

III FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE VIVIENDA Y HABITAT

Santo Domingo, República Dominicana 12-14 junio de 2018

Laboratorios de Vivienda (LAVs)

Nota Conceptual

LAV Construcción de Políticas y Marcos Nacionales Integrados para una Gobernanza Inclusiva del Suelo, la Vivienda y el Hábitat

Miércoles 13 de Junio, 11.00-15.30h

Salón Embajador I

1

Objetivo

Debatir sobre las herramientas de gestión urbanas nacionales e integrales, aportando a la implementación de acciones inclusivas que priorizan una gobernanza de suelo efectiva, el rol preponderante de la vivienda y del hábitat en las intervenciones a escala nacional. Se profundizará en casos particulares de la región, como el de México, El Salvador, Argentina y más recientemente Paraguay, para entender mejor los procesos participativos realizados y los objetivos trazados para la implementación de políticas y marcos nacionales alineados con las agendas globales de desarrollo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana (NUA).

Palabras clave

Marcos jurídicos nacionales, políticas nacionales de vivienda, políticas nacionales de ordenamiento territorial.

Descripción

Problemática

Desde hace más de cuarenta años, las Conferencias de Hábitat I (1976), II (1996) y III (2016) reconocen, entre los problemas más acuciantes de nuestras ciudades, a la persistencia de barrios de tugurios y a la falta de acceso a la tierra y a la vivienda. Paralelamente, han avanzado en el reconocimiento de la necesidad de instituir instrumentos democráticos de planificación y desarrollo urbano inclusivo y sostenible que permitan hacer efectivo el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. En ese marco, desde mediados de la década de 1990, algunos países de la región han avanzado en la construcción de una estructura normativa apoyada en leyes, políticas, programas y modelos de gobernanza orientadores del desarrollo urbano y de las acciones de provisión de vivienda para la población de bajos ingresos y/o que viven en barrios de tugurios. Las Políticas Urbanas Nacionales cobran especial relevancia en el marco de los debates de la Nueva Agenda Urbana (NAU). La NAU promueve explícitamente la adopción de políticas de vivienda que incluyan e impulsen la integración de marcos holísticos de políticas en todos los niveles. Las políticas urbanas nacionales son entendidas así, como un medio para lograr y asegurar la agenda de desarrollo sostenible post-2030 (Ver Tabla 1).

Tabla 1

Contenidos y características de los marcos jurídicos previstos por la NAU
tienen relación directa con el reconocimiento del derecho a la ciudad
deben contribuir para el reconocimiento de los pobres y de los grupos sociales vulnerables en el territorio, así como la adopción de medidas para reducción de las desigualdades sociales y promoción de la equidad
deben regular, instrumentalizar y orientar la planificación urbana en la escala local según los preceptos señalados por la NAU
contemplan la protección y preservación de recursos ambientales y culturales; • pueden incluir reglas para edificación y construcción
orientan las inversiones públicas en el territorio
incluyen los procesos participativos y de gestión democrática
tienen relación directa con la gobernanza metropolitana
deben contemplar el tema de las finanzas municipales y de la gestión de la valoración de la tierra
pueden ocurrir en los niveles nacional, subnacional y local

Fuente: Todtmann Montandon (2017)

Uno de los primeros países en desarrollar marcos legales nacionales fue Colombia. El puntapié inicial del proceso fue la Ley Nacional 388, sancionada en el año 1997. La legislación de ordenamiento territorial y suelo colombiana permitió contar con un marco constitucional y legal

que sentó bases “consistentes para la intervención en el mercado del suelo y [dotó] a los gobiernos municipales de herramientas para contar con nuevas fuentes de financiación de la urbanización a partir de la movilización de plusvalías y para apoyar las políticas de vivienda de interés social, las ambientales o las de movilidad entre otras” (Maldonado, 2008:43). A la sanción de la ley, le siguió un proceso de producción de jurisprudencia, promovido fundamentalmente por la Corte Constitucional, que complementó la iniciativa de 1997.

En ese derrotero, se suma la experiencia de Brasil a partir de la aprobación de la Ley Federal de Política Urbana -el Estatuto de la Ciudad- en 2001, que sintetiza un proceso de largo alcance comenzado en el marco del proceso de elaboración de la Constitución de 1988. El Estatuto de la Ciudad reconoce como directriz de la política urbana en Brasil el derecho a ciudades sostenibles. En el año 2003, a fin de dar cumplimiento a ese derecho difuso, se crea el Ministerio de las Ciudades (Bruno, 2016). Para lograr esta misión, el Ministerio se enfocó principalmente en cuatro áreas: movilidad y transporte, vivienda, regularización del suelo y saneamiento básico y colaboró en otras áreas de manera interministerial tales como prevención de desastres y accesibilidad (Ibid). Asimismo, orientó sus intervenciones en cinco ejes de acción: “1) la edición de marcos normativos de carácter nacional, 2) el incentivo a la planificación a nivel local, 3) la capacitación de los agentes operadores, 4) la participación y el control social, y 5) el traspaso de recursos federales para la realización de inversiones a nivel local” (Bruno, 2016: 54).

Con relación a la construcción de marcos normativos de alcance nacional, los principales objetivos fueron la creación de principios rectores e instrumentos jurídicos para cada una de las políticas, la organización de competencias, establecer los principios y la estructuración de programas de inversión con recursos del Gobierno Federal. En cuanto a la planificación a nivel local, se buscó “instrumentalizar a los agentes, particularmente los municipios, para reconocer, sistematizar y priorizar sus demandas”. Las acciones de capacitación buscaron reducir el “desfase técnico e institucional”. Asimismo, se buscó internalizar en todas las acciones la participación y control social y se estructuró el Consejo de las Ciudades (ConCiudades). El quinto y último eje fue el traslado de recursos federales para “apoyar de forma directa a los agentes competentes para la implementación de servicios y proyectos” (Bruno, 2016: 54-66). Cabe señalar que, en el Ministerio de las Ciudades, fue la Secretaría Nacional de Habitación (SNH) la encargada de la reestructuración legal e institucional del sector además de la revisión de las iniciativas de vivienda y el incremento en inversión en dicho sector (SNH, 2010). En ese marco, en el año 2004, se aprueba la Política Nacional de Habitación y, en el 2005, el Sistema Nacional de Habitación de Interés social el cual prevé la coordinación entre los tres entes de gobiernos a través de planes municipales, estatales y federales de habitación y la creación de un fondo de vivienda. A partir de estas bases se gestan dos programas de gran envergadura: el PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento) (2007) -a través del cual se implementaron

proyectos de mejoramiento de barrios de gran escala- y el Programa Minha Casa Minha Vida (2009).

Tabla 2

Leyes nacionales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en América Latina

País	Título	Año
COLOMBIA	Desarrollo territorial	1997
BRASIL	Estatuto de la Ciudad	2001
HONDURAS	Ordenamiento territorial	2003
PANAMÁ	Ordenamiento territorial para el desarrollo urbano	2006
URUGUAY	Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible	2008
PERÚ	Condicionamiento territorial y desarrollo urbano	2011
EL SALVADOR	Ordenamiento y desarrollo territorial	2011
ECUADOR	Ley orgánica de ordenamiento territorial , uso y gestión del suelo urbano	2016
MÉXICO	Asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano	2016

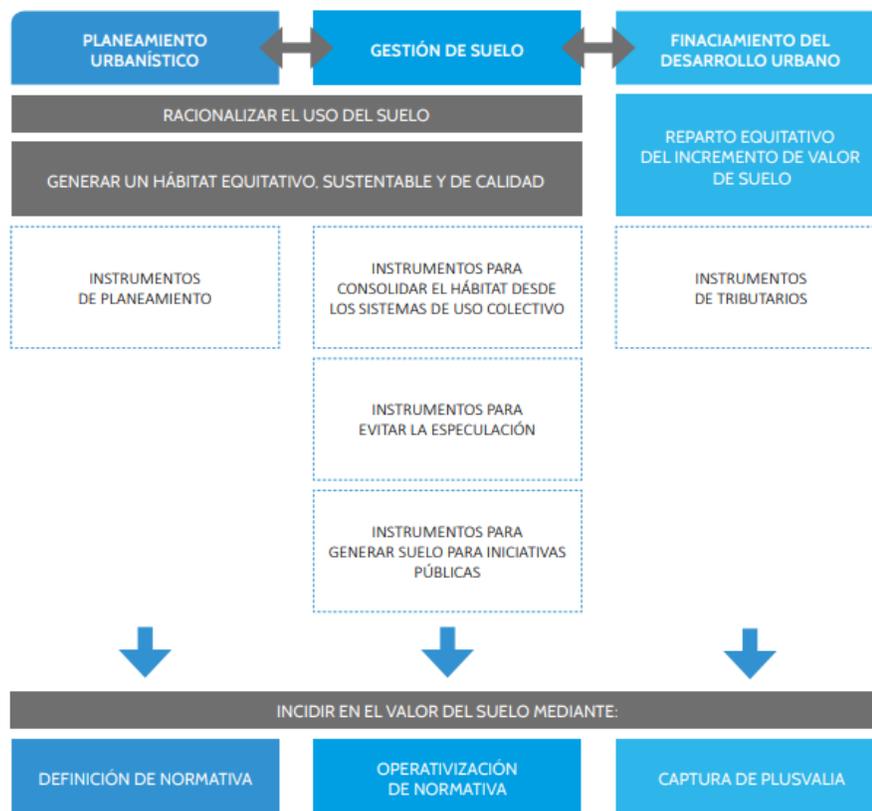
4

Fuente: Elaborado con base en Montandon (2017)

A Colombia y Brasil, le siguen otras experiencias más recientes (ver Tabla 2). En México, en el marco de un proceso de revisión de las políticas de vivienda e introducción jurídica del derecho a la ciudad, en el año 2013, se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) la cual representa un “parte aguas en la política de gestión territorial en México ya que se elevan a rango de secretaría de Estado, los aspectos relacionados con la administración del territorio, y se integran tanto el ámbito rural como el urbano” (IMCO, 2014). En ese marco, más recientemente, se sanciona la ley de Asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano (2016). En Chile, se instituyen nuevos marcos de política urbana que

cristalizan el cambio de paradigma: de la producción de vivienda a la construcción de barrios (2014). En Ecuador (2016), se aprueba la Ley Orgánica de Ocupación Territorial, Uso y Gestión del Suelo –LOOTUS. La misma, “pretende articular las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo que tienen los diferentes niveles de gobierno para articularlos y promover el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio para hacer posible el derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad y con el objetivo de impulsar un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir” (Hernández, 2017:13) (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Componentes de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de 2016, Ecuador



Fuente: Scholz y Morales (2017)

A los marcos nacionales de ordenamiento territorial, se suman las políticas nacionales de vivienda: la Política Nacional de Vivienda y Hábitat (PNVH) de El Salvador (2015) y, más recientemente, la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay (PNVH) que, actualmente, se encuentra en proceso de formulación.

Estos importantes avances normativos e instituciones conllevan una serie de desafíos.

1. **Las relaciones entre niveles de gobierno y la distribución de competencias para adoptar decisiones de políticas sectoriales.** Esta cuestión resulta un aspecto especialmente relevante en la implementación de marcos nacionales toda vez que la relación entre los niveles de gobierno “depende de factores como el tipo de Estado (unitario, federal, supranacional), el número de unidades sub-nacionales que conformen el Estado, el grado de centralismo o presidencialismo, la jerarquía de sus funcionarios, la interacción de sus funcionarios, la presencia de prácticas clientelistas o no, entre otros” (Zapata Cortés, 2013). En este punto y con relación a la implementación de marcos nacionales, el conflicto entre los distintos niveles de gobiernos está relacionado con la puja por la distribución de recursos y con la falta de definición de un sistema estable de reparto - cuestión que se complejiza aún más cuando en la puja distributiva interviene, también, el sector privado. Asimismo, la asignación de funciones y competencias entre niveles de gobierno es un componente destacado en el conflicto, toda vez que habitualmente son los municipios los que guardan las competencias sobre el ordenamiento territorial pero no necesariamente los que intervienen en la definición de las políticas nacionales y/o definen la asignación de recursos para el sector.
2. **La existencia de marcos normativos y/o iniciativas públicas que colisionan entre sí.** Los marcos nacionales deberían constituir la base y el marco de orientación de la acción pública sectorial a nivel sub-nacional (regional, estadual y/o local). Sin embargo, la posibilidad de que dichos lineamientos cumplan de manera efectiva su rol rector depende de numerosos factores: las pujas políticas entre partidos de diferentes signos políticos a cargo de los ejecutivos pueden provocar la colisión entre iniciativas, las discrepancias entre normativas emanadas de los diferentes niveles jurisdiccionales –por ejemplo, normas que localmente consagran derechos no reconocidos nacionalmente o viceversa, etc.
3. **La construcción de capacidad institucional pública y privada y la adaptación a un cambio fuerte en las reglas de juego.** Los gobiernos sub-nacionales no necesariamente han desarrollado capacidades para implementar los lineamientos emanados del nivel central. El desarrollo de capacidades institucionales para la implementación de planes nacionales resulta una cuestión central toda vez que de éstas depende la posibilidad de articular efectivamente recursos emanados del nivel central en el desarrollo de planes de ordenamiento territorial a nivel local.
4. **La articulación entre políticas de suelo y políticas de vivienda de interés social.** Este último punto resulta ser un aspecto especialmente crítico toda vez que los programas de vivienda diseñados y en ejecución de gran escala han adquirido una importante

centralidad como componente de los marcos nacionales. Sólo para citar un ejemplo, en Brasil, “el volumen de inversiones de los dos programas, pilares de la política de vivienda no tiene precedentes en la historia del país, mientras el Minha Casa, Minha Vida (MCMV) apalancó inversiones del orden de R\$ 300 mil millones entre financiación y subsidio (la media de subsidio es el 30%), el PAC Urbanización de Asentamientos Precarios promovió una inversión de aproximadamente R\$ 36 mil millones dirigidos a los sectores históricamente segregados y excluidos del modelo de desarrollo urbano vigente, exclusivamente dedicado a los sectores formales de la ciudad. De esa forma, puede decirse que los principios del Estatuto de la Ciudad rigieron una parte significativa de las inversiones en vivienda en Brasil y efectivamente viabilizaron la política de vivienda en su vertiente de urbanización y regularización de asentamientos precarios” (Rossbach y Magalhães, 2016: 92).

5. Limitaciones del modelo de producción y de financiamiento de viviendas -que combinaba ahorro, subsidio y crédito (Rodríguez y Sugranyes, 2011). Las más importantes son:

- a. Los actores privados han sido sus principales protagonistas. Por un lado, se encuentra el sector vinculado a la industria de la construcción, es decir, las empresas constructoras y aquellas vinculadas a los rubros que producen insumos para la construcción (ello es: materias primas y productos de escasa elaboración como cemento, hierro, arena, etcétera). Por otro lado, se ubican los propietarios de tierra urbana o de tierra urbanizable, cuyos predios, ante el lanzamiento de los programas, se vieron en creciente demanda, posibilitando el surgimiento de una lógica eminentemente especulativa, aún en localizaciones alejadas de la ciudad central.
- b. El financiamiento se ha dedicado casi exclusivamente a financiar la oferta y la producción directa por parte de constructoras, destinando solo una parte mínima a movimientos sociales, cooperativas u organizaciones sociales en general. En la mayoría de los casos estas iniciativas de construcción de vivienda han restringido el desarrollo de soluciones alternativas disponibles para asegurar el acceso a la tierra y a la vivienda y han animado -directa o indirectamente- el desarrollo de un mercado de tierras y viviendas especulativo.
- c. Asimismo, se objetó que el poder público se corrió de la presentación de proyectos cuya ejecución quedó en manos de los desarrolladores. De este modo, los proyectos no eran definidos como parte de una estrategia estatal o municipal de desarrollo urbano, ni se fortalecían las estructuras locales en la gestión o en el control del uso del suelo (Higuchi Hirao, Guerreiro, Fiori Arantes y Barbosa de Oliveira, 2013).

- d. A ello se sumó el hecho de que las acciones tampoco incluyeron un repertorio de intervención sobre los inmuebles vacíos, unidades habitacionales que en su mayoría cuentan con infraestructura urbana completa.

Preguntas clave

1. ¿Es necesario para los países tener una política urbana nacional? ¿Cuáles son los beneficios? ¿Cuáles las dificultades?
2. ¿Cómo aglutinar programas de vivienda fragmentados en un marco nacional en el contexto de la Nueva Agenda Urbana?
3. ¿Qué tipo de marcos nacionales se necesitan para impulsar políticas de vivienda sustentables?
4. ¿Cuáles son los marcos nacionales que viabilizan la producción y rehabilitación de vivienda social bien localizada en la ciudad, recuperando su función social?
5. ¿Cómo lograr consensos políticos para lograr la implementación sostenible de los marcos nacionales, en general, y de las políticas de vivienda asociadas a éstos, en particular?
6. ¿Cómo lograr articulaciones más virtuosas entre sector público y privado para lograr una gobernanza inclusiva del suelo, la vivienda y el hábitat?
7. ¿Cómo fortalecer las capacidades de implementación de planes nacionales a nivel sub-nacional?
8. ¿Cuáles han sido las lecciones aprendidas de países como Colombia y Brasil?

Referencias

Bruno, A. (2016); “Desdoblamientos del Estatuto de la Ciudad en el ámbito federal: la actuación del Ministerio de las Ciudades en política urbana”. En Rossbach, A. (Org.), *Estatuto de la Ciudad. La vieja y la nueva agenda urbana. Un análisis de 15 años de la ley.*

Hernández, V. (2017); “Marcos normativos nacionales, entre la realidad imaginada y los desafíos por la democratización del suelo urbano”. En Rossbach, A. y Montandon, D. (Org.); *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador.* San Pablo: Cities Alliance.

Higuchi Hirao, F., Guerreiro, I., Fiori Arantes, P., Barbosa De Oliveira, S. (2013); “Reforma urbana y autogestión en la producción de la ciudad: Historia de un ciclo de luchas y desafíos para la renovación de su teoría y práctica”. En Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. C. (Org.). *Producción social del hábitat: Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur.* Buenos Aires: Café de las Ciudades.

IMCO, (2014); “¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México”. México: Instituto Mexicano de la Competitividad.

Montandon, D. (2017); “Panorama de los marcos jurídicos urbanos nacionales en América Latina y Caribe”. En Rossbach, A. y Montandon, D. (Org.); *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*. San Pablo: Cities Alliance.

Rodríguez, A. y Sugranyes, A. “Vivienda Privada de Ciudad”. *Revista de Ingeniería*, v 32, p. 100-107, jun/dic. 2011. Bogotá.

Rossbach, A. y Magalhães, I. (2016), “La política de vivienda y el Estatuto de la Ciudad”. En Rossbach, A. (Org.); En *Estatuto de la Ciudad. La vieja y la nueva agenda urbana. Un análisis de 15 años de la ley*. São Paulo: Cities Alliance.

SNH (2010); “Avances y desafíos de la política nacional de habitación”. Brasil: Secretaria Nacional de Habitación Ministerio de las Ciudades.

Scholz, B. y Morales, J. (2017); “Estudios de caso de los marcos jurídicos urbanos nacionales”. En Rossbach, A. y Montandon, D. (Org.); *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*. San Pablo: Cities Alliance.

Zapata Cortés, O. (2013); “El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel”. En *Estudios de Derecho*, Vol. LXX, pp. 326-344. Nº 156. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia.