado. Esto es una fortaleza muy importante del sistema en el escenario actual**, amenazado cada vez más por la financiarización y encarecimiento de la vivienda de promoción privada. El desafío de adaptar el sistema cooperativo a los nuevos tiempos es muy grande, y Montevideo acepta el reto, redoblando la apuesta por la gestión participativa.



³⁸ Una vez que las cooperativas obtienen el préstamo del Estado para construir, utilizan el primer desembolso para pagar a la intendencia el suelo que les fue otorgado.



Autogestión para la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

María Elisa Rocca

Directora General Vivienda Asequible

Instituto de Vivienda de la ciudad de Buenos Aires,

Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat

Introducción

La ciudad de Buenos Aires (CABA), a partir de la década del '70, vio reforzada su condición de ciudad central de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), a raíz de las políticas urbanas implementadas. **Esto originó grandes transformaciones territoriales a través de procesos de renovación y recalificación urbana que se concentraron en tres de las comunas donde históricamente se desarrollaron las tipologías de hábitat popular** de la ciudad de Buenos Aires: las comunas 1, 4 y 8.

Las políticas habitacionales llevadas en aquel entonces no contemplaron la producción de obra nueva a gran escala. La producción de vivienda mayoritariamente estuvo en manos del sector privado, atendiendo a sectores sociales con mayor capacidad adquisitiva. En este sentido, sectores sociales con menor poder adquisitivo vieron reducidas sus posibilidades de acceder a una vivienda en la ciudad. Es así como, en la década del '80, un sector de la sociedad asociada con una pobreza dispersa en la CABA -aquella población que no habita los barrios populares porteños- buscó alojarse en casas tomadas, inquilinatos y hoteles-pensión³⁹.

En este contexto, **se fueron gestando procesos de organización que dieron lugar al desarrollo, en forma progresiva, del cooperativismo autogestionario de vivienda y hábitat**⁴⁰. Al mismo tiempo surgió una nueva línea de políticas en la ciudad que resultó, en el año 2000, en la sanción de la Ley 341/00 y su modificatoria 964/03⁴¹.

La sanción de esta ley dio origen al **Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV)** que lleva adelante el Instituto de Vivienda de la ciudad (IVC) dentro del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la CABA (MDHyH)⁴².

Programa de Autogestión para la Vivienda

El programa consiste en el otorgamiento de créditos colectivos para la construcción y/o refuncionalización de vivienda a cargo de organizaciones colectivas -mutuales, cooperativas y asociaciones civiles-. El sistema inicia con

la tramitación de solicitudes de crédito tanto para la adquisición de un terreno y/o inmueble a refuncionalizar, como para el desarrollo del proyecto constructivo correspondiente. Estas solicitudes son evaluadas por el IVC.

Una vez aprobadas las solicitudes, el IVC efectúa los desembolsos para la compra y el inmueble es escriturado a favor de la organización, constituyéndose en garantía del crédito, una hipoteca a favor del IVC. Seguidamente se celebra un convenio de asistencia financiera mediante el cual el IVC otorga el aporte financiero para que la organización ejecute el proyecto constructivo sobre la base del desembolso de un anticipo financiero y ulteriores desembolsos conforme un régimen de certificaciones de avance de obra.

El monto total del crédito resulta de la suma del valor del terreno más todas las erogaciones efectuadas por el IVC en el marco del proyecto. La Ley fija un tope al monto de los créditos en 42.000 pesos argentinos por familia (año 2003), aunque autoriza a la autoridad de aplicación a incrementarlo en función de la situación económica general, lo que ha tenido lugar en reiteradas ocasiones. Hoy en día, el monto por familia es de 11.700.000 de pesos argentinos.

La misma norma establece que **las cuotas de devolución de los créditos no deben superar el 20% del ingreso total del hogar. El plazo de devolución de los créditos va de los 10 a los 30 años y la tasa de interés a aplicar va del 0 al 4%**. Concluida la obra, se subdivide el inmueble, se inicia la devolución del crédito hipotecario y se otorgan las escrituras traslativas de dominio a cada adjudicatario y se grava con hipoteca su unidad, por el proporcional que le corresponda según el reglamento de copropiedad en el valor del terreno y la asistencia financiera brindada por el IVC.



³⁹ <https://tejidourbano.net/biblioteca/hoteles-pension/>

⁴⁰ <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/135258>

⁴¹ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-341-123456789-0abc-defg-143-0000xvorpel>

⁴² <https://vivienda.buenosaires.gov.ar/#top>

El Programa de Autogestión para la Vivienda es un modelo alternativo de acceso a la vivienda que brinda ventajas comparativas respecto a otros modelos tradicionales. Estas ventajas son de tipo sociales, urbanas, arquitectónicas y asociadas con el propio modelo de gestión y participación.

Es así como el PAV: 1) fomenta el trabajo en red, potenciando la capacidad de agencia de la sociedad civil con apoyo Estatal, 2) disminuye los costos de construcción, puesto que se pone en juego el trabajo y esfuerzo tanto individual como colectivo en pos del acceso a la vivienda y a la ciudad, procurando entornos que favorezcan la vida cotidiana, 3) otorga seguridad en la tenencia, 4) ofrece un entorno comunitario que contribuye a fortalecer la solidaridad entre personas vecinas, 5) favorece el arraigo en el barrio a través de la gestión comunitaria por parte de todas las personas vecinas del inmueble. Son proyectos insertos en el entramado y tejido de la ciudad cuya escala acotada permite la participación de todas las personas socias de la organización en la gestión del proyecto de vivienda entendido como proyecto de vida y 6) **implica un cambio de paradigma: de la vivienda social llave en mano gestionada y financiada por el Estado a un modelo de cogestión y codiseño.**

Por último, 7) implica esfuerzo, trabajo colaborativo, cohesión social, participación fraternal, y mirada que trasciende el espacio estrictamente privado de la vivienda para volcarse hacia una comprensión profunda de lo común. Es decir, de los espacios de uso común del edificio de viviendas, y de los espacios públicos de la ciudad. **Son proyectos que se centran en las necesidades de la vida cotidiana asociadas con las tareas reproductivas, productivas, recreativas y políticas de las personas que los cohabitan y co-gestionan.**



Resultados y desafíos

En el marco del PAV se concluyeron 41 proyectos, de los cuales 20 cuentan con las correspondientes escrituras traslativas de dominio de cada unidad funcional. Actualmente se encuentran 39 proyectos en obra, y 30 que están en proceso para iniciar. Los resultados, en términos cuantitativos, son relativamente bajos, lo que indica ciertas complejidades que se convierten en desafíos para un Estado que considera que este tipo de proyecto autogestionario tiene gran relevancia cualitativa en términos sociales, urbanos y arquitectónicos.

En este sentido, el IVC desde mediados del 2020, trabaja en ciertas modificaciones al Programa como así también en un proyecto de ley que busca modificar la ley original.

Estos desafíos giran en torno a las siguientes dimensiones:

- 1) Sustentabilidad a la hora de la adquisición de terrenos para la construcción de nuevos proyectos: la incorporación del Derecho Real de Superficie abre la posibilidad de conversación con los distintos niveles de gobierno, tanto locales como nacionales, para construir vivienda sobre terrenos de dominio público.
- 2) Actualización automática del monto del crédito y modificación en el sistema de certificaciones y adelantos financieros.
- 3) Incorporación de un monto de dinero razonable y superior al actual, destinado para la construcción de los espacios comunes que hacen a la vida comunitaria de la vivienda autogestionaria. Estos espacios son claves para la concreción de una vida compartida, colaborativa y solidaria que caracteriza este tipo de proyectos. Hoy en día, el peso relativo del monto destinado a este tipo de espacios es muy bajo y en algunos casos, prácticamente nulo. El dinero otorgado se destina casi en su totalidad a la construcción de las unidades de vivienda, es decir, a la construcción de los espacios de uso privado en detrimento de los espacios de uso colectivo y comunitario.
- 4) Propiedad colectiva. Posibilidad de que, a decisión de la organización, el inmueble construido sea de dominio de la organización y no a través de escrituras traslativas de dominio individuales correspondientes a cada unidad funcional.
- 5) Modificaciones administrativas que agilicen los trámites estatales a lo largo de todo el proceso: otorgamiento del crédito, firma del convenio de financiamiento, proceso de obra y, finalmente, regularización dominial y devolución del crédito colectivo.

En Argentina el 90% de la población es urbana. Por lo tanto, repensar las maneras y formas en que los seres humanos resuelven el co-habitar en estos centros urbanos y entornos habitables es fundamental. Este tipo de modelos colectivos de acceso a la vivienda que incorporan un porcentaje adecuado de espacios comunes, co-lugares⁴³, que garantizan cierta calidad de vida cotidiana, son un camino posible y deseable que, entendemos, debemos alentar como Estado.

⁴³ http://repositorioubasibbi.uba.ar/gsdli/cgi-bin/library.cgi?a=d&am;c=aaqttesis&am;cl=CL1&am;d=HWA_5077

5

*Gobernanza en políticas de vivienda.
Casos de Santiago y Los Cabos.*



Densificar habitacionalmente el centro para combatir la segregación social.

El caso de la Comuna de Santiago

Irací Hassler Jacob, alcaldesa de Santiago

Jaime Pujol Carabantes, Departamento de Vivienda, Municipalidad de Santiago

Para combatir el déficit habitacional récord de la comuna de Santiago, el mayor de una comuna de Chile, la actual administración municipal (2021-2024) está promoviendo una inédita política local de vivienda. En paralelo, el gobierno nacional del presidente Gabriel Boric lanzó un Plan de Emergencia Habitacional en julio de 2022. Dicho plan contempla metas comunales que son más ambiciosas en las comunas centrales y mejor ubicadas de las ciudades chilenas, con el fin de producir integración social.

En el caso de la comuna de Santiago, centro de la metrópolis, con más de ocho millones de habitantes y unas 40 comunas conurbadas, la meta es la más alta de la ciudad, con 5.408 viviendas nuevas a construir en los cuatro años del período presidencial (2022-2026). Sin embargo, esto implica que la llegada de nuevas viviendas a la comuna colapsará aún más sus ya saturados equipamientos públicos y áreas verdes. Por ello, la administración municipal negocia que la gestión de suelo para cumplir con el Plan de Emergencia Habitacional contemple también superficies para aumentar las dotaciones, principalmente de jardines infantiles, salas cuna, equipamientos de salud, plazas y parques.

Para comprender estos desafíos, a continuación, se presenta la desigualdad y segregación récord de las ciudades chilenas, y particularmente de Santiago, para luego revisar cómo la comuna de Santiago es relativamente integrada socialmente en su contexto de segregación metropolitana. A continuación, se analiza la situación demográfica y de déficit habitacional de la comuna para luego considerar su patrimonio construido, así como la presencia de habitantes extranjeros. Por último, se abordan los alcances de la nueva Política de Vivienda que la administración municipal actual impulsa para comprender cómo se están abordando integralmente los déficits habitacionales en la comuna.

Chile y la metrópolis de Santiago: récord en desigualdad y segregación

En 2018, Chile apareció en el puesto n°7 de los países más desiguales del mundo según datos del Banco Mundial. En las últimas décadas, siempre ha estado entre los primeros 10 países del ranking. Y como casi el 90% de la población nacional vive en áreas urbanas, las ciudades chilenas son particularmente segregadas socialmente. De hecho, en 2013, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) le hizo notar a Chile que ocho de sus ciudades se encuentran entre las más desiguales de la entidad. En ese ranking, la metrópolis de Santiago de Chile figura como la más segregada (OCDE Urban Policy Reviews, Chile 2013). Así, **combatir la desigualdad y su consecuencia espacial, la segregación, resultan los principales desafíos para las ciudades chilenas y se encuentran entre las prioridades de las políticas públicas del país.**

Sin embargo, la comuna de Santiago de Chile, en el centro de la metrópolis, es uno de los territorios de la ciudad con mayor diversidad social, según la encuesta CASEN 2017. Se considera que Santiago es un *“lugar de encuentro en la diversidad y la desigualdad”*⁴⁴. **Es una comuna relativamente integrada y diversa, en el centro de una metrópolis extremadamente segregada.**

Por otra parte, en menos de 20 años, la población de la comuna de Santiago creció en un 150%, pasando de unos 200 mil habitantes en 2002 a más de 527 mil habitantes en 2022⁴⁵, sólo antecedida por Puente Alto y Maipú, comunas de la periferia del Gran Santiago. Esto significa una verdadera revolución para muchos sectores comunales, que actualmente tienen dificultades para dar abasto a sus aumentados residentes. Por ejemplo, las áreas verdes por habitante disminuyeron en 60%, pasando de 10,5 a 4,0 m² /habitante en 20 años, entre 2002 y 2022. Además, los equipamientos comunales de salud y educación están saturados en la mayoría de los barrios de la comuna.

Santiago es la tercera comuna más poblada del país con el mayor déficit habitacional cuantitativo de Chile (con una necesidad de unas 14.405 viviendas según Censo 2017) y una gran escasez de equipamientos y áreas verdes.

En mayo de 2022, producto del déficit habitacional creciente, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) promulga la Ley de Integración Social y Urbana, que, entre otros aspectos, incluye un Plan de Emergencia Habitacional. Dicho plan establece construir un mínimo de 260.000 viviendas de interés público en el país en este periodo de gobierno (2022-2026), 20.000 de ellas en modalidad de arriendo protegido. Para alcanzar la meta nacional, el plan establece metas de construcción de viviendas nuevas por comuna. A la comuna de Santiago, como se expuso en la introducción, se le establece la meta comunal más alta del Gran Santiago: 5.408 viviendas.



En este marco, cabe destacar que **Santiago es la comuna con mayor presencia de patrimonio construido protegido**. Más del 49% del suelo comunal tiene algún tipo de protección patrimonial, sea por la Ley de Monumentos Nacionales o por el artículo N°60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que corresponden a 93 monumentos históricos, 20 zonas típicas, 19 zonas de conservación históricas y 1.341 inmuebles de conservación histórica.

Por otra parte, Santiago es la comuna con mayor presencia de extranjeros. El fenómeno de la migración internacional tiene mayor impacto tanto en términos absolutos como relativos. De hecho, en la comuna se estima en 220.283 los extranjeros residentes a diciembre de 2020 (INE, Extranjería, diciembre 2021), prácticamente el 40% de la población comunal.

Política Municipal de Vivienda

Actualmente, la municipalidad de Santiago tramita la primera Política Municipal de Vivienda. Entre sus aspectos principales, **esta política incluye la creación de una Corporación de Vivienda, de derecho privado sin fines de lucro, que permita una relación más fluida entre instituciones públicas y privadas, y más facilidad para patrocinar proyectos de vivienda de interés público.**

En paralelo, la municipalidad negocia con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Bienes Nacionales y la SUBDERE la adquisición de suelo no sólo para cumplir con la meta de construcción de 5.408 del Plan de Emergencia Habitacional, sino que también para la construcción de áreas verdes y equipamientos asociados. Así, el proyecto de Patios de Copiapó de 84 viviendas nuevas contempla 340 m² de locales para equipamientos municipales que fueron posibles de ser construidos con aportes SUBDERE. También el proyecto en torno a Av. Centenario, en el Sur Oriente de la comuna, contempla la consolidación de una vialidad parque que aportará áreas verdes y desahogo al sector, así como superficie para la construcción de un equipamiento educacional. De igual modo, las gestiones de suelo y los proyectos nuevos contemplan tanto superficies para equipamientos como para áreas verdes.

También, la política hace un fuerte hincapié en lanzar el arriendo protegido municipal en el entendido que es una de las herramientas para combatir la especulación y subida de los precios. Este arriendo protegido contempla precios justos de no más de un cuarto de los ingresos del hogar y se focaliza en grupos vulnerables, como madres solteras, familias con situaciones de violencia intrafamiliar, adultos mayores, migrantes vulnerables, etc.



Ilustración 1 Inmueble patrimonial municipal de Abate Molina N°601, Santiago. Este inmueble está siendo rehabilitado para acoger 21 viviendas sociales en arriendo protegido. Fuente: Ilustre Municipalidad de Santiago / Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.



Ilustración 2 Proyecto habitacional Patios de Copiapó, ubicado en Copiapó N°345, Santiago. 84 viviendas sociales. Este proyecto cuenta con más de 340 m² de equipamiento municipal en primer piso y se inaugurará durante el 1er semestre de 2023.

⁴⁴ Ver Santiago: lugar de encuentro, 2015, <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/139809>

⁴⁵ 404.495 habitantes en el censo 2017. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) proyecta para la comuna de Santiago 527.014 habitantes en 2022, ver <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion>.

También, la Política Municipal de Vivienda hace un fuerte hincapié en lanzar el arriendo protegido municipal en el entendido que es una de las herramientas para combatir la especulación y subida de los precios. Este arriendo protegido contempla precios justos de no más de un cuarto de los ingresos del hogar y se focaliza en grupos vulnerables, como madres solteras, familias con situaciones de violencia intrafamiliar, adultos mayores, migrantes vulnerables, etc.

Todo lo anterior sigue considerando los mejoramientos necesarios en el stock histórico de viviendas de la comuna, que requiere que se ejecutan obras en cubiertas, muros corta fuego, reposición de la electricidad, alcantarillados, reparaciones de fachadas, tratamientos antitermitas, etc. Estos inmuebles se organizan en comunidades de cités, condominios de vivienda económicas o sociales, y conjuntos de viviendas antiguas.

Muchas veces en ellos viven los habitantes más vulnerables de la comuna, por lo que recuperar estos patrimonios vernáculos persigue también un objetivo social.

Con estas herramientas, **la municipalidad de Santiago está haciendo frente a los desafíos habitacionales en el centro de la metrópolis.** La política municipal de Vivienda será prontamente aprobada por el Concejo Municipal con el propósito de que sea implementada y profundizada por esta y las futuras administraciones municipales, y así poder abordar a las necesidades habitacionales de la comuna, que exceden a las viviendas.





El reto de la gobernanza para satisfacer necesidades de vivienda en destinos turísticos: la experiencia de Los Cabos

Ussiel O. García Moreno
Director General IMPLAN Los Cabos

Beatriz González Gibert
Subdirectora de Gestión IMPLAN Los Cabos

En México, la política turística nacional tuvo un fuerte impulso a partir de la década del '70, con la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), con el que se dio conjuntamente la creación de diversos enclaves denominados Centros Integralmente Planeados (CIP). Uno de estos enclaves fue Los Cabos, en el estado de Baja California Sur, ubicado al noroeste de México.

Estos enclaves surgieron con planes maestros y una ejecución robusta bien llevada a cabo, sin embargo, con el paso de los años, estos centros planeados por el gobierno federal fueron poco a poco desbordados, en parte por la actuación de los gobiernos locales que perdieron control sobre ellos.

En este sentido, **el CIP Los Cabos rápidamente mostró un acelerado ritmo de crecimiento poblacional y de su mancha urbana muy superior al promedio nacional, lo cual se tradujo a su vez en una demanda de vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamientos.** Para dar idea de lo anterior, en 1970 la población de Los Cabos era de 9,500 habitantes y para el año 2020 fue de poco más de 350 mil (Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, 2020).

Si bien la planificación original de Los Cabos, su ejecución durante las primeras dos décadas e incluso los procesos de planificación posterior del Centro de Población, han sido adecuados y llevados a cabo por el Instituto Municipal de Planeación de Los Cabos (IMPLAN), creado en 2010, **todo ello ha sido insuficiente para la ejecución de una política pública de vivienda.**

En materia de gobernanza, los retos no son menores, considerando a su vez que Baja California Sur es el estado más joven del país, apenas constituido en 1974, y que a partir de allí se empezó a consolidar su marco institucional, conformado por el apartado normativo, instrumental y las instituciones facultadas.

Adicionalmente, **la política nacional ha dejado plenamente la oferta de vivienda social en manos de la iniciativa privada y atiende principalmente los rubros de subsidios al mejoramiento de vivienda.** Con ello, se tiene un amplio rezago en lo relacionado con mecanismos de coparticipación (cooperativas de vivienda, autoproducción, etc.), alternativas de propiedad, mecanismos financieros o de gobernanza en la resolución de esta problemática.



Si bien, gran parte de las atribuciones en materia de vivienda se encuentran en las entidades federativas, en Baja California Sur el Instituto Estatal de Vivienda en tanto Organismo Estatal de Vivienda (OREVI) no ha logrado consolidar su actuación en estos años; y tampoco existe un Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI) a nivel local.

Por su parte, a nivel municipal existen instancias que atienden algunas acciones relacionadas a la regularización de vivienda (en predios de propiedad pública únicamente, siendo estos los de menor proporción en el territorio) y la aplicación de programas federales para el mejoramiento de vivienda en zonas marginadas. Sin embargo, **uno de los retos importantes para Los Cabos es contar con un plan sectorial de vivienda con visión para los futuros años y contar con una instancia exclusiva que atienda el tema de una forma más proactiva con soluciones innovadoras que permita la oferta de vivienda social, bajo diferentes modalidades.**



En este sentido, **es necesario una mayor coordinación entre el sector público, particularmente entre los tres órdenes de gobierno que integren esfuerzos para la solución integral, estratégica y con visión de mediano y largo plazo.**

Por otro lado, en virtud de los fuertes procesos de migración hacia Los Cabos, se hace necesario implantar procesos de autoproducción de la vivienda, donde en conjunto con los beneficiarios/as directos se lleven a cabo dinámicas de desarrollo de la misma, lo cual implicaría a su vez actividades comunitarias y que podrían reforzar aspectos como la identidad.

En Los Cabos, existe un fuerte interés del sector hotelero por contribuir a aportar soluciones de vivienda; sin embargo, este interés se ve disminuido por la falta de mecanismos transparentes para la recepción de recursos y la manera en que estos van a ser ejercidos en acciones de vivienda, esto ante la falta de confianza en la autoridad, falta de capacidades institucionales locales, y sobre todo, de voluntad por crear estas condiciones.

Con todo lo anterior, el IMPLAN Los Cabos se plantea diseñar un mecanismo autónomo que ejecute de manera transparente acciones piloto en diversas soluciones de vivienda, vinculando a la academia, colegios de profesionistas y a la ciudadanía, fortaleciendo a su vez los intercambios y confianza en el mecanismo.

Finalmente, **el reto de la vivienda en destinos turísticos de México impone soluciones en principio impulsadas por la política nacional dadas sus características y necesidades específicas**, donde los liderazgos locales son relevantes para la concertación de acciones, por lo que en buena parte es necesario concertar con la cúpula nacional del empresariado hotelero e inmobiliario turístico. Con ello, las acciones locales podrán encontrar mejores condiciones para su pleno desarrollo.





*Mejoramiento Barrial.
Caso de la Ciudad de Buenos Aires*



Los procesos de integración de asentamientos informales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Victoria Ricciardi
Dirección Vivienda Asequible
Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires-IVC

En la Argentina, de acuerdo con el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)⁴⁶, un total de 1.166.974 familias residen en los 5.687 barrios populares⁴⁷ relevados a lo largo del país. Es decir, alrededor de 5.280.000 personas (11,5% de la población del país) habitan en más de un 1.000.000 de viviendas en condiciones precarias, sin acceso a servicios básicos de calidad y en condiciones irregulares de tenencia⁴⁸.

La actualización del Registro RENABAP quedó plasmada en la modificación a la Ley 27.453 aprobada en el año 2022⁴⁹. La Ley 27.453, aprobada en año 2018, denominada de “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana” expresa los amplios consensos existentes en materia de intervención de barrios informales. **Así, la norma declara de interés público los procesos de integración de barrios populares y los define como un conjunto de acciones dirigidas a lograr una integración socio urbana ambiental**⁵⁰. Al mismo tiempo, prohíbe los desalojos en barrios populares por el plazo de diez años y declara sujeta la expropiación las tierras en las que se encuentran asentados.

De los programas de mejoramiento barrial al Proceso-Proyecto

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentran un total de 50 barrios populares, con la particularidad de que se registran 13 asentamientos y 37 villas. Es decir, de la totalidad de población viviendo en asentamientos informales, un 70% de las personas se concentra tan sólo en 5 de las villas de la ciudad, lo cual representa un gran desafío.

Las villas, a diferencia de los asentamientos, se caracterizan por su trama urbana irregular (no son barrios amanzanados), conformados a través de distintas estrategias de ocupación del suelo, sin acceso a servicios públicos de calidad y son un deficiente acceso a la infraestructura de la ciudad, espacios verdes, de recreación, calles y arterias de circulación. Así, se caracterizan por sus pasillos estrechos y crecimiento en altura en lugares con bajo acceso a suelo urbano, lo que representa un desafío diferenciado a los asentamientos, caracterizados especialmente por su trama urbana regular que busca darle continuidad al tejido urbano existente y, en general, la existencia de una vivienda por lote.

Desde el año 2015, previo a la Ley RENABAP, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través del Instituto de Vivienda de la Ciudad (en adelante IVC), viene llevando adelante un **comprometido plan de integración social y urbana de asentamientos informales**.



⁴⁶ El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) fue creado por Decreto del Presidente de la Nación, en el año 2017; esto significó la jerarquización de los datos del relevamiento de la totalidad de los barrios populares existentes en el país hasta el 31 de diciembre del 2016. Asimismo, se adoptó la definición de barrio popular que se utiliza en la actualidad. La importancia del Registro radica en que todos aquellos barrios populares registrados quedan sujetos a las disposiciones de la ley RENABAP, que entre cuestiones salientes, marca la expropiación de las tierras y la prohibición de desalojo.

⁴⁷ Los criterios de inclusión y exclusión de barrios en el registro se establecen por la definición operativa de Barrio Popular: un conjunto de un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso formal a al menos a dos de los servicios básicos: agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y/o sistema de eliminación de excretas a través de la red cloacal formal.

⁴⁸ Los datos del Registro Nacional de Barrios Populares se encuentran disponibles en <https://datos.gob.ar/dataset/desarrollo-social-registro-nacional-barrios-populares>

⁴⁹ La modificación a la Ley 27.453 fue aprobada el 28/10/2022 por Ley 27.964, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27694-373911/texto>.

⁵⁰ El artículo 1 establece “Entiéndese por “integración socio urbana”, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la adquisición de tierras para la producción de nuevo suelo urbano, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad”

⁵¹ Para detalle de su localización en la ciudad y datos de los procesos de integración, se puede consultar: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/integracion/barrio-20#top>

⁵² CSJN “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza -Riachuelo)”, para más información del proceso ver <https://www.acumar.gob.ar/causa-mendoza/>

⁵³ Para una historia de las villas en la ciudad, ver, por ejemplo, Snitcofsky, Valeria “Historia de las villas en la Ciudad de Buenos Aires, de los orígenes hasta nuestros días”, Tejido Urbano.



El foco del plan incluye la Villa 20, hoy Barrio 20, el Barrio Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita⁵¹. A su vez, interviene en la relocalización de los asentamientos existentes en el borde del Riachuelo, uno de los ríos más contaminados del mundo, que fuera ordenada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un histórico caso de recomposición ambiental⁵². Asimismo, la Unidad de Proyectos Especiales, también bajo la órbita del IVC, se encuentra a cargo del proceso de integración de la emblemática Villa 31, hoy Barrio Padre Carlos Múgica-emplazado en el corazón de la ciudad⁵³.

Todos estos procesos se llevan adelante a través de **una renovada estrategia de intervención basada en la noción de proceso-proyecto, que se traduce en un modelo de planificación que se dirige hacia una meta pero en el cuál no se encuentran delineadas todas las decisiones, acciones y pasos tendientes a lograrla, sino que estos serán producto de un proceso participativo, abierto, articulado, con múltiples actores y holístico**⁵⁴. Por tanto, un eje fundamental en los procesos de intervención es la estructuración de estrategias de participación amplias, transparentes y articuladas que garanticen una verdadera coproducción de cada una de las etapas de los procesos.

Los procesos de intervención, diseñados bajo esta concepción holística de integración social y urbana, se forjan alrededor **tres ejes de integración**.

- 1) **Integración habitacional**, aspecto tradicional del mejoramiento barrial, cuyo foco es la construcción de viviendas nuevas, mejora de las viviendas existentes como también generación de espacios de ventilación e iluminación.
- 2) **Integración urbana** para la construcción de ciudad, así se procura el abastecimiento de la infraestructura, que posibilite el abastecimiento de servicios públicos de calidad, mejora en la conectividad y los espacios públicos y estrategias de regularización dominial de manera tal de brindar seguridad de la tenencia a los/as habitantes.
- 3) **Integración económica**, así se diseñan estrategias para potenciar el desarrollo humano y productivo y de empleabilidad de las personas, a través de la articulación las áreas de salud, educación, empleo y cultura.

En definitiva, la guía es **entender el mejoramiento de barrios como un proceso de integración holístico, resiliente y de largo plazo, en que ningún aspecto puede ser relegado para lograr una verdadera integración a la ciudad**.

Esta concepción de integración exige cambios profundos en muchos niveles, desde la creación de nuevos dispositivos y estrategias, cambios legales, reacomodamientos de las burocracias estatales, reposicionamiento de los/as habitantes, métodos de articulación entre todos los diversos actores, construcción de legitimidad y confianza hacia el proceso, flexibilidad frente a los desafíos que se presentan y búsqueda de respuestas en marcos de deliberación y acuerdo.

En efecto, algunos estos nuevos dispositivos y estrategias quedaron plasmados en las leyes de urbanización de cada uno de los barrios, estas normas también fueron producto de procesos de participación y sirvieron como herramienta de legitimación de los procesos de intervención⁵⁵.

Desafíos y debates pendientes

La idea de integrar una villa o asentamiento o barrio popular a la ciudad formal es en sí mismo un desafío de altísima complejidad. En la actualidad, vivenciamos un alto grado de consensos, a nivel local, internacional y regional, sobre los ejes de las intervenciones; así conceptos como los de radicación definitiva, valorización de la producción social del hábitat, respeto a la identidad cultural de los barrios, inclusión de perspectiva de género y diversidad en los procesos, diseño de procesos sustentables y que hagan frente a los desafíos ambientales, encuentran consensos, todos ellos estructurados en procesos participativos, transparentes y articulados con metas de corto, mediano y largo alcance.

Por supuesto, esto no implica que no existan desafíos, valiosos aprendizajes de cada uno de los procesos y definiciones sobre los abordajes que exijan un debate profundo.

Uno de ellos se relaciona con **la necesidad de seguir problematizando y debatiendo las mejores estrategias para lograr la seguridad de la tenencia para los/as habitantes del barrio**. En este sentido: ¿hay que seguir insistiendo en la regularización plena del dominio? ¿Solo si viene acompañada de otras reformas que permita que esos/as habitantes no quedan en el marco de la informalidad nuevamente por no poder afrontar los costos de los procesos de transferencias de títulos? ¿Es necesaria una titulación especial para asentamientos informales o insistir en una flexibilización de la forma de registración de los catastros tal cual los conocemos? ¿Todos los asentamientos informales deben ser regularizados con la misma estrategia o hay que pensar en un abanico? ¿Hay que seguir pensando maneras de acceder a la tenencia que no la propiedad?

⁵⁴ Existen numerosos artículos dedicados a analizar los procesos de integración de la ciudad. Para una excelente referencia del proceso del Barrio 20 ver Motta, M., Almansi, F. et al. (2017). "Gestión y planificación por proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos de gran escala. El caso de la Re Urbanización de Villa 20 e la CABA". Medio Ambiente y Urbanización, 86(1), 145-168; y Motta, M., Almansi, F. et al. (2018). "La planificación y gestión participativa holística en el ejercicio del derecho a la ciudad. Proceso participativo en el marco del Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20. Lugano, CABA" Cuestión Urbana, 2(3), 179-196.

⁵⁵ La primera norma que se sancionó, luego de iniciado el proceso de intervención fue la Ley N° 5705 de reurbanización del Barrio 20. Luego se sancionaría la Ley N° 5.798 de reurbanización de Rodrigo Bueno y la Ley. N° 5.799, que tomarían como base las definiciones acordadas para el proceso de Villa 20. Posteriormente, se sancionará la Ley N° 6.129 de la Villa 31.

