

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 Densificación y Reutilización de Suelo, Inmuebles Ociosos, y
Función Social**

Miércoles 13 de Junio, 11.00-15.30h
Salón Consular

1

Objetivo

Generar un diálogo con diversos actores para explorar los diferentes procesos y mecanismos de densificación como oportunidades para favorecer un acceso equitativo y sostenible a la vivienda, y a la ciudad compacta, conectada, integrada, segura, e inclusiva; analizar la función social del suelo y la propiedad con especial atención a los espacios vacíos, ociosos o subutilizados en el tejido urbano existente (tanto a nivel de centros urbanos, asentamientos humanos, y espacios públicos), para identificar su uso más apropiado para el desarrollo pleno de las capacidades de todos los ciudadanos, ahondando en las herramientas existentes para la regularización de suelo y sus potencialidades tanto a nivel urbano como social.

Palabras clave

Densificación, vacíos urbanos, función social.

Descripción

Problemática

América Latina, la segunda región más urbanizada del planeta, pasó de una tasa de urbanización del 41% en 1950 a una del 80% en 2014, y se estima que en 30 años aproximadamente la totalidad vivirá en ciudades (BID,2016). El crecimiento urbano acelerado y la falta de una planificación sostenible han producido desequilibrios territoriales y medio ambientales en la región; por un lado, una expansión dispersa y extensiva de las ciudades, con algunas áreas con concentraciones muy densas de población, por otro lado, el funcionamiento de los mercados de suelo y el acceso mercantilizado de la vivienda ha resultado en territorios con altos niveles de desigualdad y segregación socio espacial. En consecuencia, se han generado graves problemas de habitabilidad y sostenibilidad en las ciudades latinoamericanas como: la dificultad del acceso a vivienda para la población de menores ingresos; la persistencia de asentamientos precarios y ocupación ilegal o informal del suelo; vulnerabilidad de los habitantes de asentamientos precarios ante desastres; incremento de costos económicos y ambientales para el acceso inclusivo a infraestructura básica, bienes y servicios urbanos de calidad; alejamiento de oportunidades; infrautilización o abandono de edificaciones en áreas bien provistas de servicios e infraestructura, vacíos y discontinuidades en áreas intermedias y periféricas de la ciudad.

Conociendo la complejidad del territorio urbano y los desafíos que enfrentan las ciudades, como el cambio climático y los riesgos que éste implica en los asentamientos humanos como: mayor número de inundaciones, deslizamientos de tierra, olas de calor, escasez de agua, entre otros; es necesario identificar las distintas alternativas y estrategias para transitar hacia una ciudad más sostenible, inclusiva y justa¹.

Algunos Gobiernos nacionales y locales han elaborado propuestas e instrumentos jurídicos sobre la densificación y reutilización de vacíos urbanos como, inmuebles ociosos públicos y privados, y espacio público; no obstante, se requiere además de programas de inversiones distintos, programas de inclusión, desarrollo urbano y social. Por otra parte, se ha observado que el concepto de densificación se ha deformado hacia una perspectiva de mercado, con resultados como micro viviendas, que tienden hacia el hacinamiento y que han generado en la población una idea equivocada de la densificación.

¹ Objetivos del Desarrollo Sostenible, No. 11

En este sentido, se requiere partir de los principios de la funcionalidad de la ciudad, la función social² de la tierra y la propiedad, y el derecho a la ciudad; además de reconocer las limitaciones del manejo de los bienes de la ciudad en pro del bienestar común; para redistribuir las cargas de la ciudad, identificando sus potenciales de densificación, relocalización de zonas de riesgo, reutilización de inmuebles ociosos y de suelo subutilizado, hacia la ciudad compacta.

El derecho a la ciudad y la importancia de la función social del suelo y de la propiedad está presente y se reconoce a lo largo de la Nueva Agenda Urbana (NAU), en este documento se comparte el ideal de una ciudad que garantice igualdad en el uso y disfrute de las ciudades para todos los habitantes, promoviendo asentamientos humanos justos, accesibles, asequibles resilientes y sostenibles (ONU-HABITAT, 2017). Sin embargo, son diversos los retos en este sentido; algunos países han incorporado la función social del suelo y la propiedad en sus planes directores de desarrollo urbano, pero no ha habido efectividad en la aplicación de los instrumentos y en la gestión.

En Brasil, se han logrado avances en materia normativa, sin embargo, su aplicación no ha sido extensa ni constante. Un ejemplo sobre los avances en materia legal en Brasil es el principio de la función social de la propiedad urbana. El instrumento jurídico para su realización es el parcelamiento, edificación y utilización obligatoria. Este instrumento está inscrito en la Ley Federal conocida como Estatuto de la Ciudad; la cual es una ley que regula los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de 1988. El artículo 182 dispone que la política urbana es responsabilidad del municipio y debe garantizar la función social de la ciudad y el desarrollo de los ciudadanos; y aunque no es obligatoria para los mecanismos de densificación, sí brinda los instrumentos normativos para que los municipios puedan incorporar la densificación en su planificación urbana. Los instrumentos contribuyen a la densificación al combatir la retención de inmuebles vacíos en áreas centrales y su utilización para la vivienda social, por ejemplo. El artículo 183, considera el derecho de propiedad a quien le da un uso compatible con su vocación legal (Furbino, A y Todtmann, D. 2016). Los instrumentos contribuyen a la densificación al combatir la retención de inmuebles vacíos en áreas centrales y su utilización para la vivienda social, por ejemplo.

En Recife, se está explorando actualmente la posibilidad de aplicación de otros instrumentos que sean más eficientes, para el caso de inmuebles privados con altas deudas y algunos con situación de abandono; en el Código Civil existen algunos instrumentos como: la contribución por abandono y la tasación de inmuebles impagos por deudas públicas; sin embargo, los Gobiernos

² La idea de la función social de la propiedad fue difundida por Duguit (Pasquale, 2014), sin embargo, el concepto como tal fue introducido en 1918 en la Constitución alemana de Weigmar, se refiere al límite que debe tener el propietario a su usufructo ante las carencias sociales y la escases del suelo.

locales no reglamentaron la implementación de los instrumentos, desde que el Estatuto de la Ciudad fue creado.

Un caso interesante sobre la función social de los inmuebles públicos y que destaca por la acción social de la sociedad civil para lograr resultados, es el denominado proyecto 596 acres de Nueva York³; el proyecto alienta al gobierno municipal a divulgar la lista general de los inmuebles públicos y destinarlos para su utilización con fines comunes. El proyecto establece una plataforma digital para mapear las áreas públicas ociosas y coloca carteles simples y contundentes en esas áreas para avisar a la comunidad de que ese terreno está inactivo.

Experiencias en la región ALC

Existen diversas experiencias sobre el tema en ciudades como São Paulo, Buenos Aires, Santo Domingo, Medellín, Bogotá, Santiago de Chile, entre otras; algunas de éstas se presentan en la discusión, buscando a través de la experiencia compartida contribuir el conocimiento propio y el de otros. Se identifican los siguientes procesos de densificación:

Densificación en asentamientos precarios

Estos asentamientos, denominados también, *villas* en Argentina; *Barriadas* en Perú; *favelas* en Brasil, *Ranchos* en Venezuela; tienen diversas características, están los asentamientos precarios de alta densidad, con problemas de hacinamiento y otros de baja densidad constructiva y demográfica, que requieren propuestas de urbanización y eliminación de áreas de riesgo, a través del adensamiento habitacional bien planificado, para garantizar la permanencia de la población en sus locales de vivienda (en aquellos sitios en que es posible hacerlo), así como la racionalización de las inversiones en infraestructura urbana.

En el caso de Argentina, de acuerdo con datos de Techo (2016), más de la mitad de las personas que habitan asentamientos informales viven en la provincia de Buenos Aires, allí se contabilizaron 397.705 familias; le sigue la Capital, con 82.585; Rosario, con 49.475, y Misiones, con 21.700. Estos adensamientos se observan propios del crecimiento poblacional de los mismos asentamientos, con tendencia más al hacinamiento. Se ha fomentado la relocalización para densificar otras áreas subutilizadas, que conlleva algunas veces la pérdida de los beneficios de la localización.

En ciudades como Lima, la falta de instrumentos de planificación efectivos, generaron un crecimiento difuso e insostenible, ocasionando asentamientos de baja densidad en algunas partes

³ Implementado por la abogada y activista Paula Segal.

de la ciudad y con una ocupación del territorio bastante extensiva, con vacíos urbanos o terrenos subutilizados que pueden ser adensados.

Densificación de los centros urbanos, tugurización y gentrificación.

En la ausencia de intervenciones adecuadas de regeneración y revalorización de los centros urbanos, procesos simultáneos de tugurización y gentrificación se pueden observar por la presión del mercado para que la población expulsada ocupe nuevamente zonas informales y de riesgo en el centro de la ciudad, debido a su particular localización, en la cual ejercen sus actividades cotidianas.

Un ejemplo referente a nivel local e internacional de transformación es el proyecto Moravia en la ciudad de Medellín, un área céntrica con suelo bien ubicado y en donde había personas viviendo en el basurero, con hacinamiento y grave degradación ambiental. El Estado abordó el problema con una visión integral del territorio, involucrando aspectos no solo urbanísticos, también de restauración ambiental y participación social. Se buscó el aprovechamiento del suelo, no solo para uso de vivienda, sino además para estimular la economía local, y el involucramiento de la comunidad en el inicio de los proyectos, lo que resultó en la construcción colectiva de la ciudad y el incremento en la calidad de vida de los habitantes.

5

Densificación de zonas periféricas urbanas.

Asociada la mayoría de las veces a la reubicación de población de asentamientos ilegales, población en zonas riesgo, o gentrificación de las zonas céntricas. Frente a estas dinámicas, algunos países como Colombia y Uruguay han logrado avances con instrumentos de planificación y gestión adecuados, con una visión sostenible, equitativa e inclusiva; logrando reducir la segregación urbana y el costo de infraestructura, lo que permite capturar la plusvalía del cambio de uso del suelo urbano para financiar inversiones. En Brasil, México y Argentina también ha habido esfuerzos importantes. A continuación, algunas de las experiencias.

En Colombia, en las ciudades de Bogotá y Medellín se han desarrollado instrumentos de planeación, gestión y financiación de suelo para lograr mayor equilibrio en el aprovechamiento del suelo, por ejemplo: a) reparto equitativo de cargas y beneficios; b) función social de la propiedad; c) planes parciales y proyectos urbanos integrales. El Estado busca por medio de estos instrumentos garantizar que el suelo no sea aprovechado solo por los particulares, sino que el beneficio sea para todos. Un proyecto exitoso de adensamiento en área de expansión de la ciudad, es el del Lago de Torca, al norte de Bogotá; el cual conjunta vivienda de interés social,

transporte público y ciclovías, en el cual los privados asumen el costo del ciento por ciento de la infraestructura.

Uruguay, también ha desarrollado instrumentos de planeación y gestión como: a) herramienta de compra directa del suelo por parte del Estado; b) estrategias para mejor utilización de suelo público; y c) impuestos que dependen de gobiernos sub-nacionales que fijan sus esquemas tributarios sobre los inmuebles urbanos y suburbanos, lo que permite direccionar de manera más adecuada el uso de suelo por parte de los privados. La experiencia de las Cooperativas de Vivienda en altura, la cual es un esquema de desarrollo inmobiliario social con proyectos de vivienda con mejor localización, en altura de 8 y 9 pisos que permite brindar solución a más familias en menos espacio.

En México, se han diseñado políticas públicas y normas de densificación, por ejemplo en la Ciudad de México la denominada Bando Dos y las Normas 26, 30 y 31, cuyo objetivo era generar incentivos para que los actores privados construyeran más y con mayor densidad en la zona central de la Ciudad de México (IDEA, 2014); sin embargo las políticas de densificación beneficiaron a los desarrolladores, en detrimento de la calidad de vida de la población; es decir se posibilitó el construir más unidades en terrenos más alejados de la ciudad; lo que ha contribuido también al crecimiento del fenómeno de viviendas en fraccionamientos enteros abandonados, y que actualmente se están buscando alternativas para su recuperación y reutilización.

En el caso de Argentina existen algunos avances en urbanización de villas, sin embargo, todavía se carece de instrumentos de planeación y ordenamiento como planes para zonas especiales de interés social, que tengan como destino el uso de la vivienda (como el caso de las ZEIS de Brasil), y planes de usos mixtos que generen incentivos.

Densificación de Pericentros urbanos.

Los Pericentros urbanos son áreas intersticiales, que en el pasado formaban parte de la periferia y por los propios procesos urbanos hoy tienen una condición de centralidad, zona en constante transición, bien localizadas, con importantes flujos y movilidad y con potencial de adensamiento.

Como ejemplo, se encuentran las grandes ciudades de Chile, que anteriormente en las áreas periféricas se construyeron viviendas sociales, en la actualidad se encuentran bien localizadas, con buena accesibilidad a centros urbanos, transporte y con oportunidad de adensamiento.

Desafíos

Con base en las experiencias revisadas, se identifican algunos desafíos clave:

Investigación y conocimiento

- Ampliar y transferir el conocimiento sobre: la ciudad compacta y sostenible; y el concepto real de densificación, así como las diferentes alternativas y posibilidades.
- Ampliar la investigación y práctica sobre los procesos de utilización democrática y transparente de áreas públicas para el adensamiento con fines sociales; y el análisis de alternativas para la incorporación de los vacíos urbanos (públicos y privados) a la función de la ciudad.
- Ampliación y transferencia sobre las nuevas tipologías de vacíos urbanos y formas de incorporación a la funcionalidad de la ciudad compacta.

Gestión Pública

- Incorporación de acciones desde la política pública para que las intervenciones de regeneración urbana con densificación en las localizaciones centrales en áreas metropolitanas no sean en deterioro de las condiciones de reubicación de las familias de menos recursos y de su calidad de vida.
- Instrumentos que fomenten la reutilización del espacio público y vacíos urbanos (públicos y privados) para la promoción de adensamiento

7

Planificación y ordenamiento urbano

- Ordenamiento y planificación territorial con una visión de sostenibilidad
- Planes urbanos actualizados y con la incorporación de la función social de la tierra y la propiedad y el derecho a la ciudad.
- Planes de zonas especiales de interés social

Preguntas clave

1. ¿Para qué densificar y cuáles son los procesos de densificación?

2. ¿Qué aspectos están faltando en la problematización sobre la necesidad de densificación?
Y ¿Hay otras formas de densificación?
3. ¿Cuáles son los retos y limitaciones que enfrentan (o que han enfrentado) los procesos de densificación desde la práctica?
4. ¿Qué rol han jugado los actores involucrados en las experiencias exitosas de densificación para que los cambios sean positivos?
5. ¿Cuáles son los desafíos para la utilización democrática y transparente de áreas públicas con fines sociales?
6. ¿Cuáles considera son los instrumentos inductores de la función social de la propiedad en inmuebles públicos y privados?
7. ¿Cuáles considera serían las mejores estrategias para vincular los instrumentos de la función social de la propiedad a la aplicación en la provisión de vivienda social en Latinoamérica?
8. ¿Qué políticas, normativas e instrumentos han sido factores clave de éxito en algunos casos, para que la densificación urbana se convierta en una solución para los más necesitados y no en una fuente económica para las empresas inmobiliarias?
9. ¿Cuáles considera son los elementos de planificación y ordenación territorial innovadores para fomentar la densificación sostenible?

Referencias

BID, Banco Interamericano de Desarrollo, (2016). *Guía metodológica Iniciativa ciudades emergentes y sostenibles*, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8119/Guia-Metodologica-Programa-de-Ciudades-Emergentes-y-Sostenibles-Tercera-edicion.pdf>

Cities Alliance (2010). *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*. Sao Paulo: Ministerio de las Ciudades: Alianza de las ciudades, disponible en: http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatute_Spanish_Foreword_TOC.pdf

Senado Federal de Brasil. (2016). *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília, Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, disponible en: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf

Senado Federal de Brasil (2001). *Estatuto da Cidade*. Decreto-lei n.º 10.257, de 10 de Julho de 2001. Casa Civil da Presidência da República, 3ra edição Brasil, DF, disponible en: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6>

Calizaya, Juan Carlos; Álvarez, Esther. 2017. Programa de intervención urbanística integral de vivienda social de captación de aires para densificación en barrios populares con servicios, En: *Cuadernos Urbanos n.º 3. Colectivo Hábitat Perú*, Lima.

Fundación IDEA (2014). *México compacto: Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*. Ciudad de México: Fundación IDEA, Senado de la República, SIMO Consulting.

Furbino Ana, Carvalho Celso y Daniel Todtmann (2016). El Estatuto de la ciudad comentado, Cities Alliance, disponible en: <http://www.citiesalliance.org/node/1947>

ONU-HABITAT Organización de las Naciones Unidas ONU (2017), La Nueva Agenda Urbana, disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

ONU-HABITAT, Suelo Urbano. Diálogo internacional otras propiedades: função social das cidades e modelos alternativos de propriedade imobiliária, del 12 a 16 de setembro de 2017, São Paulo, Brasil.

Rosbach, Ana Claudia; Montandon, Daniel. (2017). *Una Visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: Estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*. Cities Alliance, disponible en: [http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/National%20Urban%20Laws%20LAC%20-%20EN%20ES%20-%20web%20\(4\).pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/National%20Urban%20Laws%20LAC%20-%20EN%20ES%20-%20web%20(4).pdf)

Smolka, Martim; Mullahy, Laura. *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Ministério da Justiça. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: Regulamentação e Aplicação. Brasília, IPEA, 2015.

Pasquale, María Florencia (2014). La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una re-lectura desde la perspectiva historiográfica. *Historia Constitucional* (15): 93-111.

SAULE Jr., Nelson. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

Techo (2016). en: www.techo.org.ar/relevamiento

Zolezzi, Mario; Tokeshi, Juan; Noriega, Carlos. (2005) *Densificación Urbana*, en Serie: *Alternativas de desarrollo*. DESCO, Lima, 2005.