

VIVIENDA Y URBANIZACIÓN SUSTENTABLE E INCLUSIVA EN LA NUEVA AGENDA URBANA¹

Claudio Acioly Jr²

Resumen

El presente artículo es un resumen de la conferencia magistral realizada en el III Congreso Internacional de Vivienda y Ciudad, el día 21 de Junio de 2018, organizado por el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB), junto a la Maestría en Gestión y Desarrollo Habitacional, ambos de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, de la Universidad Nacional de Córdoba. La presentación es parte de la cooperación del Instituto con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat, en el marco del Programa de Cooperación con Universidades, UN-Habitat UNI, en el ámbito de las actividades organizadas por el 'Hub Genero' de UNI.

Palabras clave: Vivienda; Nueva Agenda Urbana; ONU; Ciudades inclusivas

1.

En un mundo cada vez más urbanizado, las ciudades enfrentan enormes desafíos para lograr un desarrollo urbano sustentable y satisfacer las necesidades y derechos de sus habitantes, dentro de los cuales, proporcionar una vivienda adecuada es considerado como uno de los principales retos. La comunidad internacional asumió el compromiso de promover la realización completa y progresiva del derecho a la vivienda adecuada cuando se constituyó la Agenda Hábitat (1996) y la Nueva Agenda Urbana (2016), tal cual esta formulado en los instrumentos internacionales y la Convención de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Entretanto, la realización de este derecho fundamental enfrenta varios desafíos. La urbanización está acompañada por el fenómeno de la desigualdad, exclusión socio-espacial y la formación de asentamientos precarios que afectan hoy cerca de 1 billón de personas. Además, ONU-Hábitat estima que para el 2030 habrá un aumento a 3 billones de personas - aproximadamente el 40% de la población mundial- que necesitarán el acceso a una vivienda adecuada (UN-Habitat, 2016). No obstante, en muchos casos, la manera en la que actualmente la vivienda está siendo producida y consumida, ha detonado el crecimiento de ciudades fragmentadas, desiguales y disfuncionales. La segregación espacial generada por la inversión en la producción de vivienda periférica ha generado más fragmentación y formas insustentables

¹ Texto extraído de la presentación con el mismo título en el III Congreso Internacional de Vivienda y Ciudad, 2018. Texto preparado por Claudio Acioly Jr en cooperación con Beatriz Mendoza.

² Arquitecto y planificador urbano con más tres décadas de experiencia en más de 30 países de Asia, América Latina, Europa y África donde ha trabajado como consultor, asesor técnico, capacitador e investigador para gobiernos nacionales y locales, ONGs y agencias internacionales tales como el Banco Mundial, Agencias de las Naciones Unidas tales como el PNUD, ONU-HABITAT, Comisión Económica para Europa (UNECE). Actualmente es Jefe de Capacitación y Formación Profesional de ONU-Hábitat. Fue Jefe de Políticas de Vivienda de ONU-Hábitat y coordinador del Programa de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda (2008-2012). En ONU-Hábitat coordinó asistencia técnica en el sector de la Vivienda en varios países y fue experto principal del perfil de la vivienda en Malawi, Ghana, Vietnam, Cuba.

de urbanización. Además, coexiste la 'gentrificación' en áreas bien ubicadas y la escasa asequibilidad que excluyen a muchos y propulsa la informalidad en la producción del espacio urbano y de la vivienda, a menudo se ven reforzadas por la falta de regulación y una planificación adecuada. Esta tipología de urbanización tiene un efecto adverso a la capacidad de las ciudades de producir el beneficio intrínsecamente asociado a las ventajas de la economía de escala y aglomeración.

La Muestra Global de 200 Ciudades³, entre otras cosas, nos permite subrayar la crisis global de asequibilidad de la vivienda. Cuando se observa el ingreso *per cápita*, la accesibilidad a la vivienda, tanto por la vía de compra y venta como del alquiler, esta fuera del alcance de todas las personas en todas las ciudades de la muestra. La muestra ofrece evidencias del índice del valor de la vivienda en relación al ingreso familiar arriba de 3 y el valor del alquiler consumiendo más que el 25% del ingreso del hogar (UN-Habitat, 2016b) que son los índices que determinan la asequibilidad financiera a la vivienda. La situación seguirá aumentando si los gobiernos en todos los niveles, en concertación con los actores sociales, privados y económicos, no asumen el liderazgo del diseño, la planificación y ejecución de las políticas públicas que fomenten la oferta de vivienda a escala y diversidad en términos de tamaño, standard, tipología, precio y localización. Por consiguiente, la gobernanza y el desempeño del sector de la vivienda de una nación es fundamental para que esta oferta se amplíe y funcione como una alternativa viable a la oferta informal de suelo y vivienda. Por tanto, un sector de la vivienda que funcione y produzca oferta diversificada y asequible a escala y función directa de ciudades inclusivas, planeadas y sustentables. El sector de la vivienda es una preocupación clave de las políticas públicas y un elemento central del programa y mandato internacional de ONU-Hábitat: *Promover urbanización sostenible y vivienda adecuada para todos* (UN-Habitat. 2011).

Esto significa que, en principio, no puede existir urbanización sustentable, sin una política de vivienda vigorosa que contemple todos sus atributos y dimensiones en una estrategia de urbanización y ordenamiento del territorio; así como una decisión política deliberada (Acioly, 2018). En otras palabras, debe existir una fuerte voluntad política y compromiso entre diferentes niveles de gobierno en la creación de marcos normativos, institucionales, financieros y reglamentarios pertinentes que permitan a las personas y a los hogares tener acceso a una vivienda adecuada⁴. La realización del derecho a la vivienda adecuada es la realización del derecho a la ciudad una vez que garantiza el derecho a una ubicación adecuada, en otras palabras el acceso al suelo y la localización en relación a los servicios y fuentes de ingresos, acceso a servicios e infraestructura básica, habitabilidad y accesibilidad al hábitat y espacio suficiente. La vivienda esta inexorablemente asociada a la ciudad y urbanización sustentable y vice-versa.

De ahí la necesidad de formular agendas de desarrollo global que sustenten y reafirmen el compromiso de los gobiernos en el (re)posicionamiento de la vivienda. En septiembre de 2015 la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (UN, 2015) fue adoptada, reconociendo el

³ Investigación realizada por la Universidad de Nueva York, en cooperación con ONU-Hábitat y el Instituto Lincoln de Políticas de Tierras. La muestra global de ciudades incluye 200 ciudades seleccionadas de un universo de 4,231 ciudades que tenían más de 100,000 habitantes en 2010. Resultó en la publicación 'Los fundamentos de la urbanización', lanzada durante la Conferencia Hábitat III, Quito, octubre de 2016. Disponible en: <https://unhabitat.org/books/the-fundamentals-of-urbanization-evidence-base-for-policy-making/>

⁴ Vivienda adecuada: Vivir en algún lugar con seguridad, paz y dignidad, con acceso a infraestructuras básicas, en una ubicación que permite acceso adecuado a empleo y a servicios urbanos, todo a un precio accesible.

derecho a una vivienda adecuada mediante el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 (ODS11), en particular el ODS11.1: Para 2030, *garantizar el acceso de todos a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales* (UN. 2015b). Asimismo, en octubre de 2016, la conferencia de las Naciones Unidas Hábitat III aprobó la Nueva Agenda Urbana (NAU), un marco regulador e integrador para el desarrollo sostenible que reconoce la importancia del involucramiento de todas las partes interesadas de una ciudad.



Imagen 1. Caracas, Venezuela. Autoría: Estado de las ciudades de América latina y el Caribe 2012, ONU-HABITAT.

Teniendo a estas dos agendas como eje y considerando que, la vivienda y el uso residencial del suelo consumen por media 55 por ciento de suelo urbanizado de las ciudades, con valores entre 35 y 85 por ciento, además de las evidencias de la Muestra Global de 200 Ciudades⁵, se ha estipulado el derecho a una vivienda adecuada y el (re)posicionamiento de la "Vivienda en el Centro" de la política urbana. Si la política de vivienda genera fuertes inversiones en el territorio de la ciudad con diversidad y escala con asequibilidad financiera, tiene potencialmente la capacidad de transformarse en un vector de implementación de la política urbana.

Transformándose así, en un eje de desarrollo sustentable que puede revertir el proceso de urbanización periférica induciendo la revitalización urbana, oferta de suelo urbanizado en áreas consolidadas que produzcan densificación y vivienda localizadas en el centro urbano.

Consecuentemente, puede revertir la fragmentación urbana y promover formas y densidades adecuadas así como niveles de compactación de la ciudad, hasta modelos de urbanización sustentable.

La Vivienda en el Centro promueve una nueva generación de políticas y estrategias de vivienda, fomentando la inclusión residencial y formas óptimas de utilización y ocupación del suelo,

⁵ Investigación realizada por la Universidad de Nueva York, en cooperación con ONU-Hábitat y el Instituto Lincoln de Políticas de Tierras.

transformando la vivienda en un instrumento para combatir la urbanización informal y revertir la expansión urbana periférica y fragmentada, enfatizando el enfoque del ODS11: *Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*.

Dicha apreciación es compartida de igual manera por la ciudadanía y profesionales urbanos; de acuerdo a la percepción de 252 participantes del III Foro Latinoamericano y del Caribe de Vivienda y Hábitat (ONU-Hábitat, 2018), la Vivienda en el Centro de la Nueva Agenda significa *“tener la vivienda como eje del desarrollo sostenible”*.

En América Latina, una de cada cuatro personas vive en asentamientos informales (*slums*), careciendo muchas veces de acceso a agua potable, saneamiento, durabilidad y espacio suficiente en la vivienda, así como seguridad en la tenencia. Sin embargo, en ocasiones los asentamientos informales han sido consecuencia de una mala planeación e inversión en la vivienda y no por falta de ella. En México por ejemplo, el número de viviendas deshabitadas trasciende al 14% del parque habitacional nacional⁶. Esto está asociado en muchos casos, a la ubicación en la que se encuentran los nuevos desarrollos urbanos, localizados en los perímetros de contención urbana, ocasionando gastos elevados de transporte a las familias. Esta circunstancia ha desembocado en la formación de ciudades dispersas y fragmentadas, impidiendo que las ciudades cumplan con su función de integración y cohesión social (UN-Habitat, 2012: 12). En muchas ocasiones, se cuenta con un notable stock de viviendas formales desocupadas en zonas periféricas, y a su vez se cuenta con personas habitando asentamientos informales en zonas urbanizadas. Dicha condición ilustra muy perfectamente el inexorable vínculo entre vivienda y ciudad, la vivienda y la urbanización sustentable e inclusiva. Aquí nos estamos refiriendo también, a la inclusión espacial y residencial que tiene un impacto directo en la forma urbana. La comparación entre casos de Barcelona y Atlanta, dos ciudades con más o menos el mismo número de habitantes, es emblemático. Los habitantes de Barcelona tienen acceso peatonal al transporte público a pocos minutos donde viven, con un metro con cerca de 100 km de extensión. Para producir lo mismo servicio en Atlanta, serían necesarios más de 3,000 km de línea de metro. El debate acerca de ciudades compactas, eficientes, inclusivas y sustentables es un debate acerca de la vivienda, de las políticas de producción, tipología, localización y planificación y ordenamiento territorial, regulación, precios y mercado.

Los resultados de la política de vivienda en México llevarán al gobierno a repensar el modelo de urbanización y cambiar sus políticas adaptando el modelo de *Vivienda en el Centro* mediante la mejora de sus programas federales en subsidios y el fortalecimiento en la medición y monitoreo de proyectos. Una nueva regulación exige que la inversión en la vivienda sea dentro del perímetro de inclusión urbana. Vale mencionar que México ha adoptado la Iniciativa de Ciudades Prósperas (CPI) de ONU-Hábitat, el cuál ayuda a visualizar la prosperidad urbana mediante los indicadores de sustentabilidad ambiental, productividad, desarrollo de infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión social y gobernanza urbana.

Al igual que en México, existen otros países y ciudades que han adoptado el modelo de la *Vivienda en el Centro* en sus políticas urbanas, aunque que no hayan sido denominados como tal. Esta estrategia, he estimulado la oferta de suelo juntamente con programas que mejoran la accesibilidad a la financiación de la vivienda asequible, fuerte marco regulatorio fomentando la disponibilidad de suelo urbano y financiación, revirtiendo el crecimiento desordenado y

⁶ UN-Habitat & UNAM-Universidad Nacional de Mexico – PUEC-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (2012). México, El Perfil del Sector de la Vivienda. México: UNAM.

periférico en ciudades⁷ y fomentando el desarrollo y urbanización de suelo dentro del núcleo urbano como el caso de Singapur, Holanda y São Paulo. Dentro de los principales ejemplos se encuentra Nueva York. El gobierno de la ciudad abrazó la Agenda 2030 y particularmente el ODS11.1 y lanzó uno de los programas de vivienda social más ambiciosos en la historia de la ciudad y de los Estados Unidos. El plan municipal sincronizado con el ODS11 tiene como objetivo acomodar 8.4 millones de derecho-habientes para el 2040 con un incremento de 1.1 millones de unidades de vivienda financieramente asequible. De igual manera, São Paulo ha creado mecanismos de auto-financiación de la vivienda social con recursos oriundos de operaciones urbanas, recursos originarios de la compra y venta o transferencia onerosa de potencial constructivo. Curitiba, por su parte, ha creado fondos de vivienda con la contribución de cambios de uso de suelo y venta de potencial constructivo en los años 90.

De la misma manera, Cuba ha establecido un plan de acción en términos de alineación de la vivienda en Cuba y la Nueva Agenda Urbana, para el periodo 2018-2030. Las prioridades están centradas en un fortalecimiento institucional, una constante capacitación y actualización de los cuadros nacionales, una política urbana con la *Vivienda en el Centro*, descentralización y empoderamiento local, programas de financiamiento y subsidio, promoción al desarrollo tecnológico y un programa de corresponsabilidad en el mantenimiento y rehabilitación de la vivienda (UN-Habitat, IPF-Instituto de Planificación Física, 2018).

En Asia, Singapur ha adoptado una estrategia de desarrollo que consiste en un marco regulador, financiero y de planificación, bajo la coordinación de una agencia ejecutora denominada "*Singapore Housing and Development Board (HDB)*". HDB coordina y ejecuta programas de vivienda en el marco del desarrollo económico y urbano del país de manera protagónica y centralizada. Dicha estrategia fue posible con el establecimiento de un marco regulatorio compuesto por leyes importantes como la que torna la adquisición compulsoria de tierra y suelo para urbanización, leyes que regulan la planificación y gestión urbana, y la creación de un fondo nacional de vivienda (*CPF-Central Provident Fund*) que movilizó enormes recursos de los empleadores y empleados de forma compulsoria para crear una base financiera continua y sustentable para promover las inversiones en vivienda y urbanización. Tal estrategia, les permitió tener todos los elementos y herramientas de gestión, planificación y ordenamiento territorial, y el financiamiento de la urbanización del territorio para transformar la ciudad que era una ciudad cercada de asentamientos precarios e informales, en una ciudad planeada y sin tugurios y asentamientos precarios, con un modelo de urbanización sustentable y calidad de vida sin paralelos en la región. Hay que subrayar que Singapur ha logrado implementar un sistema de planificación y diseño urbano enfocado en la competitividad, sustentabilidad y calidad del espacio público con uso mixto de suelo. Logró implementar un sistema de construcción más rápido, con calidad y financieramente asequible, con viviendas multifamiliares cada vez más verticales y logrando un incremento en la adquisición de vivienda propia y producción de barrios compactos y accesibles, con uso mixto y mixto social, interconectados, con densidades brutas relativamente altas pero con significativa cantidad de espacio público para el ocio y actividades sociales. Actualmente, el 85 por ciento de la población en Singapur vive en vivienda construida/financiada por el Estado, y el 10 por ciento son viviendas en alquiler. La mayoría de la población en Singapur son propietarios de vivienda.

El caso de Holanda, es también emblemático y tiene muchas similitudes con Singapur. Creó un marco regulador continuo con la Ley de Vivienda más antigua (1901), que promovió la creación

⁷ La falta de opciones de vivienda asequible en las ciudades representa una de las principales causas de la urbanización informal.

de entidades privadas, autorreguladas, para fines públicos llamadas 'asociación de vivienda social', que tienen como función primordial construir, gestionar y ofertar vivienda social de alquiler para las familias que no pueden acceder a la vivienda por vía del mercado. Paralelamente, se crea un fondo nacional de vivienda social y un fondo de garantía para viabilizar la producción de vivienda social a escala y diversidad en todo el territorio del país. La vivienda se torna un eje de urbanización y desarrollo urbano con las asociaciones de vivienda, promoviendo una significativa producción anual de vivienda con diversidad tipológica y de arquitectura. La política urbana, consagrada en las Notas de Planificación Espacial y de Ordenamiento Territorial, conecta las inversiones en vivienda con los planes locales y provinciales, consagrando los compromisos entre los diferentes niveles de gobierno acerca de la calidad y cantidad de vivienda para responder a la demanda localizada en las diversas ciudades y provincias del país. Esto resultó en un parque de vivienda social de alquiler de los mayores del mundo, con calidad, financiado por mecanismos de financiamiento establecidos con dos diferentes fondos y subsidios estatales, y ejecutados por las asociaciones de vivienda. La ley y el marco regulatorio, la política urbana y la planificación física-territorial juntamente con los fondos de financiamiento crearon la base para la transformación de Holanda en el periodo pos-guerra.



Imagen 1. La Paz, Bolivia. Autoría: Pablo Poeta, ONU-HABITAT.

Los diversos casos ilustrados en la conferencia, algunos aquí mencionados, muestran como países y ciudades han logrado mejorar la calidad de vida de sus habitantes, logrando incrementar una economía competitiva y una urbanización sostenible donde la vivienda y la política de vivienda se acopla a la política urbana, y vice-versa, para transformar barrios, ciudades y territorios urbanos en localidades donde la población puede vivir en paz y con dignidad, con calidad de vida, diversidad social y variadas soluciones habitacionales y de tenencia. Hoy cerca de 44 por ciento del parque habitacional de Holanda es compuesto por

vivienda de alquiler, de los cuales 75 por ciento es de vivienda social de propiedad de las asociaciones de vivienda.

De igual manera, son ejemplos y testimonio de la importancia de conectar vivienda-ciudad, política de vivienda-política urbana, y establecer un modelo de desarrollo con sistemas de planificación y gestión urbana integrados, con una visión a largo plazo e innovación constante. Además, representan ejemplos de gobernanza urbana dinámica, cultivando instituciones fuertes y sólidas, involucrando la comunidad y los diversos actores y promoviendo una cultura de integración. No obstante, el proceso para lograr una vivienda adecuada, segura y financieramente asequible es largo. Por consiguiente, es indispensable tener en consideración que la vivienda está inexorablemente asociada a la densidad poblacional y a la forma urbana, con las leyes y la producción del espacio construido. La *vivienda en el centro* de la política urbana y en particular en la Nueva Agenda Urbana producirá una nueva generación de políticas de vivienda y una nueva práctica que tiene esta capacidad de producir ciudades sustentables e inclusivas. La *vivienda en el centro* potencialmente puede promover la inclusión espacial y residencial. Las inversiones en la vivienda generan un impacto directo e incommensurable en las ciudades, generando y alimentando la formación de valor económico y la prosperidad de estas, con un impacto significativo en la calidad de vida y oportunidades para los ciudadanos y ciudadanas.

Bibliografía

ACIOLY, C. (2018). *Why the Provision of Affordable Housing is necessary for the Realization of Human Rights in Cities in the 21st Century – NewCities*. Disponible en: <https://newcities.org/the-big-picture-why-the-provision-of-affordable-housing-is-necessary-for-the-realization-of-human-rights-in-cities-in-the-21st-century/>

UN-Habitat (2016). Up for slum dwellers. Transforming a billion lives campaign unveiled in Europe. UN-Habitat. Disponible en: <https://unhabitat.org/up-for-slum-dwellers-transforming-a-billion-lives-campaign-unveiled-in-europe/>

UN-Habitat (2016b). *The Fundamentals of Urbanization: evidence based policies*. Disponible en: <https://unhabitat.org/books/the-fundamentals-of-urbanization-evidence-base-for-policy-making/>

UN-Habitat (2012). Perfil de la Vivienda de México. UNAM (PUEC).

UN-Habitat (2011). *Practical Guide for Conducting Housing Profiles*. Nairobi: UN-Habitat.

UN (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

UN (2015). *Sustainable Development Goal 11. Targets and Indicators*. UN. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11> .

ONU-Hábitat (2018). *III Foro Latinoamericano y del Caribe de Vivienda y Hábitat*. ONU-Hábitat Disponible en: <http://www.onuhabitat.org.mx/index.php/iii-foro-latinoamericano-y-del-caribe-de-vivienda-y-habitat>

UN-Habitat, IPF-Instituto de Planificación Física (2018). *Alienación de la Vivienda en Cuba y La Nueva Agenda Urbana*. México: UN-Habitat.

Nueva Agenda Urbana (2016) Agenda Hábitat. Disponible en:
<http://www.un.org/en/development/devagenda/habitat.shtml> *New Urban Agenda*,
<http://habitat3.org>