

Michael Cohen, María Carrizosa, Margarita Gutman

Veinte años de políticas urbanas en América Latina. Es tiempo de evaluar

(Introducción del libro *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades, 2016).

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.

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, 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.

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 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 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.

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 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 presidenta 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, 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 “ventriloquia 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.

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 Parr (3), profesora de Asuntos Internacionales de The New School, para la evaluación del cumplimiento de los derechos sociales y 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.

(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.

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

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

Índice del libro

AGRADECIMIENTOS, p. 7.

PRÓLOGO, Michelle DePass, 9.

INTRODUCCIÓN. Es tiempo de evaluar

Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman, 11.

PARTE I. 'CASAS SIN GENTE Y GENTE SIN CASAS' Y OTROS FENÓMENOS, 21.

1) México. De Hábitat II a Hábitat III: evaluación de los compromisos asumidos. Alicia Ziccardi, 23.

2) Chile. Vivienda privada de ciudad. Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, 101.

PARTE II. AVANCES NORMATIVOS Y POCA IMPLEMENTACIÓN, 153.

3) Brasil. La cuestión urbana en Brasil entre 1996 y 2016. Una evaluación político-institucional. Edesio Fernandes, 155.

4) Colombia. La singularidad de la política de vivienda en el desarrollo urbano. Jorge Enrique Torres, 205.

PARTE III. NARRATIVAS DE INCLUSIÓN Y OTROS DILEMAS, 293.

5) Argentina. A 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes. Andrea Catenazzi y Eduardo Reese, 295.

6) Ecuador. De Estambul a Quito. Fernando Carrión y Alexandra Velasco, 373.

PARTE IV. AMPLIAR LA MIRADA: EL MUNDO, LA REGIÓN Y EL FUTURO, 443.

7) Seis países y veinte años, una lectura transversal de la política urbana Latinoamericana. María Carrizosa, 445.

8) Una comparación cuantitativa global: el Índice de Compromiso con el Hábitat. Martha Susana Jaimes, 463.

9) Hábitat en deuda y activos a futuro: hacia una nueva práctica urbana inclusiva. Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman, 501.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 519.

SOBRE LOS AUTORES/AS, 545.