
Cohen, M., Carrizosa, M. y Gutman, M. (eds.) (2016). *Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades.

LENKA SOBOTOVÁ*

La tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda, y los retos relacionados con el desarrollo urbano, conocida como Hábitat III y realizada en Quito en octubre del 2016, marcó una nueva etapa de la tendencia global frente la lucha contra la pobreza urbana, la desigualdad o la sostenibilidad urbana, entre otros. Después de veinte años de implementación de la agenda urbana definida a nivel global en Estambul en 1996 (Hábitat II), el Hábitat III ha orientado su atención a revisar el impacto que habían tenido las políticas urbanas tanto nacionales como internacionales en la gestión urbana y la mitigación de externalidades del crecimiento sin precedente de ciudades en el mundo entero. El proceso del Hábitat III llevó a cabo la “Nueva Agenda Urbana”.

Aprovechando la oportunidad de revisión de la agenda del Hábitat II y la formulación de la nueva agenda del Hábitat III, el libro *Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas*

en América Latina (2016), se preocupa por los impactos de políticas urbanas nacionales y su contribución en la conformación de ciudades inclusivas y sostenibles en seis países de América Latina: México, Chile, Colombia, Argentina, Brasil y Ecuador. A través de la revisión de las experiencias de los seis países se presenta una evaluación crítica de los avances de cada uno en cuanto a los esfuerzos realizados por los gobiernos nacionales a lo largo de los pasados veinte años para resolver los problemas urbanos. Para ello, cada capítulo ha sido elaborado por los expertos urbanos nacionales y sus equipos: Eduardo Reese y Andrea Catenazzi (Argentina), Fernando Carrión y Alexandra Velasco (Ecuador), Edesio Fernandes (Brasil), Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez (Chile), Jorge Enrique Torres (Colombia), Alicia Ziccardi (México).

El libro, a cargo de los editores Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman, producido como parte del proyecto Global Urban Futures financiado por la Fundación Ford y el Observatorio Latino Americano de la universidad The New School en Nueva York, no solamente une las experiencias de los seis países latinoamericanos al enfrentar los desafíos del crecimiento urbano en las últimas dos décadas, sino que evalúa de manera transversal los compromisos del Hábitat II en la región a través del Índice de Compromiso,

* Geógrafa y urbanista con Maestría en Geografía y Desarrollo Internacional de la Universidad Palacký en Olomouc, República Checa. Docente en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia [lenka.sobotova@uexternado.edu.co].

Para citar esta reseña

Sobotová, L. (2017). Cohen, M., Carrizosa, M. y Gutman, M. (eds.) (2016). *Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades. OPERA, 21, pp. 211-214. doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.11>

una mirada cuantitativa frente los avances del Hábitat II hacia el Hábitat III. Teniendo en cuenta la preocupación central del libro frente al desempeño de los compromisos acordados en Estambul desde hace veinte años, se señala la importancia de la evaluación del cumplimiento de dichos compromisos como esencial para una nueva agenda urbana global.

Considerando las cifras disponibles, el punto de partida de la obra consiste en la falta de estudios sistemáticos que evalúen el esfuerzo de las ciudades y los países por implementar los programas y las políticas urbanas y examinar sus resultados. Por ejemplo, según un estudio realizado en el año 2000, las consecuencias de ese esfuerzo se encontraban en mayor parte inexploradas. En particular, el libro provee una crítica al *énfasis de evaluaciones de políticas de vivienda enfocadas* exclusivamente en la reducción del déficit cuantitativo, más que en su impacto real en cuanto a la calidad de vida y sus consecuencias sociales, económicas o medioambientales, es decir, el déficit cualitativo. A través de los seis estudios, el libro comparte la inquietud por la percepción de políticas de vivienda como un instrumento propio de crecimiento económico y de *soluciones rápidas para* ofrecer unidades de vivienda a la población vulnerable sin cuestionar los impactos cualitativos. En general, los capítulos responden a un número de problemas comunes como la sostenibilidad ambiental, la gestión urbana incluyente, la reducción de la pobreza urbana y la exclusión social, sin embargo, resalta las singularidades de cada país dado su contexto histórico, geográfico y socioeconómico en la región latinoamericana.

Los estudios de cada país se dividen en tres partes y cada parte une dos casos que comparten cierta característica común. La Parte I agrupa los capítulos sobre México y Chile bajo el título “Casas sin gente y gente sin casas” y otros fenómenos”. El tema central de ambos casos es la consideración de sus políticas de vivienda como exitosas, pero generando externalidades urbanas negativas como el abandono y el deterioro de los proyectos de vivienda social o la creación de nuevas zonas de exclusión social. Los casos demuestran que el logro de disminuir el déficit cuantitativo de vivienda ha causado nuevos desafíos urbanos en el mediano y largo plazo.

El primer capítulo presenta el caso de México (Alicia Ziccardi) planteando el análisis a través de cuatro ejes principales para el desarrollo urbano sostenible a lo largo de las administraciones en los últimos veinte años: *sostenibilidad y gestión ambiental*; economía urbana y productividad; pobreza urbana, desigualdad y *exclusión social*; forma urbana de las ciudades. La autora concluye que el Estado mexicano enfatizó la implementación de vivienda social sin preocuparse por la producción del hábitat sostenible o el desarrollo urbano como tal. Por otro lado, el ejemplo de Chile en el capítulo dos (Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez) concluye que, a pesar de los avances significativos en cuanto a la reducción de pobreza extrema y el cubrimiento de la infraestructura urbana, los compromisos del Hábitat II no se cumplieron en el país. Los autores señalan particularmente los problemas relacionados con las externalidades de resolver el déficit habitacional, que han resultado en la

creación de nuevos guetos urbanos, vivienda social de mala calidad, nuevos conflictos sociales y persistente desigualdad urbana. En síntesis, los aprendizajes de México y Chile evidencian la necesidad del enfoque de calidad en la gestión urbana y la superación del déficit cualitativo de vivienda.

La Parte II, denominada “Avances normativos y poca implementación” presenta los ejemplos de Colombia y Brasil, teniendo como argumentos centrales que articulan ambos países los avances legislativos y constitucionales estratégicos y el desarrollo de herramientas normativas en cuanto a la descentralización y la planeación urbana territorial. Sin embargo, como demuestran ambos casos, dichos avances no son necesariamente equivalentes a su implementación real en los territorios para que se beneficien tanto la administración como la población local. El capítulo tres sobre Brasil (Edesio Fernandes) manifiesta las particularidades del país dadas por su enorme extensión espacial, la organización *federal* y el número de habitantes, el *más grande de la región latinoamericana*. El autor destaca la “descentralización artificial” de las políticas urbanas y cuestiona la autonomía real de los municipios para llevar a cabo sus propias políticas territoriales, enfrentando sus deficiencias tanto fiscales como administrativas.

Del mismo modo, en el capítulo cuatro (Jorge Enrique Torres) se presenta el caso de Colombia retomando la estructura del análisis de los desafíos urbanos de acuerdo con el caso de México. Teniendo en cuenta la particularidad del país desde la perspectiva de la relación entre el conflicto armado y la urbanización, el autor observa los avances y los retos de las

últimas dos décadas en cuanto a política pública urbana y compromisos del *Hábitat II*; sustentabilidad y gestión urbana; vivienda e infraestructura urbana; productividad y economía urbana; pobreza urbana, desigualdad y exclusión social; forma urbana de las ciudades. El texto destaca dos vertientes principales: la prevalencia de la política de vivienda sobre la política urbana (que comparte con el caso de México) y la descentralización cuestionable a través de los planes de ordenamiento territorial (una paradoja con el caso de Brasil). El estudio, por un lado, hace un llamado al énfasis del Gobierno colombiano a la construcción de vivienda nueva, desconociendo cada vez más los logros de mejoramiento barrial, y por otro, se preocupa por la insostenibilidad fiscal de la mayoría de municipios colombianos para realmente implementar sus planes de ordenamiento territorial.

La Parte III lleva el título “Narrativas de inclusión y otros dilemas” e incorpora los capítulos sobre Argentina y Ecuador como ejemplos de los gobiernos progresistas de implementación de políticas sociales ambiciosas en sus épocas. Respecto al cumplimiento del *Hábitat II*, según los análisis, ambos países han tenido un avance en cuanto a las políticas sociales, aunque han estado descoordinadas y marcadas por la falta de integración sectorial. El caso de Argentina en el capítulo cinco (Andrea Catenazzi y Eduardo Reese), con base en un análisis cuantitativo en cuanto a los logros del *Hábitat II*, se orienta a dos propuestas para la nueva agenda del *Hábitat III*: la regularización del mercado de suelo y la “integración territorial de las políticas sectoriales”. El capítulo seis presenta el caso de Ecuador (Fernando Carrión

y Alexandra Velasco), el cual aborda el papel del Hábitat II y III de otra forma, cuestionando el papel de las ciudades y los actores locales en la formulación de las agendas y su posterior ejecución a nivel territorial. Los autores reflexionan sobre el modelo de urbanización del país, diagnosticando las nuevas centralidades y periferias urbanas, el crecimiento de ciudades intermedias y la relación entre “La revolución ciudadana” del expresidente Correa, y el saldo migratorio entre el campo y la ciudad.

A manera de conclusión, la Parte IV, “Ampliar la mirada: el mundo, la región y el futuro” está dividida en tres capítulos y hace un razonamiento sobre el futuro de la región basado en los análisis de los capítulos anteriores, y realiza una comparación cuantitativa entre ciudades a nivel global, para terminar con la reflexión sobre una nueva agenda urbana del Hábitat III. María Carrizosa, en el capítulo siete, recorre los aspectos claves y transversales de la experiencia de los seis países latinoamericanos y resalta las “deudas pendientes” de la región. Entre las principales observaciones y aprendizajes en cuanto a la nueva agenda urbana es importante mencionar que las políticas de vivienda prevalecen sobre las políticas urbanas, el papel de los desarrolladores privados y el sector inmobiliario, la robustez normativa contra la implementación real y la descentralización artificial, el fenómeno de

la nueva pobreza urbana y la desigualdad, y la irrelevancia de la agenda urbana del Hábitat II y III en la práctica. Martha Susana Jaimes, en el capítulo ocho, hace un diagnóstico de los resultados del Índice del Compromiso con el Hábitat a nivel internacional.

Finalmente, en el capítulo nueve, los editores reflexionan sobre los futuros de las políticas urbanas que pudieran aportar a la sostenibilidad e inclusión urbana de manera verdadera, enfrentando los viejos y los nuevos desafíos que viven las ciudades de la región y el mundo. El último capítulo hace énfasis en la relevancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030, y aplica a tres cuestiones principales: el impacto de fuerzas exógenas internacionales y regionales en la política urbana, el papel y la influencia de las agendas del Hábitat II y III en dichas políticas, y la distinción entre la causa y el efecto de las políticas en la práctica.

En síntesis, el presente libro aporta a cuestionar de qué manera las políticas *públicas* existentes, bajo el régimen y las agendas del Hábitat II y III, han enfrentado los problemas relacionados con el desarrollo urbano y el crecimiento de ciudades sin precedente en la región. El mensaje clave y transversal a lo largo del libro es ahora preguntarnos *cómo* hacer las políticas *públicas* en lugar de *qué* hacer tanto a nivel local y nacional como global.