



Banco Interamericano de Desarrollo
División de Vivienda y Desarrollo Urbano (CSD/HUD)

Proyecto de cooperación técnica (CT): RG-T3011

Alianza entre Francia y ALC: Estrategias Locales de Vivienda, hacia ciudades sostenibles, incluyentes y resilientes

ENTREGABLE 2

REVISIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS, CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN DE ZONAS DE INTERVENCIÓN Y CICLO DE VIDA DE PROGRAMAS DE VIVIENDA INCLUSIVA

Consultor

Juan Carlos Zentella Gómez
Ciudad de México, Septiembre de 2021

Contenido

ACRÓNIMOS	3
ANTECEDENTES	4
1. EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA, ALGO DE CONTEXTO	5
2. REVISIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS DE VIVIENDA ASEQUIBLE	10
2.1. CASO PARIS RIVE GAUCHE.....	10
2.2. CASO DE BURDEOS: LA VIVIENDA SOCIAL EN EL MARCO DE UN GRAN PROYECTO DE RENOVACIÓN URBANA	13
2.3. CASO DE MONTEVIDEO, URUGUAY: EJEMPLO DE ACCESO A VIVIENDA ASEQUIBLE A TRAVÉS DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA 19	19
2.4. CASO DE COREA DEL SUR. GENERACIÓN DE UNA OFERTA DE VIVIENDA EN RENTA, PROPIEDAD DEL ESTADO PARA ASEGURAR UNA VIVIENDA ASEQUIBLE	21
3. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN DE ZONAS DE INTERVENCIÓN EN CADA CASO REVISADO	26
3.1. ZONAS URBANAS DETERIORADAS.....	26
3.2. ZONAS INDUSTRIALES EN DESUSO	27
3.3. ZONAS CON REZAGOS O ÍNDICES DE POBREZA Y MARGINACIÓN ALTOS	27
3.4. ZONAS QUE CUENTAN CON COBERTURA EN TRANSPORTE	27
3.5. ZONAS CON REZAGOS EN TRANSPORTE PARA AMPLIARLO Y MEJORAR SU CONECTIVIDAD	28
3.6. ZONAS CON ALTOS ÍNDICES DE DESEMPLEO	28
3.7. ZONAS CON CONCENTRACIÓN DE EMPLEO.....	28
3.8. ZONAS CON DÉFICIT DE VIVIENDA SOCIAL	29
3.9. ZONAS CON DISPONIBILIDAD DE SUELO PÚBLICO.....	30
3.10. ZONAS CON POSIBILIDAD DE COMPRAR TERRENOS PRIVADOS (FACTIBILIDAD JURÍDICA)	30
3.11. ZONAS CON PÉRDIDA DE POBLACIÓN.....	30
3.12. ZONAS CON PATRIMONIO URBANO - ARQUITECTÓNICO A CONSERVAR O RECUPERAR.....	31
3.13. ZONAS CON PATRIMONIO NATURAL A CONSERVAR (BOSQUES URBANOS, PARQUES).....	31
3.14. LECCIONES PARA EL PROGRAMA ESPECIAL DE REGENERACIÓN URBANA Y VIVIENDA INCLUYENTE	31
4. ANÁLISIS DEL CICLO DE VIDA DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA INCLUSIVA	36
4.1. DOS INGREDIENTES FUNDAMENTALES EN EL CICLO DE VIDA DE LA VIVIENDA INCLUSIVA: MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL Y MARCO DE PLANEACIÓN	36
4.1.1. <i>Marco jurídico e institucional</i>	36
4.1.2. <i>Marco de planeación</i>	37
4.2. CICLO DE VIDA DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA INCLUYENTE	37
4.2.1. <i>Fase 1. Identificación de un área de la ciudad con problemas estructurales</i>	38
4.2.2. <i>Fase 2. Elaboración de programas de intervención en el territorio articulados con otros instrumentos de planeación y política territorial</i>	38
4.2.3. <i>Fase 3. Operación de programas de intervención a nivel urbano, económico y la construcción de vivienda</i>	39
4.2.4. <i>Fase 4. Construcción de vivienda y su asignación a beneficiarios</i>	40
BIBLIOGRAFÍA	43

Acrónimos

APP	Asociaciones Público Privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDMX	Ciudad de México
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
ENVI	Encuesta Nacional de Vivienda 2020
FOVISSSTE	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INVI	Instituto de Vivienda de la CDMX
IPDP	Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México
ISAI	Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LE	Líneas Estratégicas
MRE	Materias de Relevancia Estratégica (del PGOT)
ODTS	Objetivos de Desarrollo Territorial Sustentable
ONAVI	Organismo Nacional de Vivienda
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PPGD	Proyecto de Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040
PPGOT	Proyecto de Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020 - 2035
PRUVI	Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente
RPP	Registro Público de la Propiedad
SAC	Sistema de Actuación por Cooperación
SEDUVI	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
SEM	Société d'Economie Mixte
SEMAPA	Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris
SERVIMET	Servicios Metropolitanos SA de CV
SNCF	Société National de Chemins de Fer Français
SRU	Solidaridad y Renovación Urbana (Referido a la Ley en esta materia publicada en 2000 en Francia)
TdR	Términos de Referencia
VivPH	Viviendas Particulares Habitadas

Antecedentes

El presente reporte desarrolla una revisión de experiencias internacionales que permitieron analizar e identificar aquellos atributos que hacen exitoso, un programa de vivienda incluyente. Para ello, se profundiza en el caso de Francia, específicamente la política de vivienda asequible de la ciudad de París.

En una segunda fase (Fase 2), y como resultado de la revisión de los casos exitosos de programas de vivienda asequible, se proponen un conjunto de criterios, herramientas y lineamientos como elementos para el desarrollo de una metodología para la identificación de zonas de intervención en la Ciudad de México (CDMX) que habrán de integrarse en la agenda de zonas de intervención del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP).

A partir del desarrollo de la metodología y su aplicación en un caso piloto, se desarrolla una tercera fase (Fase 3) en la que se mejoraron los criterios y lineamientos propuestos para la herramienta. Esto permitió la integración de una Guía Metodológica para la identificación de Zonas de Intervención, misma que se presenta al final del presente documento.

La consultoría se desarrolló conceptualizando a la vivienda bajo el concepto de “vivienda adecuada”, entendida como la vivienda que cumple con los siguientes criterios adoptados por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU – Hábitat) (Véase Tabla 1). Sin embargo, se utiliza también el concepto de “vivienda asequible” para hacer referencia específicamente a la posibilidad económica que tiene una familia o persona para acceder a ella, sin comprometer su capacidad de acceder a otros bienes y servicios indispensables de salud, alimentación, vestido, etc.

Tabla 1. Criterios que definen a una vivienda adecuada de acuerdo con ONU Hábitat (CONAVI, 2019)

1. Seguridad en la tenencia de la tierra	Entendido como el medio a través del cuál las personas aseguran de forma continua y segura el derecho al suelo y a la posesión de la vivienda, ya sea en propiedad privada, social, comunal y en cooperativa. Este medio es, por lo general, una escritura por parte de notario público y registrada ante el Registro Público de la Propiedad (RPP). Para el caso de la vivienda en renta, la seguridad en la tenencia de la tierra pasa por la suscripción de un contrato de arrendamiento con base legal que formaliza y armoniza la relación entre el inquilino y el propietario.
2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura.	Se refiere a la necesidad de la vivienda de contar como mínimo con agua potable, drenaje sanitario y energía para que las personas puedan habitarla en condiciones de higiene y salubridad; además de estar emplazada en un sitio con disponibilidad de servicios de alumbrado público y pavimentación, equipamiento, transporte, áreas verdes y espacios públicos.
3. Asequibilidad	Una vivienda asequible es aquella cuyo costo no compromete la capacidad de quien la adquiere de poder satisfacer otras necesidades básicas de salud, alimentación, vestido, entre otros. Existe una convención o parámetro que estima que los gastos asociados a una vivienda no deben exceder el 30% del ingreso familiar.
4. Habitabilidad	La habitabilidad tiene que ver con la seguridad estructural de la vivienda que garantiza la integridad y seguridad física de sus habitantes. Asimismo, una vivienda habitable es aquella que proporciona espacio suficiente, protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otros riesgos para la salud.
5. Accesibilidad	La accesibilidad se refiere a disponer en la vivienda de los elementos materiales y de diseño que aseguran que cualquier grupo de población, especialmente los menos favorecidos, en condiciones de marginación o con alguna discapacidad.

6. Ubicación	La ubicación como característica de una vivienda adecuada implica una ubicación que ofrece a proximidad, oportunidades de empleo, salud, educación y acceso a equipamientos e instalaciones sociales; además de una ubicación exenta de contaminación y sin riesgos de algún tipo, además de bien conectada.
7. Adecuación cultural.	Se refiere a que la vivienda debe considerar las expresiones de identidad cultural en el proceso de su desarrollo y en su inserción en un barrio o comunidad. Dicha identidad cultural se refleja en dos planos: por un lado, los materiales y técnicas empleadas para la construcción de la vivienda; y por otro, el diseño de la vivienda y su entorno y el cumplimiento de las expectativas y anhelos que forman parte de la identidad cultural de cada región y grupo social.

Fuente: CONAVI (2019) *Programa Nacional de Vivienda 2019 -2024*. Comisión Nacional de Vivienda. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. México, 78p.

1. El derecho a una vivienda adecuada, algo de contexto

De acuerdo con datos de las Naciones Unidas, en 1950 se estimaba una población mundial de 2 mil 600 millones de habitantes. Para 1987 esta población casi se duplicaría al alcanzar los 5 mil millones de habitantes y en 1999 se estimaron 6 mil millones, es decir, un incremento absoluto de mil millones en tan sólo 12 años. En octubre de 2011, Naciones Unidas estimó una población de 7 mil millones; una vez más un incremento de un millón de personas en 11 años; y para mediados de 2015 estimó una población total de 7 mil 300 millones de habitantes. En síntesis, desde 1950 a nuestros días, la población mundial casi se triplicó, lo que se explica en buena medida por una disminución en los índices de mortalidad asociada con avances en la medicina y al incremento de la longevidad, a un incremento en la esperanza de vida así como a los procesos de migración internacional que culminan sobre todo en las grandes ciudades (Khokhar, Tariq y Kashiwase, Hrauna, 2015).

En efecto, este crecimiento poblacional ha estado alineado con un proceso de urbanización, que si bien puede decirse que arrancó desde el inicio de la Revolución Industrial a finales del siglo XVIII, se intensificó a partir de la segunda mitad del siglo pasado. Si en 1960 el Banco Mundial estimaba que el 33.6% de la población mundial vivía en ciudades, este porcentaje llegó al 50% entre 2001 y 2002 y actualmente (2017) se estima que el 56.2% de la población mundial vive ya en ciudades y que para 2050, el porcentaje alcanzará el 66%. (Banco Mundial, 2020)

Esta tendencia no sólo va a continuar sino que es irreversible. Sin embargo, en muchos países, en particular en los que se encuentran en desarrollo, los procesos de urbanización que están en curso se están dando en condiciones muy precarias. Los gobiernos nacionales y de las ciudades no están teniendo la capacidad de asimilar la magnitud del fenómeno, lo que se ha traducido para muchas ciudades del mundo, en precariedad, informalidad, violencia e impactos al medio ambiente.

Uno de los fenómenos más acuciantes que ha acompañado este proceso en los últimos 40 años, tanto en países desarrollados, pero de manera más aguda en los países en desarrollo, es el encarecimiento de la vivienda social por un incremento en los costos económicos para acceder a ella, derivado en parte, por el retiro del Estado como garante del ejercicio del

derecho humano a una vivienda adecuada y por una falta de instrumentos económicos, fiscales y técnicos que lo permitieran.

Esto ha implicado la acumulación de rezagos en materia de vivienda que es previsible se agudicen. Por ejemplo, en materia de seguridad en la tenencia de la tierra, y de acuerdo con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), actualmente en México el 16.3% del parque habitacional en posesión de una persona o familia no cuenta con escrituras. Asimismo, el Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS), estima que existen 7.5 millones de lotes irregulares de uso habitacional. En materia de servicios básicos, aproximadamente el 20% del parque habitacional tiene algún tipo de rezago en agua potable, drenaje sanitario, energía, entre otros.

Respecto a la asequibilidad, la CONAVI estima que el decil más pobre destina hasta el 61% de su ingreso en vivienda, mientras que los dos siguientes deciles destinan el 34%; circunstancias que, aunadas con la limitada penetración del crédito hipotecario (apenas el 26% de las viviendas adquiridas o construidas por sus dueños fueron financiadas por algún Organismo Nacional de Vivienda (ONAVI), por la banca privada o cajas de ahorro) hacen muy difícil acceder a una vivienda adecuada.

Los datos citados corresponden al panorama nacional. En la Ciudad de México (CDMX) la problemática de la vivienda asequible es distinto, pues si bien en términos absolutos siguen siendo importantes, es una de las entidades federativas que menos rezago tiene. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Vivienda 2020 (ENVI), el 35.3% de las viviendas en la CDMX tiene menos de 55m², cuando entidades como Campeche o Baja California Sur, más del 43% de las viviendas son menores a los 55m². (INEGI, 2020), lo que supone índices de hacinamiento mayores. (INEGI, 2020)

Asimismo, la CDMX es una de las entidades que menos problemas de habitabilidad, seguridad en las estructuras y materiales tiene si la comparamos con el resto de las entidades federativas. Se encuentra en cuarto lugar con la menor proporción de viviendas particulares habitadas (VivPH) con problemas de humedad o filtraciones de agua detectados al registrar que el 32.4% cuenta con este tipo de problemas; mientras que estados como Tabasco, Yucatán, Campeche y Chiapas, este porcentaje va desde el 56.5% hasta el 85% de las VivPH. Lo mismo ocurre con la presencia de grietas y cuarteaduras: El 29.3% de las VivPH en la CDMX tienen este tipo de problemas, mientras que estados del sur – sureste (Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Yucatán y Campeche) esta proporción va desde 51.7% hasta 74.6%.

La ENVI también da cuenta de los contrastes en términos del acceso al crédito INFONAVIT. La CDMX es la entidad federativa que menos proporción de VivPH registra como propias adquiridas nuevas o usadas con crédito vigente de dicha institución, con el 42.2%, lo que supone que el resto fue adquirida por otros mecanismos financieros como FOVISSSTE o a través de crédito de una institución privada. En otras palabras, el INFONAVIT respalda sobre todo a población fuera de la CDMX donde (salvo el caso de Guerrero) el porcentaje de

viviendas adquiridas con crédito de dicha institución en el resto de los estados va desde los 61.8% (Hidalgo) hasta casi el 91% en Tamaulipas.

Si bien no es un tema central para el presente estudio, vale la pena señalar que, de acuerdo con la ENVI, el 26.6% de las VivPH encuestadas (9.4 millones) reportó la necesidad de adaptar, remodelar o construir un espacio en la vivienda para hacer frente apropiadamente a la pandemia del COVI – 19. Asimismo, 8.9% (3.1 millones) de VivPH reportó que algún integrante tuvo dificultades económicas para solventar los pagos de la hipoteca (52.2% de esa proporción); de la renta (50.8% de esa proporción) o alguna otra situación.

Ambas circunstancias remiten por un lado, a la necesidad de asegurar mejorar la habitabilidad de la vivienda para que las familias en la CDMX puedan hacer frente a situaciones como una pandemia de las características del COVID-19 donde se recomiendan cosas elementales de habitabilidad como una adecuada ventilación, agua corriente para el lavado de manos, espacios suficientes para evitar el hacinamiento y en consecuencia los contagios. Por otro lado, remite también a la necesidad de contar con mecanismos de apoyo a derechohabientes y acreditados para sobrellevar situaciones de desempleo y subempleo derivado de la pandemia que les permita hacer frente a los compromisos financieros asociados al pago o renta de una vivienda.

Otro dato interesante que proporciona la ENVI y que vale la pena tomar en cuenta en la recomendaciones que se deriven del presente estudio es el nivel de satisfacción de los encuestados respecto a la distancia – tiempo invertido para acceder a equipamiento social como escuelas, hospitales, centros de salud, mercados, parques y espacios deportivos, centros recreativos y culturales y centro de trabajo. En general, en el medio urbano, la proporción de encuestados que se encuentra muy satisfecho con la relación distancia – tiempo invertido para acceder a este tipo de equipamientos es muy alta y va desde 30.4% para el caso de centros recreativos y culturales, hasta 58.5% para el caso de centros escolares. En contraste, en el medio rural, los valores sobre algo satisfecho, poco satisfecho y nada satisfecho, son más altos (INEGI, 2020); lo que supone una escasez de equipamiento en el medio rural, así como la necesidad de mejorar el criterio de localización adecuada en este ámbito territorial.

El Proyecto del **Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT)** de la CDMX, como el resto de los instrumentos nacionales que contienen estrategias y líneas de acción en materia de vivienda, señalan de manera reiterada sobre la necesidad de intensificar el uso del suelo para frenar el crecimiento disperso de las áreas urbanas. La CDMX no es ajena a este planteamiento y no solo el PGOT insiste en implementar acciones en este sentido, sino en fomentar la mezcla de usos de suelo, incrementar la oferta de vivienda asequible, adecuada y accesible, así como mejorar la que ya existe, además de redensificar zonas centrales para grupos sociales de ingresos medios y bajos mediante la promoción de la mezcla de vivienda para distintos segmentos socioeconómicos (mezcla socioespacial). (IPDP, 2021)

Esto es congruente con el perfil sociodemográfico de la CDMX identificado tanto en el proyecto de PGOT, así como en el Proyecto de Programa General de Desarrollo 2020 – 2040 (IPDP, 2021a). Ambos reconocen que la CDMX está transitando por tres dinámicas que están ocurriendo:

- La primera de ellas es una baja en el incremento natural de la población, en la tasa de crecimiento natural y en la tasa de fecundidad. Parte de este decremento tiene que ver con un saldo neto migratorio negativo, el más grande del país, con -2.7% en el período 2010 – 2015, por lo que la ciudad podría perder el 8% de sus habitantes en los próximos 20 años. Esto supone que la política de vivienda y sus estrategias tendrían que estar orientadas sobre todo a **abatir rezagos en el parque habitacional existente, complementada con una estrategia de reconversión de oficinas en vivienda; antes que edificar vivienda nueva**; sin que ello signifique que no deba construirse vivienda nueva para segmentos de población que así lo requiere por encontrarse en una edad para la formación de nuevos hogares.
- La segunda dinámica es un **proceso de envejecimiento** de la población, una disminución en un millón de habitantes de la población menor de 18 años entre 2000 y 2015 y un incremento casi en la misma magnitud de población de 60 años y más en el mismo período. El PGD da cuenta del **incremento notable en los hogares unipersonales**, que en la CDMX corresponde a 15.31% del total de los hogares, equivalente a 415,558 hogares unipersonales del total de 2.71 millones de hogares.
- Una tercera dinámica de la que da cuenta el PGD es un **incremento rápido de los hogares con jefatura exclusiva de mujeres**, que es particularmente marcado en la CDMX pues del total de hogares familiares (nucleares, compuestos y ampliados) en el país, la jefatura femenina a nivel nacional llega al 26%, mientras que en la CDMX este porcentaje alcanza el 35%.

A fin de contener los problemas de habitabilidad y asequibilidad, que son los más importantes de los que da cuenta la ENVI; así como adaptar la oferta de vivienda asequible al nuevo perfil sociodemográfico de la CDMX; el Gobierno de la ciudad se encuentra implementando el **Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente (PRUVI)** cuyo objetivo general es desarrollar instrumentos económicos, técnicos, jurídicos, administrativos, ambientales y sociales que estimulen la producción de vivienda, prioritariamente la producción social del hábitat y el espacio público y que permitan la materialización del derecho a la vivienda adecuada e incluyente. (IPDP, 2021a).

Los objetivos específicos son:

- Generar nuevos modelos de producción de vivienda social, mediante el concepto de “Vivienda Incluyente”.
- Promover oferta de vivienda incluyente en la Ciudad de México.

- Garantizar la atención a los hogares en situación de pobreza, vulnerables o que habiten en situación de riesgo en la Ciudad de México.
- Generar incentivos para fomentar la inversión privada en vivienda incluyente, para contribuir a disminuir los costos generales de la vivienda en la Ciudad de México, respetando los usos de suelo vigentes.

El PRUVI es un instrumento de política habitacional innovador e inédito, que busca lo mismo que muchos otros instrumentos de política habitacional en otros contextos nacionales. Además, se publica luego de la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP) responsable de coordinar su implementación. Por ello, y antes de profundizar en los contenidos y alcances del PRUVI, se hará una revisión de algunos casos internacionales de buenas prácticas de vivienda asequible, con énfasis en la experiencia francesa que es ilustrativa y didáctica por los distintos procesos por los que ha transitado para fortalecer tanto su marco jurídico como institucional.

2. Revisión de buenas prácticas de vivienda asequible

Algunas ciudades del mundo están innovando para la construcción de mecanismos que contengan el incremento en el costo de la vivienda. Esta innovación involucra desde mecanismos más convencionales como reformas a los sistemas de asignación de créditos hipotecarios con tasas preferenciales que otorgan organismos estatales y nacionales de vivienda; hasta la innovación en la propiedad y/o copropiedad del suelo y/o la vivienda a partir de cooperativas de vivienda que permiten a sus miembros acceder a una vivienda adecuada en condiciones preferenciales sin que el costo monetario de la familia le impida destinar parte de su ingreso a otros bienes, servicios y manutención, principio de asequibilidad consagrado en el marco jurídico de varios países y ciudades.

Sin embargo, no sólo se ha innovado en los mecanismo de acceso al suelo y la vivienda, sino también en el diseño de las instituciones encargadas de instrumentar los programas de vivienda incluyente, y que dicha inclusión no sólo sea del bien “vivienda”, sino que sea una vivienda incluyente en un entorno urbano socialmente incluyente, ambientalmente sustentable y que le permita al propietario o poseedor, ejercer su derecho a la ciudad; en síntesis, ejercer todos los principios de una vivienda adecuada: seguridad en la tenencia de la tierra, disponibilidad de servicios, seguridad material, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural.

A fin de conocer los múltiples mecanismos financieros e institucionales para facilitar el acceso a una vivienda adecuada para millones de familias bajo los 7 principios señalados, a continuación se profundiza en la revisión de buenas prácticas tanto en Francia como en otros en América Latina y Asia, con la intención de identificar aquellos atributos que hacen de dicha experiencia, exitosa o una buena práctica.

2.1. Caso Paris Rive Gauche

El caso de Paris resulta emblemático y didáctico para conocer los resultados de una de las estrategias más ambiciosas de una política habitacional articulada con toda una política de revitalización territorial (urbanística, ambiental y económica) del oriente de la ciudad.

La “Rive Gauche” designa a una superficie de 130 hectáreas (2.4 millones de m² aprox.) ubicada en la zona sureste de Paris, justo en la rivera izquierda del río Sena. Forma parte de varias zonas y corredores a ser intervenidos en el marco del **Programa para el Este de Paris** formulado desde 1983 y cuyas intervenciones y planteamientos generales, siguen en muchos sentidos vigentes. Es decir, se trató de un proyecto mucho más ambicioso y de gran calado de transformación urbana y territorial que ha ido transformado a Paris de ser una ciudad profundamente desigual y con grandes desequilibrios socioterritoriales y sociofiscales a una ciudad menos desigual. “El objetivo se centraba en corregir los flagrantes desequilibrios territoriales : una sobrerrepresentación de las actividades terciarias en el

oeste y la presencia de barrios obreros degradados en el este.” (Jean-François ARENES, et.al, 2021).

El Programa para el este de París buscaba dar cumplimiento a este objetivo mediante acciones puntuales sobre el territorio en distintos sectores de manera simultánea, es decir, en urbanismo, vivienda, espacios públicos, equipamiento urbano, transporte y movilidad y desarrollo económico. Es decir, no solo se trataba de ampliar la oferta de vivienda asequible, sino de hacer un esfuerzo por generar empleo en zonas deprimidas y de generar una oferta de vivienda social en zonas que carecían de este tipo de oferta. Esta búsqueda para reequilibrar París se inscribía en la elaboración y aplicación de distintos instrumentos de planeación territorial, así como en la publicación de distintas leyes que la respaldaban.

Por un lado, el Plan Local de Ordenación Urbana de 2006 (PLU o Plan Local d’Urbanisme en francés) que buscó precisamente generar una oferta de empleo en la zona este y sureste de la capital, donde se concentraba buena parte del empleo del sector industrial en declive, y al mismo tiempo, de generar una oferta de vivienda asequible en la zona oeste y norte de la capital, que tradicionalmente no contaban con una oferta de este tipo.

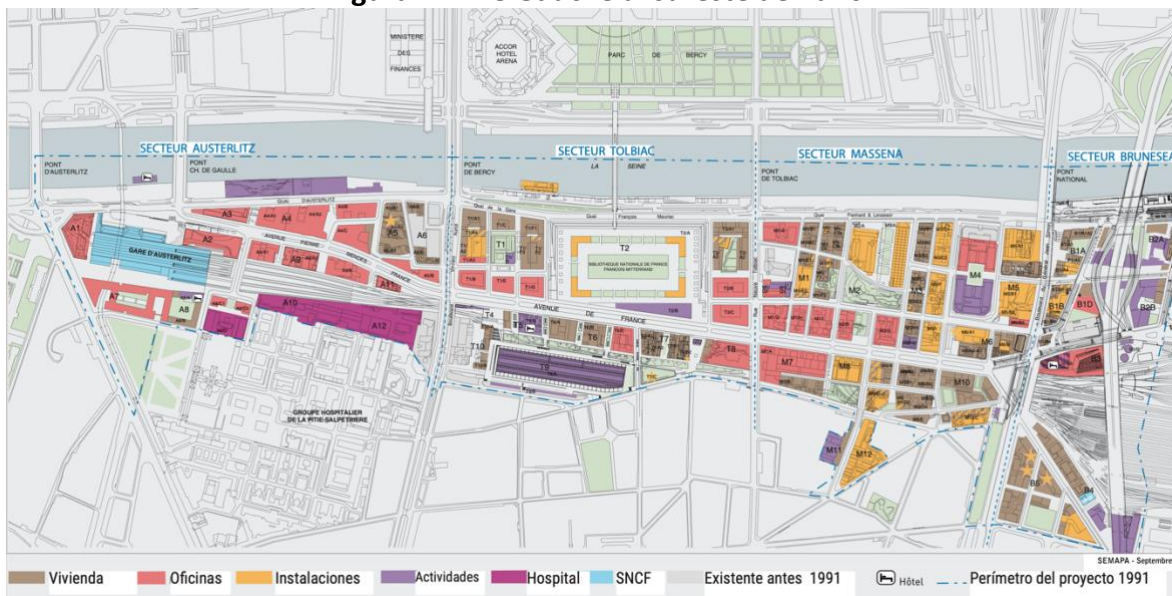
Este plan respondía, además, a las nuevas directrices impuestas por la publicación en 2000 de la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (Loi de Solidarité et Renouvellement Urbaine o Ley SRU) que obligaba a todos los municipios a asegurar una oferta de vivienda en renta social de cuando menos el 20% del parque habitacional total; proporción que más tarde se elevó a 25%. El PLU de París adoptó esta norma y asignó vivienda para renta social en espacios que normalmente contaban con un déficit de vivienda de este tipo. Pero también asignó vivienda de interés medio en zonas que sólo contaban con vivienda de renta social.

En 2009, el PLU fue actualizado a fin de permitir la apertura de todas las categorías de vivienda a fin de que cada alcaldía se involucrara en la construcción de una verdadera política de mezcla social, es decir, viviendas en alquiler o renta, vivienda de este tipo pero con opción a compra, vivienda asequible, vivienda media y vivienda residencial o privada. Cabe destacar que actualmente el PLU vigente, modificado nuevamente en 2016, exige que todos los proyectos mayores a 800 m² a ser edificados en zonas con déficit de vivienda asequible, destinen cuando menos el 30% de la superficie prevista para este tipo de vivienda.

Además del PLU, se desarrolló otro tipo de instrumento de planeación a una escala micro, que cubre el polígono de 130 ha que ocupa actualmente la zona de Rive Gauche. Este tipo de instrumento se denomina “Zona de Ordenación Concertada” (Zone d’Aménagement Concerté o ZAC por sus siglas en francés). Equivalente a un Plan Parcial de Desarrollo Urbano en México o a un Plan Maestro para el caso de la CDMX, este tipo de instrumentos de planeación permite llevar a mucho más detalle, a nivel de manzana y de lote, lo que se va a construir, demoler, modificar, relotificar, trazar, etc. en todo el polígono, es decir, una zonificación secundaria.

Destaca del proyecto, la cobertura que se hizo con una losa por encima de la red ferroviaria, que sigue en uso, pero que por arriba se construyó una nueva vialidad paralela al Sena que permite conectar los tres distritos, abrir nuevos frentes de desarrollo de oficinas (745,000 m²), la misma Biblioteca Nacional de Francia “François Mitterrand” (200,000 m²), la creación de 585,000 m² de vivienda para edificar 7,500 unidades; 50% de la cual es para vivienda asequible; 665,000 m² de equipamientos públicos; 405,000 m² para actividades económicas y 10 hectáreas de espacios verdes (Véase Figura 1)

Figura 1. Rive Gauche al sureste de París



©SEMAPA. Fuente: Extraído de Jean-François ARENES, et.al, 2021.

A este andamiaje instrumental y jurídico, se suma una estructura institucional sólida gracias a la existencia de instituciones y mecanismos de coordinación entre sí y con el sector privado a fin de llevar a cabo las intervenciones en el territorio, desde la compra del terreno, la edificación, venta y o renta de las viviendas.

En primer lugar, se encuentra en primer lugar el Ayuntamiento de París, que define las grandes orientaciones del proyecto urbano “Paris Rive Gauche”, pero la administración del proyecto recae en una empresa semipública *Société d’Economie Mixte d’Aménagement de Paris* (SEMAPA). Dicha empresa firmó un contrato en 1991 por medio del cual se le concedieron los recursos y la responsabilidad de administrar todo el proyecto. La SEMAPA se encargó de negociar y adquirir los terrenos o volúmenes (por encima de las vías férreas) o a otros propietarios privados. Define con mayor precisión el proyecto urbanístico y arquitectónico en colaboración con los servicios públicos responsabilidad del Ayuntamiento de París y los arquitectos que coordinan cada proyecto. Se encarga de realizar las obras de infraestructura (calles, redes de agua potable, alcantarillado y saneamiento, la losa por encima de las vías férreas), en estrecha colaboración con la SNCF (la compañía nacional de ferrocarriles), entre otras.

Por su parte el Ayuntamiento de Paris tiene a su cargo la supervisión de la construcción de los edificios y de la venta de parcelas a los promotores públicos o privados, es decir, de la administración de la reserva territorial que el mismo proyecto genera. Vale la pena señalar que parte de la reserva fue adquirida por el Estado Francés para la construcción de la Biblioteca Nacional de Francia, así como para la edificación de un Campus Universitario.

Los promotores para la construcción de las viviendas y los equipamientos públicos son designados por el Ayuntamiento de Paris; mientras que para proyectos de carácter privado como oficinas, centros comerciales, equipamientos privados o vivienda privada, el Ayuntamiento organiza licitaciones y concursos.

Se trata pues de un proyecto de gran calado y de largo aliento que requería una estructura jurídica, programática e institucional sólida; además del despliegue de instrumentos de carácter fiscal y financiero que no necesariamente existen en el caso de la Ciudad de México.

Hoy en día, de acuerdo con su portal, Paris Rive Gauche es un distrito donde ya viven más de 10,000 habitantes que se benefician del crecimiento de la actividad económica con nuevas tiendas, comercios y servicios de proximidad. En él laboran más de 20,000 empleados, asisten alrededor de 30,000 estudiantes, profesores, investigadores y personal administrativo y se estima que hacia el 2028, casi 20,000 habitantes y 60,000 empleados se cruzarán todos los días en Paris Rive Gauche. Además, parte del proyecto incluye la incorporación de diez hectáreas de espacios verdes y la plantación de 2,000 árboles.¹

2.2. Caso de Burdeos: la vivienda social en el marco de un gran proyecto de renovación urbana

El área metropolitana de Burdeos transitó por varias fases de desarrollo y crecimiento urbano, en un patrón recurrente que reprodujeron otras ciudades portuarias europeas. Situada en el suroeste de Francia, a 200 km de la frontera con España, tiene un acceso al Atlántico, apenas a unos 40 de kilómetros gracias al río Garona. Semejante al caso de Paris donde las márgenes izquierda y derecha del río Sena se desarrollaron a diferentes velocidades, Burdeos reprodujo este fenómeno y la margen izquierda del río Garona tuvo un desarrollo más acelerado al acoger a una mayor cantidad de negocios y comercios en años recientes como legado del puerto asentado en dicha margen y contrastando con una margen derecha aislada casi desde su fundación y apenas integrada con la ciudad mediante un puente construido en 1823 y un segundo puente hasta 1965; pero sin dejar de estar rezagada económicamente y con dificultades sociales.

Durante la posguerra, Burdeos sufrió un abandono de su población del casco urbano, en parte como resultado del proceso de suburbanización inducido por la industria automotriz;

¹ SEMAPA (2021) Paris Rive Gauche. Le projet urbain. Disponible en: <http://www.parisrivegauche.com/Le-projet-urbain>. Última consulta: 6 de septiembre de 2021.

al punto de que para 1990 había perdido el 40% de su población respecto a 1940. Así, el centro de la ciudad se convirtió en el alojamiento de la población más pobre y de estudiantes viviendo en pequeñas viviendas.

Este proceso de abandono fue en parte responsable de un sobreendeudamiento de la ciudad, acaso por una base gravable débil, además de que la ciudad no contaba con un sistema de transporte público eficiente, lo que generó una saturación del centro histórico con vehículos motorizados y un deterioro sistémico de su parque inmobiliario. Uno de los elementos que abandonó el centro de la ciudad fue el puerto, dejando tras de sí hangares abandonados, vías férreas en desuso y propiedades contaminadas.

Para revertir esta situación de semiabandono urbano, portuario y de crisis fiscal y económica, en 1995 el alcalde recién electo, Alain Juppé, emprendió un esfuerzo sin precedentes de renovación urbana. A diferencia de otras ciudades donde el eje de renovación es un sector económico en particular o una intervención puntual (la cultura y el museo Guggenheim en Bilbao, el turismo o el TVG en Nantes), Burdeos le apostó a un conjunto de estrategias de intervención urbana en la ciudad a partir de tres ejes:

- Contrarrestar las diferencias socioespaciales de ambas márgenes del río Garona
- Crear una nueva vialidad norte-sur a lo largo del río que equilibre el tradicional eje este – oeste (y que siempre favoreció al oeste)
- Rescatar el patrimonio histórico, arquitectónico, religioso, deportivo, educativo y vernáculo de la ciudad y su patrimonio “verde”.

A partir de estos tres ejes se elaboraron varios instrumentos de planeación estratégicos: el Plan de Desplazamientos Urbanos (*Plan des Déplacements Urbains* -PDU-); un plan maestro de movilidad; mediante el cual se dio prioridad a la movilidad no motorizada, se plantearon la construcción de tres líneas de tranvía, la construcción de dos puentes adicionales sobre el río; el re-desarrollo de 5 km de muelles a lo largo del río en dirección norte – sur que permitió abrir espacios para el peatón, restaurar el patrimonio arquitectónico, la reducción del tráfico y la apertura de nuevos frentes de agua hacia el río.

Este proyecto urbano fue integrado en un documento ejecutivo de 50 páginas y presentado ante el Concejo Municipal y a funcionarios locales. Se creó un Comité Directivo de Desarrollo Urbano presidido por Alain Juppé y 6 miembros: Director de Desarrollo Urbano del Departamento de Burdeos, el Director de Desarrollo Urbano de la Comunidad Urbana de Burdeos (que reúne a 27 municipalidades), el Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad, el Director de la Agencia de Planeación Territorial de la Ciudad, y el Director de Ordenamiento Metropolitano de Burdeos, empresa semi-pública de desarrollo; y el Jefe de Planeación Urbana de la Oficina de Alain Juppé. El Comité se reunía una vez al mes durante 3 horas para dar cuenta de los avances del proyecto.

Figura 2. “50 mil nuevas viviendas alrededor de los ejes de transporte colectivo. 18 primeros islotes testigo”

**50 000 nouveaux logements
autour des axes de transports collectifs
18 premiers îlots témoins**



Fuente: Extraído de http://fichiers.bordeaux-metropole.fr/plu/PLU31_interactif/Fichiers/1_Rapport_de_presentation/A_Le_territoire/A21_diagnostic_intercommunal.pdf. Última consulta: 12 de octubre de 2021

Un aspecto fundamental que explica el éxito del caso de Burdeos es la participación de ciudadanos, empresas y actores clave. En efecto, el proyecto fue dado a conocer a actores en el sector de la construcción, el ordenamiento territorial, al sector transporte, a cámaras empresariales y de comercio, concejos distritales y a la población en general. Esto aseguró un alto grado de legitimidad y apoyo del proyecto que se fue consolidando en la medida en que se veían los avances frente a los ojos de la ciudadanía. Además, los habitantes fueron

involucrados a lo largo de todo el proceso de implementación a través de sus concejales distritales.

Los resultados, 20 años después, ha sido espectaculares de acuerdo con la actual Directora de Ordenamiento Urbano de la Ciudad de Burdeos, Michèle Laruë-Charlus (Laruë-Charlus, Michèle, s.f.), pues la ciudad ha recuperado 60 mil habitantes, ha cubierto las deudas fiscales, logró que su centro histórico esté lleno de vida y que sea declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO (el caso urbano más grande del mundo con este reconocimiento); en 2017 fue *rankeada* como el mejor destino turístico por Lonely Planet, entre otros reconocimientos.

Uno de los factores que subyace al éxito del proyecto urbano fue el tranvía. **En efecto, el proyecto urbano definió las áreas prioritarias a ser cubiertas por el tranvía y no a la inversa.** En otras palabras, el proyecto urbano definió áreas que desde el punto de vista de la ingeniería de tránsito parecían no ser las más eficientes, pero que a la larga resultaron ser las más efectivas para lograr el objetivo del proyecto urbano en el sentido de revitalizar el Centro Histórico (los muelles), que pasaron de ser una zona semiabandonada y llena de bodegas en desuso, a ser el corazón de la ciudad.

Figura 3. Imágenes de los muelles de Burdeos



Fuente: Extraída de : <https://www.itinari.com/es/location/taste-oysters-at-the-quais-des-chartrons-in-bordeaux>. Última consulta: 5 de octubre de 2021



Fuente: Extraída de <https://www.bibamagazine.fr/lifestyle/bonsplans/que-faire-le-temps-dun-week-end-a-bordeaux-82686.html#item=3>. Última consulta: 5 de octubre de 2021

Por otro lado, se semi-peatonalizó el Centro Histórico. Sólo el tranvía puede cruzarlo, mientras que el tráfico privado debe rodearlo y su acceso está restringido por un sistema de bolardos que no permiten el acceso, sino en horarios definidos para permitir el acceso de vehículos de abasto y distribución de mercancías. A lo largo de las líneas del tranvía, las calles y fachadas fueron renovadas y se dispuso de mobiliario urbano, pavimentos nuevos, alumbrado público, arbolado urbano, etc.

Como un efecto natural de la renovación del Centro Histórico de Burdeos, comenzaron a llegar nuevos habitantes que generaron una demanda de vivienda, misma que ha sido satisfecha a través de la apertura de 6 nuevos frentes de desarrollo o Distritos en suelo vacante, gracias a las bodegas en desuso, naves industriales semiabandonadas y terrenos

no edificados cerca del río. Para el desarrollo de estos nuevos distritos, debían seguirse las siguientes reglas:

- Ser accesibles por transporte público,
- Estar equipadas con una red de calefacción alimentada totalmente por energías renovables,
- Contar con un 35% de vivienda social, 20% de vivienda económica y 45% de vivienda de otro tipo,
- Ser de usos mixtos (comercio, servicios y actividades de producción),
- Contar con todos los equipamientos de educación, salud, cultural, etc.,
- Asegurar el acceso para camiones de distribución de mercancías y considerar la entrega en último kilómetro por parte de empresas sociales,
- Contar con una estrategia de participación social (democracia participativa) en el desarrollo del distrito, en particular en la definición de necesidades de espacio público.

Estas reglas, junto con la accesibilidad que implicó la introducción de cuatro líneas de tranvía, ciclovías y espacios ganados al auto, promovió el regreso de profesionistas calificados de alto poder adquisitivo que empujaron al alza los precios de la vivienda, mismos que se incrementaron entre el 400% y 500% en 20 años, excediendo incluso los precios de la vivienda nueva, haciéndola inaccesible para segmentos de ingresos medios y bajos, quienes terminaron por irse a las zonas periféricas de la ciudad, obligándose con ello a adquirir un auto o hacer uso de un sistema de transporte masivo deficiente y poco integrado a fin de acceder a sus fuentes de empleo. Para atender este fenómeno, la Ciudad de Burdeos emprendió una serie de estrategias que pueden calificarse como de zonificación inclusiva. Estas estrategias fueron:

- Todos los nuevos desarrollos habitacionales tenían que destinar el 45% de su oferta de vivienda a segmentos de ingresos bajos y muy bajos. Para los ingresos muy bajos, esta oferta tenía que generarse bajo la modalidad de vivienda en renta y ser gestionada por “propietarios sociales”.
- Conocida como “acceso asequible a la propiedad”, los desarrollos para segmentos medios debían incluir un 20% de su oferta de vivienda para venderla a un precio fijo por debajo del mercado (€3000/m² en lugar de €4000/m²).
- Para los adquirientes que compraban por primera vez, el Ayuntamiento concedía un subsidio de entre 3000 y 6000 € según el tamaño de la familia y sujeta a una prohibición de reventa durante 6 años, excepto en caso de muerte por accidente. Cada año, este esquema permitió que alrededor de 200 familias adquirieran su primera vivienda.
- El Plan Local de Urbanismo (PLU por sus siglas en francés), establecía que en el tejido urbano fuera de las operaciones de desarrollo del Centro Histórico, y para operaciones superiores a 2000 m², los desarrolladores debían asegurar un aporte del 30% de su vivienda, bajo la categoría de vivienda asequible.

El proyecto de recuperación del Centro Histórico de Burdeos demuestra que una política de vivienda asequible en zonas históricas y patrimoniales tendría que estar articulada con una estrategia integral que incluya la accesibilidad a través de la introducción del tranvía, ciclovías, la rehabilitación de edificios degradados y en desuso y la revitalización del espacio público.

“El tranvía permitió la recuperación de espacios públicos y es este factor el que atrajo a los nuevos residentes de la ciudad. Una política basada únicamente en la rehabilitación de viviendas habría sido insuficiente”.
(Laruë-Charlus, Michèle s.f.)

2.3. Caso de Montevideo, Uruguay: ejemplo de acceso a vivienda asequible a través de cooperativas de vivienda

Montevideo es un caso interesante y útil, referente internacional como mecanismo para acceder a una vivienda asequible, no solo en el marco de un proyecto de renovación urbana como Paris Rive Gauche o el Centro Histórico de Burdeos, sino como una opción permanente de política de acceso a una vivienda asequible. Aunque la renovación urbana de la Ciudad Vieja de Montevideo tiene algunos ejemplos de este tipo de régimen de propiedad y gestión del hábitat, las acciones de vivienda asequible en Montevideo van más allá del perímetro de la Ciudad Vieja y cubren otros sectores de la ciudad.

Las cooperativas de vivienda en Uruguay han sido una forma de acceder a una vivienda adecuada desde hace más de 50 años. En 2018 se contabilizaban aproximadamente 363 cooperativas integradas bajo el manto de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) que daban acceso a una vivienda adecuada a 18 mil habitantes, además de 90 proyectos en trámite y otros 62 en construcción.²

Las cooperativas de vivienda nacieron con la Ley No. 13,728 que dio origen al Plan Nacional de Vivienda de Uruguay y a la creación de un fondo nacional para el financiamiento de vivienda para la clase trabajadora. Con el Plan Nacional de Vivienda y el fondo como brazo de financiamiento, se formalizó la figura de cooperativas de vivienda, catalizadas además por el movimiento sindical de los trabajadores a quienes estaba destinado tanto la política como el financiamiento, lo que permitió que casi desde su nacimiento, las cooperativas que nacieron se federaran en el marco de la FUCVAM. Así, el 24 de mayo de 1970 se crea formalmente la FUCVAM que integró a 11 cooperativas. Desde entonces, no han dejado de crearse nuevas cooperativas pues han permitido que miles de familias uruguayas accedan a una vivienda adecuada que bajo otra modalidad de oferta, no hubiera sido posible.

Las cooperativas de vivienda funcionan bajo los siguientes principios:

² Valenzuela, Katya (2018) El cooperativismo de vivienda uruguayo: cinco décadas construyendo comunidades urbanas. En Subversiones. Agencia Autónoma de Comunicación. Disponible en: <https://subversiones.org/archivos/132559>. Última consulta: 12 de octubre de 2021

- **Ayuda mutua.** Esto implica que la construcción de las viviendas corre a cargo de los mismos cooperativistas mediante jornadas mínimas de 21 horas semanales de trabajo familiar durante el período de edificación. Los mismos cooperativistas contribuyen al diseño de las viviendas, del conjunto habitacional, la gestión y control del uso de los recursos. Los cooperativistas trabajan en todas las viviendas y el conjunto habitacional sin saber exactamente qué vivienda les va a tocar, lo que garantiza que haya un esmero estandarizado en que todo el conjunto habitacional sea edificado con la calidad requerida. Las viviendas se asignan una vez que el conjunto ha sido edificado y es por sorteo. Con las jornadas de trabajo, los cooperativistas logran cubrir aproximadamente el 15% del costo total de la vivienda y el 85% restante es un préstamo otorgado por el gobierno central destinado exclusivamente para cubrir el costo de la construcción de las viviendas, pues la adquisición en propiedad no aplica en este modelo.
- **Autogestión.** Este principio remite a una forma de organización en la que los integrantes de la cooperativa asumen un conjunto de responsabilidades antes, durante y después del proceso constructivo y participan en distintos niveles de toma de decisiones. Esto les permite ahorrar aproximadamente un 30% respecto a una gestión llevada a cabo por un desarrollador privado. Además, este trabajo autogestivo, junto con el principio de ayuda mutua, refuerzan el sentido de pertenencia, solidaridad y compromiso de los cooperativistas.³
- Un componente fundamental de la autogestión y la ayuda mutua es la intervención de los **Institutos de Asistencia Técnica (IAT)**, que son cooperativas de servicios destinadas a proporcionar la asistencia técnica, jurídica y de gestión a las cooperativas de vivienda; integradas por un equipo mínimo de cuatro profesionistas: un arquitecto o arquitecta, un trabajador o trabajadora social, un abogado o abogada (escribano dedicado a la redacción de documentos jurídicos) y un contador o contadora para dar seguimiento a los balances y cierres financieros de la cooperativa. Los IAT son entidades sin fines de lucro y están regulados por la Ley 13,728 y para operar y poder prestar sus servicios, deben darse de alta y solicitar ser habilitados ante la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.⁴
- **Democracia directa.** Este otro principio se refiere a que los cooperativistas participan directamente y en un esquema de horizontalidad en los procesos de toma de decisiones. Dicha participación se materializa en la Asamblea, órgano soberano de las cooperativas en donde todos los miembros participan, deliberan y elaboran propuestas de manera conjunta.

³ Ibid

⁴ Véase la Inscripción de Institutos de Asistencia Técnica (IAT): <https://www.gub.uy/tramites/inscripcion-instituto-asistencia-tecnica-iat>. Última consulta: 12 de octubre de 2021.

- **Independencia política.** Otro de los principios fundamentales de las cooperativas de vivienda es la independencia y autonomía respecto a cualquier partido político.
- **Propiedad colectiva.** Este principio se refiere a que las cooperativas de vivienda funcionan bajo un régimen de propiedad colectiva de la vivienda, pues la entienden como un bien social y no como una mercancía. Ello asegura la permanencia de las personas en la vivienda independientemente de la situación económica por la que atraviesen. La propiedad de la vivienda y de todo el conjunto habitacional la ejerce la cooperativa y la familia asume una serie de compromisos y obligaciones que quedan establecidas en un “Contrato de Uso y Goce de la Vivienda. Este mecanismo es una forma de reciprocidad entre la familia que ayudó a construir el conjunto habitacional en beneficio de la cooperativa y sus miembros; y la cooperativa quien a cambio le asegura el derecho a habitar una vivienda por tiempo indefinido y con la posibilidad de heredarla; lo anterior, al amparo de la legislación civil de la República de Uruguay.

Bajo estos principios, la FUCVAM había logrado integrar hasta 2018 a más de 399 conjuntos habitacionales bajo este régimen de propiedad y gestión del hábitat. Debe señalarse que las cooperativas no sólo han funcionado como un medio para acceder a una vivienda asequible, sino como un mecanismo para gestionar equipamiento social en beneficio de los habitantes de los conjuntos habitacionales, muchos de los cuáles poseen clínicas con servicios de medicina familiar, odontología, ginecología; bibliotecas con una oferta de talleres, canchas y espacios deportivos, salones de usos múltiples, guarderías, etc. que no solo reciben habitantes de los conjuntos habitacionales, sino de los barrios vecinos.

2.4. Caso de Corea del Sur⁵. Generación de una oferta de vivienda en renta, propiedad del estado para asegurar una vivienda asequible.

En Corea del Sur, la vivienda asequible no fue una prioridad sino hasta la mitad de los 80s, luego de un intenso proceso de crecimiento económico e industrial iniciado desde los 60s, período durante el cuál, la demanda de vivienda fue incrementándose y se crearon varias instituciones que conformaron el marco jurídico, financiero e institucional de la vivienda asequible. En 1962 se creó la Corporación Nacional de Vivienda y en 1969 el Banco Hipotecario de Corea del Sur inició operaciones. En 1967 se decretaron varias leyes a fin de impulsar la construcción de vivienda social y combatir la especulación. Una de ellas fue la Ley del Banco Hipotecario de Vivienda de Corea del Sur.

Durante los 70s y principios de los 80s, realmente fue cuando se consolidó dicho marco jurídico, institucional y financiero. La particularidad del caso de Corea del Sur radica en que

⁵ Reseña generada a partir de IDB – KRIHS (2020) Local Housing Solutions and Private Sector Involvement: Korean Experience for LAC Cities. Interamerican Development Bank. Korean Research Institute for Human Settlements. Corea del Sur. 221p.

el esfuerzo se centró no sólo en crear una oferta de vivienda para una demanda creciente de vivienda social, sino en crear oferta de suelo barato para cubrir dicha demanda. En este marco, el gobierno de la ciudad creó un **Plan a 10 años a través de la Ley para la Promoción y Construcción de Vivienda (1972) y la Ley para el Fomento al Desarrollo de Sitios para Vivienda Social (1980)**. Ambas leyes facilitaron la producción social de vivienda por parte del sector público. Sin embargo, este esfuerzo no fue suficiente para hacer frente a la fuerte demanda de vivienda y a contener el alza en los precios tanto en la venta de vivienda como en la renta, por lo que se creó, durante la década de los 80s y 90s, **una Hoja de Ruta “Dos Millones de Viviendas”** a fin de construir 2 millones de nuevas unidades de vivienda entre 1988 y 1992, y el desarrollo de cinco nuevos centros de población (New Towns) en las afueras de Seúl.

Para la implementación de la Hoja de Ruta “Dos Millones de Viviendas”, el Gobierno de Corea amplió el programa de oferta de suelo a través de la **Corporación Nacional de Vivienda de Corea del Sur y la Corporación de Desarrollo de Suelo de Corea**, además de incrementar la provisión de préstamos para vivienda a través del Fondo Nacional de Vivienda. Asimismo, abrió la posibilidad de participación de privados para cubrir la demanda de sectores medios y medio altos, especialmente en la construcción de vivienda, aunque **se les proporcionó incentivos económicos y fiscales** para que participaran en la construcción de vivienda social, al tiempo de que se les exigía una cuota de vivienda social en proyectos que querían desarrollar a través de la zonificación incluyente, que los obligaba a incluir una proporción de vivienda social para renta en sus proyectos de inmobiliarios.

Durante este período, se logró cubrir la demanda de vivienda, por lo que, a partir del 2000, el gobierno cambió su enfoque de política, de la generación de oferta de vivienda al bienestar y mejoramiento de la vivienda. Una de las líneas de política pública bajo este enfoque fue la creación en 2003 de otra **Hoja de Ruta con un plan a 10 años para generar oferta de 1 millón de vivienda pública para renta**. Además, el gobierno central creó el Programa Nacional de Renta de Vivienda y el Programa de Vivienda Bogeumjari para asegurar la estabilidad en la compra y renta de vivienda de hogares de bajos ingresos. Este último programa está orientado a consolidar varias iniciativas y programas de vivienda social que toman en cuenta el ingreso, los criterios de elegibilidad de los hogares beneficiarios y la suscripción al programa a través de un registro en línea.

En el marco de la **Hoja de Ruta de Bienestar para la Vivienda**, el gobierno buscó diversificar los esquemas de apoyo a través de la compra de vivienda para renta, (vivienda propiedad del Estado), junto con mecanismos como los **Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (REITs por sus siglas en inglés)** en los que ya participa; desarrollo de complejos habitacionales que incluyan equipamiento social y proyectos de renovación urbana.

Esto ha permitido integrar una política permanente de oferta de vivienda, proveer el respaldo de distintos actores para vivienda considerando el nivel de ingreso de las familias y ajustar desbalances y lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda. Sin embargo, a esta política se le critica de no cubrir a muchos sectores sociales pobres que no

logran la asequibilidad de la vivienda debido a un panorama sombrío de sus finanzas. Otra de las críticas es que está muy enfocado a la oferta de vivienda nueva, cuando debería focalizar sus esfuerzos en ofrecer financiamiento barato para el mejoramiento de la vivienda existente; expandir el financiamiento a primeros compradores y profundizar en programas de hipotecas y bonos para vivienda. (Jin, M.Y., 2011).

En este marco, recientemente, se diseñó el Programa “Vivienda Feliz” (Happy Housing), una política de apoyo a la compra y renta de vivienda a través de suelo público. Este Programa es operado y apoyado por el actual Ministerio de Suelo, Infraestructura y Transporte de Corea del Sur y ejecutado por la Corporación Coreana de Suelo y Vivienda. El programa está **orientado fundamentalmente a la población joven** (estudiantes de educación superior o recién graduados y recién casados). **Proporciona unidades de vivienda en renta bien localizadas en función de los centros de trabajo** y a precios accesibles; usualmente a un costo de entre el 60% y 80% de la renta del mercado. Entre 2013 y 2017 el gobierno de Corea del Sur otorgó apoyos de renta para 26,265 vivienda en las ciudades más importantes del país.

Este programa incluye la promulgación de una ley para institucionalizar la participación del sector privado en el mercado de vivienda en renta y proporciona un conjunto de garantías a préstamos hipotecarios, garantías en préstamos para ampliación, garantías para el otorgamiento de depósitos de arrendamiento, garantías para refinanciamientos, entre otras. Así, este programa constituye un esfuerzo importante del Gobierno de Corea del Sur para garantizar el principio de asequibilidad de una vivienda adecuada, así como contener los efectos del incremento de los precios del suelo y la vivienda en la población vulnerable (jóvenes y hogares de ingresos bajos). A través del Programa de “Vivienda Feliz”, el Gobierno de Corea del Sur impulsó en 2013 la creación de 7 distritos “Vivienda Feliz” en Seúl.

Tabla 2. Primeros proyectos sobre los que el Gobierno de Corea del Sur trabajó en el marco del Programa “Vivienda Feliz” (2013)

No.	Distrito	No. de unidades de vivienda
1	Mok 1-dong, Yangcheon District	2,800
2	Jamsil-dong, Songpa District	1,800
3	Garak-dong, Songpa District	1,600
4	Oryu-dong, Guro District	1,500
5	Gojan-dong, Danwon District (Ansan)	1,500
6	Namgajwa-dong, Seodaemun District	650
7	Gongneung-dong, Nowon District	200
	Total (Superficie de los 7 distritos: 489,000 m ²)	10,050

Fuente: Korean JoonaAng Daily (2013) Happy Housing for 7 Seoul areas. Disponible en: <https://koreajoongangdaily.joins.com/2013/05/20/economy/Happy-Housing-for-7-Seoul-areas/2971873.html>. Última consulta: 15 de noviembre de 2021

A pesar de los esfuerzos por contener el incremento de los precios de venta y renta de vivienda, este continuó por lo que, en el marco de la Hoja de Ruta de Bienestar para la Vivienda, se reconoció que la política de vivienda hasta entonces, adolecía de una falta de regulación del mercado privado de la vivienda, falta de oferta de vivienda para los jóvenes

y la población de la tercera edad, coordinación institucional y una gobernanza entre distintos niveles de gobierno débiles. La Hoja de Ruta estableció una serie de facilidades para tres grupos de población objetivo. (Véase Tabla 3)

Tabla 3. Población objetivo y ayudas en materia de vivienda en Corea del Sur a través de la Hoja de Ruta de Bienestar para la Vivienda (2017)

Población objetivo	Características de la asistencia en materia de vivienda
Población joven	<ul style="list-style-type: none"> Oferta de 300,000 unidades de vivienda durante 5 años Tasas de interés preferenciales y exención de impuestos
Recién casados	<ul style="list-style-type: none"> Oferta de 200,000 unidades de vivienda pública para renta incluyendo “Vivienda Feliz” Programa de respaldo financiero a la medida, tasas de interés preferenciales en préstamos.
Personas de la tercera edad	<ul style="list-style-type: none"> Oferta de 500,000 unidades de vivienda pública para renta Inducción a un esquema de pensión para renta de vivienda a través de la Corporación de Suelo y Vivienda de Corea del Sur, quien compra las viviendas de la población de la tercera edad y proporciona cuotas mensuales de manutención correspondientes al precio de la propiedad durante 10 a 20 años.
Hogares de ingresos bajos	<ul style="list-style-type: none"> Oferta de 410,000 viviendas públicas para renta destinada a hogares de bajos ingresos.

Fuente: IDB – KRIHS (2020)

Figura 4. Localización de los siete distritos con los que arrancó el Programa “Vivienda Feliz” del Gobierno de Corea del Sur, en la capital, Seúl. (2013)



Fuente: Korean JoonaAng Daily (2013) Happy Housing for 7 Seoul areas. Disponible en: <https://koreajoongangdaily.joins.com/2013/05/20/economy/Happy-Housing-for-7-Seoul-areas/2971873.html>. Última consulta: 15 de noviembre de 2021

En febrero de 2021, el Gobierno de Corea del Sur anunció la creación de 830,000 unidades más de vivienda en varias ciudades grandes del país hacia el 2025, pero en el marco de procesos de **renovación urbana**. Esta iniciativa se suma a las otras intervenciones y programas para jóvenes y población mayor. De esta iniciativa, destaca el papel que juegan las corporaciones públicas (la Corporación Coreana de Suelo y Vivienda y el gobierno local

de Seúl a través de la Corporación Comunidad y Vivienda de Seúl), junto con desarrolladores privados. Otra de las características de esta iniciativa es la flexibilización de la proporción de suelo para vivienda en áreas cercanas a estaciones del metro y zonas semi-industriales.⁶

Un aspecto relevante pero poco abordado en otros casos revisados sobre buenas prácticas es la creación de oferta de vivienda en zonas con cobertura de transporte público y la creación de una Hoja de Ruta para conectar el sistema de transporte público en las nuevas áreas suburbanas que van a acoger esta nueva oferta de vivienda, incluyendo el tren de alta velocidad GTX

El modelo de creación de una oferta de vivienda asequible de Corea del Sur está caracterizado por la existencia de empresas del estado muy activas que participan como actores principales en el diseño e implementación de una política nacional de vivienda social, desde la selección de los sitios, su desarrollo, el financiamiento, la construcción y la asignación de créditos, subsidios y apoyos para adquirir o rentar vivienda. Los desarrolladores privados participan en la construcción, en particular en proyectos de vivienda en renta para jóvenes, mayores y recién casados y están sujetos a incentivos fiscales que les facilite la construcción y les asegure un modelo financiero que les resulte rentable; así como a normas que los obligan a aportar un porcentaje del stock de vivienda para vivienda social asequible.

⁶ Han-na, Park (2021) South Korea to add 830,000 housing units by 2025. En TheKorea Herald. 4 de febrero de 2021. Disponible en: <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20210204000916>. Última consulta: 15 de noviembre de 2021

3. Criterios de identificación de zonas de intervención en cada caso revisado

Las experiencias expuestas proporcionan elementos para identificar los criterios utilizados para la definición de las zonas de intervención. En algunas experiencias es muy claro como en el caso de París o Burdeos, ambos asociados a la renovación de zonas industriales en desuso. En el caso de Montevideo y Seúl es menos claro, pues la información disponible no hace tan explícito los criterios de identificación para la delimitación de zonas de intervención, sino que ponen énfasis en la gestión de la demanda de vivienda asequible; aunque Montevideo en particular sí consideró la renovación de la Ciudad Vieja como un factor importante en la definición de predios para la construcción de viviendas en cooperativas. En contraste, el caso coreano da cuenta de la búsqueda de terrenos públicos (originalmente en la periferia de Seúl y actualmente en polígonos con presencia de zonas industriales abandonadas).

De la revisión de cada caso, fue posible identificar 13 criterios que los gobiernos de las ciudades toman en cuenta para la identificación de zonas de intervención. Dichos criterios son comunes a todos los casos, pero son utilizados de manera diferenciada, es decir, poniendo énfasis más en algunos criterios y menos en otros.

Es importante señalar estos criterios están relacionados entre sí, por lo que no es posible aislarlos de manera absoluta, sino que forman parte de un mismo fenómeno; pero que, para efectos metodológicos y de lograr una identificación más franca entre unos y otros, se exponen como si se trataran de criterios independientes. Estos 13 criterios son:

3.1. Zonas urbanas deterioradas

Uno de los criterios comunes en la delimitación de un territorio a ser intervenido es la existencia de zonas deterioradas, es decir, zonas que simultáneamente tienen una falta de mantenimiento en la infraestructura urbana básica como banquetas, alumbrado, suministro de agua potable, alcantarillado; inmuebles semiabandonados o en desuso a pesar de tener un propietario, falta de mantenimiento en jardines y espacios verdes o ausencia de estos, entre muchos otros atributos del entorno urbano.

Este criterio es tomado en cuenta, en particular en el caso de Burdeos, ciudad cuyo centro histórico tuvo un proceso de declive importante, un despoblamiento derivado del proceso de suburbanización y el abandono de las actividades económicas que antes había en el puerto. En el caso de Rive Gauche, este criterio es menos tomado en cuenta, pues las condiciones de precariedad y abandono del entorno urbano no fueron tan dramáticas como el caso de Burdeos, por lo que la Ciudad de París, junto con autoridades nacionales, pudieron centrar su atención en otras estrategias habitacionales y de renovación urbana.

Puede decirse lo mismo del caso de Montevideo, donde no hay una delimitación como tal de una zona de intervención con una estrategia específica, sino que las intervenciones son puntuales en predios específicos para edificar vivienda asequible a través de las cooperativas de vivienda.

Quizás el caso más contrastante será Seúl, cuyo gobierno no cuenta realmente con una política de renovación de zonas urbanas deterioradas, pues su estrategia de lograr vivienda asequible está más asociada a la apertura de nuevos frentes de vivienda e inmobiliarios, sobre todo en la periferia de la ciudad, en terrenos públicos vacíos. Es hasta muy reciente cuando ya se vislumbra una estrategia específica para la revitalización de zonas industriales en desuso.

3.2. Zonas industriales en desuso

Como en el criterio anterior (zonas urbanas deterioradas), en este caso también es Burdeos la ciudad que construyó una estrategia específica para revitalizar la antigua zona industrial asociada a la actividad portuaria. En el caso de Rive Gauche, se incluyó en la zona a las antiguas fábricas de harina (les Grands Moulins de Paris) cuyas actividades fueron suspendidas en 1996 luego de 75 años de funcionamiento y cuyo edificio principal alberga actualmente la administración central de la Universidad de Paris VII luego de un proceso de renovación.

Para el caso de Montevideo, si bien existe un Plan de Renovación de la Ciudad Vieja, no está enfocado específicamente para una recuperación de instalaciones industriales, sino para conciliar las antiguas instalaciones portuarias con una renovación en toda la infraestructura urbana, espacios públicos, movilidad, etc. donde la vivienda (las cooperativas) ocupan uno de tantos temas estratégicos a ser considerados. En lo que respecta a Seúl, no es sino hasta 2021 que el gobierno central anuncia la puesta en marcha de un plan para construir 830,000 viviendas en zonas en las que se busca una renovación urbana, pero no para la reconversión industrial específicamente.

3.3. Zonas con rezagos o índices de pobreza y marginación altos

Tanto en el caso de Rive Gauche como en el Centro Histórico de Burdeos, los índices de pobreza y marginación jugaron un rol relevante en la delimitación de las zonas a ser intervenidas, así como en las estrategias de intervención para lograr vivienda asequible a partir de la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana, que los obligaba a asegurar un 25% de vivienda social respecto al stock total de viviendas. En el caso de Montevideo, el mecanismo de las cooperativas de vivienda están precisamente enfocadas a abatir el rezago habitacional para un segmento de población con índices de pobreza y marginación altos, por lo que en Montevideo es donde es posible identificar la consideración de este criterio en sus acciones territoriales.

3.4. Zonas que cuentan con cobertura en transporte

Respecto a este criterio, el mismo fue tomado en cuenta en Burdeos y Seúl. En el primero al considerar como una de las condiciones para habilitar la apertura de nuevos frentes de vivienda en suelo vacante (naves industriales semiabandonadas), ser accesible por transporte público. Una condición similar se definió para el caso de los nuevos desarrollos habitacionales mixtos en Seúl, es decir, se definieron en zonas en la periferia de la zona metropolitana de Seúl que ya cuentan con una red de transporte masivo.

En contraste, este criterio no parece ser aplicado en Rive Gauche, acaso porque ya cuenta con una red suficientemente densa de transporte público (metro, bus, ciclovías, tren suburbano, etc.); mientras que en Montevideo, no se toma en cuenta para ampliar la oferta de transporte, sino para mejorar las condiciones de la oferta actual a través de la intervención en el espacio público (banquetas, ciclovías, etc.).

3.5. Zonas con rezagos en transporte para ampliarlo y mejorar su conectividad

En contraste al caso anterior en el que se delimitan territorios de intervención en zonas que disponen de infraestructura de comunicaciones y transporte, en el caso de Burdeos y Seúl, la decisión para delimitar e intervenir un espacio (para la construcción de vivienda asequible) iba acompañada de una estrategia para ampliar o mejorar su conectividad. Esto se ve identificó en particular en Seúl, donde se elaboró una Hoja de Ruta para conectar el sistema de transporte público (incluido el tren de alta velocidad GRX) con las nuevas áreas suburbanas donde se tenía contemplado generar nueva oferta de vivienda.

3.6. Zonas con altos índices de desempleo

Este criterio es relevante únicamente en los casos de Burdeos y Rive Gauche, pues la delimitación de las áreas de intervención de estrategias de renovación urbana sí incluyó zonas con concentración de índices de desempleo alto. No así para Montevideo y Seúl, aquel considerando sobre todo atender ante todo el acceso a una vivienda adecuada sin tomar en cuenta la situación laboral de quienes integran la cooperativa; éste teniendo como prioridad atender la demanda de vivienda ante el intenso proceso de industrialización y migración hacia las ciudades y luego, contener la elevación de los precios de la vivienda a través de medidas normativas (zonificación incluyente) y ampliando los mecanismos de oferta de vivienda para incluir la vivienda social en renta.

3.7. Zonas con concentración de empleo

En línea con el caso de Seúl comentado en el punto anterior, esa ciudad de hecho consideró la selección de zonas de intervención en lugares que ya contaran con una oferta importante de empleo en el marco del Programa “Vivienda Feliz”. Como se comentó, dicho programa está orientado a jóvenes estudiantes de educación superior, o recién graduados, o recién casados, para proporcionar unidades de vivienda en renta cerca de centros de trabajo. Esto supone que en dichas zonas puede llegar a existir un déficit de vivienda.

No es así para el resto de los casos revisados, donde el criterio de generar vivienda asequible (en venta o renta) en zonas con concentración de empleo no aplicó, sino en generar vivienda asequible donde existía déficit de vivienda o concentración de población en pobreza o desempleo. El enfoque en este sentido es totalmente diferente de los casos de Rive Gauche, Burdeos y Montevideo, respecto a Seúl. Probablemente esta diferencia radica en que, en el caso de Seúl, el proceso de urbanización y poblamiento en ciudades de recién construcción aun no acumulan (y quizás no lo hagan) población en condiciones de desempleo o subempleo. El problema principal es el acceso a la vivienda y contener los precios de las mismas o mitigarlo a través de los programas de gobierno señalados.

3.8. Zonas con déficit de vivienda social

Si bien todos los casos revisados toman en cuenta este criterio, es particularmente relevante en Montevideo y Burdeos. El motivo en el caso de Montevideo es que el Programa de Vivienda en Cooperativas está diseñado específicamente para generar una oferta de vivienda social a través de la figura de cooperativa. En principio, de acuerdo con la información consultada del caso, la localización no es necesariamente relevante, es decir, no se busca generar vivienda en cooperativa en una localización en específico, sino generar dicha oferta en predios o fincas que por sus condiciones de abandono o desuso, puedan ser adquiridas por la cooperativa y edificar en ellas, vivienda asequible.

En el caso de Burdeos, era natural que la ciudad delimitara el Centro Histórico como zona de intervención, pues era justamente ahí donde se acumularon los mayores rezagos en materia de vivienda luego del proceso de vaciamiento o emigración de la población hacia la periferia. El parque habitacional que quedó se volvió obsoleto, insalubre, con problemas en instalaciones hidráulicas y sanitarias, edificios y bodegas en semiabandono; y quienes terminaron ocupándolas, lo hicieron en condiciones de hacinamiento.

Como Burdeos, el caso de la Rive Gauche de París estuvo sujeta, además, a la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana que obligaba a los municipios a asegurar una oferta de vivienda social que abarcara primero el 20% y luego el 25% del parque habitacional so pena de hacerse acreedor a una multa por parte del Estado. Esto permitió que en la Rive Gauche se generara una oferta de vivienda social para adquisición y para renta.

Finalmente, el caso de Seúl es menos clara la consideración de este criterio, pues la oferta de vivienda social tanto en renta como en venta, se generó en zonas de nuevo desarrollo donde no puede hablarse de la existencia de un déficit de este segmento de vivienda, simplemente porque no había vivienda. Sin embargo, sí se reconoce que parte de los distintos programas de vivienda, en particular el último llamado “Vivienda Feliz”, incluyera incentivos y normas muy claras para generar una oferta de vivienda social, tanto para renta como para compra.

En síntesis, el déficit de vivienda social como criterio para decidir intervenir un espacio en la ciudad, resultó ser el más relevante de todos los criterios identificados.

3.9. Zonas con disponibilidad de suelo público

Este criterio es sobre todo relevante para los casos de Rive Gauche y Seúl, pues en ambos, buena parte de las intervenciones inmobiliarias en general, y en vivienda en particular, se hicieron sobre suelo público, ya sea porque la empresa semipública contó con los recursos suficientes y las atribuciones para adquirir suelo y propiedades de la zona delimitada (caso de Rive Gauche), ya sea porque el suelo sobre el cuál se edificaron viviendas y todo el equipamiento y la infraestructura que la acompañan, era de propiedad original del Estado (caso de Corea del Sur).

3.10. Zonas con posibilidad de comprar terrenos privados (factibilidad jurídica)

En este caso, el criterio se cumple para los casos de Rive Gauche, pues como se comentó, la empresa que se creó *ex – profeso* para gestionar todo el proyecto (SEMAPA) fue la encargada de negociar la compra de los terrenos que eran de interés del proyecto, por lo que sí hay plenas posibilidades de adquirir terrenos privados.

El caso de Montevideo funciona de hecho a través de la adquisición de terrenos privados. Es parte de la fórmula, pues a través de la compra de los mismos, el Gobierno tanto de la Intendencia de Montevideo como el MVOTMA otorgan los permisos necesarios para la edificación luego de que cada Cooperativa compra y edifica el predio. Vale la pena señalar el “Proyecto Fincas Abandonadas” que aplica la Intendencia de Montevideo, orientado a la adquisición de predios o fincas de propiedad privada, pero con ciertas características físicas (abandono, deterioro, falta de mantenimiento), financieras (con adeudos, hipotecas vencidas, etc.) y jurídicas que la hacen susceptible de ser adquiridas por la Intendencia y destinadas a vivienda social en primer lugar, o bien, a otros usos culturales o recreativos que contribuyan a fortalecer el tejido barrial. (Intendencia de Montevideo, 2019)

3.11. Zonas con pérdida de población

De este criterio, la ciudad que parece tomarlo más en cuenta es Burdeos. En la documentación consultada se da cuenta de una pérdida de población del Centro Histórico de hasta el 40% entre 1940 y 1990 asociado a un proceso de suburbanización de hogares que salieron de dicha zona y a una falta de mantenimiento de la infraestructura urbana en general que degradaron parte del parque inmobiliario que cayó en el abandono o desuso.

Montevideo es otra de las ciudades que refiere un abandono de la Ciudad Vieja, aunque la magnitud es menor al señalar una tasa de entre -1.5 por cada mil entre 2004 y 2011 y una tendencia de -0.72 por cada mil desde 2011 a la fecha. Para contrarrestar esta tendencia, la Alcaldía implementa actualmente el “Proyecto Fincas Abandonadas” para acrecentar el inventario de inmuebles y de suelo disponible y destinarlo, ya sea a equipamiento público,

cultural o recreativo, o bien al sistema de cooperativas de vivienda. (Intendencia de Montevideo, 2019)

En el caso de la Rive Gauche y Seúl no se identifica la consideración de este criterio, pues no parece haber existido un problema de abandono o despoblamiento, sino de desequilibrio territorial (sobre todo en París), y de déficit de vivienda social.

3.12. Zonas con patrimonio urbano - arquitectónico a conservar o recuperar

De los cuatro casos revisados, el que más énfasis pone en la recuperación del patrimonio histórico como un criterio en la delimitación e intervención de un territorio es Burdeos. Tal como se reconoce en la reseña, la intervención sobre el Centro Histórico de Burdeos consideró tanto la recuperación de sectores económicos específicos (comercio y servicios esencialmente) como la conservación y rescate del patrimonio histórico, arquitectónico, religioso, deportivo, educativo, vernáculo e incluso su patrimonio verde. Este criterio le valió ser nombrada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 2017.

Ello no significa que no haya sido tomado en cuenta en las otras tres ciudades, sobre todo París y Montevideo; pues ambas disponen de un parque inmobiliario histórico notable, pero no fue uno de los ejes estratégicos de la política o programa de intervención, como sí fue el caso en Burdeos.

3.13. Zonas con patrimonio natural a conservar (bosques urbanos, parques)

En este caso, destaca Burdeos una vez más, pues parte del eje de conservación del patrimonio, incluye el patrimonio natural de la ciudad, es decir, la recuperación de parques, jardines y áreas verdes. En París existen intervenciones muy importantes de recuperación de grandes parques urbanos como el Parque Citroën o el Parque de Bercy (este último frente al perímetro que delimita la Rive Gauche y que contribuye a la revitalización y conservación del patrimonio natural de la zona), pero que no forman parte de plan de revitalización de la Rive Gauche.

3.14. Lecciones para el Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente

Los cuatro casos revisados ofrecen lecciones interesantes que pueden ser capitalizadas para el caso de la Ciudad de México y el Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente (PRUVI). Tanto en el PRUVI, como a través de en entrevista con funcionarios del IPDPCDMX se señalaron los siguientes criterios que tomó en cuenta el Gobierno de la Ciudad de México para delimitar las zonas en las que aplicará el programa⁷:

⁷ Entrevista realizada a miembros del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la CDMX el 12 de agosto de 2021.

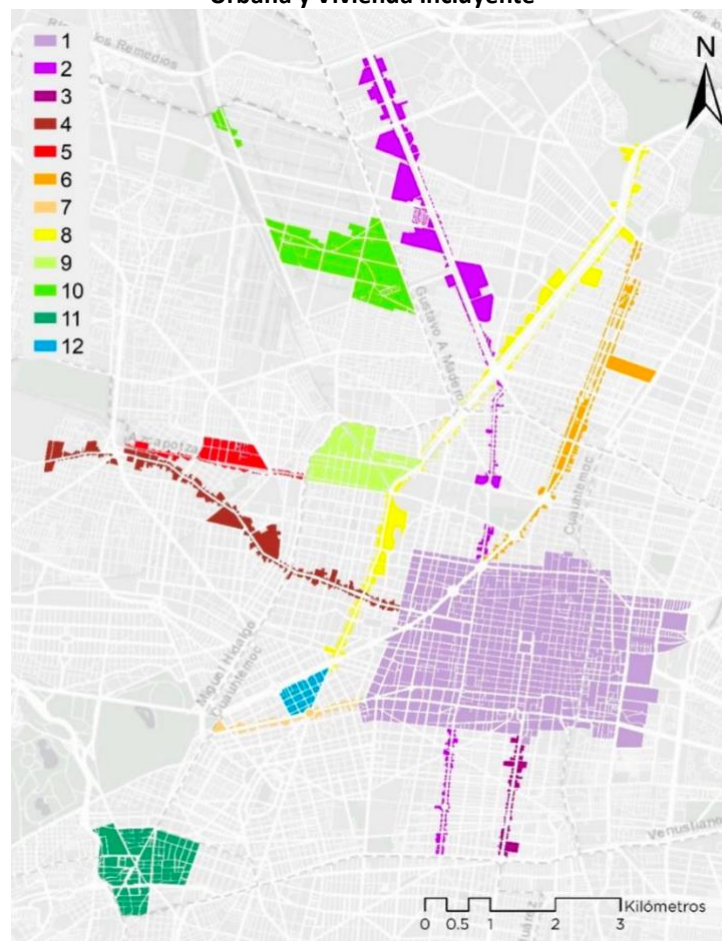
- **Equipamiento**, es decir, que la zona a ser intervenida disponga de equipamiento suficiente para ampliar la oferta de vivienda, en materia de educación, salud, abasto, deporte, recreación, etc.
- **Presencia de transporte masivo**, es decir, que cuente con cobertura de alguna de las redes de transporte masivo como Metrobus, Tranvía, Trolebus, Metro, Tranvia, Cablebus, etc.
- **Factibilidad hidráulica**, es decir, que cuente con la cobertura y presión hidráulica suficiente para poder acoger una oferta adicional de vivienda.
- **Subutilización de lotes**, es decir, que existe una oferta de predios vacantes susceptibles de ser aprovechados con proyectos de vivienda social, ya sea para venta o incluso para renta.

A partir de dichos criterios, el Gobierno de la CDMX a través del IPDP delimitó las siguientes zonas y corredores donde será aplicado el PRUVI (Véase Figura 5):

1. **Centro Histórico:** Los perímetros A y B del Centro Histórico de la Ciudad de México;
2. **Corredor Eje Central:** Los predios que tienen frente a la Avenida Eje Central Lázaro Cárdenas, desde Viaducto presidente Miguel Alemán hasta la calle Uranio;
3. **Corredor San Antonio Abad:** Los predios que tienen frente a la Avenida San Antonio Abad, desde Viaducto Río de la Piedad hasta Fray Servando Teresa de Mier;
4. **Corredor Hidalgo - México Tacuba:** Los predios con frente a la Avenida Hidalgo, Puente de Alvarado, Ribera de
4. **San Cosme y la Calzada México-Tacuba,** desde Eje 1 Poniente hasta la Calle Lago Siam. También las manzanas delimitadas por la calle Mar Mediterráneo y Calzada México-Tacuba entre Avenida Azcapotzalco, y Mar Baffin, así como las manzanas delimitadas por las calles de Golfo de Australia, Calzada Legaria, Lago Guija y Marina Nacional;
5. **Corredor Ferrocarriles Nacionales - Xochimanca:** Los predios con frente a la calle Crisantema entre la Avenida Río Consulado y eje 3 Norte de Camarones, los predios con frente a la calle de los Gallos entre calle Plan de Ayala y la calle Fausto Nieto, los predios con frente a F.F.C.C. Nacionales de México entre el eje 3 Norte de Camarones y la calle Azcapotzalco, así como la Colonia San Salvador Xochimanca;
6. **Corredor Reforma Norte:** Los predios con frente a la Avenida Paseo de la Reforma Norte, entre el Eje 1 Norte hasta Eje 2 norte (Manuel González), así como los predios con frente a las Calzadas de Guadalupe y de los Misterios;
7. **Corredor Chapultepec:** Los predios con frente a la Avenida Chapultepec, entre las calles de Lieja y eje 1 Poniente Balderas
8. **Corredor Insurgentes Norte:** Los predios con frente a la Avenida Insurgentes Norte, entre las Avenidas Paseo de la Reforma y Acueducto;
9. **Atlampa:** La Colonia Atlampa16;

10. **Vallejo I:** Los predios dentro de las siguientes colonias: Las salinas, Huautla de las Salinas, San Andrés de las Salinas, Santa Cruz de las Salinas y Coltongo; los predios delimitados por las calles Poniente 116, Norte 35, Poniente 122 y Norte 45; los predios con frente a Calzada Azcapotzalco-La villa desde Avenida Ceylán hasta la calle Norte 35; y los predios con frente a Avenida Ceylán entre la calle Poniente 146 y Avenida Maravillas; y las manzanas delimitadas por las calles Colombo, Emiliano Zapata, Avenida Maravillas y Avenida Ceylán;
11. **SAC Tacubaya:** La poligonal del Sistema de Actuación por Cooperación Tacubaya, y
12. **Zona Rosa:** Las manzanas delimitadas por las calles Paseo de la Reforma, Insurgentes Sur, Chapultepec y Florencia en la colonia Juárez.

Figura 5. Zonas y corredores de aplicación del Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente



Fuente: Elaboración propia a partir de IPDP (2021) y GOCDMX (2019)

A partir de los criterios considerados por el IPDP y de las características que se conocen de las zonas y corredores delimitados para la aplicación del PRUVI, es posible afirmar que algunos de los 13 criterios identificados en los casos internacionales, cuando menos 7 son tomados directa o indirectamente por el PRUVI. La Tabla 4 sintetiza el análisis desarrollado de los 4 casos de programas de regeneración urbana y vivienda incluyente, los criterios que

más fueron tomados en cuenta por cada uno y se contrasta con los criterios que fueron considerados en la delimitación de las zonas de intervención en el diseño del PRUVI.

Tabla 4. Síntesis de criterios considerados por caso para la delimitación de zonas de intervención y su consideración en el caso del PRUVI

Casos		Paris Rive Gauche	Burdeos (Centro Histórico)	Montevideo	Seul	Criterios semejantes considerados en el diseño del PRUVI
Criterios tomados en cuenta para seleccionar y delimitar zonas de intervención	1. Zonas urbanas deterioradas	2	3	2	1	✓
	2. Zonas industriales en desuso	3	3	1	2	✓
	3. Zonas rezagadas y con índices de pobreza y marginación altos	2	2	3	1	
	4. Zonas con cobertura en transporte	1	3	2	3	✓
	5. Zonas con rezagos en transporte para ampliarlo y mejorar su conectividad	1	3	1	3	
	6. Zonas con altos índices de desempleo (Desarrollo económico)	3	3	2	1	
	7. Zonas con concentración de empleo	1	1	1	3	✓
	8. Zonas con déficit de vivienda social	3	3	3	2	✓
	9. Zonas con disponibilidad de suelo público	3	2	1	3	
	10. Zonas con posibilidad de comprar terrenos privados (Factibilidad jurídica)	3	2	3	1	
	11. Zonas con pérdida de población	1	3	2	1	✓
	12. Zonas con patrimonio urbano - arquitectónico a conservar o recuperar	2	3	2	1	✓
	13. Zonas con patrimonio natural a conservar (bosques urbanos, parques)	1	2	1	1	

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión y documentación de casos y de la revisión del PRUVI.

Nota: 1 = consideración poco importante; 2 = consideración importante; 3 = consideración muy importante

A partir de las características físicas y socioeconómicas de las 12 zonas y corredores seleccionados por el Gobierno de la CDMX, es posible concluir que dichas zonas y corredores cuentan, cuando menos parcialmente, con zonas deterioradas o en desuso, tanto habitacionales como comerciales, de servicios e industriales. Al estar localizadas en la zona céntrica de la Ciudad de México, dispone de una buena cobertura en transporte público; sin embargo, su centralidad hace prohibitiva la oferta de vivienda actual por virtud de los precios del suelo, por lo que el PRUVI es una forma de contener este fenómeno a través de medidas normativas (como que sólo sean elegibles proyectos que aseguren un mínimo de 30% de viviendas) e incentivos fiscales (simplificación en el otorgamiento de permisos y licencias y beneficios fiscales).

El PRUVI también es sensible al criterio de la pérdida de población al delimitar zonas como el Centro Histórico, que ha perdido población desde hace décadas; así como al criterio de

conservar o recuperar el patrimonio urbano – arquitectónico, no solo por haber incluido al Centro Histórico y otras zonas y corredores con un parque inmobiliario con declaratorias de patrimonio histórico, sino por que exige que se cumpla con la Norma de Actuación 4 referente a las Áreas de Conservación Patrimonial y contar con el visto bueno del proyecto de vivienda por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y de Patrimonio Cultural de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México.

Si bien el PRUVI considera (directa o indirectamente) 7 de los 13 criterios identificados en los casos internacionales reseñados, existe aun algunos criterios que no toma en cuenta y cuya consideración podrían no sólo delimitar territorios de actuación donde sea posible lograr un mayor impacto, sino articular la política de vivienda de la CDMX con otras políticas, estrategias y acciones de otros sectores para mejorar el entorno urbano, impulsar una política de desarrollo económico, innovación y competitividad, abatir la pobreza, prevenir la especulación y recuperar predios abandonados para generar una reserva de suelo público y mejorar las condiciones ambientales de la ciudad central. Estos 7 criterios que podrían enriquecer el PRUVI son:

- Zonas rezagadas y con índices de pobreza y marginación altos
- Zonas con rezagos en transporte para ampliarlo y mejorar su conectividad
- Zonas con altos índices de desempleo (desarrollo económico)
- Zonas con disponibilidad de suelo público
- Zonas con concentración de empleo
- Zonas con posibilidad de comprar terrenos privados (factibilidad jurídica y combate a la especulación)
- Zonas con patrimonio natural a conservar (bosques urbanos, parques, arbolado urbano, mejoramiento de las condiciones naturales de la ciudad).

4. Análisis del ciclo de vida de los programas de vivienda inclusiva

Para la definición del ciclo de vida de los programas de vivienda inclusiva revisados, es necesario considerar que los cuatro casos son diferentes y no tienen un ciclo de vida común. Cada uno se diseñó de acuerdo a un problema identificado de acuerdo a su propio contexto. Otro aspecto a tener en cuenta es lo que se entiende por “ciclo de vida”. En este documento, se estará entendiendo como ciclo de vida de un programa de vivienda inclusiva, como un proceso que va desde la identificación de un problema público asociado al acceso a la vivienda, el diseño de una política o estrategia para resolverlo, la implementación en el territorio de dicha política o estrategia y finalmente la construcción de la vivienda y su asignación a un beneficiario.

4.1. Dos ingredientes fundamentales en el ciclo de vida de la vivienda inclusiva: Marco jurídico e institucional y marco de planeación

Al revisar los 4 casos reseñados, es posible identificar dos puntos en común que constituyen la base o plataforma a partir de la cuál “fluye” el ciclo de vida de la vivienda inclusiva en cualquier de los cuatro casos. El primero de ellos es el **marco jurídico e institucional** que respalda una política de vivienda asequible y que es funcional, coherente y legítimo (es decir, en cuyo diseño participaron varios actores clave incluyendo la sociedad civil); el segundo punto en común es un **marco de planeación** que acompaña la operación de una política de vivienda asequible y que le permite articularse con procesos más ambiciosos de regeneración urbana, desarrollo económico, recuperación del patrimonio urbano – arquitectónico de un barrio o zona de una ciudad, o combate a la pobreza y precariedad habitacional.

4.1.1. Marco jurídico e institucional

Respecto al marco jurídico e institucional, existen tres elementos que funcionan como un sistema de gobernanza que parece funcionar bien en los cuatro casos revisados. En primer lugar, **instituciones de financiamiento sólidas que innovan y se asocian con el sector privado**. Desde lo elemental que es contar con un banco hipotecario capaz de evolucionar de acuerdo con las necesidades de la demanda (caso de Corea del Sur con la creación de su banca hipotecaria) o de adaptarse a la necesidad de crear una oferta asequible que cubra las necesidades de la demanda (caso de Montevideo con las cooperativas de vivienda); hasta la creación de corporaciones público – privadas para la gestión de proyectos de regeneración urbana donde la construcción de vivienda asequible juega un papel fundamental (caso Paris Rive Gauche y Burdeos), o bien para la construcción de vivienda nueva destinada a renta social en suelo público (Caso de Corea del Sur).

En segundo lugar, **un marco jurídico adecuado** que no sólo consagra el derecho a una vivienda adecuada desde una perspectiva de derechos humanos, sino que éste genera las condiciones para que dicho derecho sea efectivamente ejercido a través de regular la oferta

para asegurar una zonificación incluyente u oferta de suelo incluyente (el “garrote”), o bien, otorgar incentivos económicos y fiscales a desarrolladores para que construyan vivienda social incluyente (la “zanahoria”). Destacan los casos de Montevideo y Corea del Sur, aunque los 4 cumplen con esta característica.

Finalmente, en tercer lugar se encuentran las **instituciones de planeación que supervisan y acuerdan con actores clave** para el diseño e instrumentación de una política de vivienda asequible, ya sea figuras de coordinación interinstitucional (Consejos, Asambleas, Comités) como el caso de Rive Gauche y Burdeos; o figuras de planeación adscritas al gobierno local o nacional, pero con la ventaja de operar bajo un marco institucional donde las responsabilidades y atribuciones son claras.

4.1.2. Marco de planeación

Respecto al marco de planeación, otra de las características comunes encontradas en los cuatro casos son, en primer lugar, una **intensa participación ciudadana**. Quizás el caso menos visible es Corea del Sur, pero en el caso de Paris Rive Gauche, Burdeos y Montevideo, la constante es una participación ciudadana casi desde el inicio de los procesos de planeación y renovación, incluso en la construcción de la vivienda en el caso de Montevideo. En los casos franceses, se desarrollaron planes que fueron el resultado de un proceso de planeación participativa cuyo resultado fue una carta urbana a la que todos debían ceñirse y que dicha carta urbana es considerada como un “contrato” de cumplimiento obligatorio.

En segundo lugar, se identificó que existe una **intensa divulgación y socialización entre actores clave** que participan en el proceso de planeación y construcción, sobre el derecho a la vivienda adecuada, desde los constructores, hasta notarios, propietarios del suelo y empresas que participan en el proceso de planeación y ejecución del proyecto o plan de renovación urbana.

Por último, otro de los aspectos que llaman la atención de los cuatro casos revisados es la existencia de un **plan de intervención en un área delimitada a partir de ciertos criterios con una visión de largo plazo**. Detrás de la delimitación, no solo existe la intención de construir vivienda incluyente, sino de desarrollar un instrumento de planeación de largo plazo en el al que concurren sectores como agua, transporte y movilidad, medio ambiente, desarrollo económico e innovación y desde luego, la construcción de vivienda asequible.

4.2. *Ciclo de vida de los programas de vivienda incluyente*

A partir de estos componentes identificados claramente en todos los casos estudiados (un marco jurídico-institucional propicio y un marco de planeación efectivo), en este apartado tratamos de restituir el ciclo de vida de cada uno de los modelos estudiados a partir de fases específicas en común y que parecen ser los elementos clave del ciclo de vida de una política de vivienda inclusiva, cuando menos en los casos francés (caso europeo), sudcoreano (caso asiático) y uruguayo (caso latinoamericano). Estas fases son las siguientes:

4.2.1. Fase 1. Identificación de un área de la ciudad con problemas estructurales

Una política de vivienda asequible no puede prescindir de un enfoque territorial. Se implementa sobre todo en aquellos sitios o áreas de la ciudad que, en principio, adolecen de los mayores rezagos en materia de vivienda o en donde mayores dificultades tiene la población para poder acceder a una vivienda adecuada. En ese sentido, la primer fase que es posible identificar es la delimitación de un área de la ciudad que presenta rezagos en materia de vivienda.

Los casos revisados, sin embargo, tienen en común que la política de vivienda asequible se articula a una política pública para atender un problema estructural complejo: diferencias socioespaciales al interior del área urbana, despoblamiento de un área o centro histórico, el abandono de la base económica y el surgimiento de predios abandonados o en desuso, patrimonio urbano – arquitectónico en proceso de degradación y que es necesario preservar, etc.; y desde luego la existencia de un déficit de vivienda o rezagos habitacionales del algún tipo. Estas parecen ser características propias de ciudades con un patrimonio urbano – arquitectónico e histórico importante, como Paris Rive Gauche, Burdeos y Montevideo.

Para el caso de Corea del Sur, debe señalarse que Seul es una ciudad relativamente nueva (cuyo patrimonio fue destruido parcialmente por los japoneses), por lo que la delimitación de un área de la ciudad para la construcción de vivienda asequible obedece más al proceso de industrialización que tuvo como consecuencia un incremento en la demanda de vivienda asequible. Una manera de satisfacer esta demanda fue la delimitación de *New Towns* en la periferia de Seul donde las restricciones de edificación por motivos de preservación patrimonial no existen o suelen ser muy laxos.

4.2.2. Fase 2. Elaboración de programas de intervención en el territorio articulados con otros instrumentos de planeación y política territorial

En el caso francés y uruguayo, es muy claro que las acciones de vivienda estuvieron enmarcadas en instrumentos de planeación: un Plan Local de Urbanismo o un Plan de Desplazamientos Urbanos (caso Paris Rive Gauche y Burdeos), o el Plan de Revitalización de Ciudad Vieja de Montevideo. Además de un marco de planeación respaldado por instrumentos de planeación con vigencia legal, el otro elemento que debe ser considerado es un análisis e identificación de leyes y normas que inciden tanto en la aplicación del plan como en la efectividad de cualquier iniciativa que se derive del plan en términos de asegurar una oferta de vivienda asequible, ya sea a través de la zonificación incluyente, o bien, a través de normas a las que deben sujetarse los desarrolladores (el “garrote”) o incentivos de los que pueden disponer para mitigar la carga financiera que representa generar una oferta de vivienda asequible (la “zanahoria”).

En el caso francés se llega incluso más allá de una zonificación incluyente gracias al decreto que creó la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana para asegurar que los municipios

generen una oferta de vivienda asequible que represente cuando menos el 25% de su parque habitacional, so pena de retenérselos parte de sus transferencias presupuestales, lo que ha inducido a que muchos municipios construyan vivienda social, aún los más recalcitrantes.⁸

En el caso de Montevideo, se identifica claramente el Programa de Revitalización de Ciudad Vieja y el Proyecto de Fincas Abandonadas que constituyen una mancuerna efectiva para generar un mecanismo de vivienda incluyente y al mismo tiempo recuperar la vitalidad y de un espacio degradado como la Ciudad Vieja. Aunque ambos programas cuentan con el respaldo de otros instrumentos y mecanismos financieros como el Plan Nacional de Vivienda, el Fondo Hipotecario y el modelo de cooperativas de vivienda, muy difundidas en todo el país y de particular interés en Montevideo.

Esta segunda fase para el caso de Corea del Sur es diferente a las anteriores, pues luego de haber delimitado New Towns, moviliza instrumentos jurídico – normativos, financieros, regulatorios e incentivos para diseñar una política efectiva de vivienda asequible que atienda y responda a los problemas estructurales identificados en la fase 1. El resultado de este proceso es la creación de instituciones modernas y muy eficientes en la construcción de vivienda asequible en renta en suelo público, tales como la Corporación Nacional de Vivienda, la Corporación de Desarrollo de Suelo de Corea, la Banco Hipotecario de Corea; además de la promulgación de la Ley para la Promoción y Construcción de Vivienda y la Ley para el Fomento al Desarrollo de Sitios para Vivienda Social.

4.2.3. Fase 3. Operación de programas de intervención a nivel urbano, económico y la construcción de vivienda

La siguiente fase es la implementación del programa elaborado en la fase previa, es decir, la intervención, mejoramiento y revitalización de calles, espacio público, arbolado urbano, movilidad, activación económica, y desde luego, acciones de vivienda asequible para destinarlas a la propiedad o a la renta social. Recuérdese que se trata de espacios que fueron originalmente delimitados por problemas estructurales de despoblamiento, abandono de la base económica, rezagos habitacionales acumulados, etc.

En esta fase participan actores clave cuya operación ya se encuentra estandarizada y operan de manera eficiente, ya sea en las licitaciones, en la gestión de todo el proyecto de renovación urbana y habitacional, en la supervisión de la construcción, en la venta de predios, en el acompañamiento de todo el proceso, etc.

En esta fase, la participación del sector privado en la Sociedades de Economía Mixta en el caso de Paris Rive Gauche y Burdeos es fundamental; lo mismo que el Comité de

⁸ Lérique, Florance (2021) *Les 20 ans de la loi Solidarité et Renouvellement urbain et la mixité sociale*. Disponible en: <https://politiquedulogement.com/2021/06/les-20-ans-de-la-loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-et-la-mixite-sociale/>. Última consulta. 3 de diciembre de 2021

Acompañamiento en el caso de Burdeos específicamente, así como la participación de la sociedad civil durante todo el proceso.

En el caso uruguayo, la operación del programa de vivienda asequible la ejecutan los mismos miembros de la cooperativa bajo los principios de ayuda mutua, autogestión y participación, con el acompañamiento de los Institutos de Asistencia Técnica en predios que cuentan con certificados de habitabilidad y edificabilidad emitidos por el MVOTMA. En el caso de Ciudad Vieja, la intervención en el espacio público la lleva a cabo la Intendencia de Montevideo quien puede contratar, mediante licitación pública, a empresas para la renovación del espacio público o la ampliación de la infraestructura urbana.

En el caso de Corea del Sur, en esta fase destacan la construcción de vivienda nueva en el marco de distintos instrumentos de política habitacional señalados previamente (Plan de 10 años, Hoja de Ruta “Dos millones de Viviendas”, Hoja de Ruta de Bienestar para la Vivienda y el actual Programa “Vivienda Feliz”). Debe destacarse el papel que juega la iniciativa privada en la construcción de vivienda social en suelo público y la creación de fideicomiso de inversión en bienes raíces como un medio para lograr un parque habitacional asequible suficiente que atienda la gran demanda de vivienda derivado del intenso proceso de industrialización por el que ha transitado Corea del Sur.

4.2.4. Fase 4. Construcción de vivienda y su asignación a beneficiarios

La última fase, como su nombre lo indica, consiste ya en la edificación de la vivienda y su asignación a los beneficiarios, de manera individual (caso Paris Rive Gauche, Burdeos y Seúl) o colectiva (caso Montevideo).

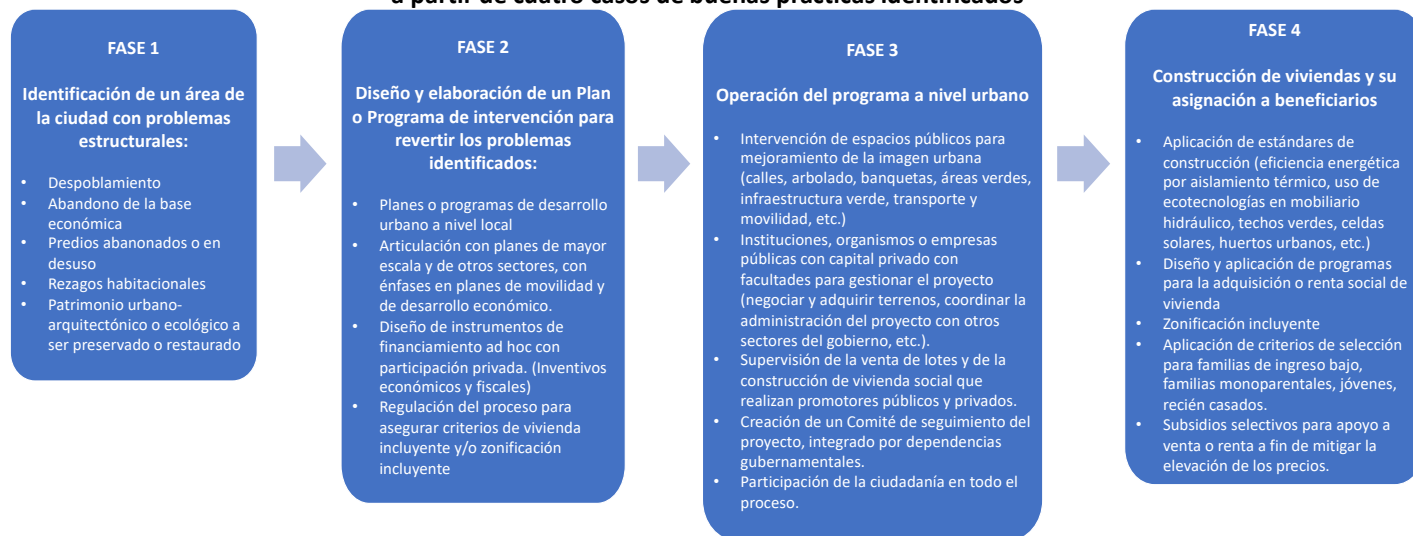
En ambos casos franceses, en esta fase aplican distintas normativas en el diseño y construcción de la vivienda en materia de eficiencia energética, aislamiento térmico, uso de ecotecnologías, techos verdes, celdas solares para la generación de energía limpia; incluso en algunos conjuntos habitacionales se considera la construcción de huertos urbanos. Dichos conjuntos habitacionales aplica además la zonificación incluyente por la obligación de cumplir con la cuota de vivienda social impuesta por la ley SRU. Asimismo, se aplican criterios sociales en la selección de familias para que éstas se encuentren en segmentos de bajos ingresos, familias monoparentales, jóvenes y recién casados. Finalmente, no solo hay programas para la adquisición o renta social de vivienda, sino que en Ayuntamiento de Burdeos otorga subsidios de entre 3000 y 6000 € según el tamaño de la familia.

En el caso de Montevideo, como se señaló, la construcción de la vivienda corre a cargo de los mismos beneficiarios, lo que permite abatir de manera notable los costos de construcción, materiales y mano de obra. El único criterio identificado para la adhesión a la cooperativa y obtener los beneficios de pertenecer a ella es ganar menos de 1,850 USD por hogar. La asignación al beneficiario para que adquiera la posesión de la vivienda (recuérdese que la propiedad es de la cooperativa), es la suscripción de un contrato de uso y goce de la vivienda entre el beneficiario y la cooperativa.

Finalmente, en el caso de Seúl, la construcción corre a cargo de empresas constructoras contratadas por el estado, aunque su proyecto está sujeto a los criterios de la zonificación incluyente y a asegurar un aporte de viviendas sujetas a renta social asequible; lo que se complementa con la aplicación de criterios de selección de hogares de ingresos bajos, familias monoparentales, jóvenes, y recién casados. A semejanza del Ayuntamiento de Burdeos, el Estado de Corea del Sur también otorga subsidios para mitigar los efectos del incremento en los precios de venta y renta de vivienda, además de el otorgamiento de préstamos hipotecarios a tasas preferenciales.

La Figura 6 integra en estas 4 fases los aspectos más destacables y comunes que fueron identificados en los 4 casos y que permiten trazar un vía, a través de la comparación con el caso del PRUVI, para su perfeccionamiento y ampliación a otros sectores de la Ciudad de México y, acaso, para mejorar los mecanismos de coordinación con otras dependencias federales (Organismos Nacionales de Vivienda) y del mismo Gobierno de la CDMX, empezado por el INVI, la Secretaría de Obras y Servicios, la Secretaría de Movilidad, la Secretaría de Medio Ambiente, entre otras.

Figura 6. Las 4 fases en el ciclo de vida de un programa de vivienda incluyente a partir de cuatro casos de buenas prácticas identificados



Fuente: Elaboración propia

Si bien se ha comentado previamente, vale la pena destacar que, salvo el caso de Corea del Sur, los otros tres casos tienen la particularidad de que los programas de vivienda social asequible forman parte de un programa más amplio donde confluyen otros programas de desarrollo urbano, movilidad, conservación patrimonial, reactivación económica, etc.

Por otro lado (y en este caso sí se incluye a Corea de Sur), los casos revisados cuentan con esquemas claros de financiamiento, con participación privada, específicamente para familias de bajos recursos o perfiles similares y apoyos hipotecarios con tasas

preferenciales, así como subsidios por parte de los gobiernos locales a los segmentos de población más necesitados.

Esos aspectos son probablemente los retos más importantes del PRUVI y del IPDP: i) la articulación del PRUVI con otros instrumentos de planeación; ii) la creación de mecanismos que permitan la participación del sector privado en condiciones que beneficio a todos (desarrolladores, Gobierno de la Ciudad de México y beneficiarios); y iii) articulación con mecanismos de financiamiento vigentes con los que cuentan los organismos nacionales de vivienda y el INVI a fin de adaptarlos a los objetivos y alcances del PRUVI y de las políticas urbanas y habitacionales de la Ciudad de México.

Bibliografía

- Banco Mundial (2020) ***Perspectivas de la Urbanización Mundial. Población Urbana. % del Total. 2020.*** Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>. Última consulta: 1 de septiembre de 2021
- CONAVI (2019) ***Programa Nacional de Vivienda 2019 -2024.*** Comisión Nacional de Vivienda. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. México, 78p.
- Gobierno de la Ciudad de México (2019) ***Programa General de Gobierno 2019 - 2024.*** México. 220p. Disponible en: https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan_Gob_2019-2024.pdf. Última consulta: 6 de septiembre de 2021
- GOCDMX (2019) ***Resolución de carácter general mediante la cual se exige totalmente el pago de las contribuciones que se indican, de conformidad con el Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019 – 2024.*** Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No. 241 Vigésima Primera Época. 13 de diciembre de 2019.
- Han-na, Park (2021) “South Korea to add 830,000 housing units by 2025”. En ***The Korea Herald***. 4 de febrero de 2021. Disponible en: <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20210204000916>. Última consulta: 15 de noviembre de 2021
- IDB – KRIHS (2020) ***Local Housing Solutions and Private Sector Involvement: Korean Experience for LAC Cities.*** Interamerican Development Bank. Korean Research Institute for Human Settlements. Corea del Sur. 221p.
- INEGI (2020) ***Encuesta Nacional de Vivienda. Presentación de Resultados.*** Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores. Sociedad Hipotecaria Federal. México. 31p
- Intendencia de Montevideo (2019) ***Proyecto Fincas Abandonadas. Hacia una política departamental de recuperación de inmuebles abandonados.*** Intendencia de Montevideo. Montevideo. 74p. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/proyectofincas20919web.pdf>. Última consulta: 23 de noviembre de 2021.
- IPDP (2021) ***Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020 – 2035.*** Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. Gobierno de la Ciudad de México. 546p.
- IPDP (2021a) ***Proyecto de Programa General de Desarrollo 2020 – 2040.*** Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. Gobierno de la Ciudad de México. 275p.
- Jean-François ARENES, Yann BERNARD, Baptiste BERTRAND, Bertrand BRET, Elodie CUENCA, Stéphanie JANKEL, Amélie NOURY, Olivier RICHARD, Amaranda SANCHEZ

- CASTRO, Enzo QUENESCOURT, Lucie LESCUDE-PLAA (2021). **Estrategias locales de vivienda, un camino hacia ciudades sostenibles, respetuosas con el medio ambiente e inclusivas**. Banco Interamericano de Desarrollo. Ville de Paris. Paris Habitat. Buenos Aires Ciudad. Paris. 88p.
- Jin, M.Y. (2011). “The Characteristics of Bogeumjari Housing Program and Direction of Future Housing Policy for Low-income Households without Home Ownership”. En **Journal of the Korean housing association**. The Korean Housing Association. <https://doi.org/10.6107/jkha.2011.22.2.021>
- Khokhar, Tariq y Kashiwase, Hrauna. (2015). **La población mundial en el futuro en cuatro gráficos**. Banco Mundial Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/la-poblacion-mundial-en-el-futuro-en-cuatro-graficos> . Última consulta: 1 de septiembre de 2021.
- Korean JoonaAng Daily (2013) **Happy Housing for 7 Seoul areas**. Disponible en: <https://koreajoongangdaily.joins.com/2013/05/20/economy/Happy-Housing-for-7-Seoul-areas/2971873.html>. Última consulta: 15 de noviembre de 2021
- Laruë-Charlus, Michèle (s.f.) **French Best Practices**. Conseil. Interamerican Development Bank. Vol. I. Estados Unidos. 24p.
- Lerique, Florance (2021) **Les 20 ans de la loi Solidarité et Renouvellement urbain et la mixité sociale**. Disponible en: <https://politiquedulogement.com/2021/06/les-20-ans-de-la-loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-et-la-mixite-sociale/> . Última consulta. 3 de diciembre de 2021
- SEMAPA (2021) **Paris Rive Gauche. Le projet urbain**. Disponible en: <http://www.parisrivegauche.com/Le-projet-urbain>. Última consulta: 6 de septiembre de 2021.
- Valenzuela, Katya (2018) **El cooperativismo de vivienda uruguayo: cinco décadas construyendo comunidades urbanas**. En Subversiones. Agencia Autónoma de Comunicación. Disponible en: <https://subversiones.org/archivos/132559>. Última consulta: 12 de octubre de 2021