



MINISTERIO DE GOBERNACIÓN



La vivienda y el agua son de todos

Minvivienda

IV Foro Latinoamericano y del Caribe de Vivienda y Hábitat: Acción por la vivienda y los asentamientos frente al Covid-19

Lecciones de los LAVs

Marcos nacionales y locales para la planificación y el ordenamiento de los asentamientos

NOTA CONCEPTUAL

Lunes 17 de mayo de 2021 a las 15:45 a 16:30 horas de Costa Rica. (45 minutos)

IV FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE VIVIENDA Y HÁBITAT

MARCOS NACIONALES Y LOCALES PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS

17 DE MAYO, 15:45 - 16:30 COSTA RICA (UTC -6)

¿Cómo podemos ampliar el acceso y la oferta de suelo para la vivienda social de calidad a través de marcos nacionales y locales?



MINISTERIO DE GOBERNACIÓN



La vivienda y el agua son de todos

Minvivienda





Resumen

La región ha avanzado en el desarrollo de marcos legales y de política pública nacionales y locales en torno al ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y las políticas de vivienda. Pese a esto avances, existen una serie de desafíos para su diseño e implementación, los cuales actualmente se entrelazan con la crisis del COVID-19. Considerando que la Nueva Agenda Urbana (NAU) propone principios de gran relevancia para las políticas de vivienda y urbanas, y el ordenamiento territorial; y que la crisis del Covid-19 está generando tendencias y abriendo espacios de cambio; esta sesión explora como aterrizar y consolidar los principios y compromisos de la NAU en los marcos nacionales en la región, impulsado la articulación entre el ordenamiento territorial, las políticas urbanas y de vivienda, y esto considerando los desafíos y oportunidades de la crisis del Covid-19. En particular, la sesión se centra en como los marcos nacionales pueden (i) ampliar la oferta y el acceso de suelo para producción vivienda social de calidad y (ii) viabilizar programas de mejoramiento integral.

Esta sesión es coorganizada por Cities Alliance, MINURVI, CCVAH/SISCA, Gobiernos de Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Universidad de Buenos Aires.



1 Antecedentes

1.1 Avances en la región

Alrededor del mundo desde la década de los setenta se ha impulsado el desarrollo de marcos legales y políticas públicas de planificación y desarrollo urbano inclusivo y resiliente (UHPH, 2021). En América Latina y el Caribe (ALC), se ha avanzado en el desarrollo de marcos legales y políticas nacionales y locales, y patrones de gobernanza en torno al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, así como la provisión de vivienda para la población de bajos ingresos y el mejoramiento de asentamientos precarios e informales.

Dentro de las experiencias cabe mencionar a Colombia con la ley 388 de 1997 sobre desarrollo territorial, la cual se basa sobre tres principios clave “la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de cargas y beneficios” (Castro et al., 2017, p. 77).

Por su parte Brasil cuenta con la Ley Federal Urbana de 2001 (Estatuto de las ciudades), la cual “reconoce la función social de la propiedad, el papel protagonista de los municipios en la regulación y planificación democrática del uso del suelo, con solidas directrices de gobernanza urbana, y fundamentalmente importante para el tema de las ocupaciones informales: la tenencia segura de la tierra para las familias que viven en áreas urbanas durante cinco años sin interrupciones y sin oposición” (Rossbach, 2020, p. 126).

En el Salvador La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT) fue aprobada en el año 2011, mientras que su implementación comenzó en 2016 con la conformación de la primera administración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CNODT 2016-2018). Asimismo, El Salvador cuenta con una Política Nacional de Vivienda y Hábitat (PNVH) desde 2015. Actualmente, El CNODT está buscando apoyar el desarrollo de planes locales como lo mandata la ley a través de creación de una comunidad de practica (UHPH, 2020).

En México en 2016 se aprobó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), dentro de la cual destacan “el derecho a la ciudad, equidad e inclusión, y la participación democrática y transparencia”. Además, recientemente se elaboró la Política Nacional de Suelo “basada en el derecho al acceso y aprovechamiento del suelo; en hacer explícita la relación entre la problemática ambiental y la ocupación del territorio, y en la necesaria contribución del INSUS [Instituto Nacional del Suelo Sustentable] al cumplimiento del objetivo sectorial de construir territorios de paz y bienestar” (SEDATU, 2020, p.33). Asimismo, se elaboró la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial que busca configurar “la dimensión espacial y territorial del desarrollo de México en un horizonte de largo plazo” a partir de una perspectiva sistémica (SEDATU, 2021).

A estas experiencias se suma la formulación del Plan Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Centroamérica y República Dominicana (PRINAU-SISCA) por parte del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), con el apoyo de la SISCA (Secretaría de la Integración Centroamericana), y en alianza con EUROsociAL+ y la asesoría de la ONU-Hábitat. Basado en Plan de Acción Regional Nueva Agenda Urbana (CEPAL, 2018), el PRINAU/SICA busca favorecer su desarrollo y articulación con las agendas urbanas nacionales y locales, incorporando las particularidades de



MINISTERIO DE GOBERNACIÓN



La vivienda y el agua son de todos

Minvivienda

Centroamérica y República Dominicana, tales como “condiciones diferenciales de desarrollo y de alto riesgo frente al cambio climático, oportunidades para la construcción de resiliencia, así como la apuesta subregional por la transversalización y la implementación de la visión de género”.

En este sentido el PRINAU/SICA comporta los siguientes ejes de acción: (i) Políticas nacionales urbanas, (ii) Marcos legales urbanos, (iii) Planificación urbana y territorial y diseño urbano integrado, (iv) Economía urbana y finanzas municipales, (v) Implementación local, y (vi) Mecanismos de monitoreo, reporte y examen (*Prioridades de Centroamérica: Implementación Del PRINAU/SICA Con Enfoque Integral Centroamérica*, 2021).

1.2 Principios, compromisos e implementación de la Nueva Agenda Urbana

Cabe resaltar que la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) implica la adopción de un enfoque de desarrollo urbano y territorial sostenible, integrado y centrado en las personas, impulsado por diferentes líneas de acción estratégica, incluyendo el desarrollo de políticas urbanas nacionales y subnacionales y el fortalecimiento de mecanismos de gobernanza y cooperación entre actores. Más aún, la NAU reconoce la función rectora de los gobiernos nacionales y el rol esencial de la sociedad y de los gobiernos subnacionales y locales en el diseño e implementación de políticas urbanas y marcos legislativos para un desarrollo urbano eficaz, inclusivo y sostenible (UHPH, 2021).

Dentro de los compromisos establecidos en la NAU cabe mencionar el fomento de la coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y actores no gubernamentales para la provisión de servicios básicos adecuados; la promoción de políticas de vivienda que contribuyan a la realización al derecho a una vivienda adecuadas; el desarrollo de políticas y abordajes habitacionales integrado; la diversificación de opciones de vivienda segura accesible y asequible; el acceso equitativo y asequible a infraestructura social y física; la seguridad de la tenencia; la creación de espacios públicos inclusivos, accesibles, y seguros de calidad; la conformación de entornos saludables, inclusivos y seguros; el desarrollo de acciones para enfrentar el cambio climático; y el impulso de la participación.

La NAU reconoce que para efectivizar los compromisos se requieren "marcos normativos propicios" a todos los niveles apoyados entre otros por creación de capacidades mediante el intercambio de mejores prácticas políticas y programas. Asimismo, detalla que para su aplicación efectiva se requiere consolidar las políticas urbanas inclusivas, aplicables y participativa, apoyar el desarrollo de políticas y planes de ordenamiento territorial integrado, y promover el ordenamiento territorial y urbano integrado de acuerdo a los principios de "equidad, el uso eficaz y sostenible de la tierra y los recursos naturales, la compacidad, el policentrismo, la conectividad y las densidades adecuadas y los múltiples usos del espacio, así como los usos sociales y económicos mixtos en las zonas construidas" (ONU-Habitat, 2016)

2 Desafíos y crisis Covid-19

En América Latina y el Caribe “los cambios profundos y necesarios para revertir el contexto estructural de desigualdades y segregación territorial requieren un ambiente propicio enmarcado por un cuadro regulatorio claro y marcos legales calcados en la función social del



MINISTERIO DE GOBERNACIÓN



La vivienda y el agua son de todos

Minvivienda

suelo, de la propiedad y de la ciudad; que permita no solo la tranquilidad de los ciudadanos y ciudadanas de que pueden efectivamente quedarse donde están, sin los riesgos y disrupciones relacionados a desalojos y reasentamientos forzados, y que además tienen derecho a infraestructura adecuada, vivienda, servicios, y a la ciudad” (Rossbach, 2020, p. 129).

A pesar de los avances en este sentido, el desarrollo de marcos nacionales en ALC ha conllevado una serie de desafíos dentro de los que destacan (i) la falta de nexos entre el ordenamiento territorial y las políticas urbanas, (ii) la poca articulación entre las políticas urbanas y las de vivienda a nivel nacional y subnacional, (iii) y la escasa relación de las políticas urbanas y de vivienda y otras políticas sectoriales como la suelo, medio ambiente, desarrollo urbano e inclusión, así como aquellas orientadas a la participación ciudadana, a la población migrante, y a la lucha de la equidad, incluyendo la de género (UHPH, 2021).

Asimismo, existe “baja prevalencia de mecanismos de gobernanza urbana en las leyes nacionales”, lo que representa un obstáculo “para generar participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones sobre el territorio de la ciudad, así como espacios para incidir en las prioridades políticas, lo que me parece esencial para garantizar que se lleve a cabo una agenda urbana enfocada en los asentamientos vulnerables y precarios” (Rossbach, 2020, p. 129).

Estos desafíos se entrelazan con los de la crisis ligada al Covid-19. La crisis actual y sus impactos están y seguirán afectando a la región y de manera particular a las zonas urbanas, y habitantes viviendo en asentamientos precarios, y aquellos pertenecientes a grupos vulnerados tales como adultos mayores y mujeres (sobrecarga de trabajo y violencia de género).

De acuerdo con la CEPAL a un año del inicio de la pandemia, ALC es la región en desarrollo más afectada. El PIB cayó de 7.7%, mientras que cerraron 2.7 millones de empresas. A pesar de las medidas de protección social, se concretó un retraso de 12 años en pobreza y 20 en pobreza extrema. Además el número de personas viviendo con ingresos de hasta 3 veces la línea de la pobreza (vulnerabilidad económica) paso de 467 a 491 millones entre 2019 y 2020. (CEPAL, 2021)

Para hacer frente a esta crisis, a partir de las discusiones y respuestas que se han gestado, se vislumbra como alternativa “permitir la flexibilidad del uso del suelo y garantizar la seguridad de la tenencia para evitar una disrupción social aún mayor, maximizando la infraestructura existente (con excepción de situaciones de alto riesgo) y la función social de la propiedad. Esto es fundamental para optimizar los recursos y permitir respuestas coordinadas a las comunidades, asegurando la vida de las personas de inmediato, en la búsqueda de medidas permanentes y efectivas” (Rossbach, 2020, p. 129).

Asimismo, es importante señalar la importancia de hacer frente a la crisis sin “perder de vista el nivel estratégico de política, para que estas acciones de respuesta inmediata puedan impulsar cambios de mediano y largo plazo con el remplazo de marcos regulatorios y legales obsoletos y desconectados de la realidad, por una estructura legal que viabilice a mediano y largo plazo la readecuación de los modelos de financiamiento y planificación urbana para



atender en amplia escala las necesidades de infraestructura e vivienda de los pobladores de los asentamientos precarios” (Rossbach, 2020, p. 129).

3 Objetivo de la sesión

La región ha avanzado en el desarrollo de marcos legales y de política pública nacionales y locales en torno al ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y las políticas de vivienda. Pese a esto avances, existen una serie de desafíos en materia de diseño e implementación de estos, incluyendo su desarticulación. Desafíos que actualmente se entrelazan con los de la crisis del COVID-19, la cual también está generando oportunidad para lograr cambios significativos.

Considerando que la NAU propone principios de gran relevancia para las políticas de vivienda y urbanas, y el ordenamiento territorial; y que la crisis del Covid-19 está generando tendencias y abriendo espacios de cambio; esta sesión explora como aterrizar y consolidar los principios y compromisos de la NAU en los marcos nacionales en la región, impulsado la articulación entre el ordenamiento territorial, las políticas urbanas y de vivienda, y esto considerando los desafíos y oportunidades de la crisis actual. En particular la sesión se centra en como los marcos nacionales pueden (i) ampliar la oferta y el acceso de suelo para producción vivienda social de calidad y (ii) viabilizar programas de mejoramiento integral.

4 Agenda

INTRODUCCION 15:45 -15: 53

- A cargo de **Mercedes di Virgilio** (CONICET – UBA)

DIALOGO 15:53 – 16: 18

- A cargo de **Mercedes di Virgilio**

Participantes:

1. **Elkin Velásquez**, ONU-Hábitat, Secretaria Técnica MINURVI
2. **Sra. Irene Campos**, Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica y Presidenta Pro Témpore del CCVAH.
3. **Franklin Alberto Castro Rodríguez**, Viceministro de Gobernación y Desarrollo Territorial de El Salvador y miembro del CNOTD
4. **Camilo Andrés Quiroz Hinojosa**, Director de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia
5. **Román Meyer Falcón**, Secretario de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano de México

PREGUNTAS Y RESPUESTAS 16:18 – 16:30

- A cargo de **Mercedes di Virgilio**

CIERRE y NETWORKING 16:30 - 17:15

- A cargo de **José Freitas** (Asociación Ivy)



MINISTERIO DE GOBERNACIÓN



La vivienda y el agua son de todos

Minvivienda

Referencias

- Castro, S., Pinzón, J., & Zabala, S. (2017). La Ley 388 de 1997: 20 años de aprendizaje en materia de ordenamiento territorial en Colombia. In A. Rossbach & D. Montandon (Eds.), *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia* (pp. 71–103). Cities Alliance.
- CEPAL. (2018). *Plan de Acción Regional Nueva Agenda Urbana Plan de Acción Regional Nueva Agenda Urbana*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- ONU-Habitat. (2016). *Nueva Agenda Urbana*. <http://urbanhabitat.com.ar/data/Planear el Barrio.pdf>
- Prioridades de Centroamérica: Implementación del PRINAU/SICA con Enfoque Integral Centroamérica*. (2021).
- Rosbach, A. (2020). COVID-19, asentamientos precarios, y marcos legales en América Latina y el Caribe. In L. Ortiz-Arrieta, M. Dammert, & P. Vommaro (Eds.), *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis* (pp. 122–131). CLACSO.
- SEDATU. (2020). *Política Nacional de Suelo*.
- SEDATU. (2021). *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial de la Sedatu 2020 2040*.
<https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ordenamiento-territorial-de-la-sedatu-2020-2040?idiom=es>
- UHPH. (2020). *LAV Comunidades de práctica para el ordenamiento y desarrollo territorial en El Salvador*. 1–7.
- UHPH. (2021). *Informe del Estado del Arte de Vivienda y Hábitat Urbano en América Latina y el Caribe* (Issue producto 3).