

## 7. Seis países y veinte años, una lectura transversal de la política urbana latinoamericana.

María Carrizosa

Después del recorrido que ha hecho este libro por seis países del subcontinente, países que en conjunto reúnen casi un tercio de la población latinoamericana, este capítulo propone una “mirada implicada y una lectura transversal” (Barbero, 2007). Agrupamos en ocho grandes temas las críticas más relevantes que, con diferentes matices, se repiten en los documentos por país que integran este libro. Los temas cubren la contradicción que hay entre la política de vivienda y la política urbana, el poder que tienen los desarrolladores inmobiliarios, la fragilidad de los logros de la agenda de hábitat, las conquistas jurídicas que carecen de suficiente implementación. También se incluyen las debilidades del amplio proceso de descentralización, el empeoramiento de la desigualdad en la región y la relativa irrelevancia de las declaraciones de Hábitat de Naciones Unidas. El capítulo finaliza con breves comentarios sobre lo que ha de ser la nueva práctica urbana en las próximas décadas.

Se trata de un espectro amplio, pero necesariamente limitado. Toda lectura transversal corre el riesgo de perder de vista detalles particulares de los casos específicos, sacrificando precisión en pos de ampliar el horizonte. Esta no es la excepción. El esfuerzo aquí es el de un análisis cualitativo de segundo nivel que se elabora sobre las apreciaciones

hechas en los seis estudios de país para encontrar puntos en común. El objetivo es destacar ideas que ayuden a reconocer nuestros logros y dificultades, avances y retrocesos, y así informar mejores prácticas que aporten en la elaboración de una nueva agenda de trabajo regional. Creemos que mejores futuros urbanos dependen de una crítica aguda, responsable e independiente, y eso es lo que intentamos aportar.

### **Política de vivienda en contra de la política urbana**

La primera alarmante reflexión que nos ofrece este libro es que la política de vivienda ha suplantado a la política urbana. En lugar de ser un componente de la política urbana, la política de vivienda no solo le ha restado atención a la política urbana sino que ha ido en contravía de sus propósitos primordiales: propender por un desarrollo territorial sustentable y mejorar las condiciones de vida de la población. Un caso paradigmático de esta situación es el de Chile, donde por trece años no hubo ninguna política nacional de desarrollo urbano (Rodríguez y Rodríguez, capítulo 2 de este libro). Lo que sí hubo fue una política de construcción de vivienda nueva "exitosa" que entre Hábitat II y Hábitat III logró producir más de tres millones doscientos mil unidades, reduciendo el déficit cualitativo a un solo dígito. Sin embargo, con los años Chile comprendió que este "triunfo" tuvo un costo demasiado alto. ¿De qué sirve a los pobres tener viviendas nuevas en lugares tan periféricos que resulta demasiado costoso vivir en ellas; conjuntos habitacionales sin servicios urbanos complementarios, sin escuelas, parques o transporte público? Poco sentido tiene. De ahí que apareciera el fenómeno de las "casas sin gente", una manera muy elocuente en que la gente denuncia fallas en la política pública o "vota con los pies". El punto de quiebre del éxito al fracaso de la política habitacional fue la necesidad de instalar en el año 2013 un programa público de demolición de millares de viviendas sociales que por su mala calidad resultaban inhabitables. Ya la demolición televisada de Pruitt-Igoe había enseñado esta lección a los vivendistas norteamericanos 30 años atrás. Ojalá al conocer esta experiencia de un país hermano, aprender la lección sea más fácil para los demás países de nuestra región.

La historia chilena está lejos de ser un caso atípico. Ziccardi afirma que a pesar de que en México hay mucha política de vivienda (o política de financiamiento para la construcción de viviendas nuevas), hace 40 años que no hay una verdadera política urbana federal. En México el fenómeno de “gente sin casas y casas sin gente” (Rodríguez y Rodríguez) y de “muchas viviendas y poca ciudad” (Ziccardi, capítulo 1 de este libro), se repite a una escala aún mayor. Si en Chile son un millón las viviendas subsidiadas desocupadas, en México son cinco millones y en Brasil aún más, cerca de seis. En efecto, la construcción masiva de vivienda barata es resultado de ambiciosas políticas nacionales. Pero la lección que están aprendiendo estos gobiernos es que la política habitacional no puede dictar la política urbana, sino viceversa. Cuando la política de vivienda desplaza la política urbana, traiciona su potencial de servir como política social. La vivienda puede ser un vehículo de promoción social para la población de menores ingresos, pero para serlo, debe ser una vivienda adecuada. A lo largo de estos veinte años la región ha sufrido el hecho de que, sin política urbana, la acción del gobierno puede empeorar los patrones de urbanización existentes (Fernandes, capítulo 3 de este libro). Resulta perverso que la acción del gobierno no genere una mejor calidad de vida al conjunto de la ciudadanía, sino por el contrario amplifique las desigualdades territoriales. Se trata de un patrón perverso que es urgente desactivar (Ziccardi). La contradicción entre la política de vivienda y la política urbana pone de manifiesto un debilitamiento de lo público en la gobernanza urbana, y una tendencia a que lo público se supedite a los intereses de los desarrolladores privados, como se discute a continuación.

### **El poder de los desarrolladores privados**

Las ambiciosas políticas de construcción masiva de vivienda social han estado fundamentadas en un modelo de financiamiento que incorpora crédito, ahorro y subsidio, donde el papel del estado se ve reducido al de un facilitador del mercado habitacional. En este sentido, es importante llamar la atención sobre el rol urbanizador que indirectamente tiene, no solo el mercado, sino los subsidios. El estado, al focalizar los subsidios a la demanda bajo este modelo, no hace otra cosa que subsidiar la oferta.

En efecto, los gobiernos demuestran su compromiso con los pobres con generosos subsidios públicos para vivienda. Pero estos subsidios son mal llamados 'subsidios a la demanda' pues benefician más a los desarrolladores que a los propios habitantes. Más allá de una inconsistencia de lenguaje, esto revela un despropósito en la política habitacional, que al estar orientada exclusivamente a la vivienda nueva, le resta su potencial contribución a la lucha contra la pobreza (Torres, capítulo 4 de este libro).

Un simple examen de la composición del déficit habitacional cuantitativo versus cualitativo resulta iluminador. En todos los casos analizados existe un desbalance entre las necesidades de cada uno de los déficits y el esfuerzo de las políticas habitacionales para atenderlos. El déficit cualitativo es siempre mayor, pero a pesar del potencial de atender el déficit cuantitativo mediante la atención al déficit cualitativo (mediante subdivisión, ampliación o segunda vivienda en altura), lo que ha venido sucediendo es lo contrario: las soluciones al déficit cuantitativo, es decir, las nuevas viviendas, pasan inmediatamente a formar parte del déficit cualitativo que el gobierno debe atender. Por desatender la calidad, la acción del gobierno produce déficit cualitativo precisamente cuando aporta soluciones al déficit cuantitativo. El resultado no solamente es una desinversión, sino que al utilizar recursos de los fondos de trabajadores para subsidiar estas operaciones (Ziccardi), las paradojas de la política de vivienda resultan perversamente injustas.

448

Animada por la inyección de subsidios, la oferta de vivienda parece ser ciega a las necesidades habitacionales. Por un lado, la política no promueve una suficiente diversidad en la oferta de vivienda, sino que se concentra en la vivienda unifamiliar nueva, desconociendo distintos tipos de vivienda y de tenencia que son más importantes en la composición del déficit. Adicionalmente, la actual oferta de vivienda social no se ha ajustado a los cambios poblacionales. Los capítulos de México y de Argentina explican que en la actualidad, los hogares familiares disminuyen, y aumentan los hogares ampliados y no familiares, así como los unipersonales. Pero la maquinaria público-privada de producción masiva de vivienda unifamiliar económica fue inflexible ante estos cambios demográficos. Tampoco se ajusta la proporción de recursos públicos a la composición del déficit. Torres anota que

aunque en Colombia el 66% del déficit habitacional es cualitativo solamente 16% de los recursos son destinados a programas de mejoramiento. Sin desconocer importantes esfuerzos en Argentina (desde 1997 poco más de 130.000 unidades), Brasil (donde el mejoramiento hizo parte del Programa de Aceleração do Crescimento) y Chile (desde 2006 con cerca de 250.000 unidades), este desbalance entre el apoyo que recibe la vivienda nueva versus el mejoramiento es dominante en la región, a pesar de la prevalencia del déficit cualitativo frente al cuantitativo.

Lo que revela el sostenido énfasis en la política de vivienda nueva es el poder de los actores que la promueven, reforzado por la comodidad que representa para los gobiernos escudarse en su rol de facilitador de mercado. Los desarrolladores privados son los principales promotores de lo que Logan y Molotch (1976) llamaron “la máquina de crecimiento”: un grupo conformado por los constructores inmobiliarios, las élites propietarias y funcionarios locales, que reproduce la idea de que el crecimiento urbano es intrínsecamente bueno. Lo que vemos repetirse en la región, y sobre lo que hay que aprender a reaccionar rápidamente, son promotores privados capaces de obtener licencias y subsidios públicos para llevar a cabo proyectos que sirven sus necesidades, pero que no necesariamente crean barrios urbanos viables.

Una lectura cautelosa de las evaluaciones presentadas en este libro y, de manera particular, del capítulo sobre Brasil, deja ver que las alianzas público privadas han sido un instrumento de privatización donde el rol del estado cede poder a los desarrolladores urbanos privados. Fernandes profundiza esta crítica explicando cómo inclusive iniciativas bandera de la agenda urbana a nivel internacional como el Ministerio de las Ciudades o el programa Minha Casa Minha Vida (que apoya integralmente procesos autogestionarios de Producción Social de Hábitat<sup>1</sup>), son los primeros en ser sacrificados cuando entran en juego intereses privados desregulados.

---

1 Es importante destacar que la referencia al concepto Producción Social del Hábitat, promovido por Enrique Ortiz Flórez desde la Coalición Internacional del Hábitat para América Latina (HIC-AL), es ampliamente reconocida e incorporada por todos los autores. Se trata de un aporte teórico ya consolidado de la región al pensamiento urbano global, que no debe pasar desapercibido.

Así, el Ministerio de las Ciudades se ha prestado más que otros para ser transformado en poco más que un “escritorio clientelista” (Fernandes, capítulo 3 de este libro). Que se revele tal nivel de debilidad de gobernanza urbana precisamente en lo que se conoce como el caso paradigmático de los objetivos de Hábitat II, tiene que servir como mínimo de voz de alerta para tomar con cautela el ánimo celebratorio hacia las alianzas público privadas que se promueven tanto en la agenda urbana de Hábitat II como en la que se adoptará en Hábitat III.

### **Fragilidad de los logros**

450

Una conclusión compartida a través de los seis estudios es el hecho de que los avances en los procesos de reforma política y desarrollo institucional son con frecuencia débiles y de corta duración. Mientras que los logros de reformas urbanas incluyentes solo se logran mediante un esfuerzo sostenido y concertado a través de distintos sectores y clases, lo construido puede ser fácilmente revertido por nuevos líderes políticos. Importantes reformas a las políticas urbanas en Argentina, México y Brasil han sido socavadas por cambios de enfoque político que privilegian mercados urbanos desregulados.

En Argentina, desde la crisis del 2001 a 2005 y con desarrollos hasta el 2009, se destaca el surgimiento de nuevas formas de acción colectiva como Habitar Argentina (Reese y Catenazzi, capítulo 5 de este libro) que coordinaron organizaciones de base, institucionales académicas, movimientos sociales y legisladores nacionales y provinciales para articular sus demandas por un acceso justo al hábitat. Estos son logros importantes que, aún sin haber alcanzado la escala necesaria, enfrentan hoy un ambiente político adverso. En México, a pesar de los enormes esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil por posicionar la agenda urbana, en estos veinte años de alternancias políticas “se produce un debilitamiento progresivo de las capacidades institucionales del gobierno federal para regir los procesos de desarrollo urbano” (Ziccardi). También vimos cómo a lo largo de la gestación de este estudio, Brasil sufrió un proceso político paralizante que culminó con la destitución de la Presidente Dilma Rousseff. La crisis se venía

gestando desde 2015 en un ambiente de recesión económica y se transformó en una crisis política y que sin lugar a dudas afectará negativamente las políticas federales sectoriales (Fernandes). Incluso más allá de la coyuntura Fernandes anota que “a pesar de las enormes inversiones financieras y los programas nacionales innovadores (...), en general, en los últimos 15 años ha habido un notable retroceso en todos los niveles gubernamentales en lo que tiene que ver con la articulación entre los procesos de desarrollo, planeación, política y gestión urbana”.

La fragilidad de los logros ya se empieza a sentir también en Ecuador, donde se viene gestando un ambiente de desequilibrio político originado en una crisis económica, lo cual debilita el proyecto de Revolución Ciudadana que el gobierno de Correa ha liderado durante los últimos 10 años (Carrión y Velazco, capítulo 6 de este libro). En el caso colombiano merece la pena recordar cómo el paso al modelo de subsidios “a la demanda” estranguló una de las estructuras de apoyo institucional y financiero más interesantes para apoyar la producción social del hábitat, el reconocimiento legal de las Organizaciones Populares de Vivienda como oferentes de proyectos de vivienda de interés social y por ende operadores de subsidios. Con ello se disolvió el movimiento viviendista en Colombia, que tardo 20 años en gestarse y que ya estaba inspirando reformas en otros países de la región.

Se trata de oleadas económicas y políticas, ondas sucesivas de re-democratización y des-democratización, que aunque son históricamente inevitables ponen de relieve la fragilidad de los logros de reforma urbana, ya que efectivamente destruir es mucho más rápido que construir. Cabe anotar que a pesar de los vaivenes históricos, solamente una vez que un país logra avanzar en el cumplimiento de ciertos logros es que se hace posible afinar los objetivos. Es evidente este proceso en el caso chileno, donde el efectivo mejoramiento en términos cuantitativos de la infraestructura urbana da lugar a un escrutinio más juicioso de los objetivos de política habitacional en términos cualitativos.

### Conquistas normativas con poca implementación

Latinoamérica tiene una significativa tradición interesada en elevar lineamientos democráticos urbanos a nivel de normas o de principios constitucionales orientados a asegurar que el derecho a la ciudad sea menos vulnerable a los vaivenes económicos y políticos. Brasil y Colombia, que lograron el reconocimiento jurídico a la vivienda adecuada y a la función ecológica y social de la propiedad y de la ciudad, y que instauraron leyes de ordenamiento territorial que obligan a los municipios a planificar sus territorios, son sin duda los ejemplos más celebrados internacionalmente. En efecto, puede decirse que “la política urbana en Brasil refleja, ya sea deliberada o coincidentemente, la agenda de Hábitat II” (Fernandes), que inclusive las instituciones financieras internacionales y la Alianza para las Ciudades han divulgado como modelo a seguir. Tal vez por eso mismo resulta más revelador que Brasil, incluso teniendo el Estatuto de la Ciudad de 2001 y el Ministerio de Las Ciudades de 2003, tenga dificultades para regular efectivamente el desarrollo urbano en el país.

452

La debilidad de semejantes logros se debe a que “las políticas federales sobre y en las ciudades fueron y permanecen siendo sectoriales, aisladas y fragmentadas, reflejando la misma fragmentación institucional existente entre diferentes ministerios, e inclusive internamente dentro de las cuatro secretarías del Ministerio de las Ciudades” (Fernandes). Más aún –afirma Fernandes–, “el Ministerio nunca ha sido capaz de lograr un reconocimiento adecuado a la par que otros ministerios, ha fallado en su misión de promover la articulación interministerial, y ha perdido recursos presupuestales repetidamente. Ninguna política nacional urbana se ha formulado, mucho menos implementado”. La conclusión a la que nos obliga llegar esta reflexión es que no se puede culpar por la falta de implementación de políticas urbanas a la falta de leyes o de recursos. La expedición de normas y el desarrollo de marcos jurídicos y de reglamentos urbanos, no garantizan su efectiva implementación.

Colombia también atraviesa problemas de implementación semejantes. Las importantes conquistas jurídicas de la Constitución Política de 1991 y de la Ley de Desarrollo Territorial de 1997 tardaron en instrumen-



talizarse y siguen sin ser implementadas generalizadamente. De hecho, justo cuando en el ámbito elevado del derecho se alcanzaron los más loables objetivos, en el terreno práctico, se recrudecieron las violaciones a los derechos recientemente expandidos. A pesar de este desbalance, como lo resume Lemaitre (2007) en su concepto de "fetichismo legal", el romanticismo constitucional prevalece y los éxitos normativos se convierten en gestos de los que se sigue esperando una eficacia simbólica. Sorprende entonces en este contexto la fuerte posición del gobierno colombiano en el proceso preparativo hacia Hábitat III, en el que alineándose con otros países como Estados Unidos y Argentina considera que los estados miembro no deben promover el derecho a la ciudad si no están en capacidad de hacerlo cumplir cabalmente.

También el capítulo sobre México nos abre una ventana sobre este fenómeno de las conquistas normativas con deficiencias en su implementación. El logro en este caso fue "el reconocimiento explícito y legal de la participación ciudadana en las decisiones públicas vinculadas a la vida de las ciudades... pero [que] por lo general son espacios para legitimar la aplicación de políticas urbanas diseñadas desde el aparato gubernamental" (Ziccardi). A medida que la participación gana valor narrativo, se hacen más frecuentes las instancias aparentemente participativas, donde la consulta se hace pasar por participación. De todos modos, Ziccardi destaca casos de participación ciudadana a nivel local que han logrado hacer valer su voz ejerciendo poder de veto sobre proyectos en curso.

### **Descentralización artificial**

Una causa fundamental de la deficiente implementación efectiva de leyes y reglamentaciones urbanas han sido las falencias del intenso proceso de descentralización administrativa que ha tenido lugar en la región. Ziccardi explica que después de 30 años de venir promoviendo la descentralización, se ha avanzado en transferir mayores responsabilidades de gestión y administración urbana a los gobiernos locales, pero no se ha fortalecido su institucionalidad. Se trata pues de una descentralización más nominal que real. Las altas expectativas de que la descentralización

## HÁBITAT EN DEUDA.

resolvería tantos problemas de implementación no se cumplieron. Mayor descentralización administrativa no necesariamente implica descentralización fiscal, ni democracia local, ni políticas sociales efectivas para satisfacer las necesidades de los pobres. Descentralización no ha significado democratización.

Algunos planteamientos apuntan a que tal vez la tendencia a la descentralización ha sido excesiva pues custodia una autonomía que es sacra pero débil, incapaz de tomar las acciones que la administración urbana necesita. Considérese que Brasil cuenta con más de 5.500 municipios, todos los cuales tienen el mismo tratamiento formal constitucional aunque sus realidades económicas, políticas y territoriales son completamente diferentes. El sistema electoral empeora este estado de cosas pues da lugar a una sobre representación de áreas rurales despobladas en el congreso nacional (Fernandes). Aún más usual es el problema de que la gran mayoría de municipios prefieren mantener su dependencia de las transferencias federales, temerosos de antagonizar con las élites locales al hacer uso de sus poderes legales para implementar cobros de plusvalías.

454

De manera semejante, en Colombia el beneficio de contar con un 99% de expedición de planes de ordenamiento territorial para más de mil cien municipios no resulta tan claro, cuando la primera evaluación de los documentos puso en evidencia que muchos planes son una copia descontextualizada de documentos de otras localidades. Entre las falencias técnicas encontradas se destaca que más de la mitad de los municipios delimitó inadecuadamente el perímetro urbano, no tiene criterios de expansión claros, no tiene en cuenta usos agrícolas o forestales, y que solamente el 12% capturó recursos por valorización o plusvalía (Torres). También el capítulo de Ecuador denuncia problemas de ineficacia en la descentralización, pues el excesivo "minifundismo territorial" termina por producir "gobiernos locales poderosos frente al gobierno nacional, pero débiles frente a la sociedad local" (Carrión y Velazco). A medida que la descentralización avanza, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno tienden a volverse más tensas. Ecuador es sin duda un caso extremo de esta situación donde, por ejemplo, la Presidencia de la República y la Alcaldía de Guayaquil avanzan grandes proyectos urbanos sobre

el mismo territorio no solo desarticulados sino incompatibles entre sí, promoviendo limbos jurídicos desde el mismo Estado.

Otro aspecto relacionado con la descentralización que viene adquiriendo mayor relevancia en la región –sobre todo por su ausencia– es la metropolización. En Argentina, por ejemplo, “el fenómeno metropolitano nunca fue contemplado en la legislación nacional o provincial” (Pirez, 2001 en Reese y Catenazzi). El problema de esta ausencia de institucionalidad metropolitana es que se ha inhibido la formación de una visión regional con una concepción territorial integral “al punto de que los municipios, más que vecinos con propósitos comunes, se convierten en competidores” (Torres). Aunque existen casos aislados exitosos, como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá donde se encuentra Medellín, aún queda mucho por avanzar. En Brasil, las 30 regiones metropolitanas del país siguen sin tener soporte jurídico ni aparatos institucionales adecuados, luego, están operando en zonas legales grises (Fernandes).

En estos recuentos hay un desencanto con las promesas de la descentralización, con voces que alientan procesos de re-centralización en la estructuración de las políticas urbanas. Estos autores parecen hacer un llamado generalizado a políticas urbanas verdaderamente nacionales, trans-sectoriales y eficientemente articuladas.

## **Empeoramiento de la inequidad y la exclusión**

El balance general de estas evaluaciones cualitativas no es positivo. A pesar de los innegables avances en la provisión de infraestructuras y servicios urbanos y en la disminución del déficit cuantitativo de vivienda, a pesar de las conquistas jurídicas, de los importantes esfuerzos en la disminución de la pobreza, del reconocimiento cada vez mayor a la participación comunitaria y otras innovaciones institucionales y programáticas, en las ciudades latinoamericanas la inequidad y la exclusión han empeorado. América Latina sigue siendo una de las regiones más urbanizadas, más desiguales y más violentas del mundo.

En los últimos veinte años se han recrudecido las diferencias. La relación entre el grupo de los más ricos y el de los más pobres es ya tan

extrema que expertos ponen en entredicho la utilidad de los indicadores tradicionales para medirla. Estudios recientes en Chile que exploran en detalle “la parte del león”, es decir, entre el 1% y el 0.01% de los más ricos, y concluyen que es necesario revisar las estimaciones convencionales basadas en quintiles o deciles de ingreso y el coeficiente GINI. Entre 2005 y 2012 en Chile el 1% de los más ricos tenía una participación del 30.5%, el 0.1% del 17.6%, y el 0.01% del 10.1% [López et al, 2013 en Rodríguez, 2016]. Más allá de la necesidad de afinar los indicadores para poder reflejar adecuadamente el tenor de los retos que verdaderamente se enfrentan, estos datos también indican la necesidad de reestructurar los objetivos y reformular las estrategias que tiene la región para combatir una desigualdad tan extrema.

456

Por supuesto que la planeación urbana participativa y las políticas urbanas incluyentes tienen el potencial de ayudar a revertir esta situación. Sin embargo, es más común lo contrario. El rol del gobierno, ya sea por acción directa o por inacción (dejando que sea el mercado el que ordene la ciudad) ha reforzado los patrones de segregación socio espacial en el territorio. “Puede haber cierta movilidad social, pero ésta no se expresa en el territorio” (Rodríguez, 2016). El resultado espacial del juego de poderes urbanos es uno de desigualdad cada vez más intensa “las ciudades en Brasil son la expresión socio espacial de un pacto sociopolítico excluyente y perverso: un gigantesco déficit coexiste con un igualmente gigantesco stock de propiedades construidas y de suelo urbanizado vacantes, así como decenas de millares de asentamientos informales” (Fernandes). Los desbalances intra-urbanos son hoy una prioridad de la acción pública en Latinoamérica, no solo porque en sí mismos deben atenderse, sino por que tienen efectos negativos en cadena e impactan muchos otros ámbitos como la seguridad, la salud e inclusive la productividad.

En este sentido, el punto sobre el que este libro llama la atención es que no se trata de que los problemas urbanos cada vez sean más y más difíciles, ni que cada vez estemos peor capacitados para resolverlos. Por el contrario, las capacidades de la región han ido en aumento en las últimas dos décadas y los logros sociales, políticos y económicos son innegables. Como se mencionó antes, la pobreza ha disminuido y los índices de

necesidades básicas insatisfechas también. Contamos con un envidiable acervo de datos estadísticos y con una destacada tradición de investigación urbana. Pero Latinoamérica debe desempeñarse a la altura de su potencial y no por debajo de lo que está en capacidad de hacer.

Resulta interesante no perder de vista la perspectiva global al estudiar el fenómeno de la exacerbación de la inequidad intraurbana. ¿Qué es razonable esperar de un país dadas sus circunstancias? ¿Qué nos dice la trayectoria de otros países que se enfrentan con objetivos semejantes? En efecto, la reflexión que The New School propone con el Índice de Compromiso con Hábitat (ICH), que se describe en el próximo capítulo, ofrece esta mirada. Este índice pone en evidencia la relativa falta de esfuerzo que la región ha dedicado a ciertos temas, no en términos absolutos sino a la luz de su potencial económico actual. Comparada con otras regiones del mundo, Latinoamérica tiene a la vez el mejor desempeño en reducción de la pobreza y el peor desempeño (después del Sur de Asia) en indicadores de empleo. Lo que un análisis urbano permite establecer es que lejos de haber una contradicción entre estos dos resultados, estos ratifican que la exclusión social opera sobre el conjunto de derechos vulnerados que concurren en el espacio y constatan el rol de la desigualdad intraurbana en las brechas de productividad.

### **Irrelevancia de la agenda Hábitat**

El recorrido cualitativo por los avances urbanos que estos seis países tuvieron muestra una gran variación en términos de sus actitudes hacia la Conferencia Hábitat II y su Agenda de Hábitat. Ya se ha mencionado que la expedición del Estatuto de las Ciudades y la creación del Ministerio de las Ciudades de Brasil fueron utilizados por el gobierno brasileño como demostración de una respuesta concreta a estos lineamientos, y a la vez fue utilizado por ONU Hábitat como muestra de que sí era posible tomar acciones concretas hacia los objetivos de la declaración de Estambul. Puede decirse que países como México y Colombia parecieron tomar en serio la agenda, sin embargo en la Argentina, Chile y Ecuador ésta tuvo poco efecto. No puede afirmarse que sirvió de guía

## HÁBITAT EN DEUDA.

para la gobernanza local, ni que haya sido bien conocida por las autoridades nacionales o locales.

En México se reconoce que a partir de la conferencia de 1996 se transformó la política pública existente y se diseñaron nuevos instrumentos que dieron respuesta a los diferentes componentes establecidos por Hábitat II para incidir en los territorios urbanos. "Sin embargo este entramado normativo actúa de manera pragmática y poco articulada entre sí" (Ziccardi). Por su parte Chile durante trece de estos veinte años no contó con ninguna política nacional de desarrollo urbano, y cuando se promulgó se trató de una "Política Nacional de Desarrollo Urbano [que] no tiene carácter vinculante... [y que] no considera presupuestos ni indicadores de éxito" (Rodríguez y Rodríguez). En general, a pesar de los evidentes esfuerzos e innovaciones institucionales, los países muestran a una institucionalidad nacional urbana muy débil, subordinada a otras, sin capacidad de dirigir la política habitacional y mucho menos de establecer un diálogo con la política económica nacional.

458

En el periodo preparatorio hacia Hábitat III, muchos analistas se han preguntado –con razón– qué sentido tienen los compromisos internacionales sobre una agenda urbana nacional donde los gobiernos locales no están invitados a la mesa, pero muy pocos se preguntan por qué los gobiernos nacionales siguen sin entender lo que las ciudades significan en el mundo contemporáneo, especialmente en un contexto de post-industrialización (Fernandes). ¿Qué quiere decir que la mayoría del producto interno bruto de un país provenga de las ciudades? ¿Cómo cambiarían la política económica y la política social si los líderes de los estados entendieran verdaderamente el funcionamiento y la naturaleza de las ciudades? "Las ciudades ya no son simplemente el lugar donde sucede el desarrollo económico industrial –la urbanización proveyendo soporte a la acumulación de capital–, ahora también se han convertido en el objeto mismo del capitalismo postindustrial, financiero y de servicios" (Fernandes). Es más, las ciudades no son solo el *lugar* y el *objeto* de desarrollo económico, sino que también son entendidas como bienes comunes, como un *instrumento* de promoción social y redistribución de oportunidades. En definitiva, la dimensión urbana es tan estructural que, paradójicamente, pasa desapercibida.

Horacio Verbitsky lo puso en estos términos durante su conferencia pública en los *Diálogos Urbanos Latinoamericanos* (2016): “Otros problemas que reciben más atención en los medios y en la opinión pública, tienen su raíz en problemas de hábitat”. Ante la dificultad de la agenda urbana para revelar su verdadero potencial en la economía política nacional, el cabildeo global de Hábitat III resulta frágil. Parte del problema de las declaraciones de Hábitat es que sus principios son irrefutables, pero hay muy poca claridad sobre cómo han de cumplirse para no traicionar sus mismos propósitos. “El último borrador de la Nueva Agenda Urbana se lee como si reducir la pobreza y la desigualdad y garantizar oportunidades para todos pudiera ser asegurado simplemente escribiéndolo en una declaración de Naciones Unidas” (Cohen, 2016). Es en este sentido que Cohen afirmó recientemente que la estructura de Hábitat III se semeja a un edificio palafítico, que se eleva sobre el suelo sobre cimientos muy delgados, que apenas tocan la superficie.

### **Hacia la nueva práctica urbana**

En un escenario regional como el que se analiza en este libro, el gran desafío de las décadas posteriores a Hábitat III es identificar cómo la práctica local puede ser fortalecida y transformada. Esto implica definir cómo deben cambiar la forma y los contenidos con los que los profesionales y las comunidades se preparan para enfrentar los retos de una agenda urbana donde todos los objetivos son interdependientes, donde los problemas no pueden solucionarse uno a uno sino en su conjunto, en red. Por ejemplo, un programa de guarderías de barrio puede ser visto como un componente crucial de una política de reducción de pobreza o de formalización laboral. O un proyecto de manejo de basuras puede tener como elementos constitutivos, de manera simultánea, espacio público, cambio climático, formalización empresarial y salud preventiva. La pregunta es entonces ¿Qué tipo de profesional está preparado para afrontar efectivamente tal encadenamiento de efectos?

La nueva agenda urbana ha de emprender rediseños institucionales con énfasis local y comunitario que no reproduzcan las estructuras secto-

riales y que estén fundamentados en la complejidad, en la coordinación de actores y en la armonización de niveles gubernamentales. Esta no ha sido la manera en que la práctica urbana se ha desempeñado hasta ahora. Es más frecuente encontrar “diseños institucionales obsoletos que reproducen la estructura sectorial y vertical de los gobiernos central y estatal sin coordinación institucional” (Ziccardi). Otro problema frecuente son planes urbanos ineficaces, porque utilizan un lenguaje jurídico oscuro y técnicamente impreciso, o diseños urbanos que carecen de participación y están desconectados de las realidades locales. Pero más alarmante aún es la frecuencia con la que los planeadores urbanos creen que están proyectando oportunidades de inclusión urbana cuando en realidad están siendo presos de mercados especulativos de suelo. En el desarrollo urbano, apunta Fernandes, los planeadores y administradores urbanos han venido siendo *rehenes inconscientes* de las dinámicas excluyentes del mercado inmobiliario que ellos mismos ayudan a crear.

460

Es urgente reflexionar sobre este riesgo precisamente ahora, cuando la región parece transitar por un giro a la derecha. Aquí, el rol de las universidades, de las comunidades organizadas y de las organizaciones que defienden el derecho a la ciudad es poner ciertos temas sobre la mesa de debate público y vigilar las prácticas urbanas y sus instrumentos, pues éstos nunca son neutrales (Gutman, 2016). En general, puede decirse que la práctica profesional tradicional no tiene claro cómo permea el mercado en la planeación, tampoco reconoce la necesidad de trabajar sobre los conflictos de poder, y no asume las consecuencias de que toda acción tiene actores interesados. Estas falencias deben combatirse con una constante mirada crítica sobre la práctica urbana, que alimente las estructuras curriculares con las que se enseña a trabajar sobre la ciudad.

Hace 20 años parecía impensable que un gobierno pudiera satisfacer el déficit cuantitativo de vivienda. Hoy sabemos que es posible. Pero más importante aún, hoy sabemos que esto no es suficiente. Construir grandes cantidades de viviendas de mala calidad, desconectadas de los servicios urbanos y lejos de las oportunidades de trabajo, que no logran ser habitadas por las personas que las necesitan y que pasan inmediatamente a engrosar el déficit cualitativo, no es una solución, no es un éxito a emular.



## 7. Seis países y veinte años, una lectura transversal de la política urbana...

Resulta importante dejar de perseguir la quimera de los casos exitosos descontextualizados que confunden lo deseado y lo posible. Resulta importante dejar de repetir principios con los que todos estamos de acuerdo en abstracto y que nadie puede reclamar fuera del papel. Resulta importante vigilar los proyectos mesiánicos que tan frecuentemente reproducen mercados excluyentes sin que ni siquiera sus gestores tengan plena conciencia.

El inventario de "asignaturas pendientes" (Reese y Catenazzi) de Hábitat II es claro, gracias a la labor de análisis y síntesis crítica de investigadores como los que nutren este libro. Antes de recusar al optimismo, la invitación que se plantea con el recuento transversal de este capítulo es a abrazar a conciencia nuevas prácticas urbanas integrales. Prácticas que tejan redes funcionales entre actores y que siembren raíces en su lugar. Prácticas donde las soluciones estén cifradas en sistemas simbióticos entre distintos sectores administrativos y disciplinares. Prácticas que inviten a poner la inteligencia colectiva al servicio del desarrollo urbano justo y sustentable.