

En la misma colección

Hábitat en deuda

Colección Hábitat

- **Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III.**
Jordi Borja, Fernando Carrión y Marcelo Corti
- **Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina.**
Miguel Ángel Barreto y Mercedes Lentini (compiladores)
- **Producción Social del Hábitat.**
María Mercedes Di Virgilio y María Carla Rodríguez

Veinte años de políticas urbanas en América Latina

Este libro presenta una evaluación del impacto de 20 años de políticas públicas orientadas a resolver los problemas urbanos en seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, y México. Se trata de contribuir a una reducida pero relevante literatura académica y de políticas públicas que analiza el impacto y el alcance de las intervenciones urbanas. La evaluación del cumplimiento de pasados compromisos es necesaria e incluso esencial para enmarcar los nuevos compromisos que serán tomados en Hábitat III para los próximos 20 años. Sin una sólida evaluación del nivel de cumplimiento de los acuerdos tomados en Hábitat II y sin una clara identificación de las deudas pendientes, seguidas de una interpretación de los procesos que las permitieron, los compromisos que se tomen en 2016 en Quito pueden llegar a tener un destino bastante incierto.

En todos los casos, se trata de expertos con más de treinta años de trayectoria en temas urbanos, quienes conocieron de primera mano el proceso de Hábitat II y están familiarizados con los problemas, las estadísticas, los actores y los vaivenes políticos de sus respectivos países. Todos son analistas o activistas experimentados, altamente reconocidos en su país de origen y también en la región. Sus capítulos están fundamentados en evidencia empírica sólida y elevan sus voces por encima de comprensiones sesgadas o meramente burocráticas.



THE NEW SCHOOL
OBSERVATORY ON
LATIN AMERICA

THE NEW SCHOOL
GLOBAL URBAN
FUTURES



Hábitat en deuda

Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman (Editores)

Autores/as

Carrión
Carrizosa
Catenazzi
Cohen
Fernandes
Gutman
Jaimes
Reese
Rodríguez
Rodríguez
Torres
Velasco
Ziccardi

Hábitat en deuda

Veinte años de políticas urbanas en América Latina



Michael Cohen,
María Carrizosa y
Margarita Gutman
(Editores)

Editorial
Café
de las
Ciudades
Colección Hábitat

THE
NEW
SCHOOL

Editores

Michael Cohen es profesor de Relaciones Internacionales y fue Director Fundador del Programa de Graduados en Asuntos Internacionales de The New School University en Nueva York. También es Co-director del Observatorio Latino Americano (OLA). Trabajó en el Banco Mundial entre 1972 y 1999, donde fue responsable de la formulación de la mayor parte de la política urbana del Banco.

María Carrizosa es arquitecta y filósofa, Coordinadora del Observatorio Latino Americano, estudiante de doctorado en Política Pública Urbana, profesora del curso de posgrado "Slums and Urban Development", y becaria del Instituto Graduado para el Diseño, la Etnografía y el Pensamiento Social (GIDEST) en The New School.

Margarita Gutman es Doctora en Arquitectura, Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Full Professor of Urban Studies and International Affairs y co-directora del Observatorio Latino Americano (OLA) en la universidad The New School de Nueva York. Es Profesora Titular Consulta y miembro de la Comisión de Doctorado en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA.

Cohen, Michael

Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en América Latina /

Michael Cohen; María Carrizosa; Margarita Gutman. -1a ed

- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2016.

550 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-987-3627-18-7

1. Hábitat Urbano. 2. Ciudad. 3. Política . I. Carrizosa, María II. Gutman, Margarita III. Título CDD 711.4

Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina.

Michael Cohen, María Carrizosa, Margarita Gutman (editores)

Este libro está auspiciado por la New School y se realiza con el apoyo de la Fundación Ford al Milano School of International Affairs Management and Urban Policy para el Global Urban Futures Project, y por el Observatorio Latino Americano (OLA) a través de la Julien J. Studley Foundation.

Cuidado editorial de la New School: Ileana Versace

Coordinación editorial: Marcelo Corti

Diseño gráfico y de cubierta: Laura Corti

Foto de portada: Lomas de Anza, Nogales, estado de Sonora. Archivo PUEC

UNAM. Foto: Comisión Nacional de Vivienda

Impresión: Imprenta Dorrego SRL

Primera edición en Argentina: Octubre de 2016

Editorial Café de las ciudades. Zabala 3274 2º piso

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

www.cafedelasciudades.com.ar

ISBN 978-987-3627-18-7

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Hábitat en deuda

Veinte años de políticas urbanas
en América Latina

Michael Cohen
María Carrizosa
Margarita Gutman
(editores)



ÍNDICE

- 7 **AGRADECIMIENTOS**
- 9 **PRÓLOGO**
Michelle DePass
- 11 **INTRODUCCIÓN**
Es tiempo de evaluar
Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman
- 21 **PARTE I.**
'CASAS SIN GENTE Y GENTE SIN CASAS'
Y OTROS FENÓMENOS
- 23 1) México. De Hábitat II a Hábitat III: evaluación de los
compromisos asumidos. Alicia Ziccardi
- 101 2) Chile. Vivienda privada de ciudad. Alfredo Rodríguez
y Paula Rodríguez
- 153 **PARTE II.**
AVANCES NORMATIVOS Y POCA IMPLEMENTACIÓN
- 155 3) Brasil. La cuestión urbana en Brasil entre 1996 y 2016.
Una evaluación político-institucional. Edesio Fernandes
- 205 4) Colombia. La singularidad de la política de vivienda
en el desarrollo urbano. Jorge Enrique Torres

ÍNDICE

- 293 **PARTE III.**
NARRATIVAS DE INCLUSIÓN Y OTROS DILEMAS
- 295 5) **Argentina. A 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes.** Andrea Catenazzi y Eduardo Reese
- 373 6) **Ecuador. De Estambul a Quito.** Fernando Carrión y Alexandra Velasco
- 443 **PARTE IV.**
**AMPLIAR LA MIRADA:
EL MUNDO, LA REGIÓN Y EL FUTURO**
- 445 7) **Seis países y veinte años, una lectura transversal de la política urbana Latinoamericana.** María Carrizosa
- 463 8) **Una comparación cuantitativa global: el Índice de Compromiso con el Hábitat.** Martha Susana Jaimes
- 501 9) **Hábitat en deuda y activos a futuro: hacia una nueva práctica urbana inclusiva.** Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman
- 519 **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- 545 **SOBRE LOS AUTORES/AS**

Agradecimientos

Nos complace sobremanera agradecer a los autores de las seis capítulos que componen el núcleo central de este libro, por aceptar a recorrer con nosotros este camino desde Hábitat II hacia Hábitat III centrado en la evaluación crítica de los avances en cada uno de sus países: Eduardo Reese, Andrea Catenazzi, Fernando Carrión, Edesio Fernandes, Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez, Jorge Enrique Torres, Alexandra Velasco y Alicia Ziccardi. También a sus equipos de trabajo y a las instituciones que representan: la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Centro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CELS) de Argentina; el Department Planning Unit (DPU) de University College London (UCL) de Inglaterra; la Corporación SUR de Estudios Sociales y de Educación (SUR) de Chile; el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (CENAC) de Colombia; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Ecuador; y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM) de México.

En particular agradecemos el significativo apoyo de la Fundación Ford, que permitió la creación y el desarrollo del *Global Urban Futures Project* y su colaboración con el Observatorio Latino Americano (OLA) de The New School. Los aportes sustantivos y orientaciones institucionales de Don Chen y Ana Marie Arilagos fueron cruciales en el establecimiento de esta asociación de cara a Hábitat III.

HÁBITAT EN DEUDA.

Agradecemos calurosamente a Michelle DePass, Decana de la Milano School of International Affairs, Management and Urban Policy de la New School, quien tuvo un liderazgo preponderante en la génesis y lanzamiento de esta iniciativa.

Asimismo, nos entusiasma agradecer y profundizar nuestra colaboración con la Corporación Andina de Fomento (CAF), el único banco de desarrollo de y para los pueblos latinoamericanos. Ha sido una estimulante y productiva experiencia compartir días de trabajo intenso con varios de sus funcionarios, que en toda ocasión dan cuenta de gran solidez técnica, capacidad de gestión y calidad humana. En particular, agradecemos a José Carrera, Vicepresidente de Desarrollo Social; Hely Olivares, Ejecutivo de la Vicepresidencia de Desarrollo Social; Rubén Ramírez, Director Representante en Argentina; Pablo López, Ejecutivo Principal en Argentina; Christian Asinelli, Director de Desarrollo Institucional; Pablo Brassiolo, Economista Principal de la Dirección de Investigaciones Socioeconómicas; Nicolás Estupiñán, Ejecutivo Senior; y Emil Rodríguez Garabot, Ejecutivo de la Dirección de Desarrollo Institucional.

8

También agradecemos a la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU-UBA) por recibirnos y colaborar en el desarrollo de la conferencia pública donde se presentaron estos trabajos denominada "Diálogos Urbanos Latinoamericanos: De Hábitat II a Hábitat III"; a sus directivos: Luis Bruno, Decano; Ariel Misuraca, Secretario General; Marcelo Lorelli, Secretario de Comunicación y Políticas Estudiantiles; Ariel Pradelli, Secretario Operativo; Guillermo Cabrera, Secretario Académico; y a los profesores Javier Fernández Castro, Alfredo Garay y Juan Pablo Scaglia.

Finalmente queremos agradecer el inestimable trabajo de Lena Simet coordinadora del *Global Urban Futures Project* quien lideró el trabajo del *HÁBITAT Commitment Index*, y de Ileana Versace, de la dirección de Programas Internacionales de la FADU UBA y coordinadora del OLA en Buenos Aires, por el cuidado de la edición de este libro. Asimismo agradecemos a Marcelo Corti, colega y editor de *Café de las Ciudades*, con quien nos es sumamente grato renovar vínculos académicos y profesionales a través de esta publicación.

Prólogo

Michelle DePass

*Decana, Milano School of International Affairs,
Management and Urban Policy, The New School*

Este libro ha sido producido por el Proyecto *Global Urban Futures*, apoyado por la Fundación Ford y por el Observatorio Latino Americano (OLA) de la Milano School of International Affairs, Management and Urban Policy, de la universidad The New School en Nueva York. Su propósito es evaluar el progreso obtenido por seis importantes países latinoamericanos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México, al enfrentar los retos del crecimiento urbano acelerado en las últimas dos décadas. Tal evaluación se ha llevado a cabo en el marco histórico de los compromisos adquiridos por los gobiernos nacionales en la Conferencia de Naciones Unidas Hábitat II, celebrada en Estambul en 1996. Ese marco de referencia incluyó varios compromisos generales que los estados deberían enfrentar: gestión urbana, política, vivienda, infraestructura, medio ambiente, forma urbana, y productividad de las economías urbanas para contribuir al crecimiento económico nacional.

La experiencia de reforma política y desarrollo institucional en estos países es un punto de referencia importante para considerar cómo se implementarán los Objetivos de Desarrollo Sustentable 2030 adoptados por todos los estados miembros de las Naciones Unidas en Septiembre de 2015. Doce de los diecisiete objetivos tendrán que ejecutarse en ciudades

HÁBITAT EN DEUDA.

en el período 2015-2030. Esto requiere que la política y planeación urbana deba fortalecerse adquiriendo un enfoque multisectorial amplio en el que estos problemas sean abordados con el fin de alcanzar los propósitos del desarrollo sustentable y la justicia social. Estos objetivos son universales y relevantes para todos los países, sean industrializados o en vías de desarrollo. Lo que está en juego para los países y para el mundo en su conjunto es considerable, ya sea la amenaza del cambio climático, la creciente desigualdad o la necesidad de un crecimiento económico inclusivo.

Este libro incluye un capítulo de cada país, un análisis transversal de las experiencias nacionales, un resumen de los resultados del Índice de Compromiso con el Hábitat -un estudio cuantitativo del cumplimiento de los compromisos de Hábitat II- y un capítulo final con una mirada prospectiva centrada en la necesidad de una nueva práctica urbana, más enfocada en asegurar que la exclusión social se reduzca a medida que las naciones y ciudades trabajan para afrontar estos retos urbanos.

10

Además de nuestra gratitud con la Fundación Ford, quiero dar las gracias a la Corporación Andina de Fomento y a la Fundación Julien J. Studley por su apoyo a este proyecto. Adicionalmente estamos agradecidos con la colaboración que recibimos de organizaciones de la sociedad civil en África, Asia y América Latina, con las cuales nos hemos asociado para enriquecer esta propuesta con conocimientos autóctonos. También estamos muy orgullosos de nuestro equipo de estudiantes graduados de los programas de Relaciones Internacionales, Política Pública Urbana, y Gestión Ambiental que trabajaron en este proyecto, y en particular de Lena Simet, Coordinadora del Proyecto *Global Urban Futures* y María Carrizosa, Coordinadora del Observatorio Latino Americano.

Introducción

Es tiempo de evaluar

Michael Cohen
María Carrizosa
Margarita Gutman

El creciente reconocimiento global de la importancia que tienen las ciudades en el progreso económico y social de los países no ha sido acompañado por un análisis histórico de los impactos que tuvieron las políticas y programas llevados a cabo por los gobiernos en respuesta a los numerosos desafíos generados por el crecimiento urbano demográfico y espacial. Si bien se han realizado en todo el mundo cientos de estudios sobre barrios y comunidades, ha sido relativamente poco el esfuerzo dedicado al estudio del impacto y alcance de las acciones públicas.

11

En algunas ciudades se realizaron evaluaciones formales sobre proyectos específicos pero, en la mayoría de los casos, la evaluación estuvo enfocada en los resultados directos, es decir en el número de viviendas o metros de infraestructura construidos, más que en el impacto, es decir en las consecuencias sociales, económicas, físicas y medioambientales de las intervenciones urbanas. Si bien la experiencia global de ejecución de proyectos ha sido extensa, los esfuerzos globales para entender sus resultados o consecuencias han sido muy escasos.

Esta observación puede ser sorprendente e incluso perturbadora, pero sin embargo es cierta. Es notable que, a pesar de la mayor visibilidad del fenómeno urbano –incluyendo la proliferación de asentamientos informales,

HÁBITAT EN DEUDA.

el creciente deterioro ambiental, la mayor participación de las ciudades en el PIB global y nacional, así como el ya reconocido impacto de los centros urbanos sobre el cambio climático global-, aún permanece casi vacante el estudio de las consecuencias de las políticas y programas, tanto en las ciudades de los países en desarrollo como de los industrializados. Un estudio realizado en el año 2000 de un conjunto de proyectos urbanos financiados internacionalmente en más de 11.000 áreas urbanas de países en desarrollo, llegó a la conclusión que las consecuencias de ese portafolio de esfuerzos eran en gran parte desconocidas.¹

Esta conclusión es aún más relevante dado que muchos gobiernos han estado preparando sus informes nacionales para participar en la 3ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano (Hábitat III) que tendrá lugar en Quito, Ecuador, en octubre de 2016. Aún con la atención global enfocada en las ciudades y la perspectiva de un acuerdo internacional sobre lo que se ha denominado "Nueva Agenda Urbana", la brecha en el conocimiento y comprensión del impacto que han tenido los pasados esfuerzos es verdaderamente notable.

12

La conferencia Hábitat III se lleva a cabo veinte años después que Hábitat II, realizada en Estambul, Turquía, en junio de 1996. Los veinte años transcurridos constituyen un período suficientemente largo para poder evaluar los esfuerzos realizados por los países para encarar los problemas urbanos. ¿Cuáles fueron los factores que afectaron el desempeño de los países? ¿Cuál es el peso relativo de los factores internos de las ciudades, tales como la forma de gobierno o el ritmo del crecimiento demográfico, frente a factores externos como las crisis económicas globales, al determinar los impactos a nivel nacional y urbano?

Estas preguntas emergen al analizar en qué medida se cumplieron los compromisos acordados en 1996 en Estambul a nivel internacional, nacional y urbano. ¿Cuáles son los resultados de esos compromisos? ¿Tienen acaso un impacto visible en las condiciones urbanas locales? Más aún, ¿cómo se puede entender el significado de un compromiso internacional en el contexto y condiciones locales? ¿Son dichos compromisos mandatorios

1 Michael A. Cohen, "Urban Assistance and the Material World: Learning by Doing in the World Bank"; *Environment and Urbanization*, Volume 13, No.1, April 2001; pp.37-60

para los gobiernos nacionales o para los locales? Si así fuera, ¿cuáles son las instituciones que tienen la obligación legal de cumplirlos?

Si bien estos cuestionamientos son interesantes antecedentes históricos en relación a los procesos preparatorios de las conferencias de las Naciones Unidas, también deben ser consideradas dentro de un marco analítico mayor, examinando los impactos de las acciones públicas y colectivas sobre las áreas urbanas. Lamentablemente, dichos estudios son muy escasos y en realidad, en América Latina hay muy pocos ejemplos. Aun cuando no existe un marco universalmente aceptado para tal evaluación, la coyuntura generada por Hábitat III ofrece una oportunidad valiosa para llevar a cabo alguna forma de evaluación del desempeño de los países en el período histórico de 20 años desde la conferencia previa.

En dicho contexto, este libro presenta una evaluación del impacto de 20 años de políticas públicas orientadas a resolver los problemas urbanos en seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, y México. Se trata de contribuir a una reducida pero relevante literatura académica y de políticas públicas que analiza el impacto y el alcance de las intervenciones urbanas. Este libro sostiene que la evaluación del cumplimiento de pasados compromisos es necesaria e incluso esencial para enmarcar los nuevos compromisos que serán tomados en Hábitat III para los próximos 20 años. Sin una sólida evaluación del nivel de cumplimiento de los acuerdos tomados en Hábitat II y sin una clara identificación de las deudas pendientes, seguidas de una interpretación de los procesos que las permitieron, los compromisos que se tomen en 2016 en Quito pueden llegar a tener un destino bastante incierto.

Las seis evaluaciones que integran este libro complementan con una postura crítica, histórica y contextualizada los informes nacionales preparados por las oficinas de gobierno. En todos los casos, se trata de expertos con más de treinta años de trayectoria en temas urbanos, quienes conocieron de primera mano el proceso de Hábitat II y están familiarizados con los problemas, las estadísticas, los actores y los vaivenes políticos de sus respectivos países. Todos son analistas o activistas experimentados, altamente reconocidos en su país de origen y también en la región. Sus capítulos están fundamentados en evidencia

HÁBITAT EN DEUDA.

empírica sólida y elevan sus voces por encima de comprensiones sesgadas o meramente burocráticas. Si bien cada capítulo responde a una batería de temas comunes, como la gobernanza y las políticas urbanas y ambientales, la sustentabilidad y gestión ambiental, la reducción del déficit habitacional, el mejoramiento físico de las ciudades, la productividad y la economía urbana, la reducción de la pobreza y las formas urbanas adoptadas, tienen formatos diferentes que corresponden a la singular aproximación que cada uno de los autores plantea.

Cada una de las partes I a III contiene dos capítulos, uno de cada país. Esta agrupación no significa que los procesos que atraviesan esos países sean iguales, ni que el tema que se destaca en el título de cada parte defina completamente los fenómenos que se presentaron en este período. Simplemente, estos títulos dicen que en ocasiones los países comparten características estructurales distintivas que sirven de ayuda retórica para avanzar en la construcción de sentido. Son puntos de fuga para trazar relatos comunes.

14

La Parte I, '*Casas sin gente y gente sin casas*' y *otros fenómenos*, llama la atención sobre las políticas de vivienda calificadas como exitosas que, sin embargo, han debilitado la política urbana. México y Chile tuvieron en este periodo grandes triunfos combatiendo el déficit cuantitativo de vivienda. Sin demeritar totalmente la importancia de ese logro, el estudio juicioso de este fenómeno resulta fundamental, pues no es deseable una política de vivienda que combata el déficit cuantitativo a costa del déficit cualitativo. No se debería permitir que una política que se precia de favorecer a la población de menores recursos traiga a las ciudades y a sus pobladores nuevos problemas, como un excesivo crecimiento urbano sin una adecuada provisión de servicios y equipamientos, con deterioro ambiental y físico y aumento de la inseguridad, entre otros.

El capítulo preparado por Alicia Ziccardi y su equipo de trabajo en el Programa Universitario de estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)² ofrece una mirada

² Participaron en este equipo de trabajo: Cynthia Gómez Camargo, Teresa Ramírez, Karla Serrano y Oscar Torres.

privilegiada para comprender en detalle el caso de México. Se inicia estableciendo el contexto político y económico general en cuatro sexenios presidenciales: el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), el de Vicente Fox (2000-2006), el de Felipe Calderón (2006-2012) y el actual, de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Luego, con una visión balanceada, en cada uno de los temas analizados se ofrece un estado general, un acervo estadístico y marco legal, así como conclusiones parciales. Este recorrido permite establecer que la acción pública se ha venido debilitando, que las estrategias urbanas priorizan una política neoliberal, que las instancias participativas tienen una efectividad relativa y que la visión sectorial inhibe la integralidad de las políticas territoriales, todo lo cual ha ido en detrimento de la calidad de vida de la ciudadanía.

El capítulo sobre Chile estuvo a cargo de Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, de la Corporación SUR de Estudios Sociales y de Educación. Los autores hacen una revisión sistemática de los avances alcanzados en este periodo en términos de la reducción de la pobreza, el crecimiento del ingreso per cápita, la construcción de más de un millón y medio de viviendas y el cubrimiento de infraestructura urbana casi total, entre otros. Sin embargo, sostienen que los compromisos de Hábitat II no se cumplieron en Chile. Explican que en el país estos compromisos no tienen carácter vinculante, que estaban basados en derechos universales sin hacer referencia a planes de acción, presupuestos ni mecanismos de implementación que permitieran asegurar su cumplimiento efectivo y sostenible. Llama la atención que en el caso mexicano y el chileno, la crítica que hacen estos autores es capaz de alcanzar un grado de refinamiento precisamente gracias a la dimensión de los esfuerzos y logros alcanzados. Sobre una plataforma de resultados, estos países pueden asumir más claramente como reto la calidad de los avances, así como los valores que los inspiran.

La Parte II lleva el título: *Avances normativos y poca implementación*. En esta sección se ubican los casos de Brasil y Colombia, que han venido jugando un papel de liderazgo regional –e incluso global– en la conquista de triunfos constitucionales estratégicos. Entre ellos se cuenta la “función

social de la propiedad” y la reglamentación de la planeación territorial a nivel municipal, que contempla instrumentos redistributivos en la gestión de suelo urbano. Sin embargo, según muestran estos estudios, los avances legislativos no necesariamente aseguran logros efectivos en el territorio, ya sea porque la vía normativa no es suficiente para transformar la cuestión urbana, porque estos procesos tienen periodos de maduración largos (donde dos décadas marcan apenas un periodo gestacional en la trayectoria de las políticas urbanas), por falencias financieras y técnicas, o por otras razones con raíces en la economía política.

El capítulo de Brasil, a cargo de Edesio Fernandes, es singular por su tono audaz y algo sombrío, sin duda afectado por la convulsión política (la destitución política de la presidente Dilma Rousseff) que se orquestó en el país mientras este trabajo se estaba escribiendo. Tal vez influya el hecho de que Brasil es prácticamente un subcontinente en sí mismo, siendo el país más extenso, más poblado y de mayores ingresos de América Latina y uno de los pocos que no comparte la lengua hispana. En cualquier caso, la perspectiva brasileña enriqueció el análisis transversal y aportó elementos de juicio fundamentales en la construcción de las conclusiones colectivas de este trabajo. Se destacan dos de sus aportes estratégicos. El primero es acerca de la “descentralización artificial”, la cual resuena con apreciaciones semejantes en México, Colombia y Ecuador. En Brasil, 5.550 municipios tienen autonomía en su planeación territorial y administrativa. Sin embargo –asegura Fernandes–, la descentralización no ha sido sinónimo de democratización, pues esta autonomía es débil. El segundo aporte es sobre los problemas que enfrenta la práctica profesional en la implementación de la agenda urbana, donde la falta de eficacia de la planeación urbana no solamente tiene que ver con la ausencia de reglamentación o recursos, sino también con su naturaleza excesivamente formal y el uso de un lenguaje innecesariamente oscuro, lo cual produce una disociación entre la planeación y la administración urbana. Más inquietante aún es la denuncia de que “los planeadores y administradores urbanos no han entendido las dinámicas de exclusión especulativa de las que ellos mismos son artífices”.

Jorge Enrique Torres, autor del capítulo sobre Colombia, revela continuidades con otros países en temas como la prevalencia de la política de vivienda sobre la política urbana, señalada en México, o la paradoja de la descentralización en el caso brasileño. Desde 1997 Colombia reconoce en su Constitución Política la función social y ecológica de la propiedad y obliga a los municipios a expedir planes de ordenamiento territorial. Veinte años más tarde prácticamente la totalidad de los municipios cuentan con estos planes, dando inicio a una importante tradición. Sin embargo, un examen de los planes revela falencias técnicas en estos instrumentos, así como un mínimo aprovechamiento de las herramientas redistributivas de captura de recursos por plusvalía y valorización. El 86% de los municipios son fiscalmente insostenibles, lo cual explica en parte las dificultades en la implementación. Llama la atención en el caso colombiano el rol del conflicto armado interno en el proceso de urbanización, la atípica densificación progresiva de las principales ciudades, la prevalencia de arrendatarios en el mercado inmobiliario y la ausencia del fenómeno de las “casas sin gente”. El estudio hace hincapié en la contradicción que implica el que los recursos nacionales se concentren casi exclusivamente en la construcción de vivienda nueva, desconociendo la escala de las necesidades de cualificación del entorno construido. En este sentido, presenta información que sugiere la existencia de una nueva ventana de oportunidad para el mejoramiento de vivienda y de barrios dentro de las políticas ambientales de mitigación y adaptación al cambio climático.

En la Parte III, titulada *Narrativas de inclusión y otros dilemas*, se incluyen los estudios de Argentina y Ecuador. En este caso resulta interesante destacar que un tiempo importante del periodo bajo análisis haya estado en manos de gobiernos progresistas que tuvieron la oportunidad de poner a prueba políticas sociales ambiciosas. La evidencia y reflexiones presentadas sobre estos dos países dejan ver que, a la par que avances destacables en la reducción de la pobreza, el desarrollo de infraestructura primaria e, inclusive, la –modesta– disminución del déficit habitacional, persiste en el desarrollo urbano una desregulación del mercado del suelo y una falta de integralidad en las políticas sectoriales,

HÁBITAT EN DEUDA.

que han impedido hacer verdaderamente efectivos los compromisos establecidos en Hábitat II. En ambos capítulos los autores consideran necesario hacer cortes cronológicos caracterizando distintos periodos históricos. En el caso argentino se trata de tres ciclos: dos de corte neoliberal separados por el “kirchnerismo” (2003-2015). Y en el caso ecuatoriano es la dolarización del 2007 la que parece estructurar periodos distintos en la historia reciente.

El capítulo argentino, a cargo de Andrea Catenazzi y Eduardo Reese, organiza el texto señalando cuatro aspectos en cada uno de los temas investigados 1) ¿qué compromisos estableció el documento de Hábitat II?, 2) ¿cómo se caracteriza la acción de la agenda nacional?, 3) ¿cuál fue la cuestión clave en ese periodo?, y 4) ¿cuáles fueron las acciones colectivas destacables? Esta estrategia de presentación permite una lectura equilibrada de los temas, donde más allá del reporte estadístico se destaca el rol de las colectividades, sus responsabilidades, posibilidades, e inclusive sus logros. La evaluación desarrollada por los autores levanta la vista sobre lo logrado y hace énfasis en las “asignaturas pendientes” para la Argentina. Los autores priorizan dos tareas urgentes que la agenda urbana nacional debe abordar. Primero, la regulación de los mercados de suelo, logro que, como elaboran los capítulos de la primera parte, requiere más que la expedición de normas y reglamentaciones para lograr una implementación efectiva. La segunda asignatura pendiente es la “integración territorial de las políticas sectoriales”. Sin duda, esta es una necesidad generalizada más allá del país o la región, que habla de un giro fundamental en la concepción y la implementación de una nueva agenda y práctica urbana. Se trata no solamente de espacializar políticas sociales y económicas sino de articular más eficientemente las acciones de la administración pública en el territorio. El objetivo es transitar hacia otro paradigma de acción pública, de práctica urbana, de institucionalidad urbana y, consecuentemente, de educación en temas de política pública y planeación urbana de los nuevos profesionales.

El capítulo de Ecuador estuvo a cargo de Fernando Carrión y Alexandra Velasco, quienes critican la periodicidad con que se hacen estas cumbres urbanas y el hecho de que la suscripción de agendas y compromisos esté

desconectada de su cumplimiento. Carrión se pregunta si ha llegado el momento de que los gobiernos locales sean los actores principales de este proceso, pues sin darle voz y voto a las ciudades, que son las responsables de ejecutar la agenda que se suscriba, de lo que se trata es de una “ventriloquía inaceptable”. Aguda y sucintamente este capítulo muestra especificidades del caso ecuatoriano. Señala, por ejemplo, que la tradicional estructura urbana binodal ecuatoriana ha venido cediendo a una mayor fragmentación a lo largo de los últimos 20 años. Las tasas de crecimiento urbano han decrecido, las ciudades intermedias han ganado preponderancia y la globalización viene adquiriendo un carácter cada vez más determinante en la cuestión urbana. Ahora, más que las migraciones rurales o las invasiones de la periferia, son las migraciones internacionales, el narcotráfico y las remesas, tanto económicas como culturales, las que se convierten en fuerzas estructurantes del desarrollo urbano. Los autores sugieren que la crisis económica causada por el fin del auge petrolero, la caída de la demanda china y la fuerte apreciación del dólar oscurecen el futuro de la “Revolución Ciudadana” del gobierno de Rafael Correa. Así las cosas, la efectiva realización del “socialismo del siglo XXI” vive hoy una tónica de inestabilidad.

19

La Parte IV de este libro incluye miradas hacia el pasado y el futuro. El primer capítulo de esta parte, elaborado por María Carrizosa, interpreta de manera transversal los aspectos más relevantes de los avances y deudas urbanas pendientes de los seis países presentados en las Partes I a III. Le sigue un capítulo que describe los resultados de la construcción de un índice compuesto, llamado Índice de Compromiso con Hábitat (HCI por sus siglas en inglés). Este capítulo fue preparado por Martha Jaimes y muestra el resultado del equipo de trabajo del Proyecto *Global Urban Futures*, que consta de 20 profesores y estudiantes de distintos programas de la New School. Este índice se basa en la metodología establecida por Sakiko Fukuda Parr³, profesora de Asuntos Internacionales de The New School, para la evaluación del cumplimiento de los derechos sociales y

3 Fukuda, S. et al. (2015). *Fulfilling Social and Economic Rights*. Nueva York: Oxford University Press.

HÁBITAT EN DEUDA.

económicos. La metodología se adaptó para medir el cumplimiento de cada país de los compromisos establecidos en Hábitat II, según sus capacidades. El libro culmina con un capítulo de reflexiones sobre los desafíos de las prácticas urbanas de cara a un futuro orientado hacia consignas de inclusión y sustentabilidad.

Esperamos que los estudios y evaluaciones que integran este libro aporten elementos que informen las actividades que se llevan a cabo en varios campos: en la investigación académica, en las prácticas urbanas públicas, en las instituciones de desarrollo, en la política urbana, económica y social, y también en la militancia social. Las conclusiones construidas en conjunto destilan un llamado de urgencia sobre el pasado, el presente y el futuro del desarrollo urbano en América Latina.

Agosto de 2016

Parte I

‘Casas sin gente y gente sin casas’ y otros fenómenos

21



Huixquilucan, Estado de México. Foto: Archivo PUEC UNAM.



1. México

De Hábitat II a Hábitat III: evaluación de los compromisos asumidos

Alicia Ziccardi ¹

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo evaluar los logros alcanzados respecto a los compromisos asumidos por el gobierno de México en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul, Turquía, en junio de 1996. Para ello se identificaron seis grandes temas: gobernanza y desarrollo urbano, medio ambiente, vivienda e infraestructura urbana, economía urbana y productividad, pobreza urbana, desigualdad y exclusión social, y morfología urbana, a partir de los cuales se analizan los avances, retrocesos y retos que actualmente enfrentan las ciudades latinoamericanas de cara a la elaboración de una nueva agenda urbana que habrá de definirse este año en Quito, Ecuador, durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos.

El caso de México, desde la última Conferencia Hábitat II, continuó registrando un intenso proceso de urbanización. En 1995, 58,4 millones mexicanos de un total de 91,2 millones vivían en alguna de las localidades

23

¹ La autora agradece la colaboración de Cynthia Gómez Camargo para la realización de este trabajo. Así como a Teresa Ramírez, Karla Serrano y Óscar Torres por su participación en el proceso de recolección de la información requerida para la elaboración de este texto.

HÁBITAT EN DEUDA.

del sistema urbano nacional,² mientras que en 2010 eran ya 81,2 millones de un total de 112,3 millones, es decir, según datos del último censo nacional 7 de cada 10 mexicanos habitaba en áreas urbanas (CONAPO, 2012: 21).

Entre las principales características del proceso de urbanización pueden identificarse:

a) El sistema de ciudades pasó de ser un modelo jerárquico, de concentración de capital e infraestructuras y de especialización en unas pocas zonas metropolitanas, principalmente en Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, a constituir un conjunto de redes de ciudades conformadas por aquellos territorios que han sido beneficiados por el cambio de modelo económico, los cuales están orientados hacia actividades de exportación (maquila, manufactura), servicios conectados a los circuitos globales y/o al turismo. Esta nueva configuración se da en un contexto de bajo crecimiento económico a nivel nacional y con una débil integración de las cadenas productivas regionales, así como de profundización de la desigualdad socioeconómica en el funcionamiento del sistema de ciudades (Sánchez Almanza, 2016: 31).

24

b) El país ha consolidado un sistema de ciudades metropolitanas. En 1995 se identificaron 31 zonas metropolitanas que concentraban 43% de la población nacional (CONAPO, 1998: 59), mientras que en 2010 eran ya 59 zonas metropolitanas donde habitaba poco más de la mitad de la población nacional (56,8%) (CONAPO, SEDESOL, INEGI, 2012: 35). En las zonas metropolitanas fronterizas y portuarias la población se aglutinó en áreas centrales; las industriales presentaron procesos de suburbanización y las de mayor tamaño tuvieron despoblamiento de la ciudad central (Guadalajara), o repoblamiento de la misma, (Ciudad de México y Monterrey) (Sobrino, 2014: 50-51).

c) Desde el punto de vista económico y funcional, en 2010 se identificaron diez metrópolis con estructura bifuncional,³ cuya base económica son las manufacturas y el sector turismo, y las metrópolis de mayor tamaño transformaron su estructura produciéndose su expansión

2 El Sistema Urbano Nacional está integrado por localidades de más de 15 mil habitantes.

3 Se trata de Monclova, Saltillo, Torreón, Querétaro, Veracruz, Mérida, Puerto Vallarta, Cancún, Playa del Carmen y Guaymas (Sobrino, 2014: 52).

de manera policéntrica: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca (Sobrino, 2014: 52).

d) El flujo de población dejó de ser rural-urbano y adquirieron mayor relevancia los intercambios realizados desde y hacia el sistema urbano nacional. Tan sólo en el año 2010 estos flujos migratorios representaron el 73% del total (CONAPO, 2012: 31).

Esta dinámica del sistema urbano nacional responde a un escenario económico, social y político muy complejo ocurrido entre 1996 y 2015, en el cual se sucedieron cuatro gobiernos.

El inicio de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se dio en un contexto de crisis económica y política. En diciembre de 1994, a pocos días de que hubiera iniciado su gestión, el valor del peso mexicano se devaluó desatándose una de las crisis financieras más importantes del país. En 1995 el PIB disminuyó 6%, y entre 1994 y 1996 el ingreso corriente per cápita se redujo en 27% (INEGI, 2010). En el mismo año, la tasa de desempleo abierto alcanzó el 6,2% (CEFP, 2005) y la pobreza creció sobre todo en áreas urbanas. Para reducir los efectos de la crisis, a partir de 1997 se introdujo un programa de transferencias monetarias condicionadas: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa).

En este contexto de deslegitimación del gobierno del partido hegemónico (PRI) y del desarrollo de una creciente competencia política, se produjo una alternancia del gobierno de algunos estados y municipios que empezaron a demandar mayor autonomía y recursos para los gobiernos locales (Ziccardi, 2003). De este modo se avanzó en el proceso de descentralización, a partir de las reformas legislativas de 1999 que reconocieron al municipio como ámbito de gobierno en el marco del sistema federal (Guillén y Ziccardi, 2004). Asimismo, se creó un fondo para transferir recursos de manera directa a los gobiernos estatales y municipales, aunque con alcances limitados y diferenciados (Ziccardi, 2015b). Otra reforma importante que ocurrió durante este periodo fue la electoral de 1996, a partir de la cual la Ciudad de México pudo elegir por primera vez a su jefe de gobierno, ganando la elección el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD y una coalición de izquierda. Esta coalición ha refrendado su triunfo en otras tres ocasiones y mantuvo cierta

HÁBITAT EN DEUDA.

autonomía con relación a la política de desarrollo urbano y vivienda del gobierno federal.

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) fue el primero de alternancia y en el mismo se profundizó la política económica neoliberal implantada en México desde mediados de la década de 1980. Aunque se tuvieron importantes recursos extraordinarios, petroleros y no petroleros y se aumentó de manera considerable la deuda pública, no se generó el crecimiento esperado. En promedio, el PIB creció 2,3 % en este sexenio, porcentaje menor a lo registrado en otros países de la región y al de los dos sexenios anteriores. El desempleo aumentó entre 2000 y 2006 y se favorecieron actividades de autoempleo de baja calidad y productividad (Terrones, Sánchez y Vargas, 2010: 84). A pesar de ello, la pobreza nacional y en áreas urbanas disminuyó. Por otro lado, se controló la inflación y se incrementaron las reservas internacionales.

26

En este período destaca la restructuración de la política habitacional, que adoptó criterios de rentabilidad financiera. Para ello se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), instancia no secretarial pero con amplio poder, que llevó a que se liberaran los recursos de los fondos de los trabajadores (INFONAVIT y FOVISSSTE) para incorporarlos a un mercado habitacional protegido, que permitió a las empresas obtener elevadas tasas de ganancia sobre la producción de masivos conjuntos habitacionales en periferias lejanas y carentes de bienes y servicios urbanos básicos (Ziccardi, 2015).

Durante el segundo gobierno panista (por su partido, el PAN), a cargo de Felipe Calderón (2006-2012) ocurrió una de las más agudas crisis financieras mundiales, la cual repercutió en la economía nacional contribuyendo a la caída del PIB. Aumentó la tasa de desempleo y se incrementó la informalidad,⁴ lo que se sumó a la pérdida sostenida del poder adquisitivo de los salarios (Centro de Análisis Multidisciplinario, Facultad de Economía, CAM-FE, UNAM, 2012). La pobreza en áreas urbanas se incrementó, de acuerdo con la nueva medición multidimensional de la pobreza establecida en la Ley de Desarrollo Social del año

4 Entre 2006 y 2012, 3,411 millones de mexicanos se sumaron a la informalidad y 2,137 millones al desempleo abierto (CAM-FE, UNAM. 2012).

2004, la cual incluye tanto los ingresos como los derechos sociales (CONEVAL, 2014b).

Poco antes del inicio de este sexenio se promulgó una nueva Ley de Vivienda (DOF, 2006) que derogó a la que estaba vigente desde 1984. Se consolidó la política de vivienda diseñada en el sexenio anterior, la cual se caracterizó por estar desvinculada del desarrollo urbano, produciendo la expansión de las ciudades y una demanda no resuelta de bienes y servicios urbanos para la población de menores ingresos. Los organismos de vivienda financiaron la masiva producción habitacional y garantizaron altas tasas de ganancias a los desarrolladores inmobiliarios, sin considerar la calidad de los conjuntos habitacionales que se produjeron. Sin embargo, se abrieron nuevas líneas de financiamiento para rehabilitar y mejorar vivienda y para la producción social de vivienda, a las que se asignaron recursos muy limitados. Durante estas dos últimas administraciones se puede afirmar que “se construyó mucha vivienda y poca ciudad” (Ziccardi, 2015).

Actualmente en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012 al presente), persiste la situación de pobreza, el desempleo y el bajo poder adquisitivo, en particular de la población que vive en áreas urbanas. Aunque se aprobaron las llamadas reformas estructurales, con la finalidad de atraer inversión como palanca del crecimiento económico, en 2013 el crecimiento del PIB fue de sólo 1,4% y en 2015 de 2,5% (INEGI, 2016). Una de las principales reformas aprobadas es la laboral, que pretendió aumentar el empleo a partir de la flexibilización laboral. Sin embargo, persisten los bajos salarios de los trabajadores y jornadas laborales más largas, que se suma a la pérdida del poder adquisitivo. Esto se ve reflejado en los niveles de pobreza, que muestran que en áreas urbanas ésta aumentó. En materia de desarrollo urbano, se identifican algunos esfuerzos por articular una política nacional urbana; se reestructura la arquitectura institucional, centralizando las funciones del desarrollo urbano, agrario, territorial y vivienda al crearse la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Además, actualmente se discute una nueva Ley de Asentamientos Humanos y se realizaron modificaciones a la Ley de Vivienda. Sin embargo, debe decirse que la política de vivienda establecida en los últimos años es muy difícil de transformar (Ziccardi, 2015).

Políticas nacionales urbanas y gobernanza urbana

Las políticas nacionales urbanas

28

A partir de la Conferencia Hábitat II, la dimensión urbana y territorial se transformó en el interior de las políticas públicas. Se diseñaron de manera sectorial distintos instrumentos legales, normativos y de política —vivienda, ordenamiento territorial, transporte, ordenamiento ecológico, agua, entre otros— que inciden en el territorio urbano. Sin embargo, este entramado normativo actúa de manera pragmática y poco articulado entre sí. En cada sexenio se crearon estrategias para las áreas urbanas de acuerdo con las prioridades establecidas por las políticas económicas de corte neoliberal que, en lo fundamental, buscan atraer inversión nacional y extranjera. Pero lo que predomina es la subordinación del desarrollo urbano a la política financiera de vivienda y débiles procesos de planeación y ordenamiento territorial en las políticas públicas. También se advierte la transferencia de mayores responsabilidades de gestión y administración urbana a los gobiernos locales, sin fortalecer su institucionalidad. Así, puede afirmarse que la acción pública en relación con el desarrollo urbano y de ordenamiento territorial no se ha adecuado a las profundas transformaciones que en los últimos 20 años se registran en la economía, el territorio, la sociedad y la vida política; en particular se advierte su falta de eficacia para generar una mejor calidad de vida al conjunto de la ciudadanía.

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento del gobierno federal donde se establecen los objetivos, estrategias y prioridades de cada sexenio y de donde se derivan programas específicos de cada sector. El PND del gobierno de Ernesto Zedillo estableció entre sus objetivos