

La Vivienda en el Centro de la Nueva Agenda Urbana – NAU: la realización del derecho humano y el acceso a la ciudad¹

Claudio Acioly Jr²

Los estados miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a fomentar la realización plena y progresiva del derecho a la vivienda adecuada, tal cual está formulado en los instrumentos internacionales y la convención de los derechos económicos, sociales y culturales (1966), en oportunidad de aprobar y adoptar la Agenda Hábitat en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat II), en Estambul, 1996. Este compromiso se reafirmó cuando se adoptó la Nueva Agenda Urbana en la Conferencia de las Naciones Unidas para Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable (Habitat III)³, Quito, 2016. Es importante subrayar que después de Habitat II más de 100 países incorporaron la noción y el derecho a la vivienda adecuada en sus regímenes de leyes y marcos constitucionales. Países como México, Brasil y Argentina, por ejemplo, reconocen el derecho a la vivienda digna en sus marcos legislativos y en América Latina en particular, el movimiento por el derecho a la ciudad ganó protagonismo, ampliándose así el concepto del derecho a un hábitat digno y la accesibilidad a los bienes, servicios y oportunidades que ofrece la ciudad a todos sus ciudadanos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2015, refuerza el compromiso con la vivienda adecuada teniendo en cuenta que es una agenda esencialmente fundamentada en los derechos humanos. El Objetivo de Desarrollo Sustentable 11 de la Agenda 2030, y particularmente su meta 11.1, tiene como objetivo asegurar el acceso a la vivienda, los servicios e infraestructuras. Significa en términos prácticos que todo lo que hacemos en términos de política de vivienda en América Latina, lo hacemos dentro de un marco internacional. Hay que conectar lo local, nacional y global, y el presente libro acerca de los desafíos del hábitat en Argentina nos brinda una importante contribución al tema.

En un planeta cada vez más urbanizado, las ciudades y las aglomeraciones urbanas enfrentan enormes desafíos para que puedan lograr la sustentabilidad de sus modelos de desarrollo social, así como su expansión urbana y, al mismo tiempo, lograr satisfacer las necesidades básicas y realizar los derechos fundamentales de sus habitantes, dentro de los cuales proporcionar acceso a la vivienda adecuada es considerado como uno de los principales retos. En este sentido, el estudio “Hábitat, Un Desafío para Todos”, realizado por Scatolini, Duarte y Giménez Hutton, nos brinda una contribución importante para el debate acerca de las experiencias en América Latina y, particularmente, en Argentina.

En América Latina, durante los últimos 20 años, los gobiernos nacionales de países como Chile, Argentina, Brasil, México, Ecuador, Colombia, Costa Rica y Uruguay, sólo para citar algunos de los países,

¹ Texto preparado por Claudio Acioly Jr con base en sus trabajos recientes acerca del tema de la vivienda en el centro de la política urbana.

² Claudio Acioly es 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, ONG's 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 en vivienda en Malawi, Ghana, Vietnam y Cuba. Acioly es autor de varios documentos de la estrategia de ONU-Hábitat con respecto a la vivienda y los asentamientos informales, ha publicado libros, artículos y dictado conferencias magistrales en diversos eventos y convenciones internacionales.

³ Agenda Habitat, <http://www.un.org/en/development/devagenda/habitat.shtml>; New Urban Agenda, <http://habitat3.org/>

adoptaron políticas de significativa escala y recursos, buscando ampliar la producción de vivienda social y al mismo tiempo fomentar el desarrollo económico con el sector de la vivienda como motor de transformación. Tal modelo, reposiciona la vivienda en el centro de la estrategia de desarrollo, como eje de combate a la pobreza, el desempleo y el estancamiento económico. En un continente significativamente urbanizado, esto se traduce en poner a la vivienda en el centro de la política urbana. Entretanto, los resultados y las experiencias demuestran que el (re)posicionamiento de la vivienda en el centro de la política pública no fue acompañado de una visión integral de desarrollo que pudiese realizar la conectividad y complementariedad entre la política urbana, la gestión del suelo, la planificación territorial y el financiamiento de la urbanización. Lo que se observó fue un divorcio entre la urbanización planeada y los procesos de producción de vivienda con resultados predatorios respecto a la cohesión y sustentabilidad de la urbanización. En México tenemos el extremo generado por una fuerte inversión en la producción de vivienda que resultó en enclaves habitacionales alejados del centro urbano y de los lugares de generación de ingreso y oportunidades de empleo, como islas disociadas de las ciudades⁴. Una urbanización predatoria fomentada por la privatización de la tierra social (ejidos) e inversiones privadas lideradas por los desarrolladores y empresas de construcción, alimentadas por fondos financieros y fácil acceso al crédito. Vivienda y hábitat, ciudad y vivienda, están inexorablemente conectados. Es responsabilidad del Estado y del gestor público comprender esta conexión y traducirla en políticas públicas y estrategias de desarrollo urbano sustentable. Esta es una de las reflexiones que el presente trabajo nos presenta en la primera parte de la publicación, para a continuación enfocar la discusión en el caso argentino.

Una política urbana que facilite el acceso de la población a una vivienda adecuada⁵ es una política integral del hábitat, y como yo argumento, una política urbana con la vivienda en el centro integrando y conectando la oferta de suelo urbanizado, la planificación física-territorial y los medios de financiamiento e instrumentos fiscales, es necesariamente una política de desarrollo sustentable del hábitat, que promueve la ciudad planeada y que ofrece el acceso a los bienes y servicios de una forma más igualitaria e inclusiva para todos. En otras palabras, la realización del derecho a la vivienda adecuada es la realización del derecho a la ciudad. Esto porque garantiza el derecho a una ubicación adecuada, a la seguridad de la tenencia, al acceso a las infraestructuras y servicios, a calidad de la construcción y buena accesibilidad. Por definición⁶, el acceso al suelo y la localización en relación con los servicios y fuentes de ingresos, el acceso a servicios e infraestructura básica, habitabilidad y acceso a hábitat adecuado y con espacio suficiente, todo a un costo y valor accesible. O sea, la accesibilidad financiera es parte integral de las siete dimensiones que definen internacionalmente el concepto de vivienda adecuada. La vivienda está inexorablemente asociada a la ciudad y a la urbanización sustentable y viceversa. Las inversiones en vivienda movilizan un volumen significativo de recursos y, en general, producen un gran impacto en el territorio, influenciando la forma y estructura urbana de las ciudades. Por eso es imprescindible que las inversiones en vivienda ocurran dentro de una visión de ciudad y urbanización planeada y sustentable, de forma que pueda transformarse en un instrumento de ejecución de la política urbana y no el revés como en el caso de México.

El acceso a la vivienda y la realización del derecho a la vivienda adecuada enfrentan varios desafíos. La urbanización está acompañada por el fenómeno de la desigualdad, exclusión socioespacial y la

⁴ UN-Habitat (2012). México, el Perfil de la Vivienda. Mexico: PUEI-Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, UNAM.

⁵ Vivienda adecuada: vivir en un 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.

⁶ OHCHR/UN-Habitat (2008). Fact Sheet No.21, on the Right to Adequate Housing. United Nations, Geneva. OHCHR/UN-Habitat (2014). Fact Sheet No.25, Forced Evictions and Human Rights. United Nations, Geneva.

formación de asentamientos precarios, que afectan hoy cerca de mil millones de personas. Además, ONU-Hábitat estima que para el 2030, el aumento de 3 mil millones de personas -aproximadamente el 40% de la población mundial- necesitará acceso a una vivienda adecuada⁷. En Argentina y en América Latina no será diferente el aumento de la presión demográfica y la presión por vivienda y suelo urbanizado. No obstante, en muchos casos, la manera por la cual la vivienda está siendo producida y consumida actualmente, ha detonado el crecimiento de ciudades fragmentadas, desiguales y disfuncionales. Y con eso afectan negativamente las oportunidades de la economía de escala y de la aglomeración, generadas por la urbanización planificada y sustentable.

La segregación espacial generada por la producción de vivienda periférica -como se ha verificado en México, Chile, Brasil y Ecuador- ha generado más fragmentación y formas insustentables y segregadas de urbanización. Además, coexiste la “gentrificación” en áreas bien ubicadas y persiste un problema crónico de asequibilidad financiera, que excluye a muchos y propulsa la informalidad en la producción del espacio urbano y de la vivienda, situaciones que a menudo se ven reforzadas por la falta de regulación y planificación adecuada. Esta tipología de urbanización tiene un efecto adverso a la capacidad que las ciudades tienen de producir el beneficio intrínsecamente asociado a las ventajas de la economía de escala y aglomeración⁸. Al principio, una política de vivienda social acoplada a una política urbana incluyente puede no solamente generar inclusión residencial sino también mitigar las desigualdades sociales y espaciales. Son varios los ejemplos que demuestran la importancia de la vivienda social en el futuro urbano de nuestro planeta. En Argentina no podrá ser diferente y el presente libro subraya los desafíos a ser enfrentados.

Entretanto, tenemos una crisis de asequibilidad financiera de la vivienda. La Muestra Global de 200 Ciudades⁹ de ONU-Hábitat, entre otras cosas nos permite subrayar la crisis global de asequibilidad a la vivienda. Cuando se las agrupa por los ingresos per cápita, la accesibilidad a la vivienda tanto por la vía de compra y venta como por la del alquiler está fuera del alcance de muchas personas en todas las ciudades de la muestra¹⁰, la que ofrece evidencias del índice del valor de la vivienda en relación con el ingreso familiar arriba de 3 y el valor del alquiler consumiendo más del 25% del ingreso del hogar¹¹, valores máximos que determinan la asequibilidad financiera a la vivienda. Ello significa que los hogares y familias tienen que ahorrar más de 3 años de sus ingresos familiares para poder adquirir una unidad residencial -una vivienda típica- ofrecida en el mercado de la vivienda en su ciudad. Por alquiler, significa que los hogares están comprometiendo sus necesidades básicas como alimentación, vestimenta, transporte y estudios de los hijos para poder alquilar una unidad residencial en su ciudad. Las consecuencias de esta situación son perversas para la ciudad. El impacto es visible en el aumento de las situaciones de subalquiler, el incremento de la población que vive en las calles, el deterioro del espacio construido y la informalización en varias escalas, y la situación tiende a tornarse cada vez más crítica.

⁷ UN-Habitat (2016). Up for slum dwellers- Transforming a billion lives campaign unveiled in Europe –UN-Habitat [online] Available at: <https://unhabitat.org/up-for-slum-dwellers-transforming-a-billion-lives-campaign-unveiled-in-europe/>

⁸ Acioly, Claudio (2018). Vivienda y Urbanización Sustentable e Inclusiva en la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina: Revista Vivienda y Ciudad - ISSN 2422-670X - Volumen 5. Diciembre 2018.

⁹ 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/>

¹⁰ UN-Habitat (2016). The Fundamentals of Urbanization. Evidence base for Policy Making. Nairobi: UN-Habitat. <https://unhabitat.org/books/the-fundamentals-of-urbanization-evidence-base-for-policy-making/>

¹¹ UN-Habitat (2016). The Fundamentals of Urbanization: evidence based policies. <https://unhabitat.org/books/the-fundamentals-of-urbanization-evidence-base-for-policy-making/>

Hay una necesidad urgente para que los gobiernos -en todos los niveles- construyan una concertación con todos los actores sociales, privados y económicos para que se logre un pacto social y asuman el liderazgo del diseño, la planificación y ejecución de las políticas públicas que fomenten la oferta de vivienda a la escala y diversidad en términos de tamaño, estándar, tipología, precio y localización. Y de esa forma (re)posicionar a la vivienda en el centro de la política urbana. Por consiguiente, el gobierno 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 lo tanto, un sector de vivienda que funcione y produzca esta oferta diversificada y asequible en la escala adecuada, es función directa para ciudades inclusivas, planificadas 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*¹².

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 deliberada¹³. En otras palabras, debe existir una fuerte voluntad política y compromiso entre los diferentes niveles de gobierno para la creación de marcos normativos, institucionales, financieros y reglamentarios pertinentes que permitan a las personas y a los hogares tener acceso a una vivienda adecuada.

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 Sostenible¹⁴” fue adoptada, reconociendo el derecho a una vivienda adecuada mediante el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 (ODS11), en particular el ODS 11.1: *Para 2030, garantizar el acceso de todos a vivienda y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales*¹⁵. 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 la ciudad.

Argentina no está al margen de los procesos informales, sus consecuencias y los impactos causados por la escasez de vivienda social descritos anteriormente. Y el libro de Scatolini, Duarte y Giménez Hutton nos ofrece datos y análisis de situaciones en diferentes municipios y provincias. La Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (2012), que es un tema central del libro, es un marco importante en la evolución de las políticas públicas en Argentina en la medida que viene acompañada de instrumentos urbanísticos y de gestión del suelo para promover la producción de una ciudad más inclusiva en dicha provincia. Indudablemente es parte de la respuesta en términos de política provincial. Promueve la producción de la vivienda social y el acceso al suelo dentro de una visión de urbanización planificada y, por tanto, sincronizada con el debate internacional y las agendas de desarrollo urbano sustentable promovidas por el sistema de las Naciones Unidas.

¹² UN-Habitat (2011). Practical Guide for Conducting Housing Profiles. Nairobi: UN-Habitat.

¹³ Acioly, C. (2018). Why the Provision of Affordable Housing is necessary for the Realization of Human Rights in Cities in the 21st Century – NewCities [online] Available at: <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/>

¹⁴ UN (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development – UN [online] Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

¹⁵ UN (2015). Sustainable Development Goal 11. Targets and Indicators – UN [online] Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11>

Teniendo en cuenta estas agendas internacionales¹⁶ como eje de desarrollo y considerando que la muestra Global de 200 Ciudades¹⁷ revela que la vivienda y el uso residencial del suelo consumen en promedio el 55 por ciento de suelo urbanizado de las ciudades -con valores entre 35 y 85 por ciento-, queda claro el protagonismo de la vivienda y particularmente la vivienda social en la urbanización planificada y sustentable que define la forma, densidad y estructura físico-espacial de las ciudades. En otras palabras, la realización del derecho a una vivienda adecuada y el (re)posicionamiento de la “Vivienda en el Centro” de la política urbana es función directa de la realización de la ciudad sustentable, inclusiva, segura y resiliente, la cual esta formulada en el Objetivo de Desarrollo Sustentable 11 de la Agenda 2030 (ODS 11).

La política de vivienda produciendo fuertes inversiones en el territorio de la ciudad, con diversidad, escala y con asequibilidad financiera tiene potencialmente la capacidad para transformarse en un vector de implementación de una nueva generación de políticas urbanas, transformándose así en un eje de desarrollo sustentable -integrando la planificación y urbanismo con la gestión del suelo y las inversiones en infraestructura, juntamente con los instrumentos fiscales y el financiamiento de la vivienda- que puede revertir el proceso de urbanización periférica induciendo la revitalización urbana, la oferta de suelo urbanizado en áreas consolidadas que produzcan densificación y vivienda localizadas en el centro urbano. Sabemos de antemano que las ciudades latinoamericanas enfrentan actualmente procesos de decadencia de los centros urbanos, edificios abandonados y cerrados, decrecimiento poblacional, mudanza de las empresas y disfuncionalidades de uso y ocupación de suelo, que crean problemas serios de ordenen funcional, económico y social. Pero tales problemas pueden transformarse en oportunidades. En otras palabras, acciones de reubicación, acondicionamiento y revitalización del centro urbano y el parque construido, pueden revertir la fragmentación urbana, la expansión periférica y al mismo tiempo promover formas y densidades adecuadas, así como niveles de compactación de la ciudad hasta modelos de urbanización sustentable. El tema es actual para las ciudades argentinas.

La Vivienda en el centro promueve una nueva generación de políticas y estrategias de vivienda¹⁸, fomentando la inclusión residencial y formas más óptimas de utilización y ocupación del suelo, 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 Hábitat¹⁹: 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 que viven en ciudades y aglomerados urbanos vive en asentamientos informales, 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

¹⁶ La Agenda Habitat (Istanbul, 1996), El Futuro que Deseamos (Rio+20, 2014), La Agenda 2030 (New York, 2015) y la Nueva Agenda Urbana (Quito, 2016).

¹⁷ Investigación realizada por la Universidad de Nueva York, en cooperación con ONU-Hábitat y el Instituto Lincoln de Políticas de Tierras.

¹⁸ Acioly, Claudio (2018). Vivienda y Urbanización Sustentable e Inclusiva en la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina: Revista Vivienda y Ciudad - ISSN 2422-670X - Volumen 5. Diciembre 2018.

¹⁹ ONU-Hábitat (2018). III Foro Latinoamericano y del Caribe de Vivienda y Hábitat. –ONU-Hábitat [online] Available at: <http://www.onuhabitat.org.mx/index.php/iii-foro-latinoamericano-y-del-caribe-de-vivienda-y-habitat>

ocasiones los asentamientos informales han sido consecuencia de una mala planificación e inversión en la vivienda, así como por la escasez de vivienda social bien ubicada y conectada con las oportunidades económicas. En México por ejemplo, el número de viviendas deshabitadas supera el 14% del parque habitacional nacional²⁰. Esto está asociado en muchos casos, a la ubicación en la que se encuentran los nuevos desarrollos urbanos, como fue dicho anteriormente, localizados fuera de los perímetros de contención urbana, muy lejos de los centros urbanos y lugares de empleo y generación de ingresos, ocasionando gastos elevados de transporte a las familias. Esta circunstancia ha desembocado en la formación de ciudades dispersas y fragmentadas, impidiendo que las mismas cumplan con su función de integración y cohesión social²¹.

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 perfectamente la inexorable ligazón entre la vivienda y la 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. En Argentina, la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, como analiza el presente libro, nos muestra con ejemplos que, aunque los objetivos de la ley son claros, no fue posible aún lograr la inclusión residencial e integración espacial que pudiera revertir la tendencia de estratificación espacial de las clases más pobres en la ciudad por vía de inversión y proyectos en la periferia donde el valor del suelo es bajo y la conversión rural-urbano genera suelo mucho más barato.

Una ilustración que siempre utilizo es la comparación entre los ejemplos de Barcelona y Atlanta cuando debatimos la expansión urbana y la relación entre la forma urbana, las políticas de vivienda y la accesibilidad a los bienes y servicios en la ciudad. Son dos ciudades con más o menos el mismo número de habitantes. Los habitantes de Barcelona tienen acceso peatonal al transporte público a pocos minutos de donde viven, con un sistema de metro con cerca de 100 km de extensión. Para producir el mismo servicio en Atlanta, serían necesarios más de 3,000 km de línea de metro visto que su estructura urbana es fundamentada en la tipología de vivienda unifamiliar con base en el axioma una vivienda-un lote que genera baja densidad de la urbanización y una ciudad de crecimiento horizontal fragmentado (urban sprawl). El debate acerca de ciudades compactas, eficientes, inclusivas y sustentables es un debate acerca de la política de vivienda, de las políticas de producción, tipología, localización y planificación y ordenamiento territorial, regulación, precios y mercado inmobiliario.

Es interesante subrayar que los resultados de la política de vivienda en México llevaron al gobierno a repensar el modelo de urbanización más de una década después 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 la ONU-Hábitat, el cual 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 urbana²². La vivienda y particularmente la oferta y accesibilidad a una vivienda adecuada y la proporción de la población urbana que vive en asentamientos informales (slums) es parte de los indicadores que miden la sub dimensión de

²⁰ UN-Habitat & UNAM-Universidad Nacional de México – PUEC-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (2012). México, El Perfil del Sector de la Vivienda. México: UNAM.

²¹ Fuente: UN-Hábitat, UNAM (PUEC), 2012. Perfil de la Vivienda de México. Pág. 12.

²² City Prosperity Index (Índice de Prosperidad de la Ciudad). Ver <https://cpi.unhabitat.org>

prosperidad enfocada en el desarrollo de infraestructuras. Una ciudad que ofrece oportunidades y diversidad de acceso a una vivienda adecuada en escala, seguramente exhibirá una baja proporción de sus habitantes residiendo en villas y favelas, lo que podrá causar efectos positivos en la prosperidad de la ciudad.

Las experiencias de otros países sirven para ilustrar el relevante debate acerca de la urbanización sustentable y el acceso a la vivienda adecuada en Argentina, uno de los países más urbanizados del mundo, que tiene una historia y trayectoria singular en términos de política pública durante las últimas décadas con la acumulación de importantes logros. Programas e intervenciones nacionales, e importantes experimentos llevados a cabo en ciudades como Buenos Aires, programas y marcos institucionales y de política nacional como el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), la Política Federal de Vivienda (PFV), el Programa Techo Digno, programas de mejoramiento de villas y asentamientos y de infraestructura básica como el Programa de Mejora Integral del Hábitat, el PROCREAR, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), el Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda, la Ley de Fomento al Crédito para la mejora del Hábitat, la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Una historia rica de mucho aprendizaje que aborda el libro de los autores en sus diferentes momentos.

Hay que difundir las leyes y las oportunidades y desafíos que proporcionan al gestor público y las lecciones aprendidas hasta el día de hoy como forma de aprendizaje y paso para el perfeccionamiento de las políticas urbanas ¿Qué aprendemos en Argentina? En América Latina presenciamos una polarización de ideas y campos ideológicos que muchas veces complican el debate profesional y honesto acerca de las políticas urbanas, su eficacia y eficiencia ¿Qué aprendemos con los errores y aciertos para poder avanzar en dirección a una ciudad sustentable, inclusiva, segura, justa y resiliente? El presente libro es una contribución importante al debate que debemos mantener.

En Brasil, el Programa Mi Casa Mi Vida (Programa Minha Casa Minha Vida) aportó varios miles de millones de dólares en la producción de vivienda en todo el territorio del país, juntamente con un programa en escala de regularización y urbanización de los asentamientos informales (favelas). Aunque se adoptó la estrategia de la vivienda en el centro de la política de desarrollo²³ y con varios proyectos exitosos y de buena calidad, allí también se produjo en muchos casos la “periferización” de la vivienda con efectos perversos en la cohesión de las áreas urbanas y en la población residente con respecto a la accesibilidad a los bienes y servicios en las ciudades. Los enclaves de vivienda típicos de la experiencia mexicana también se repiten en Brasil. Los municipios, cuya autonomía está protegida constitucionalmente, no fueron capaces o no tuvieron la voluntad política para utilizar los instrumentos del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal del año 2001) para garantizar suelo urbanizado y bien ubicado para la urbanización y vivienda social. La vivienda en el centro de la política de desarrollo en Brasil se tradujo en un **trípode** que incluye la disponibilidad de (1) recursos financieros, un fondo de vivienda de interés social, y la existencia de un (2) banco emprendedor con una increíble capilaridad nacional (Caixa Econômica Federal), (3) un programa nacional bajo el liderazgo del Ministerio de las Ciudades y la articulación entre los gobiernos federal, municipal y provincial (estadual) y el sector privado (representado por las grandes y medianas empresas de construcción civil) para producir suelo urbanizado para vivienda. De cierta forma, uno puede verificar muchas similitudes con la experiencia argentina

²³ La estrategia fue parte de una política de estado para mitigar los impactos de la crisis financiera mundial a partir de 2007 y permitir que la economía brasileña lograra navegar continuando el crecimiento con aportes abultados de recursos en el sector de la vivienda, generando empleo y actividad económica.

descrita en el libro de Scatolini, Duarte y Giménez Hutton. El desafío de la vivienda en Brasil también era y continúa siendo el desafío argentino, como narra el libro de Scatolini et al.

Al igual que países como Brasil, Chile y México, existen otros países y ciudades que han adoptado el modelo de la Vivienda en el Centro en sus políticas urbanas, aunque no hayan sido denominados como tal. Hay que reflexionar y aprender con las experiencias de otros países cuando miramos los desafíos por un hábitat más justo en las ciudades argentinas. Tal estrategia ha estimulado la oferta de suelo urbanizado juntamente con programas que mejoran la accesibilidad a la financiación de la vivienda asequible, la existencia de un fuerte marco regulatorio fomentando la disponibilidad de suelo urbano y financiación, revirtiendo el crecimiento desordenado y periférico en ciudades²⁴ y fomentando el desarrollo y urbanización dentro del núcleo urbano como el caso de Singapur, Holanda, São Paulo, Nueva York.

En Singapur se ha adoptado una estrategia de desarrollo que consiste en un **trípode** que consiste en (1) un marco regulador, financiero y de planificación, y principalmente una ley que da poderes de adquisición compulsoria de tierra (expropiación) y una visión y modelo de planificación urbanística y ordenamiento territorial, (2) la creación de una agencia ejecutora y coordinadora del sector de la vivienda denominada “Singapore Housing and Development Board (HDB)” y (3) la creación de un fondo de financiamiento vigoroso. 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 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. La experiencia y los resultados de Singapur son emblemáticos. Tal estrategia les permitió construir e implantar la planificación y ordenamiento territorial con la aplicación de herramientas de gestión asociados a una gran capacidad de financiamiento de la urbanización del territorio. Esta fórmula fue vital para transformar Singapur. Antes era una ciudad llena de asentamientos precarios e informales y en menos de 50 años se transformó en una ciudad planificada y sin tugurios y asentamientos precarios, con un modelo de urbanización sustentable y calidad de vida sin paralelos en la región. Varios países de Asia siguen el ejemplo de Singapur y adecuan la experiencia a sus contextos como Filipinas, China, India, y otros.

La urbanización planificada y la vivienda en el centro de la política urbana se transforma en un vehículo de producción de riqueza y prosperidad. 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 del suelo. Se ha logrado 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 usos mixtos y mixtura 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 de Singapur habita en vivienda construida o financiado por el Estado y el 10 por ciento son viviendas en alquiler. La mayoría de la población en Singapur son propietarios de vivienda.

²⁴ La falta de opciones de vivienda asequible en las ciudades representa una de las principales causas de la urbanización informal.

El caso de Holanda también es emblemático. El enfoque es la vivienda social de alquiler, pero con muchas similitudes a Singapur con respecto a la estrategia de la vivienda en el centro de la política de desarrollo urbano. Se creó (1) un marco regulador continuo, que es la más antigua ley de la vivienda que conocimos (1901). Con la adopción de la ley, que promovía la (2) creación 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 creó (3) un fondo nacional de vivienda social y un fondo de garantía para viabilizar la producción de vivienda social a la 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. El **trípode** (1) ley, (2) asociación de vivienda social – eje ejecutor – y (3) financiamiento (fondos) fue la fórmula del modelo de la vivienda en el centro de la política de desarrollo urbano de Holanda.

La política urbana consagrada en las Notas de Planificación Espacial y de Ordenamiento Territorial, que formulaba el gobierno nacional cada 4 o 5 años, conecta las inversiones en vivienda con los planes locales y provinciales, consagrándose los compromisos en forma de pactos públicos 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 los 2 diferentes fondos y subsidios estatales, y ejecutados por las asociaciones de vivienda que se tornaron los mayores y más ricos emprendedores sociales del mundo. En un cierto momento, el activo de las asociaciones de vivienda superaba los 90 mil millones de Euros a mediados de la primera década del siglo 21. 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 la Holanda en el período de posguerra. Hoy, cerca del 44 por ciento del parque habitacional de Holanda es compuesto por vivienda de alquiler, de los cuales el 75 por ciento es de vivienda social de propiedad de las asociaciones de vivienda.

Con el acuerdo de la Agenda 2030, algunas ciudades empiezan a sincronizar y adaptar sus políticas y programas municipales a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sustentable. Un ejemplo es la ciudad de 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, liderado por el alcalde Bill de Blasio. La ciudad fue la primera en el mundo en presentar a la ONU su informe voluntario de los ODS. El plan municipal de vivienda²⁵ sincronizado con el ODS11 tiene un carácter incluyente y tiene como objetivo producir 200.000 viviendas financieramente asequibles durante un período de 10 años y producir un incremento de 1.1 millones de unidades de vivienda financieramente asequible (affordable housing), el que se denominó políticas de vivienda incluyente. El plan involucra desarrolladores privados, ONG's, organizaciones filantrópicas, el gobierno federal y estadual en un esfuerzo concertado de política pública.

De igual manera, San Pablo ha creado mecanismos de autofinanciación de la vivienda social con recursos provenientes 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. La autonomía municipal en Brasil ha permitido una multitud de experiencias e iniciativas municipales novedosas.

²⁵ The City of New York. Housing New York. A five-Borough, Ten Year Plan. Fiscal Years 2015-2014. www.nyc.gov/housing

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 período 2018-2030. Las prioridades están centradas en el 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 del desarrollo tecnológico y un programa de corresponsabilidad en el mantenimiento y rehabilitación de la vivienda²⁶.

Los diversos casos aquí ilustrados muestran cómo 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 acoplase a la política urbana, y vice-versa, para transformar barrios, ciudades y territorios urbanos en localidades donde la población puede vivir en paz y dignidad, con calidad de vida, diversidad social, variadas soluciones habitacionales y diversidad de la tenencia. La vivienda en el centro de la política urbana -como fue ilustrado anteriormente por vía de los ejemplos citados- produce un **trípode** formado por (1) un marco regulador -ley nacional, ley de acceso al financiamiento o provisión de suelo urbanizado a escala, o un marco regulador del ordenamiento territorial- conectado con (2) la provisión de medios y recursos de financiamiento -un fondo de vivienda, una ley que produce insumos compulsorios, un instrumento fiscal- y un instrumento ejecutor -un banco, una agencia o instituto coordinador, un brazo operativo de programas y de implementación de la política de urbana y de vivienda-. La experiencia de Argentina, en cierta forma, podemos percibir que estos elementos del **trípode** con la vivienda en el centro están presentes, hecho que subraya la relevancia del libro “Hábitat un Desafío de Todos”.

Los ejemplos y testimonio aquí citados demuestran la importancia de conectar vivienda y ciudad y la política de vivienda con la política urbana, así como la necesidad de establecer un modelo de desarrollo urbano construido por un conjunto de políticas públicas formadas por 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 sociales y económicos y promoviendo una cultura de integración y gestión integrada del territorio. No obstante, el proceso para lograr una vivienda adecuada, segura y financieramente asequible es largo. Es indispensable que consideremos que la vivienda está inexorablemente asociada a la densidad poblacional y a la forma urbana por cuenta de las diversas tipologías y soluciones residenciales, así como las leyes que reglamentan el uso y subdivisión del suelo y la producción del espacio construido, a los mercados y los procesos de formación de precios y accesibilidad al suelo. La vivienda en el centro de la política urbana y en particular de la Nueva Agenda Urbana, podrá producir una nueva generación de políticas de vivienda y una nueva práctica que tenga esta capacidad de producir ciudades sustentables e inclusivas. La vivienda en el centro potencialmente puede promover la inclusión espacial y residencial, especialmente si es acoplada a instrumentos legales y fiscales que garanticen el acceso a suelo urbanizado bien ubicado. Como fue dicho anteriormente, las inversiones en la vivienda generan un impacto directo e incommensurable en las ciudades, generando y retroalimentando la formación de valor económico y en la prosperidad, generando un impacto significativo en la calidad de vida y oportunidades para los ciudadanos y ciudadanas.

²⁶ UN-Habitat %7 IPF-Instituto de Planificación Física (2018). Alineación de la Vivienda en Cuba y La Nueva Agenda Urbana. Mexico: UN-Habitat.