



# LEY 2623



**PRODUCCIÓN Y  
ACCESO A LA VIVIENDA**



**PROPIEDAD COOPERATIVA  
SOLIDARIA**

**ALQUILER  
SOCIAL**



## Introducción



La actual administración heredó un gobierno de visión capitalista-neoliberal que abandonó la débil visión de Estado garantista de derechos, por una visión de Estado facilitadora del mercado y en nuestro caso, que es el de la vivienda, propulsora del mercado inmobiliario. Que pone como criterio principal el poder adquisitivo de las familias para acceder a derechos y que es precisamente uno de los elementos que excluye y separa.

Esta situación no es nueva. República Dominicana ha sufrido las embestidas de unos gobiernos que abandonaron la planificación territorial y urbana, impulsando negocios inmobiliarios, que muchas veces atentan contra áreas forestales y agrícolas de alta productividad, de zonas de captación de acuíferos y humedales, etc. Mientras que sectores interesados se han encargado de que perima en el Congreso Nacional, en cada Legislación, la propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial.

Cualquiera que se pasee por las principales ciudades de RD, percibirá que estamos en esa vía, conocida en América Latina, de proliferación de grandes torres, de producción de viviendas unifamiliares en forma masiva, extensiva y desarticulada del contexto urbano. Abriendo aún más la brecha entre las características y alcances de la producción capitalista de vivienda y la demanda social de vivienda y hábitat de las poblaciones urbanas y rurales empobrecidas.

Infraestructuras que traen consigo las protecciones suficientes para resistir la presión de un pueblo excluido y empobrecido que de ninguna manera tendrá acceso a los beneficios del mercado. Con lo cual, la brecha, entre quienes pueden y quienes no, es proporcional al grosor de las verjas que protegen las nuevas infraestructuras. Ciudades dentro de ciudades que separan “los unos” de “los otros”.

Se verifica en RD, esa gran paradoja de la que Enrique Ortiz habla en su libro *Producción Social de la Vivienda y el Hábitat* de tener a un mismo tiempo miles de viviendas vacías y miles de personas y de familias sin techo, sea por su imposibilidad de adquirirlas o de pagarlas o por su decisión de abandonarlas dada su mala calidad o su lejanía respecto a los lugares de trabajo y los equipamientos (Ortiz, 2012).



Ahora bien, los sectores inmobiliarios han sabido jugar el ajedrez del mercado. Tienen suficiente análisis para saber que los precios de las viviendas no le permitirán alcanzar a más población y nuevos territorios. Se han agenciado para que los programas sociales de viviendas, priorizados al inicio del nuevo gobierno, coloquen como protagonistas del sistema a los sectores inmobiliarios y al sector financiero, que se confabulan para que las familias “puedan” alcanzar los altos precios del mercado, pero que dejan endeudados por 20 o 25 años a familias que no tendrán garantías de mantener su vivienda y que, por sus esfuerzos de pagos, ponen en juego otros derechos.

Pero más triste aún es el impacto inmediato de esos programas, que buscan espacios urbanos para realizar sus proyectos inmobiliarios fordistas. Se trata de desalojos masivos y compulsivos de familias con arraigo y con infraestructuras propiciadas por los propios gobiernos, que quedan en las calles desamparadas, en estos momentos de pandemia, mientras que, por otro lado, irónica y draconianamente, se le decía “quédate en casa...” La exclusión es doble y gestada desde el Estado. De seguir esta trayectoria, se vislumbra, en una cara de la moneda, un panorama preferencial para aquellos que pueden participar en el mercado, que son pocos. Complementados por familias a las que llegarán estos programas, las cuales quedarán endeudadas, con poca posibilidad de avance.

Pero en la otra cara, la situación es más tétrica. La mayoría, del sector cuentapropista, los cuales no cumplen los requisitos para acceder a los programas, seguirán viviendo en situación de riesgo o en condiciones precarias, y otras, que pudieran ser muchas, serán sacadas de sus viviendas de forma violentas, las cuales se arrimarán donde familiares o vivirán en refugios improvisados e inseguros, aumentando exponencialmente el déficit habitacional.

La tendencia es clara, este gobierno va en camino de coronar lo recibido: 1) visión capitalista-neoliberal, 2) alta exclusión de la población en las tomas de decisiones, 3) una batería de programas enfocados en el mercado y no en derechos. En resumen, una serie de políticas dislocadas de las expectativas que tiene la población más empobrecida sobre la vivienda y su hábitat.



## ¿Cuál es el problema de la vivienda en RD?

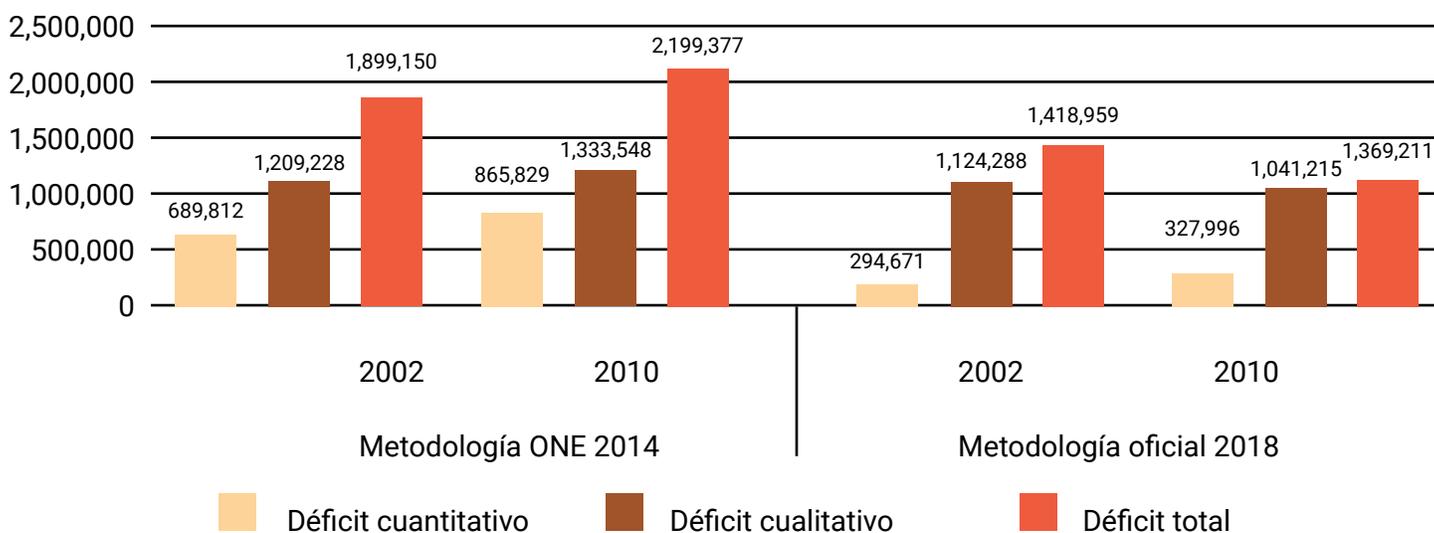
El problema de la vivienda en República Dominicana se ha caracterizado por los altos niveles de desatención sobre ese derecho. La evidencia muestra la persistencia de altos niveles de desigualdad originados en la forma en como se ha gestado la producción de viviendas en el país. El ejercicio histórico de una no política en materia de vivienda, ha producido un desequilibrio en la forma en cómo se comporta el hábitat para la población que tiene menos capacidad de pago y quienes residen en zonas alejadas de los grandes centros urbanos.

En el 2010 la Oficina Nacional de Estadística (ONE) en colaboración con el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) publicó la Metodología de Cálculo del Déficit Habitacional en República Dominicana, utilizando los datos del CNPV del año 2002. Para ese entonces el déficit habitacional

se calculó en 1.8 millones de unidades (ONE, 2010). En el 2014 se actualizó el informe utilizando los datos del IX CNPV del 2010. En ese entonces se estimó el déficit de 2.1 millones de unidades (equivalente al 82.6% del parque habitacional), de las cuales 1,333,548 presentaban un déficit cualitativo y 865,829 de déficit cuantitativo. Pero la nueva metodología en el 2018 situó el déficit habitacional con la misma data del IX CNPV 2010 en aproximadamente 1.4 millones de viviendas (equivalente al 51% del parque habitacional) (MEPyD y ONE, 2018).

Un elevado déficit habitacional que, a pesar de haber sido disminuido a fuerza de indicadores, sigue afectando a la mitad del parque habitacional de acuerdo a la data censal (la única que debería utilizarse para el cálculo del déficit habitacional).

**Gráfico 1:** variación de la dimensión del déficit habitacional

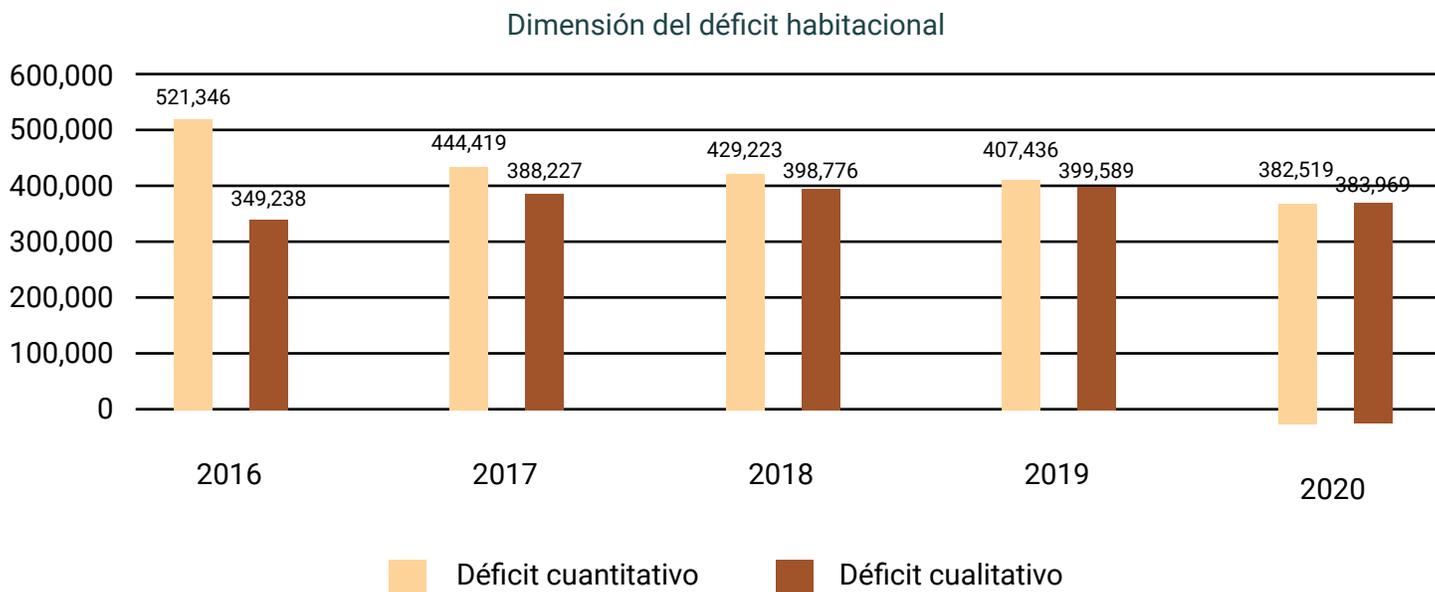


*Fuente:* VIII y IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2002 y 2010 respectivamente.

Aplicando la nueva metodología del déficit habitacional a la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo, se aprecia una aparente reducción de la dimensión del déficit pero que realmente obedece a los sesgos propios de la encuesta

<sup>1</sup> Tal y como se plantea en el informe de ONU-HABITAT "Déficit habitacional en América Latina y El Caribe" sobre la medición del déficit con las Encuestas Nacionales de Hogares (ENH):



**GRÁFICO 2 : CANTIDAD DE VIVIENDAS CON DÉFICIT SEGÚN TIPO (CUALITATIVO / CUANTITATIVO)**

*Fuente: construcción en base a ENCFT 2016-2020*

En ese sentido, con la data censal pasamos a esbozar algunos elementos que presentan las dinámicas de la situación habitacional en RD que obstaculizan el avance de este derecho:

1. Las provincias que tienen un mayor porcentaje de viviendas con déficit habitacional son: La Altagracia, Elías Piña, Hato Mayor, Monte Plata y El Seibo.

2. En términos absolutos, la zona urbana concentra las dos terceras partes del déficit habitacional tanto cualitativo como cuantitativo.

a. Las 5 provincias cuya zona urbana presenta un mayor número de viviendas con déficit cualitativo son: Santo Domingo, Distrito Nacional, La Altagracia, Santiago, San Cristóbal.

b. Las 5 provincias cuya zona urbana presenta un mayor número de viviendas con déficit cuantitativo son: Santo Domingo, Distrito Nacional, La Altagracia, Santiago y La Romana.

c. Las 5 provincias cuya zona urbana presenta un mayor número de viviendas con ambos tipos de déficit son: Santo Domingo, Distrito Nacional, La Altagracia, Santiago y Azua.

3. En términos relativos en la zona rural es mayor el peso de las viviendas con déficit habitacional. Un 70% de las viviendas rurales padece algún tipo de déficit mientras que en la zona urbana un 48.76% padece algún tipo de déficit.

"Las ENH, éstas están sujetas a debilidades que se relacionan con la dificultad para desagregar datos y con su capacidad para estimar con precisión la magnitud del déficit habitacional. Sobre este último punto, aún cuando el déficit habitacional continúa siendo un problema masivo en ALC, no es menos cierto que su incidencia se encuentra circunscrita a un cierto segmento de hogares. Por esta razón, cuando se realizan estimaciones del déficit habitacional, debe hacerse presente que el error muestral que se estimó para el conjunto de los hogares encuestados no es el mismo que el que le corresponde a los hogares que efectivamente expresan una situación deficitaria en términos de vivienda. Por otro lado, en la gran mayoría de las encuestas de hogares aplicadas en la región, sólo se define un conjunto limitado de submuestras representativas (a menudo asociada a grandes divisiones político-administrativas, área urbano-rural o sexo de los encuestados/as) por lo que muchos cruces y desagregaciones de interés no estarán disponibles o arrojarán resultados no representativos." (Moreno Crossley, 2015).



- a. Las 5 provincias cuya zona rural presenta un mayor número de viviendas con déficit cualitativo son: Santo Domingo, La Vega, San Cristóbal, Santiago y Puerto Plata.
- b. Las 5 provincias cuya zona rural presenta un mayor número de viviendas con déficit cuantitativo son: Santo Domingo, San Cristóbal, La Altagracia, San Pedro de Macorís y Santiago.
- c. Las 5 provincias cuya zona urbana presenta un mayor número de viviendas con ambos tipos de déficit son: San Cristóbal, Santo Domingo, La Vega, Santiago y San Juan.

#### 4. Existe un rezago en la zona rural más allá del déficit habitacional.

- a. El 98% de los hogares en esta zona está ubicado en el grupo socioeconómico de medio a muy bajo.
- b. Un porcentaje de hacinamiento de 23.6% frente a 19.06% en la zona urbana.
- c. Es mayor el porcentaje de viviendas con calidad estructural media y baja (94%, apenas un 6% calidad alta).
- d. Un 57% de las viviendas ubicadas en zona de riesgo frente a un 43% en la zona urbana.
- e. El 91% de las viviendas con un nivel de saneamiento medio-bajo y el 80% de las viviendas tiene algún tipo de déficit habitacional.
- f. Cinco provincias presentan las peores situaciones en ese rezago de la zona rural: Elías Piña, Pedernales, El Seibo, Monte Plata y Hato Mayor.

Estos son algunos de los elementos que reflejan las complejidades del estado de satisfacción del derecho a la vivienda en el país. Y es importante que se pueda destacar la influencia del territorio en esta situación.

Las características para la gestión pública de este derecho han sido las siguientes:

- Nunca ha existido una política habitacional clara, orientada a fortalecer el acto de habitar en las personas excluidas y empobrecidas.
- La implementación de los proyectos asociados a la sectorial vivienda se ha caracterizado por la diseminación institucional que genera dispersión en el gasto.
- Existencia de planes dispersos sin fiscalización ni seguimiento. Se ha caracterizado por acciones aisladas no planificadas y la discontinuidad en la planificación y ejecución.
- La participación presupuestaria del sector vivienda ha sido históricamente precaria.
- Una gestión de proyectos con un carácter paternalista y clientelar, sustentada, en parte, por los desalojos, muchos de estos forzosos.
- La evidencia del tipo de programa de vivienda que se está impulsando actualmente sugiere que el tipo de solución seguirá privilegiando la bancarización.



## ¿Cómo es la ley 160-21?

### Damnificados

La ley 160-21 que crea el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED) toma en cuenta en su considerando décimo cuarto: “que existe, por parte del Estado dominicano, una deuda histórica en materia de hábitat y garantía del derecho a una vivienda digna a comunidades damnificadas, llegando a constituirse en asentamientos humanos empobrecidos permanentes. En consecuencia, es menester que el Estado garantice el derecho a una vivienda sostenible, digna, otorgando seguridad jurídica mediante la provisión de certificados de títulos con la legitimidad y legalidad que requiere el sistema jurídico en materia de tierra en República Dominicana.” Esto incluye a las personas que han sido damnificadas como consecuencia a desastres provocados por eventos de origen natural y antropogénico, que afectan directamente el déficit habitacional.

Además, en los artículos: 9 (numerales 9 y 10), 12 (numerales 5, 6, 7 y 21), 16 (numerales 1 y 10), 19 y 34 (numerales 6, 7 y 10) se denota la importancia de disminuir el déficit habitacional en el país a través de la mejora y construcción de viviendas dignas para las personas en mayor situación de vulnerabilidad.

Por lo que está ley en conjunto con la ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos, son la base para hacer una transición adecuada entre las labores de emergencia llevadas a cabo por los organismos de respuesta y la responsabilidad del Estado de asegurar el bienestar y la reubicación a largo plazo de las familias damnificadas que se encuentran en centros colectivos, así como para asegurar centros colectivos necesarios para dar acogida temporal a las personas que sean afectadas por futuros desastres tomando en cuenta las normas Esfera.

Es necesario considerar que el estudio realizado por Ciudad Alternativa “Las marcas de la política habitacional” identificó un total de 21 asentamientos que funcionan como albergues y que alojan personas desplazadas de los fenómenos David, George, Olga y Noel. Dichas familias tienen entre 5 y 30 años viviendo en esos asentamientos, en su mayoría con viviendas improvisadas.

Por lo que la nueva ley 160-21 permitirá disminuir el déficit habitacional mediante la creación de asentamientos urbanos resilientes a los fenómenos naturales que tienen el potencial de afectarnos como nación, empezando con el diagnóstico de los problemas habitacionales en el país, planteado en el artículo 16 sobre programas sectoriales de viviendas. La información que se recopile para dicho diagnóstico será de mucha utilidad y permitirá gestionar mejor los riesgos a nivel nacional, a través de la identificación de áreas de oportunidad para la reubicación de familias en situación de vulnerabilidad y la identificación de zonas de crecimiento o restricción del mismo. Así como a las familias afectadas como consecuencia de la pandemia por el COVID-19.

Actualmente hay municipios que cuentan con herramientas tecnológicas para la comprensión del riesgo y preparación ante amenazas, éstas permiten conocer las vulnerabilidades y capacidades, así como las amenazas a las que está expuesto.

Con mejor información podremos tomar mejores decisiones, no sólo para responder ante eventos, sino también para prevenirlos mediante el establecimiento de asentamientos sostenibles.





## Asequibilidad y gastos soportables

Según la ley 160-21 se establece en el artículo 17 los criterios que condicionan lo que es una vivienda digna. Dos de sus requisitos importantes son el de los gastos soportables y la asequibilidad. Los cuales están definidos en el numeral 3 y 5 del respectivo artículo.

El criterio de gastos soportable se define en la ley como la idea de que los “gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberán de ser de un nivel que no impidan ni comprometan el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas”.

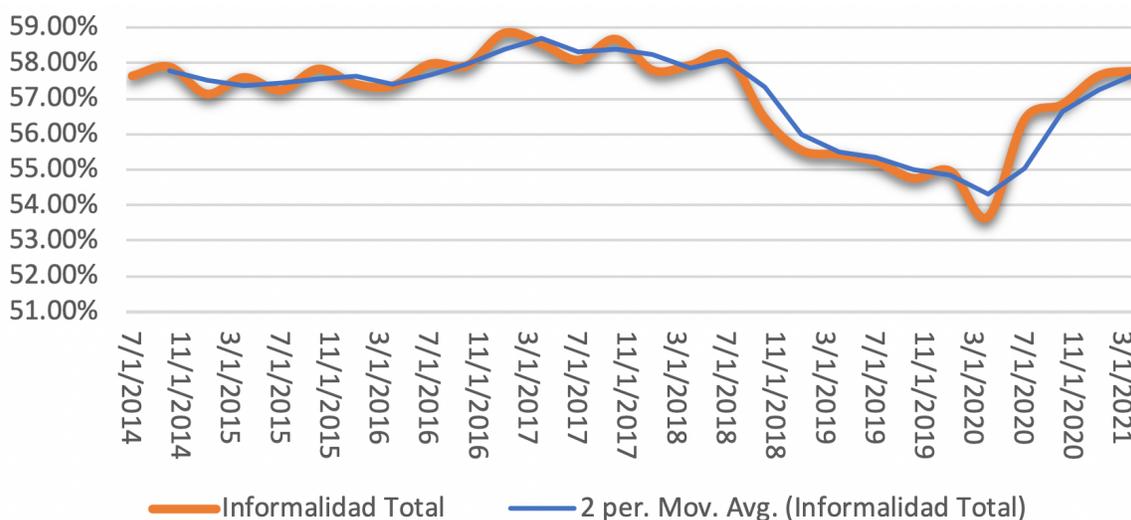
A su vez, el criterio de asequibilidad en la ley es definido como: “La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe conceder a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda digna.”.

Poniendo en contexto estos dos acápites, la ley se formula en base a una serie de consideraciones que pueden ser problemáticas. Un claro ejemplo es la participación del sector privado (específicamente el sector inmobiliario y el sector financiero como establece el considerando décimo de la ley). Aunque el sector privado no debe de ser excluido por ser parte de la ciudadanía, es necesario definir el rol que este tiene para evitar que, tanto el Estado como las personas vulnerables y de escasos recursos, sean utilizadas para garantizar intereses que pueden entrar en conflicto con el bienestar común, especialmente de aquellos que aplican a viviendas de bajo costo. ¿Cuál es la realidad sobre qué tan soportable son los gastos de las familias más vulnerables de República Dominicana?

### 1. Comprendiendo el contexto del mundo del trabajo dominicano: La informalidad.

En el aspecto de la asequibilidad, existe la problemática entre elegir pertenecer al sector informal o asumir ciertos costos a fin de disfrutar ciertos beneficios relativos que vienen con la formalización. República Dominicana mantiene una economía informal por encima del 53%, aún en momentos en donde la pandemia del COVID-19 causó un aumento significativo del desempleo tanto formal como informal.

**Gráfico 3:** Informalidad total (2014-2021\* por trimestres).



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la ENCFT del BCRD.

**Nota:** (\*) indica que es hasta el 2do trimestre.



La informalidad y su persistencia afecta de manera increíble quienes optarían por bancarizarse o quienes calificarían, especialmente si son personas que tienen negocios propios. Aunque hay exenciones de impuestos estipuladas en la normativa, el artículo 59 estipula que la metodología de aplicación y selección, forma de cálculo y otros procesos para indexar dichas exenciones serán definidos en el reglamento de aplicación.

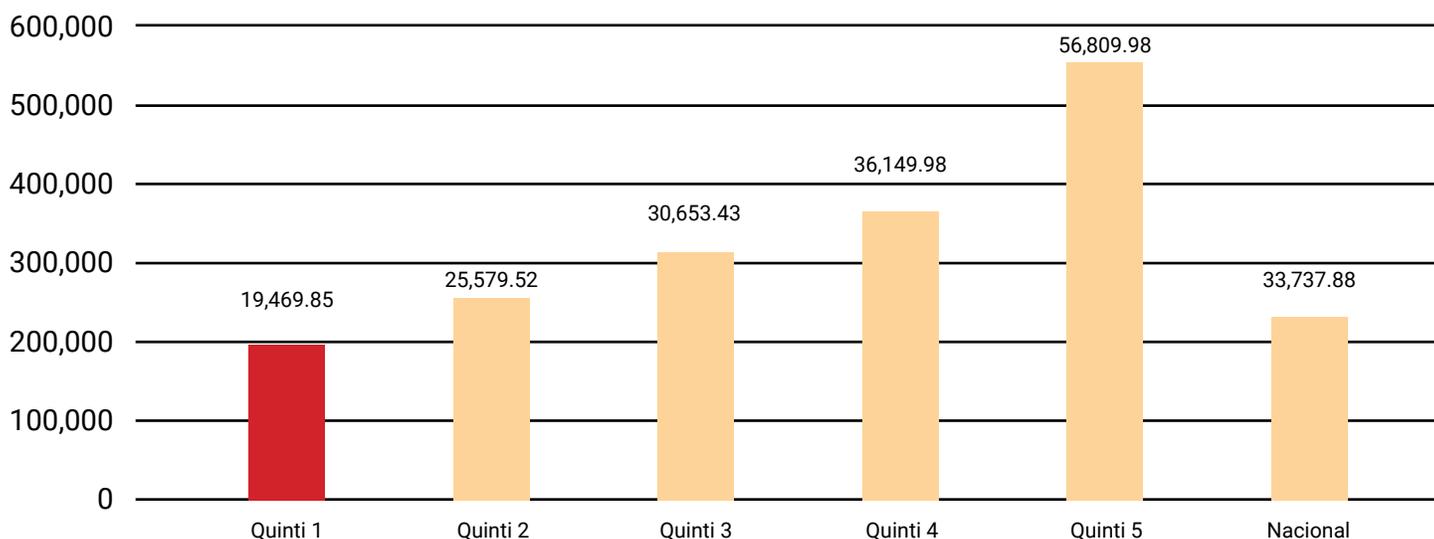
## 2. Gastos e ingresos de las familias menos favorecidas.

Comprender cómo se descomponen los gastos de las familias de las personas vulnerables es necesario para saber si realmente una opción privada e individualista es efectiva para lograr solucionar problemas que tienen causas sociales, políticas e históricas. Básicamente la Ley ha incentivado que se produzcan programas en donde el sector privado tiene más protagonismo en la decisión de la política pública.

Partiendo del hecho de que el criterio de selección para aplicar a los programas de vivienda es por vía individual, las familias que aplican a viviendas de bajo costo podrán pagar su vivienda mediante las facilidades de crédito brindadas por el conjugarse de las alianzas público-privadas y a través de estas puedan ser asimiladas, en ese proceso, en el sector formal y financiero. Ahora, la pregunta que debemos hacernos es, ¿quiénes realmente aplicarían a las viviendas de bajo costo?

Al examinar el costo de la canasta familiar para personas que pertenecen al grupo de ingresos más pequeño de la población se evidencia una desigualdad marcada en el consumo de las familias dependiendo de su posición social.

**Gráfico 1:** Costo de la canasta familiar por quintil de ingresos (2018).

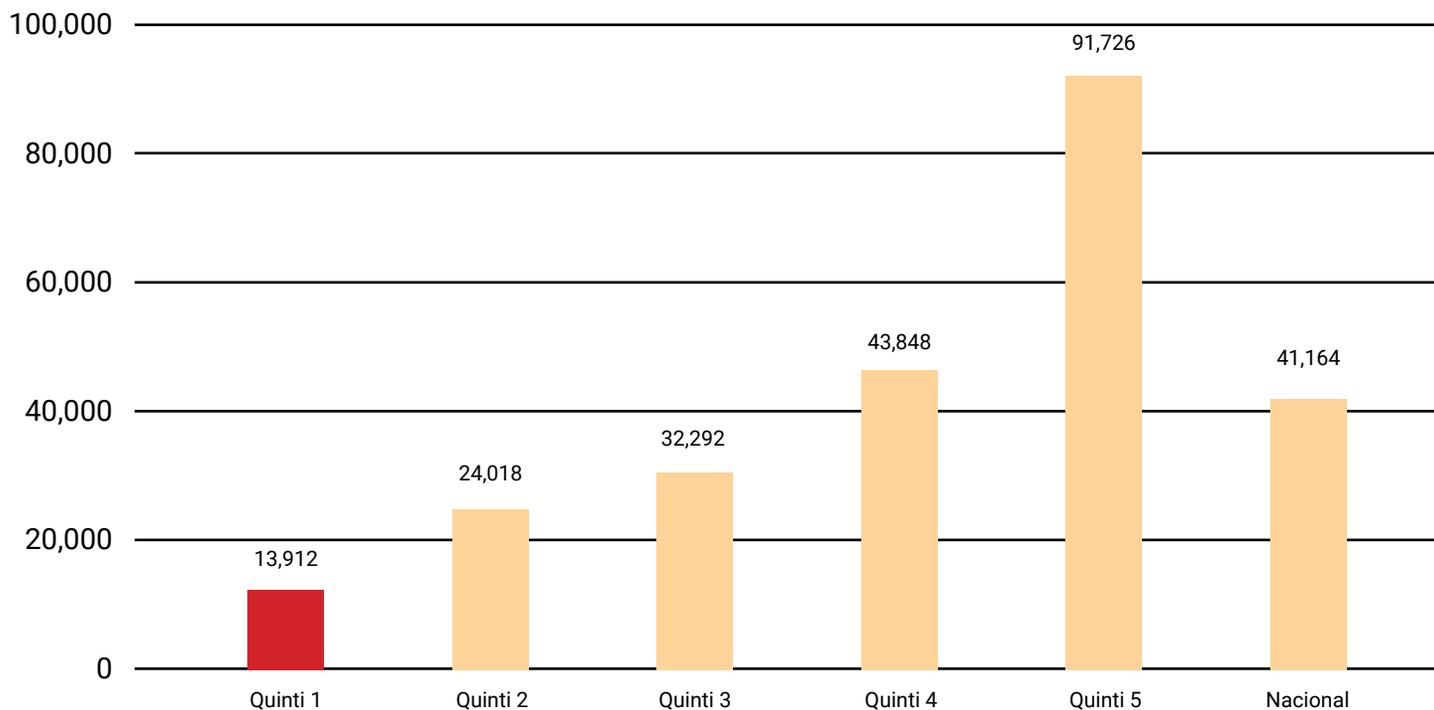


*Fuente:* Elaboración propia con los datos de la ENIGH y del BCRD.

Ahora, poniendo en perspectiva el coste de la canasta familiar con el nivel de ingresos, se observa que, según datos de la ENIGH, el nivel de ingresos del quintil 1 es de 13,912 pesos mensuales (al 2018). Suponiendo que aquellas personas que entrarían en viviendas de bajo costo, en promedio el costo de la canasta familiar para dicho quintil es mucho mayor que sus ingresos.



**Gráfico 2:** Ingresos corrientes por quintil de los hogares (2018).



*Fuente:* Elaboración propia con los datos de la ENIGH y del BCRD.

Si bien del 2018 al 2021 ha habido una variación del ingreso mensual y del nivel de precios, resulta que la diferencia entre gastos e ingresos en el quintil más pobre no es muy distinto a lo que se expresa en el párrafo anterior.

Esto se pone más en evidencia cuando se examina los planes de vivienda dentro del portal de Familia Feliz en donde el Segmento 1, el cual es el de familias con ingresos menores a 16,000 pesos al mes, las familias del quintil 1 no califican por su incapacidad de solventar sus gastos que tienen de entrada. Bajo ese nivel de ingresos que tiene el plan, todo gasto adicional, desde el inicial hasta el pago mensual de la vivienda, asumiendo que apliquen al plan de viviendas subsidiadas, vulnera el criterio tres de gastos soportables. Esto en conjunto con la incoherencia entre lo que dispone la norma y la realidad económica y social de las personas que podrían aplicar al segmento 1, vulnera el principio de asequibilidad, tomando solo en cuenta el tema de los ingresos y los gastos, que es solo una de las dimensiones de desigualdad que el programa considera.

Además, hay elementos de la asequibilidad que, por la naturaleza e implementación de los programas actuales, el eje de asequibilidad es únicamente el de los ingresos, ignorando así otras minorías como las personas de edad avanzada, enfermos terminales, personas VIH positivos, personas con discapacidad psicosocial, víctimas de desastres, personas en zonas vulnerables, entre otros.



## ¿Qué quedó fuera de la propuesta?



### Importancia de la incorporación del principio de Derecho a la Ciudad en la Ley 160-21

El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2005). Es el derecho colectivo que tienen todas las personas a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para la vida. Este derecho es esencial en las políticas públicas de vivienda y hábitat y es un principio fundamental para la Producción Social del Hábitat, promovida mediante una serie de mecanismos y organismos establecidos en esta Ley.

En primer lugar, el Derecho a la Ciudad se fundamenta en el ejercicio pleno de la ciudadanía y la gestión democrática de la ciudad. Las ciudades son el resultado de un esfuerzo colectivo, por lo que las decisiones sobre ella no se pueden reducir a la democracia representativa ni al funcionariado público. Esto implica la participación ciudadana mediante diversos mecanismos en la definición, ejecución, seguimiento y formulación de políticas, planes, programas y presupuestos para garantizar la inclusión de mujeres, personas que viven en la pobreza o en situaciones de riesgo, los grupos étnicos y religiosos, las personas LGBTIQ+, las personas con discapacidad, los niños, niñas y adolescentes, la juventud, las personas adultas mayores y migrantes, y demás grupos y personas en situación de vulnerabilidad.

Este componente es esencial para la satisfacción de las necesidades específicas y diferenciadas y el reconocimiento de las capacidades de la población, lo que genera un sentimiento de pertenencia, fomenta la cohesión social y permite la gestión comunitaria del suelo y el espacio.

La ciudad debe cumplir una función social en la que prevalezca el interés colectivo sobre el derecho a la propiedad individual y los intereses especulativos. Este principio asegura un acceso equitativo, asequible y permanente a los bienes públicos, la tierra, la vivienda adecuada, los servicios y las oportunidades urbanas y medios de vida, propiciando la desconcentración de la posesión y la propiedad. Si esto no es tenido en cuenta, los programas



de vivienda pueden verse reducidos a la escala de la infraestructura física construida sin la planificación de un modelo de ciudad que evite la segregación urbana y residencial, obligando a que los sectores más empobrecidos acumulen los impactos negativos del modelo en la periferia de las ciudades, mientras otro sector se apropia de los beneficios de este.

El principio de igualdad y no discriminación es primordial en las políticas urbanas. Las ciudades y asentamientos humanos deben proteger y promover las identidades, costumbres y expresiones artísticas y culturales sin discriminación por motivos de género, edad, estado de salud, ingresos, nacionalidad, origen étnico, condición migratoria u orientación política, religiosa o sexual.

Se deben tomar medidas para asegurar la igualdad de género y garantizar una vida libre de violencia contra las mujeres y las niñas, así como la eliminación de las barreras arquitectónicas en los espacios públicos y privados para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad. No comprender la dimensión de este principio puede llevar a continuar diseñando ciudades caracterizadas por la uniformidad estética y funcional que han perdido la identidad, con espacios públicos inseguros que reproducen las dinámicas de poder y no permiten la realización en igualdad, de actividades económicas, políticas, sociales y culturales.

Además, el Derecho a la Ciudad impulsa una nueva economía urbana que promueve y valora la economía social y solidaria como economías diversas e inclusivas, no basadas en la lógica de mercado, que reconocen el trabajo comunitario y de cuidados.

En ese sentido, La Ley promueve la implementación de esquemas de cooperación comunitaria y participativa en interés de disminuir significativamente el déficit habitacional. Diseñar políticas habitacionales sin tener en cuenta la dimensión económica, genera programas que facilitan el acceso a la vivienda pero no aseguran el acceso a medios de vida y trabajo, lo que puede conllevar un empobrecimiento de las familias beneficiarias de estos planes y dejar fuera a muchas otras que no cumplen los requisitos.

El Desarrollo Sostenible es uno de los principios de esta ley “en base al equilibrio entre crecimiento económico, cuidado del medio ambiente y bienestar social”. Sin embargo, para que esto sea posible, hay que tener en cuenta los elementos anteriores y que el marco normativo garantice un desarrollo urbano con una gestión responsable, sustentable y equitativa de los bienes comunes.

En consecuencia, las políticas de vivienda y hábitat no pueden enfocarse únicamente en la construcción de infraestructura física sostenible con diseños bioclimáticos, sino que deben estar encaminadas a mejorar la Resiliencia Urbana, que permita a las ciudades mantener su continuidad adaptándose y transformándose mediante una adecuada gestión de riesgos, generando acciones que preserven los ecosistemas naturales, recuperen y revitalicen las áreas degradadas y los equipamientos urbanos, basados en la cultura constructiva y los saberes locales y fortalezcan la capacidad de adaptación del sistema al cambio climático.

La Ley declara de prioridad nacional la mitigación del déficit, por lo que se enfocará en aumentar la producción de vivienda nueva y elevar la calidad de las existentes bajo los criterios de vivienda digna. Pero es necesario resaltar que el derecho a la vivienda digna no garantiza el derecho a la ciudad y que para conseguir democratizar las ciudades es necesario que ambos derechos vayan de la mano.

Necesitamos políticas urbanas que tengan en cuenta todo lo expuesto anteriormente y que vayan más allá de la construcción y reparación de viviendas. Por eso la importancia en la Ley del desarrollo de procesos de Producción Social del Hábitat que generen ciudad basándose en la función social de la propiedad, donde auto productores y agentes sociales controlen el proceso operando sin fines de lucro y la propiedad colectiva y la economía solidaria empiecen a tomar relevancia.





## Gestión de Riesgo

Dentro de los principios de la Ley se establece el principio del acceso a la vivienda, que se fundamenta en la obligación constitucional que tiene el Estado de garantizar el acceso a la vivienda y hábitat dignos, y asegurar su protección en situaciones de contingencias ambientales y antropogénicas. Por lo que es necesario establecer los parámetros mínimos para que la producción de vivienda y hábitats sean construidos en lugares adecuados, previniendo los riesgos de origen ambiental y antropogénico.

Es necesario definir claramente las articulaciones y relaciones de trabajo entre el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Medio Ambiente y La Defensa Civil, para que sean quienes evalúen y autoricen los asentamientos de hábitats según lo definido en el Plan Decenal.

Artículo 34, numeral 7: Mitigación y Respuesta ante Desastre y la Comisión Nacional de Emergencia, que cada asentamiento urbano seleccionado cuente con un plan de prevención, mitigación y respuesta ante desastres. Es muy positivo y se debe asegurar un trabajo muy de cerca con la defensa Civil y los CP-PMR de cada provincia y municipio.

Se recomienda integrar la Defensa Civil (o al Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta) en el Consejo Nacional de Regulaciones Técnicas para Edificaciones (CONARTED) como institución asesora. De igual forma, es necesario aumentar las sanciones si se construye viviendas en lugares con altos niveles de riesgo ante diversas amenazas.

Contemplar la construcción y rehabilitación de centros colectivos (albergues) según las normas Esfera para ser habilitados en caso de emergencia en las zonas de riesgo en el país. Estos pueden ser albergues temporales o fijos en caso de emergencia, desahogando a las escuelas. Mientras que la gestión de estos estaría en manos de la Defensa Civil.

A fin de lograr una buena política de gestión de riesgo, es necesario usar el CENSO 2021, la base de datos de uso de suelo y de tenencia de la tierra y la Ley de Ordenamiento territorial para hacer el plan decenal y planificación operativas lo más actualizadas y eficaces posibles.



## ¿Qué entró que no estaba?



### Implicación de la incorporación de las edificaciones en la ley y el régimen sancionador

El Ministerio de Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED) tiene como misión “fomentar y ejecutar la construcción de todo tipo de viviendas y edificaciones públicas, entre ellas edificaciones hospitalarias, escolares, universitarias, museológicas, de uso o funcionamiento de órganos y entidades públicas, edificaciones públicas en sentido general y obras conexas”. La construcción de edificaciones y equipamientos urbanos es esencial para garantizar el derecho a la vivienda adecuada que permita el acceso a los servicios sociales, de salud o educación.

Sin embargo, se hace necesario realizar una adecuada distribución del presupuesto del Ministerio en el que la construcción y reparación de viviendas cuente con los recursos suficientes para poder garantizar el derecho a la vivienda y hábitat digno.

La incorporación de las edificaciones en la Ley implica, además, una responsabilidad del Ministerio para cumplir con las reglamentaciones técnicas aprobadas por el Consejo Nacional de Regulaciones Técnicas para Edificaciones (CONARTED), establecido en la ley. Estas reglas relativas a la ingeniería, arquitectura y ramas afines deben incluir dimensiones y resistencias mínimas para cumplir con la seguridad y protección contra incendios y huracanes, diseños sismorresistentes, exigencias de eficiencia energética y uso sostenible de materiales. Aparte de estas consideraciones, se deben establecer criterios de accesibilidad universal para las personas con movilidad reducida o discapacidad visual, entre otras.

Asimismo, la Ley establece un régimen sancionador con suspensión de licencia por el uso de documentos falsos o alterados, o el sometimiento a la justicia de la persona habilitada por falsificación o alteración de documentos. Si bien estas causas son imprescindibles, el incumplimiento de la reglamentación técnica debe ser también una causa de suspensión de licencia por tener consecuencias en la integridad física de las personas. La construcción de edificaciones públicas o privadas en zonas de riesgo, la sobredimensión de la estructura sin causa justificada, el incumplimiento de criterios de eficiencia energética o las barreras arquitectónicas que impidan la accesibilidad universal deben ser incluidas en el reglamento como causa de sanción de las personas habilitadas por la ley.



## Instituto para el Fomento, Acceso y Garantía para Mi Casa (INFAMICASA)

### Creación del INFAMICASA

Mediante la Aprobación de la Ley 160-21 que crea el MIVHED, se crea a su vez el Instituto para el Fomento, Acceso y Garantía para Mi Casa (INFAMICASA).

Entre sus principales funciones se le otorga la facultad de captación, gestión y canalización de recursos para la construcción, financiamiento y reconstrucción de viviendas. También, es la entidad encargada de facilitar el financiamiento y subsidios de la producción y acceso a la vivienda, así como su vinculación con otros actores como las cooperativas, asociaciones, bancos comerciales entre otras entidades de financiación.

### ¿Institución adscrita y autónoma?

El INFAMICASA es creado como entidad pública autónoma y descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio, con autonomía jurisdiccional, financiera y técnica adscrita al MIVHED. En este punto, nos debemos cuestionar la creación del INFAMICASA como una institución autónoma o no. Si bien se encuentra adscrita al MIVHED, ¿ha sido necesaria la creación de una institución separada al MIVHED? y ¿realmente aporta su creación a una gestión pública eficiente y efectiva?

A partir de esas reflexiones se debe evaluar la calidad del gasto presupuestario que implicaría para el Estado Dominicano la creación de nuevas instituciones públicas. Si el INFAMICASA fuera una dependencia, viceministerio o dirección adscrita y parte del MIVHED, aumentaría su eficiencia, pero a la vez, reduciría sus gastos administrativos y operativos.

Como indica el informe “Recursos para garantizar derechos” de Oxfam (2017) al reducir el malgasto de los fondos se podrían enfocar los recursos hacia políticas públicas que garanticen derechos, existiría una mayor calidad del gasto y un mayor avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Un cambio de este tipo implicaría una modificación a la Ley 160-21 recién aprobada pero estamos en el momento oportuno para hacer este tipo de reflexiones al respecto, evitando así el crecimiento constante de la Administración Pública, que fomenta el malgasto de los recursos y en consecuencia, menor inversión en lo que podría ser políticas públicas que garanticen el derecho a una vivienda y un hábitat digno y adecuado.





## ¿Institución adscrita y autónoma?

El Artículo 52 de la Ley 160-21 establece el objetivo y funciones del INFAMICASA, a su vez que indica cuales son las principales atribuciones de su Director. Entre algunas de ellas se encuentra la aprobación de los mecanismos de financiamiento y subsidios, así como la aprobación de tasas y tarifas aplicables en los financiamientos de viviendas.

En lo anterior, queda como principal y único responsable de dicha aprobación el Director del INFAMICASA, sin participación o consulta previa de MIHVED o algún otro órgano colegiado que pueda formar parte de decisiones de esta índole, que debería considerar una diversidad de variables, realidades y contextos. Esto implica un alto nivel de discrecionalidad en la toma de decisiones, por lo que es de vital importancia que, a través de un reglamento interno del INFAMICASA, se establezcan procesos claros para la toma de decisiones, desde la posibilidad de participación de actores públicos y privados en los procedimientos hasta la forma en que se decidirá cualquier tipo de variación en las tasas y tarifas y cualquier otro aspecto que pueda ser relevante.

## Fondos Especializados del INFAMICASA

Se reconoce que el Director del INFAMICASA, creará y gestionará cuatro fondos para la consecución de los objetivos del Instituto, entre los que se destacan:

- Fondo Especializado para la Producción Pública Directa e Indirecta de Viviendas
- Fondo Especializado para la Producción Comercial Inmobiliaria
- Fondo Especializado para la Producción Social
- Fondo de Garantías

Asimismo, queda la apertura para la creación de otros fondos o instrumentos para satisfacer las necesidades en la producción y financiamiento de viviendas. No obstante, para ninguno de los fondos se ha establecido en la Ley su objetivo, funcionamiento o caracterización de los recursos que deben ingresar o destinarse a cada uno de ellos.

Por lo tanto, deben ser abordados en los reglamentos de aplicación de la Ley 160-21, tomando en cuenta que se ha dejado un amplio margen hacia el abordaje y funcionamiento de cada uno, así como el análisis técnico y legislativo que les haya llevado a su inclusión en la Ley.



## Anexos

## Anexo 1: Planes y beneficios de Familia Feliz.

| Segmentación de ingresos   | Propuesta de viviendas   | Facilidades del Estado  |
|--|--|---|
| Segmento 1   | Viviendas subsidiadas (VS)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad bancaria</li> <li>• Subsidios al Inicial de la vivienda</li> <li>• Subsidios 500 puntos tasa/ 7 años.</li> </ul> |
| Familias con ingresos menores a 1.5 Salarios mínimos (16,000 pesos). | (De hasta 800,000 pesos)   |   |
| Segmento 2   | Viviendas de interés prioritario (VIP)                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad bancaria</li> <li>• Subsidios al Inicial de la vivienda</li> <li>• Subsidios 500 puntos tasa/ 7 años.</li> </ul> |
| Familias con ingresos menores a 2.5 Salarios mínimos. (26,800 pesos) | Viviendas de interés prioritario (VIP)<br>(De hasta 1,400,000 pesos) |   |
| Segmento 3   | Viviendas de interés social (VIS)                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad bancaria</li> <li>• Subsidios al Inicial de la vivienda</li> <li>• Subsidios 400 puntos tasa/ 7 años.</li> </ul> |
| Familias con ingresos menores a 4.5 Salarios mínimos. (48,000 pesos) | (De hasta 2,250,000 pesos)   |   |
| Segmento 4   | Vivienda Bajo Costo (VBC)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad bancaria</li> <li>• Subsidios al Inicial de la vivienda</li> </ul>   |
| Familias con ingresos menores a 8.5 Salarios mínimos. (91,000 pesos) | (De hasta 4,500,000 pesos)   |   |

**Nombre:** Análisis de la Ley 160-21 que crea el Ministerio de Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED)

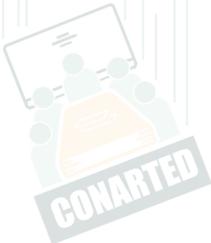
**Contenido:** Jenny Torres, Virginia Pastor, Álvaro Marcelino, Luis Mella y Jorge Fernández

**Corrección de estilo:** Katherine Almanzar

**Diseño y Diagramación:** Ariel Cruz

**Fecha:** Diciembre 2021





**CONARTED**



**INFAMICASA**



**SECTOR PRIVADO**



**EDIFICACIONES**

# LEY 16021



**SINAVI**



**PRODUCCIÓN Y ACCESO A LA VIVIENDA**



**AYUNTAMIENTOS**



**USO Y GOCE**



**FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA**



**PROPIEDAD COOPERATIVA SOLIDARIA**

**ALQUILER SOCIAL**