

LA VIVIENDA AL CENTRO DE LA NUEVA AGENDA URBANA EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE

Ana Claudia Marinheiro Centeno Rosbach¹

Resumen

Muy poco conocida en los medios de comunicación de amplio alcance y de nuestra sociedad en general, la Nueva Agenda Urbana (NAU) fue firmada en Quito, Ecuador en 2016 por 167 países y establece las bases para el desarrollo de nuestras ciudades para los siguientes 20 años. Al contrario de otros compromisos globales mucho más conocidos y difundidos, se trata de una agenda ilustre desconocida pero no menos importante, teniendo en cuenta el rol estratégico de nuestras ciudades en el proceso de recomposición de los desequilibrios sociales, climáticos y económicos en que se encuentra nuestro planeta hoy.

Palabras clave: Vivienda; Nueva Agenda Urbana; Derecho a la Ciudad; Desigualdades

1. La institución gradual de una gobernanza urbana global con huellas de Latinoamérica: la Nueva Agenda Urbana

Muy poco conocida en los medios de comunicación de amplio alcance y de nuestra sociedad en general, la Nueva Agenda Urbana (NAU) fue firmada en Quito, Ecuador en 2016 por 167 países y establece las bases para el desarrollo de nuestras ciudades para los siguientes 20 años. Al contrario de otros compromisos globales mucho más conocidos y difundidos, se trata de una agenda ilustre desconocida pero no menos importante, teniendo en cuenta el rol estratégico de nuestras ciudades en el proceso de recomposición de los desequilibrios sociales, climáticos y económicos en que se encuentra nuestro planeta hoy.

Parece muy obvio este rol estratégico, en un mundo que cada vez aglutina más seres humanos y actividades en los centros urbanos, pero es la primera vez en nuestra historia que un proceso de creación de consenso, masa crítica y acuerdos culmina con un compromiso amplio, sosteniendo el primer esbozo de una gobernanza global de nuestras ciudades. Este punto es muy relevante para ser considerado porque si uno vuelve a las dos conferencias previas de Hábitat, la primera realizada en Vancouver en el año 1976 y la segunda realizada en Estambul en 1996, dieron como resultados documentos consensuados sobre las temáticas de los “asentamientos humanos” y el “hábitat” con gran enfoque en los temas de vivienda, pero con referencias aún tímidas a lo que refiere al urbanismo y las ciudades.

Al contrario, el compromiso firmado en 2016, reconoce la fuerza de lo urbano y su potencia en conectar y ofrecer las bases de desarrollo a sus entornos “no urbanos” por medio del concepto de los “vínculos urbanos-rurales” y el reconocimiento de la importancia de gobernar y gestionar territorios regionales y metropolitanos. Al definir la centralidad de la agenda en las personas y la vivienda, es como si la NAU estableciese las reglas de juego de nuestra casa mayor y colectiva que son nuestras ciudades y centros urbanos.

¹ Asesora regional de *Cities Alliance* para América Latina y el Caribe

Es interesante igualmente observar la oportunidad estratégica y temporal de la NAU, justamente un año después del lanzamiento de la Agenda 2030, el gran contrato global para la promoción del desarrollo sostenible de nuestra Tierra, y de la presentación del Acuerdo de París, ambos en el año 2015 y con gran repercusión internacional. Este último, considerado de emergencia y atención inmediata de toda la sociedad de cara a los desafíos inminentes del cambio climático.

El grado de compromiso de los países con la NAU es relativo, ya que es una declaración no vinculante, pero si consideramos el amplio proceso preparatorio y las oportunidades de generar incidencia por parte de actores externos a los gobiernos nacionales, hay una cierta base de solidez para garantizar la sostenibilidad del proceso. Obviamente hay muchas críticas sobre el proceso de elaboración del documento, muy restringido a algunos gobiernos nacionales, y una participación tal vez “excepcional” de Latinoamérica, ya que fue el continente anfitrión de la Conferencia Hábitat III, haciendo que la NAU permanezca central en muchos debates y reflexiones regionales hasta el día de hoy, dos años más tarde.

En este sentido, es igualmente interesante observar la “contaminación” Latinoamericana en los principios y directrices que marcan el rumbo de la NAU. Es innegable la relevancia de la contribución de las organizaciones y actores, que, desde la región tuvieron la habilidad de aportar al proceso y al documento mismo, muchísimo de lo que representa nuestra trayectoria, principalmente en los últimos 20 años de redemocratización del continente, que resulto en una multiplicidad de actores sociales y políticos con el denominador común de la lucha por la garantía de los derechos humanos.

En este ámbito gana una fuerza impresionante el Derecho a la Ciudad en los debates que marcaron el proceso preparatorio hasta el Habitat III, es incluso pertinente afirmar, que este fue el tema más discutido y debatido en marco de la conferencia y su preparación. Hay un cierto sentimiento de frustración sobre la superficialidad o neutralidad con la cual el concepto fue tratado en el documento de la NAU, sin embargo, es importante seguir fortaleciendo el discurso sobre la incorporación de los principios fundamentales del Derecho a Ciudad, como por ejemplo el enfoque general en las personas, sus derechos, la inclusión y promoción de la equidad, la relevancia del tema género y de promoción de la diversidad, la importancia de la participación efectiva en espacios democráticos de toma de decisión sobre el territorio, el reconocimiento de la informalidad y su relevancia en la construcción de nuestras ciudades y generación de oportunidades para las poblaciones urbanas y rurales, y fundamentalmente: la función social de la tierra y de la ciudad.

El rol jugado por la Asamblea de Ministros y Máximas Autoridades de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) fue imprescindible en este proceso, ya que durante las Asambleas Generales realizadas en los años de 2015 y 2016 en Jamaica y Paraguay respectivamente, con esfuerzos y liderazgos estratégicos de países como Chile, México, Brasil, Argentina y Paraguay -vale destacar el apoyo de CEPAL y ONU Habitat LAC y el proceso de construcción participativa de un informe regional- no solo gana fuerza la incorporación del Derecho a la Ciudad en la agenda, sino también la importancia de garantizar el enfoque social con vistas de superar las absurdas desigualdades muy latentes en los territorios segregados de las ciudades.

El documento que presenta los compromisos de MINURVI resalta la urgencia de evitar el crecimiento de la deuda social, avanzando en la equidad y el acceso universal a la vivienda a partir de una perspectiva holística e integrada del hábitat, con la integración efectiva de las zonas marginalizadas y de alta vulnerabilidad, a partir del fortalecimiento del capital social de

las comunidades y su efectiva participación en modelos de gobernanza democrática, mirando la urbanización como un factor clave del desarrollo sostenible (Rossbach: 2017, 39).

(...) O sea, las ciudades como centros de oportunidad y crecimiento, clave para enfrentar el cambio climático, pero también desiguales y segregadas con déficits sociales, económicos y ambientales. MINURVI (2016).

Pero muchísimos otros actores fueron estratégicos en este proceso de “transferir” a la NAU el aprendizaje y lecciones de la región más urbanizada del mundo. Este esfuerzo se ve muy claro en la Declaración de Toluca, resultado del encuentro oficial realizado en América Latina y el Caribe, y parte del proceso preparatorio de la Conferencia Hábitat III, con la articulación de organizaciones no-gubernamentales, representaciones de gobiernos locales y de la academia a través de eventos paralelos y también por la incidencia directa en el documento final de la Declaración.

Por ejemplo, en el día previo a la conferencia en Toluca, se reunieron en la Ciudad de México, con el objetivo de congregar contribuciones sustantivas a la Declaración de Toluca, los representantes de la región de América Latina y Caribe de las llamadas “unidades de política” de Hábitat III, representando organizaciones de diversas naturalezas, como la academia, sociedad civil y gobiernos, a partir del soporte y articulación de FLACSO y agencias internacionales de desarrollo presentes en Latinoamérica, como la GIZ, el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, el Banco Latinoamericano de Desarrollo – CAF, la CEPAL y Cities Alliance. Fue una invitación abierta del Gobierno Nacional de México, que a través de la SEDATU², y resultó muy positivo la efectiva incidencia en la versión final de los documentos firmados por un grupo robusto y presente de gobiernos nacionales de América Latina y Caribe.

La declaración de Toluca, representativa de América Latina y Caribe y firmada por gobiernos nacionales presentes, propone un nuevo paradigma de urbanización, estructurado por marcos de política nacionales, y que promueva accesibilidad, vivienda adecuada, equidad, movilidad, e identidad cultural. Reconoce la relevancia del desarrollo urbano y territorial para mejorar el bienestar de toda población que debe ejercer en plenitud todos los derechos y libertades, con acceso a oportunidades y participación política, a partir de una fuerte perspectiva de género, la promoción de la función social del suelo con el reparto justo de cargas e beneficios de la urbanización y el reconocimiento de la informalidad como fundamental para superar la segregación en las ciudades latinoamericanas y finalmente la materialización del Derecho a Ciudad para enfrentar los desafíos de cambio climático y retomada de crecimiento económico.

Como elementos clave para la instrumentación de la Nueva Agenda Urbana establece, entre otros, que (i) el desarrollo urbano sea un compromiso social y político, de responsabilidad de los gobiernos pero en corresponsabilidad con la sociedad civil a partir de (ii) modelos innovadores de gobernanza multinivel sostenible y con participación social efectiva, basada en (iii) una nueva cultura de producción de los bienes, servicios y amenidades urbanos donde los actores clave (gobiernos y non-gobiernos) juegan un rol determinante y con (iv) foco en la población con deficiencias de infraestructura y servicios urbanos (Rossbach: 2017, 38)

² La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) es la entidad del Gobierno de México encargada de los temas de desarrollo agrario, urbano y de vivienda.



Imagen 1. Autoría: Revisión bibliográfica sobre vivienda en América Latina y el Caribe, citiesalliance.org

2. Una mirada post Hábitat III, ¿cómo está la vivienda en LAC?

Una reunión histórica ocurrió en Santo Domingo, capital de la República Dominicana durante el mes de junio en 2018. El Foro de Vivienda y Hábitat de América Latina y el Caribe se juntó en un momento estratégico de la implementación de los compromisos globales que, de no cumplirse con urgencia, afectarán las vidas de todos los que vivimos en este planeta.

La reunión de Santo Domingo no fue como cualquier otra conferencia, sino la culminación de esfuerzos colectivos desde miembros y aliados de Cities Alliance, incluyendo el liderazgo estratégico de Hábitat para la Humanidad, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU), la Unión Interamericana de la Vivienda (UNIAPRAVI), ONU-Hábitat, el Banco Interamericano de Desarrollo, la CAIXA de Brasil, los gobiernos nacionales de Colombia, México, Paraguay, El Salvador y República Dominicana, la Confederación de Municipios de Brasil – CNM, la Plataforma del Derecho a Ciudad, la ONG Techo, el Banco Mundial, la CEPAL y muchas otras organizaciones.

Durante este período, se construyó un concepto, y se movilizaron los socios y recursos. Un resultado clave de estos esfuerzos fue la construcción de la plataforma UHPH, sigla en inglés para “Urban Housing Practitioner’s Hub”, que tiene como objetivo promover el intercambio de conocimiento, el fortalecimiento institucional sostenible, el encuentro y la divulgación de prácticas, conocimientos y actores que trabajan por la vivienda y el hábitat urbano en la región. Se trata de una plataforma abierta que combina el espacio digital con interacciones presenciales para que sus participantes puedan conectarse entre sí y acceder a información y soluciones prácticas en tiempo real. El principio fundamental es el reconocimiento del excepcional acervo urbano en América Latina y Caribe.

Además de la realización de un foro bianual sobre el tema vivienda y hábitat, el proyecto contempla desarrollar una *Red Social* en línea, que facilita la interacción y colaboración entre participantes; implementar un *Centro de Información y mejores prácticas*, para compilar y compartir mejores prácticas y literatura, analizar y realizar investigaciones continuas sobre las

condiciones de vivienda y urbanismo; efectuar *Laboratorios de vivienda*, como espacios orientados a profundizar temáticas específicas o diseñar alternativas innovadoras para abordar desafíos del sector proponiendo soluciones prácticas; junto con diversas actividades administración, coordinación, y de promoción y difusión resultados.

El encuentro de actores estratégicos en Santo Domingo, de representación multi-sectorial y con experiencia y conocimiento en temas claves del sector de Vivienda y Hábitat, proporcionó a la audiencia un panorama muy amplio y completo del sector en la región. Se priorizó la reflexión y construcción de masa crítica a partir de experiencias criteriosamente seleccionadas en sinergia con los principios y la integralidad de la Nueva Agenda Urbana.

Los debates dejaron muy clara la importancia fundamental del conjunto de los marcos urbanos nacionales como estrictamente necesarios para impulsar políticas de vivienda y hábitat de carácter mas integral y en armonía con las dinámicas urbanas, sociales, ambientales y económicas de la ciudad. América Latina ha crecido en función de desarrollos inmobiliarios formales y/o informales bajo niveles precarios de regulación en las esferas locales y nacionales, bajo esa lógica se formaron en los últimos 50 años las ciudades de la región más violenta y desigual del planeta.

A partir de los procesos de redemocratización de nuestros países en los años noventa, que ocurrió en paralelo al fortalecimiento de movimientos y organizaciones sociales urbanas y de innovaciones importantes en la política pública de municipios progresistas, emergieron experiencias y directrices que apuntaron a la promoción de la inclusión social, a partir de la participación ciudadana, haciendo foco en enfrentar las vulnerabilidades territoriales y superar las desigualdades y segregación urbana.

Países como Colombia, Brasil, Ecuador, México y Uruguay incorporaron en sus textos constitucionales y/o en marcos legales robustos el tema de la función social del suelo y de la propiedad con el objetivo de elevar los intereses colectivos en detrimento de intereses individuales, y ampliar los espacios de nuestras ciudades para que estén disponibles nos solo para vivienda, sino, para atender los intereses de la población de mas bajos ingresos y que no tiene posibilidades de adquirir bienes inmuebles en el mercado formal. Otros países, como Chile, El Salvador y Perú avanzan con el debate y diseño de marcos sobre el Derecho a la Ciudad y su función social entre los poderes ejecutivo y legislativo; claramente es una tendencia en la región que manifiesta la percepción de que no tenemos muchas más alternativas en mano, a la hora de enfrentar el gigante desafío de la precariedad de nuestros asentamientos, así como la necesidad de atender a los cambios del perfil demográfico de nuestros países.

Todavía aún hay mucho por hacer para concretar de facto el reconocimiento de la función social del suelo en estos países (y obviamente en otros con marcos legales no tan robustos), ya que la implementación requiere una combinación de instrumentos efectivos de planificación urbana que vinculados a modelos de gobernanza participativa viabilicen la gestión democrática de los territorios, sin mencionar el alto nivel de inversiones necesarias. Mucho se habló en Santo Domingo sobre la ociosidad de inmuebles urbanos que por la ausencia de mecanismos de incentivo y/o punitivos no hacen valer su función social, sin embargo, es necesario reconocer el avance de algunas experiencias en ciudades como Bogotá y São Paulo que fueron posibles por su inserción en marcos regulatorios favorables y por muchos años de cambios culturales, conflictos políticos y evolución técnica.

El debate sobre la precariedad de la vivienda y los asentamientos convergió muy fuertemente en temas relacionados al impacto del cambio climático y necesidad de fortalecer la resiliencia

de nuestras poblaciones en situación de vulnerabilidad, esto es muy evidente en la región caribeña que se encuentra excesivamente expuesta a los desastres naturales y efectos del clima. Parece muy evidente que la agenda de inclusión cofundi6 las amenazas de los desastres naturales y humanos, volviendo la atenci6n a la centralidad de la cuesti6n de la tierra, seguridad de tenencia y ausencia de pol6ticas de vivienda que lleguen al universo de la poblaci6n, inclusive las camadas de ingresos mas bajos.

Algunas ciudades y pa6ses incorporaron el tema de los asentamientos precarios en su agenda de pol6ticas p6blicas, como es el caso de Medell6n, Brasil, Argentina, El Salvador, Paraguay y Chile, pero es una agenda de m6nimo 40 a6os en Am6rica Latina y adem6s de haber desarrollado muchos instrumentos t6cnicos para promover intervenciones f6sicas y sociales, a6n hay mucho que hacer en t6rminos de garantizar una continuidad en las pol6ticas a nivel nacional, niveles suficientes de inversi6n financiera, en avanzar en los mecanismos de gobernanza para garantizar una participaci6n efectiva de las comunidades en la transformaci6n de sus territorios. Ampliar las miradas de desarrollo social y de cambio clim6tico en el conocimiento de estos territorios para que est6n efectivamente incorporados en la planificaci6n urbana es fundamental y urge expandir los espacios de reflexi6n y los trabajos de investigaci6n y evaluaci6n sobre nuestras experiencias presentes y pasadas.

Sin embargo, la producci6n de viviendas nuevas sigue siendo necesaria y con una trayectoria reciente de gran impacto, pero al mismo tiempo un poco traum6tica para los tejidos sociales y urbanos de Am6rica Latina: a pesar de que avanzamos much6simo en desarrollar sistemas sofisticados de subsidio y financiamiento, con gran 6nfasis a Chile, M6xico y Brasil (en esta orden temporal), obviamente la producci6n en escala decurrente no fue suficiente para superar la matriz original y segregadora de nuestras ciudades, y estuvo muy enfocada en la propiedad privada. Esto tiene que ver con los aspectos mencionados anteriormente, de desarrollar marcos urbanos que sean impulsores de una planificaci6n urbana m6s equitativa donde prevalezca la funci6n social, el bien com6n y los intereses colectivos, adem6s de avanzar con programas de vivienda basados en propiedad colectiva o alquiler social y la mejor6a del stock existente. Mas all6 de la necesidad que tenemos de mejorar los instrumentos t6cnicos disponibles en la regi6n, como mecanismos de captura de plusval6a, cotas de solidaridad y tasaci6n de vacantes, entre otros, se trate de una disputa pol6tica que no es f6cil para los alcaldes electos en un continente donde avanzan con muchas dificultades los procesos de descentralizaci6n administrativa.

El suelo es caro en las aglomeraciones urbanas de Am6rica Latina y Caribe y es un tema central para el sector de vivienda y por ello su centralidad en la Nueva Agenda Urbana. Hay que pagar por el suelo y el precio del suelo bien localizado no es asequible a la mayor6a de la poblaci6n latinoamericana, esto por la fragilidad de la regulaci6n y la prevalencia de las ventajas individuales sobre lo colectivo. La 6nica soluci6n es hacer uso de subsidios, por lo menos hasta que se altere la situaci6n de desigualdad econ6mica en la regi6n, no hay otra alternativa y los ponentes en Santo Domingo fueron muy 6nf6ticos a este respecto. Ciertamente hay temas como la sostenibilidad fiscal de los gobiernos y su capacidad en generar pol6ticas continuadas, la inserci6n de la poblaci6n en situaci6n de vulnerabilidad, pero de inmediato otras alternativas de financiamiento por operaciones de ingenier6a financiera compleja como las alianzas p6blico privadas y modelos sofisticados de captura de plusval6a requieren tiempo y cambios culturales. De todas formas, permaneciendo un contexto de desigualdad, hay que mantener siempre un componente importante de subsidio, la diferencia es, la posibilidad de partir de este tipo de operaci6n para minimizar el impacto fiscal en las cuentas p6blicas.

Si, hay avances en la región para el tema de vivienda, y la Nueva Agenda Urbana confirma principios y directrices extraídos de programas y políticas progresistas implementadas principalmente en las últimas 3 décadas. Por otro lado, es muy importante tener en consideración los inmensos desafíos al frente, especialmente en escenarios económicos y/o políticos desfavorables para la inserción social, económica y urbana de la población de mas bajos ingresos y en situación de vulnerabilidad. En Santo Domingo dos temas salieron como muy estratégicos y claves para la efectividad de la NAU y del avance de las políticas de vivienda en LAC: gobernanza y suelo, bajo la perspectiva del Derecho a la Ciudad. Ampliar el acceso al suelo urbano y profundizar los mecanismos de participación social y gobernanza democrática de nuestras ciudades son principios elementales del Derecho a la Ciudad y al mismo tiempo condiciones fundamentales para desarrollar políticas y programas de vivienda mas integrados, sostenibles y equitativos.

Bibliografía

MONTANDON, D. (2017); "Panorama de los marcos jurídicos urbanos nacionales en América Latina y Caribe". En Rossbach, A. y Montandon, D. (Org.); *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*. San Pablo: Cities Alliance.

MINURVI (2016). América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas compromisos de una agenda urbana común.

Reunión Regional de América Latina y Caribe – Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III – Declaración de Toluca.

ROSSBACH, A. (2017). Las ciudades latinoamericanas ante la Nueva Agenda Urbana. In Alternativas urbanas y sujetos de transformación (Pamela Olmedo M, Gustavo Endara org). Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador.

ROSSBACH, A. y MAGALHAES I. (2017). Políticas de vivienda - Un breve panorama regional y el caso de Brasil. In Alternativas urbanas y sujetos de transformación (Pamela Olmedo M, Gustavo Endara org). Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador.

ROSSBACH, A. (2017). Hábitat III – reflexiones desde América Latina y Caribe. In Medio ambiente y urbanización: La cuestión urbana post Hábitat III (Mayo, 86). IIED – AL.

ROSSBACH, A. (2018). Reaching a strategic moment in housing for lac with global implications. Disponible en: <http://www.citiesalliance.org/lac-housing-forum2018>.

Urban Housing Practitioners Hub - UHPH (2018). LAV Construcción de Políticas y Marcos Nacionales Integrados para una Gobernanza Inclusiva del Suelo, la Vivienda y el Hábitat. Laboratorios de Vivienda (LAVs). Disponible en: https://www.uhph.org/sites/all/files/images/file/nc_lav_politicas_y_marcos_nacionales_final_25052018_4.pdf

WHITAKER, J.S.; FERRARA, L. (2015). A formulação de uma novamatriz urbana no Brasil, baseada na justiça ambiental. EN: NUNES, T.; SANTA ROSA, J.; MORAES, R.F. Sustentabilidade Urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergente: textos para discussão da Rio + 20, Volume 3 - Habitação Social e Sustentabilidade. Brasília, MMA.