
Augusto Barrera Guarderas ^a
Michael Cohen ^b
María Silvia Emanuelli ^c
Luis Bonilla ^d
Juan Pablo Duhalde ^e
Anaclaudia Rossbach ^f

Reflexiones post Hábitat III

Abstract

Fueron convocadas a compartir reflexiones acerca de los nuevos compromisos que devienen de la Nueva Agenda Urbana representantes de destacadas instituciones con relevante incidencia en el debate acerca de la Nueva Agenda Urbana. Flacso Ecuador, New School University, Hábitat International Coalition, Techo, y Cities Alliance. Todos fueron protagonistas antes, durante y después de la Declaración de Hábitat III, cada una de ellas desde sus roles específicos en la arena del Hábitat.

Las reflexiones presentadas coinciden en resaltar el valor de la reafirmación del derecho a la ciudad, como el ejercicio pleno de los derechos a través de programas integrales de desarrollo social, urbano, de vivienda y hábitat, y la

a. Ex Alcalde de Quito (2009-2014) y actual Coordinador de CITE-Flacso Ecuador.

b. Profesor de Asuntos Internacionales, The New School, Nueva York, EEUU.

c. Coordinadora de la Coalición Internacional para el Hábitat –HIC-, Oficina para América Latina, con sede en México. www.hic-al.org

d. Director de Oficina Central de TECHO Internacional. Economista y Magíster(c) en Estudios Políticos y Sociales Latinoamericanos.

e. Director de Áreas Sociales de TECHO Internacional. Sociólogo y Magíster(c) en Sociología.

f. Asesora Regional para América Latina y el Caribe – Cities Alliance.

vital importancia otorgada al rol de Estado en garantizar el acceso a los bienes y servicios mediante políticas nacionales territoriales y urbanas que cuenten con acuerdos sociales en cada país. En particular se hace referencia a la relevancia de la intervención del Estado en el mercado inmobiliario, a la necesidad de fortalecimiento y protagonismo de los gobiernos locales, la adecuación de nuevos instrumentos para garantizar el acceso a distintas modalidades de financiamiento, y a la necesidad de generar espacios de participación ciudadana.



1. Desafíos abiertos para el post Hábitat III

Augusto Barrera Guarderas. FLACSO-CITE. Ecuador.

A casi medio año de la realización de Hábitat III en Quito, resulta útil contextualizar y evaluar la reflexión que allí se produjo y, a partir de ello, delinear los desafíos que se plantean para la gestión de las ciudades en los años venideros. Este pequeño ensayo, más bien un esquema de reflexión, se inscribe en la corriente de quienes observan el agotamiento del modelo urbano actual y adscribe a la necesidad de construir un nuevo paradigma urbano organizado por la noción del derecho a la ciudad.

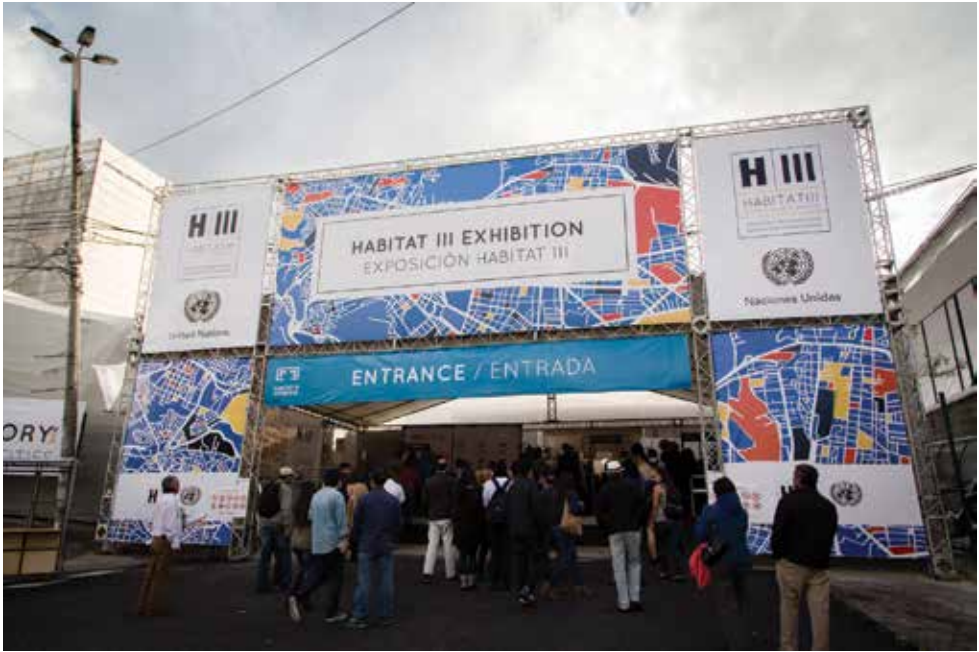
Hábitat III, como a su momento sus dos eventos predecesores, ocurrieron en

condiciones históricas específicas. Bien vale, por ello, identificar algunas de las tendencias globales que contextualizan la ciudad contemporánea:

1) durante las últimas décadas hay un extraordinario proceso de urbanización, que ocurre y ocurría fundamentalmente en el sur (Asia, Africa y América Latina); se trata de una urbanización en la periferia o semiperiferia, con las complejidades y condiciones que ello supone.

2) este proceso se desarrolla en medios de una fase de globalización económica que adquiere características extractivas que no solo aluden a la clásica reprimarización de las economías de la periferia, sino al apareamiento de nuevas lógicas económicas caracterizadas por la ausencia de retorno local de renta (ni siquiera bajo la forma de reinversión local); por el efecto devastador de externalidades negativas en el ecosistema urbano. Podría abundarse en ejemplos respecto de las crisis hipotecarias, los impactos de grandes proyectos urbanos o incluso la “turistización” de zonas de la ciudad que expulsa a los propios residentes;

3) las inéditas configuraciones socio territoriales en las que sobresalen las



Fuente: www.habitat3.org

aglomeraciones metropolitanas, la enorme expansión de las ciudades y los nuevos mecanismos de segregación.

4) el creciente y sistemático efecto del cambio climático y de eventos naturales que han evidenciado las condiciones de vulnerabilidad y han conducido a alertas ambientales impensables. Es en el marco de estas condiciones y urgencias que deben ser observados los logros y límites de la NAU.

Un breve balance de Hábitat III

La Nueva Agenda Urbana incorpora el derecho a la ciudad, no solo en una referencia puntual, sino en el desarrollo de varios de los elementos sustantivos

como son el reconocimiento de la función social y ambiental de la ciudad, la inclusión social, la recuperación de lo público, la regulación y la planificación. La NAU aborda la persistencia y profundización de las desigualdades y llama a establecer mecanismos para combatir los procesos de exclusión y segregación. Coloca la problemática vinculada al cambio climático, a la gestión de riesgos y a la construcción de resiliencia, como elementos importantes para garantizar mejores condiciones de vida en las ciudades. Estos y otros, no son logros menores. Deben ser reivindicados.

Pero al mismo tiempo, la NAU terminó en un documento más bien declarativo; no llegó a definir una hoja de ruta hacia el desarrollo urbano sostenible, ni

definió compromisos o planes de acción para las partes. Omitió realidades dramáticas como la destrucción de ciudades en medio de conflictos bélicos o situaciones de violencia extrema. No precisó mecanismos de movilización de recursos para el financiamiento de servicios básicos en amplios sectores del planeta que carecen de ellos de manera dramática.

Finalmente hay que decir que la Nueva Agenda Urbana se suscribe en medio de un escenario político global poco promisorio. En estos meses hay una arremetida de “dudas” que ponen en cuestión los impactos del cambio climático y dan marcha atrás en varias políticas adoptadas. A la par, es previsible el debilitamiento político de las agendas globales e incluso de los organismos internacionales y multilaterales, lo cual abonará a la debilidad de los mecanismos de implementación.

La necesidad de un nuevo paradigma urbano

En ese marco de logros y límites, es preciso recuperar algunas de las tesis que atravesaron buena parte de la reflexión pre Hábitat III y configuraron un amplio consenso respecto de la necesidad de impulsar un nuevo paradigma urbano alrededor del concepto del derecho a la ciudad, -incluso en un sentido más amplio del derecho al territorio-.

Una agenda urbana emancipatoria podría estar alimentada algunos de los siguientes lineamientos:

La comprensión de la ciudad como macro bien público, es decir de una síntesis de medios de consumo colectivo y de estructuras de producción y reproducción social; Macro bien público cuyo sentido de construcción histórica y usufructo debe ser acción democrática de quienes la habitan.

Insistir en la triple dimensión del derecho a la ciudad; esto es el derecho a adecuadas condiciones materiales de vida, a la democracia política y social y a la igualdad de oportunidades para desarrollar el proyecto de vida que el libre arbitrio del ser humano elija.

La urgencia de impulsar un nuevo tipo de economía, orientada centralmente a la generación de empleo de calidad, así como en la capacidad de “localizar” el ahorro y la inversión. Generar un contrapeso a los procesos de destrucción creativa y los arreglos espaciales segregadores resultantes del modelo económico vigente.

El impulso de un modelo urbano a escala humana que pregona una ciudad compacta, policéntrica, con equidad territorial. Urge la redistribución de la renta del suelo, pero además el reconocimiento del derecho a la proximidad, a la centralidad, a la jerarquía del territorio, a la convivencia, a la intimidad, en fin, al lugar y al ser. La lucha por la desfinanciarización de la vivienda es un tema central de este modelo urbano a escala humana.

Incidir en las transformaciones y disputas de los sistemas de movilidad. La ciudad para el auto es insostenible y requiere un replanteamiento radical de las formas de funcionamiento y convivencia urbana.

La recuperación de lo público, en su sentido más amplio y abarcador: de la acción colectiva, de lo común. Si bien se ha avanzado mucho en relación a los derechos y bienes públicos, es necesario recuperar el rol de lo público en la regulación y control sobre del suelo y la tierra,.

Despliegue y fortalecimiento del concepto de soberanías de proximidad que otorgue nuevos contenidos a la vieja soberanía nacional debilitada conforme se debilitan los propios estados nacionales. Las soberanías de proximidad, de escala humana, la energética, la del cuerpo, la de género, la de la centralidad. Esto implica además la posibilidad de articulación de sujetos múltiples y diversos.

La urgencia de evidenciar los riesgos naturales y antrópicos a los que están sometidas las ciudades y el carácter social y político, es decir construido, de sus vulnerabilidades.

Hay que realizar grandes esfuerzos por alimentar una narrativa global de lo urbano-emancipatorio, es decir prácticas, experiencias, construcciones discursivas, elementos programáticos y agendas concretas que alimenten y creen un nuevo paradigma.

Cabe aquí una reflexión final sobre los tiempos, las escalas y los sujetos. Una agenda de transformación debe actuar en lo concreto, pero debe plantearse un horizonte de ciclos más largos, de transformaciones acumulativas. No se puede producir poli centralidad o justi-

cia espacial en meses o pocos años, se necesitan procesos de largo aliento, sistemáticos, sostenidos.

Hay que articular las escalas. Muchos de los espacios de resistencia o de construcción de nuevas formas de convivencia urbana, son micro locales. Si bien tienen una gran potencia expresiva, solamente logran trascendencia política con niveles de articulación en plataformas o movimientos sociales más amplios y cuando inciden en la política, sometiéndose al riesgo de la cooptación o la fugacidad de la demanda inmediata. La cuestión de los sujetos de la transformación urbana es central. Se requiere en cualquier caso una masa crítica que impulse y materialice las tesis de la transformación urbana y pueda permear todas las esferas de la acción social. Sin acción colectiva articulada, la nueva agenda urbana será una declaración más.

2. La Práctica Urbana Después de Quito: Como aumentar los impactos de la política urbana, la inversión y el fortalecimiento institucional¹

Michael Cohen. Profesor de Asuntos Internacionales, The New School, Nueva York, EEUU.

1. Observaciones compartidas con el Taller Alliance-JWP de Cities Alliance 23-24 de enero de 2017, Bruselas.



Fuente: www.habitat3.org

Los tres acuerdos mundiales que establecen la nueva agenda global (SDGs, COP 21 y la Nueva Agenda Urbana) identifican claramente a las ciudades como los lugares donde las metas deberán ser implementadas si se quieren resolver problemas urgentes a nivel global, nacional y local. *El logro de doce de los diecisiete de los SDG dependerá de una acción efectiva a nivel de ciudad.* Estos objetivos globales son altamente interdependientes en el corto y largo plazo, con vínculos claros entre desempeño económico, infraestructura, políticas y servicios sociales, recursos naturales y la sostenibilidad ambiental. Juntos representan un llamado a la transformación productiva y al crecimiento inclusi-

vo, con ataques directos a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Afirman que ninguna persona o lugar debe quedar atrás, lo que implica justicia social, espacial y ambiental.

El principal logro de los procesos que condujeron a la adopción de esta agenda ha sido la reunión de diversas perspectivas, actores e intereses en el proceso, aunque hay algunos indicios de que son menos los participantes del gobierno local que antes. Si bien algunos argumentarían que este proceso ha resultado en una Nueva Agenda Urbana que carece de especificidad, compromisos con plazos y prioridades, y estoy totalmente de acuerdo con esta evaluación, es cierto que los esfuerzos para reunir diversas voces du-

rante los últimos años ha traído nuevos actores al proceso intergubernamental.

Si bien existe un amplio consenso internacional sobre esta nueva agenda global - sobre *el qué* - ha habido muy poca discusión y mucho menos acuerdo sobre *el cómo*. Los diagnósticos de muchas instituciones y las voces internacionales, nacionales, locales y comunitarias convergen, con cierta variación, sobre todo en cuanto al *por qué* los problemas como la pobreza y la desigualdad han tendido a ser tan persistentes. Pero apenas hay un reconocimiento inicial de que, siguiendo el consejo de Albert Einstein, estos problemas no pueden resolverse usando los mismos métodos que contribuyeron a crearlos. Esta perspectiva sugiere *una necesidad urgente de examinar las formas existentes de práctica urbana* para ver cómo se pueden mejorar con el fin de lograr mayores impactos y más sostenibles en las áreas urbanas. Esta perspectiva general tiene sentido en muchos niveles: desde los bancos de desarrollo multilaterales hasta las autoridades nacionales y locales y finalmente hasta las numerosas actividades de la sociedad civil.

Este tema fue abordado por el desarrollo del Índice de Compromiso de Hábitat (HCI) de la New School y la amplia aceptación internacional de esta nueva herramienta analítica para evaluar el cumplimiento de los compromisos asu-

midos en Hábitat II². Las presentaciones en Surabaya, en la Fundación Ford en Nueva York y en su evento paralelo en Quito en Hábitat III a una gran multitud demostraron que existe un fuerte interés y entusiasmo global por comprender mejor y fortalecer los impactos de la política urbana y las inversiones urbanas. Los resultados de HCI 1.0 fueron que la mayoría de los países no lograron avances significativos en el mejoramiento del bienestar urbano entre 1996 y 2016, a pesar del importante crecimiento macroeconómico que afectó muchos países. En la mayoría de los casos, *los compromisos realizados en Hábitat II no se cumplieron*. Si bien muchos países tenían la capacidad financiera para realizar inversiones, no lo hicieron. De hecho, de los 15 indicadores utilizados para evaluar el desempeño de los países, el indicador más desfavorable entre los países fue la capacidad institucional.

Los análisis cuantitativos y cualitativos del impacto de Hábitat II han contribuido a nuestra conclusión de que *hacer más de lo mismo no será suficiente*. En este caso “más de lo mismo” se refiere al crecimiento económico, recursos financieros o asistencia urbana. Lo que necesitan los países y las ciudades son *formas nuevas y diferentes de aumentar los impactos positivos de la política, de las inversiones y del fortalecimiento institucional urbano* y el establecimiento

2. New School, Global Urban Futures Project, The Habitat Commitment Index, 2016, ver www.globalurbanfutures.org/habitat-commitment-index.

de sistemas de monitoreo a niveles nacional y urbano que no sean demasiado complicados y que permitan evaluar el progreso en el cumplimiento de los nuevos compromisos para alcanzar la agenda 2030.

Estamos de acuerdo con los esfuerzos actuales para establecer un sistema de monitoreo para los SDG, pero, a nuestro juicio, *el tema de la inclusión merece atención prioritaria* porque está en el centro del crecimiento inclusivo, la transformación productiva y la sostenibilidad. Nos preocupa que demasiados objetivos, metas, medidas e indicadores puedan diluir los esfuerzos requeridos para abordar los tres enfoques centrales: la desigualdad, el empleo de baja calidad y el cambio climático.

Estos temas aparecen en muchas formas en los tres acuerdos y, si bien cada uno merece una atención central en las políticas, son claramente interdependientes y relacionados. Si el aumento sostenido de la desigualdad y el desempleo masivo en muchos países son preocupaciones actuales, con su fuerte impacto en las mujeres, los niños y los ancianos, pues también socavan el crecimiento inclusivo, así reduciendo los recursos financieros necesarios para la adaptación a los cambios inevitables resultantes del cambio climático. La crisis de la migración en Europa es un canario en la mina de carbón que demuestra cómo una dislocación relativamente pequeña - alrededor de 100 millones de migrantes internacionales en 2016 o menos del 2 por ciento de la población mundial - puede ser eco-

nómica, social y políticamente disruptiva en muchos niveles. Imaginense cómo el aumento del nivel del mar podría forzar la migración del 70 por ciento de la población mundial al huirse de las zonas costeras durante el próximo siglo.

En este contexto, sugerimos que enmarcar el desafío del “cómo” para la comunidad internacional no es idéntico al amplio entendimiento de “implementación”, palabra que se escuchó muchas veces en Quito y después. La implementación podría significar hacer más de lo mismo. Solicitamos más bien un enfoque más multisectorial, que combina disciplinas e instituciones, así desarrollando nuevos procesos más inclusivos y democráticos, y que se centra en los impactos en vez de en los productos. Un aspecto importante de esta nueva práctica urbana sería la atención a los procesos, *no solamente a lo que se hace, sino en realidad a cómo se lo hace.*

Sugerimos que la utilización de nuestros procesos e instrumentos convencionales equivale a la construcción con una sola herramienta - el martillo; por lo tanto todos los problemas son percibidos como clavos. En términos operativos, ¿tiene sentido que el Banco Asiático de Desarrollo disponga de una única directriz para un “proyecto de infraestructura sostenible” que se aplica tanto a China como a Laos? La experiencia sugiere que esto no es ni eficaz ni técnicamente honesto, porque sabemos que estos dos países tienen niveles muy diferentes de capacidad técnica e institucional.



Fuente: www.habitat3.org

Los impactos de la asistencia urbana por la comunidad internacional

En 2001, después de dejar el Banco Mundial, traté de escribir una evaluación resumida de la cartera urbana del Banco Mundial de proyectos en 7.000 áreas urbanas en el mundo en desarrollo, mientras que otros donantes trabajaban en otros 4.000 lugares. En 2001, cuando le pregunté a mi amigo, K.C.Sivaramakrishnan, ex Secretario de Desarrollo Urbano en la India, si esta actividad había tenido un impacto significativo, él rió y me respondió, “qué pregunta tan presuntuosa, joven. La única evidencia de los impactos del esfuerzo humano desde el espacio

es la Gran Muralla de China y las Pirámides.” Con el tiempo su respuesta desdeñosa me ha motivado a *comprender mejor los impactos de la política urbana y los programas de inversión*. Esto es más importante que nunca, en parte porque el contexto político global está cambiando y el lugar principal para un cambio progresivo puede ser en la ciudad y no en el nivel nacional. Si nosotros, como urbanistas y personas comprometidas con el cambio positivo identificado como necesario durante el proceso de Hábitat III aspiramos a ser relevantes, debemos ser más eficaces que nunca.

Yo sugeriría que el *liderazgo sustantivo* en el desarrollo en este momen-

to - *después de Quito* - es pedir *nuevas formas de trabajar*. En otras palabras, se necesita una *nueva práctica urbana*, más multidisciplinaria, intersectorial, más colaborativa, más inclusiva y más centrada en los resultados de la acción a mediano y largo plazo, no a las soluciones de corto plazo. Significa evaluar críticamente nuestra práctica y alcanzar más allá de las zonas de confort actuales para incluir proactivamente voces e intereses previamente excluidos y desarrollar conjuntamente procesos que no sólo respeten la diversidad, sino que utilicen esa diversidad para desarrollar nuevos métodos para abordar desafíos compartidos. Se puede sugerir que si el Partido Demócrata de los Estados Unidos hubiera seguido una estrategia similar en las elecciones de 2016 los resultados podrían haber sido diferentes. Obviamente, una perspectiva similar puede aplicarse a Brexit.

A nivel internacional, sería instructivo identificar qué formas de asistencia urbana han contribuido directamente a aumentar la inclusión a nivel local. Estas cuestiones son siempre complicadas y han sido debatidas históricamente desde los años setenta, cuando la asistencia urbana se convirtió en un sector importante de préstamos de algunos bancos de desarrollo. Pero el marco para formular estas preguntas ha adquirido una nueva urgencia e importancia en 2017.

Con doce de los diecisiete objetivos que requieren la implementación en áreas urbanas, el marco SDG es un

poderoso recordatorio del hecho de que las interdependencias entre los objetivos urbanos como la salud, los servicios de infraestructura, la vivienda y el empleo deben tenerse en cuenta. Trabajar en casilleros de un solo sector puede dificultar la captura de los impactos positivos que pueden acarrear la consecución de objetivos multidimensionales como los del marco SDG. De hecho, la evaluación del éxito de las políticas y programas urbanos es ahora más probable que nunca antes de ser considerada en esta perspectiva multidimensional. La cuestión técnica básica sobre “la práctica urbana” es cómo lograr beneficios complementarios a través de la inversión pública y el fortalecimiento institucional en una ciudad. No hay una respuesta, pero hay que buscar algunas respuestas. La localización de estas agendas es ahora frecuentemente mencionada, pero también hay que preguntarse si el “urbano” necesita ser más amplio al incluir, por dar un ejemplo, la salud pública. La capacidad institucional en esta perspectiva más amplia requiere, por lo tanto, una visión más amplia y una mayor diversidad de perspectivas y disciplinas. Ejemplos como la Zika en América Latina, las inundaciones en Bangkok y Yakarta, la contaminación atmosférica en Beijing, la xenofobia en Johannesburgo o el desempleo en El Cairo son problemas urbanos modernos, pero ninguno pertenece a un solo sector o es causado por un solo factor.

Se podrían considerar cinco enfoques específicos:

1. Reevaluar el diseño de proyectos específicos para identificar cómo pueden ser mejorados abordando más explícitamente estas interdependencias y la naturaleza multisectorial / disciplinaria de los problemas. Como Jaime Lerner nos recordó hace dos décadas, las ciudades ya no pueden permitirse resolver un problema a la vez. En los años ochenta, financiamos proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento para los pobres, pero no prestamos suficiente atención a los acuíferos que eran esenciales para el desarrollo sostenible a largo plazo o al papel de las mujeres en la gestión del abastecimiento de agua. Ahora lo hacemos. Hemos desarrollado declaraciones de impacto ambiental para asegurar que se consideren las preocupaciones ambientales. ¿Ahora tenemos que desarrollar y aplicar declaraciones de impacto de “inclusión”?
2. Desarrollar un sistema de monitoreo a nivel municipal para evaluar los resultados a nivel urbano de los esfuerzos para lograr la agenda 2030. Esto podría basarse en el Índice de Compromiso de Hábitat 1.0 que New School está comenzando a desarrollar. Tenemos que ir más allá de los meros indicadores de rendimiento para medir si los países y las ciudades están utilizando sus capacidades para lograr los mejores resultados posibles. Evaluar el desempeño individual de la ciudad a la luz de los recursos financieros e institucionales a su disposición proporciona una herramienta mucho más aguda y potencialmente más constructiva para fortalecer los resultados.
3. Desarrollar conversaciones comunitarias, locales y académicas sobre la práctica urbana. Debemos tratar de cambiar el proceso de participación en un proceso donde, explícitamente, estamos tratando de estimular y alentar que diversas perspectivas de la comunidad sean articuladas, legitimadas e incorporadas en la reforma de políticas y en el diseño de soluciones para la solución de problemas.
4. Solicitar una evaluación de la formación técnica de pregrado y posgrado en disciplinas relacionadas con las ciudades a la luz de la nueva agenda mundial de 2030. Esto debería conducir a la reforma de planes de estudios que siguen siendo demasiado estrechos e insuficientemente interdisciplinarios. Una nueva práctica urbana requiere nuevos planes de estudios urbanos.
5. Si bien frecuentemente hablamos de actores multisectoriales, con demasiada frecuencia esto significa sólo el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Dada la necesidad de nuevos conocimientos y nuevos planes de estudios, debemos desarrollar de manera más proactiva asociaciones entre el gobierno, la sociedad civil y el mundo académico.

Hacer la práctica urbana más relevante para el logro de la agenda 2030 es una gran idea. Llevarla a cabo exige un liderazgo institucional e intelectual. Su impacto podría ser equivalente al descubrimiento de antibióticos, el lanzamiento de semillas mejoradas para una revolución verde, o la terapia de rehidratación oral para salvar a los niños hambrientos. El desarrollo de nuevas formas de práctica urbana parte de nuestra conclusión de que *más de lo mismo no es suficiente* y que resolver problemas urbanos requiere nuevos enfoques. Debemos ser valientes y realistas al mismo tiempo. Hay que llamar a un “aprendizaje valiente”, una frase que escuché por primera vez en la escuela primaria de mi nieto. Significa aprender cosas nuevas que pueden ser difíciles, como es la matemática, pero que son importantes.

3. ¿Qué nos deja Hábitat III? Balance y perspectivas

María Silvia Emanuelli. Coordinadora de la Coalición Internacional para el Hábitat –HIC-, Oficina para América Latina, con sede en México. www.hic-al.org

Han pasado más de cuatro décadas desde aquel lejano 1976, año en el cual el Consejo Internacional para el Hábitat,

que poco después asumió el nombre de Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), se estrenó participando de forma crítica en los trabajos relacionados con la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en Vancouver. Nuestra memoria institucional favorece por lo tanto la realización de un balance de largo alcance. En este sentido, el ejercicio que proponemos en este texto es reflexionar brevemente sobre Hábitat III a la luz de las articulaciones alcanzadas pero también los logros y los obstáculos enfrentados desde finales de los años 70 para que la agenda global en materia de asentamientos humanos haga suyas las principales preocupaciones de organizaciones y pobladores.

Hábitat I: la Agenda más progresista

Como nos comparte Enrique Ortiz Flores³, quien participó en Hábitat I, en ese entonces las organizaciones provenientes del Sur del mundo llegaron al encuentro cargadas de aprendizajes— a causa de la rápida urbanización vivida en la región algunas de las latinoamericanas tenían ya más de 10 años trabajando en los temas vinculados al hábitat— pero su participación no fue contemplada en los eventos oficiales.

Frente a ello, conformaron un grupo llamado Tercer Mundo que impactó de forma significativa en el Foro Hábitat, alterno al de los Estados. Al retomar la

3. Enrique es un personaje clave para la Coalición. Con los años ha asumido la Secretaría y la Presidencia de HIC además de fundar HIC-AL.



Fuente: www.habitat3.org

declaración que este espacio elaboró se encuentran demandas que siguen siendo de extrema actualidad. Ya desde entonces se posicionaba por ejemplo la necesidad que el documento oficial hiciera visible las causas profundas de los problemas que los asentamientos humanos enfrentaban. Se llamaba a no limitarse a medicar el enfermo sino a extirpar el mal desde la raíz. A analizar las causas políticas y económicas que habían moldeado la realidad de entonces, a llamarlas con su nombre y a modificarlas. Planteamiento que, con éxito limitado, se retomó en las dos conferencias siguientes.

También se abogaba por el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada y a los servicios que ya se encon-

traban esbozados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Finalmente, el documento oficial —reflejo obviamente del periodo histórico en el cual se elaboró— hizo suyas algunas propuestas fundamentales del foro alterno. Tanto es así que reconoció: el derecho a una vivienda adecuada; la importancia de la participación popular en los procesos dirigidos a la producción y gestión del hábitat proponiendo algunas herramientas que los Estados podrían implementar para apoyarlas; la necesidad que la tierra —en cuanto recurso limitado— se mantuviera bajo la vigilancia o control público en el interés de la nación y que la plusvalía generada por el alza en su valor sea susceptible



Fuente: www.habitat3.org

de recuperación por parte de los órganos públicos, entre otras. Temas que hoy podrían parecer incluso revolucionarios en lugar de considerar los retrocesos que su abandono implica, en ese momento fueron objeto de grandes acuerdos generales por parte de los dos foros.

A raíz de esta conferencia se conformaron una serie de instituciones dedicadas a la gestión y financiamiento de los asentamientos humanos y al diseño de instrumentos operativos. También se promovieron algunas políticas destinadas al mejoramiento de la vivienda y a ofrecer lotes con servicios. Además, se multiplicaron las organizaciones, movimientos sociales y sectores de la academia que buscaron

dar respuesta a los principales desafíos en la materia. Aun así los compromisos de la Agenda Hábitat tuvieron un impacto menor al esperado considerado que, pocos años después, se impusieron las políticas neoliberales que impactaron significativamente en los temas territoriales, urbanos y habitacionales y modificaron profundamente el papel del Estado.

Hábitat II: mayor participación de la sociedad civil frente a una Agenda que iba para atrás

En Hábitat II que se llevó a cabo 20 años después, las organizaciones –pero no los



Fuente: www.habitat3.org

movimientos sociales- lograron mayor participación en el encuentro oficial. Si bien entonces HIC y sus miembros mantuvieron su presencia en los espacios alternos pensados para favorecer la hermandad de las luchas, la visibilidad de las problemáticas de quiénes las viven de forma directa y las alternativas hechas realidad, la construcción de solidaridad y las articulaciones, también ocuparon espacios en la Conferencia Oficial.

El medio para insertarse en éstos últimos fue la participación en los Comités Nacionales que se instalaron en la mayoría de los países a sugerencia del Secretariado de Hábitat casi dos años antes de la Conferencia y, en varios casos, la

inclusión en las delegaciones oficiales que viajaron a Estambul. La sensación que esta experiencia dejó a quiénes la vivieron fue la de haber logrado un importante e inédito nivel de participación que no se ha vuelto a repetir de la misma manera. Los/as representantes de las organizaciones fueron invitados/a a tomar parte en las discusiones de la Agenda Hábitat en pie de igualdad con los gobiernos pudiendo de esta forma formular propuestas concretas y limitar las fuertes tendencias privatizadoras que se estaban apropiando del debate.

HIC, junto con otras organizaciones, pugnó en este entonces para profundizar el reconocimiento de la pro-

ducción social de vivienda, la función social de la tierra y de la propiedad (aspectos centrales del derecho a la ciudad) y la recuperación de la plusvalía, elementos que finalmente quedaron plasmados en la agenda oficial aun cuando no con la hondura esperada. De todas formas, el tema que motivó las mayores confluencias por parte de la sociedad civil fue la defensa del derecho a una vivienda adecuada que si bien había sido reconocido desde Hábitat I, estaba bajo asedio a causa de las presiones que Estados Unidos y otros países, buscaron ejercer para eliminarlo. Esta posición tomó de sorpresa a las organizaciones y motivó un brusco cambio de estrategia para quienes pensaban que de esta Conferencia pudiera surgir una Convención Internacional sobre el derecho a una vivienda adecuada que permitiera avanzar en sus garantías. Las obligó entonces a enfocarse en la defensa de un derecho que ya daban por ganado sin poder profundizar en la incidencia destinada al reconocimiento de otras propuestas de avanzada. Los esfuerzos fueron significativos y finalmente el objetivo se logró.⁴

Hábitat III: entre las múltiples críticas de los principales planteamientos de la Agenda, la lucha por el reconocimiento del derecho a la ciudad y los desafíos pendientes

Desde el anuncio del tema central de Hábitat III, que se llevó a cabo en Quito en octubre de 2016 bajo el título de “Conferencia de vivienda y desarrollo urbano sostenible”, resultó claro que algo muy relevante había cambiado en la perspectiva de las Naciones Unidas. Si bien como es sabido, en la actualidad la mayoría de la población del mundo vive en ciudades, que esta cifra alcanza el 80% en el caso de América Latina⁵ y que nuestras urbes se caracterizan por ser espacios de desigualdad y concentración de la pobreza⁶, HIC sostuvo desde un inicio que era necesario que la Conferencia siguiera enfocándose en las problemáticas que los asentamientos humanos enfrentan tanto en el campo como en la ciudad sin perder de vista el *continuum* que existe entre los dos.⁷

Este fue sólo uno de los temas que la Coalición y su membresía posiciona-

4. Estos y otros temas se analizan en el artículo: Ortiz Flores, Enrique, (2008), “De Vancouver 1976 a Vancouver 1996. Una revisión crítica desde la perspectiva no gubernamental”, México. Disponible en http://hic-gs.org/content/Foro_Vancouver_1976-2006.pdf.

5. Información disponible en <http://www.iadb.org/es/temas/desarrollo-urbano/indicador,2858.html>

6. Información disponible en: ONU-Hábitat (2016). Urbanization and Development. Emerging Futures. World Cities Report. Nairobi.

7. En varios de los múltiples documentos que se elaboraron previo a la Conferencia, se precisó que la “Nueva Agenda Urbana” resultaría incompatible con los acuerdos históricos, las prioridades globales actuales y el “mundo que necesitamos” por enfocarse a prioridades urbanas, a la subordinación de las zonas rurales y a ignorar los problemas de la migración forzada, asumiendo que la urbanización es “inevitable” y está más allá de la voluntad humana o de la dirección política. Declaración de HIC dirigida al Prep-com 3 de Hábitat III, disponible en: <http://www.hic-gs.org/news.php?pid=6856>.

ron en todos los espacios que tuvieron a disposición para incidir en los trabajos preparatorios de la Agenda Urbana. Si bien a diferencia de lo que pasó hace 20 años, en muy pocos países se conformaron Comités Nacionales rumbo a Hábitat III⁸ y –muy probablemente con el fin de impedir que se repitiera la experiencia de Hábitat II– un número extremadamente reducido de personas de la sociedad civil participó en las delegaciones oficiales, HIC y sus aliados lograron ocupar algunos espacios en estas instancias⁹ y también tuvieron voz en las Pre Conferencias que se llevaron a cabo en diferentes regiones.

En todos ellos se posicionaron distintos temas entre los cuales resaltan: la necesidad de contar con un balance preciso de lo ocurrido en los últimos 20 años en materia de asentamientos humanos que permitiera hacer visibles las causas estructurales que han llevado a construir el tipo de ciudades y territorios que conocemos, para que sirviera de punto de partida de la nueva Agenda;

garantizar un mayor involucramiento de las autoridades locales en todas las actividades que llevaron a la elaboración del documento oficial; la importancia que la Agenda recalcará la necesidad de que los Estados mantuvieran los compromisos de Hábitat I y II e incluyera las obligaciones vinculantes de derechos humanos¹⁰; considerar el derecho a la ciudad y sus elementos fundamentales como la función social de la propiedad y la ciudad como la espina dorsal del documento¹¹; implementar instrumentos adecuados a favor de la producción social del hábitat; reconocer las alternativas populares; y finalmente dotar la Agenda de indicadores y metas claros para el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

La novedad de esta III Conferencia la representó la conformación de grupos de trabajo encargados de elaborar los documentos políticos que nutrieron la Agenda Urbana –como el que se enfocó en el derecho a la ciudad– en el que se ocuparon varios espacios, lo que probablemente se convirtió en una de las es-

-
8. En el caso de América Latina se abrieron Comités en Argentina, Brasil, México, Chile, Perú y Jamaica. Una investigación coordinada entre el Grupo de Trabajo de HIC sobre Hábitat III y la Development Planning Unit de Barlett University de Londres, se enfocó en analizar el informe país producido en cada uno de estos Comités –incluyendo los que se establecieron en otras regiones del mundo– para resaltar el tipo de participación que tuvo la sociedad civil y las referencias hechas en estos textos al derecho a la ciudad. Entre otros elementos de interés, resultó que la participación de la sociedad civil en estos espacios fue limitada y que en general los informes no se enfocaron en el balance de las políticas implementadas en los últimos 20 años, como los lineamientos de las Naciones Unidas solicitaban. Para mayores informaciones se puede consultar: Apsan Frediani Alex y Simas Limas Rafaella, (2015). Hábitat III National Reporting Processes: Locating the Right to the City and the Role of Civil Society, Londres, UCL, disponible en: https://www.ihs.nl/fileadmin/ASSETS/ihs/Library/Habitat_III/DPU_Habitat_III_National_Reporting_Processes_-1-2.pdf
 9. En el caso de México sólo pocos representantes de la sociedad civil, entre los cuales HIC-AL y después de mucha insistencia la Plataforma mexicana por el Derecho a la Ciudad y la Defensa del Territorio, fueron invitados a participar en este espacio.
 10. En este mismo sentido se expresó en varias ocasiones la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada que incluso presentó el informe A/70/270 sobre el tema a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 70 periodo de sesiones disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/242/98/PDF/N1524298.pdf?OpenElement>.
 11. Se trata de un derecho colectivo y complejo que no implica la exclusión de las zonas rurales ni la obligación de urbanizarse. Entre otros textos para profundizar sobre el tema se puede consultar: Ortiz, Flores Enrique, Zárate, María Lorena (coord.), (2008). El Derecho a la Ciudad en el Mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate, México, Coalición Internacional para el Hábitat América Latina (HIC-AL), disponible en: <http://www.hic-al.org/publicaciones.cfm?pag=publiciderviv>.

trategias más importante para la incidencia ya que hoy la Agenda –aun frente a la oposición que durante mucho tiempo expresaron varios Estados- cuenta con un grupo de artículos que desglosan los principales elementos de este derecho que en su esencia pretende transformar la realidad que vivimos y que surge principalmente de las luchas de los movimientos y organizaciones de la región¹².

Si bien nadie sería tan incauto para pensar que un documento de las Naciones Unidas –que además presenta luces y sombras- pueda hoy cambiar de tajo la existencia de las personas de este planeta y sin olvidar las voces que consideran peligrosa la institucionalización de conceptos construidos desde abajo, consideramos también que en ciertas circunstancias y sobre todo cuando existen fuertes articulaciones sociales, éstas pueden verse beneficiadas por la creación de documentos más o menos vinculantes que hagan suyas sus demandas¹³.

Además de los esfuerzos destinados a incidir en la Agenda Urbana desde los espacios abiertos por las Naciones Unidas, en esta ocasión también se si-

guió apostando a espacios alternos al oficial. En esta tónica, HIC colaboró en el impulso de Comités Populares rumbo a Hábitat III que se establecieron y funcionaron desde varios meses antes del encuentro oficial de manera muy eficaz en diferentes países de América Latina llevando a cabo un sin número de iniciativas con el fin de hacer escuchar la voz de los/as pobladores que con dificultad logran participar en los espacios oficiales.¹⁴ Aunado a ello, se participó con otras redes y aliados en la organización de un foro de sociedad civil que tomó por título “Resistencia hábitat III”¹⁵ y en un espacio abierto por FLACSO Ecuador que se llamó “Hábitat 3 Alternativo” en el que confluyeron academia y algunas organizaciones. Desafortunadamente, el número de iniciativas alternas al foro oficial provocaron cierta dispersión y, sobre todo en el caso del foro Resistencia, no se logró la visibilidad esperada.

Ahora bien, más allá de lo que se pueda articular en cada país para dar seguimiento a la Agenda Urbana –en el caso de México HIC-AL seguirá

12. Se trata de los artículos del 11 al13. El 11 restablece: Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, y buscando promover la integración y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas. En las próximas semanas la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, en la que participamos, dará a conocer una evaluación pormenorizada de la Agenda Urbana desde la perspectiva del derecho a la ciudad y sus componentes.

13. Además del reconocimiento del derecho a la ciudad la Agenda Urbana reitera la importancia de la producción social del hábitat, entre otros temas de interés para la Coalición. Para mayores detalles sobre cada uno de los artículos que consideramos relevantes se puede consultar: http://hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1979

14. Para mayores información sobre los Comités Populares se puede consultar: <http://www.hic-gs.org/news.php?pid=6579>.

15. <https://resistenciapopularhabitat3.org/>.

participando en el que fue el Comité Preparatorio rumbo a Hábitat III justo con este objetivo- la Coalición está planteando una iniciativa destinada a buscar los caminos más aptos para hacer vinculantes los compromisos plasmados en el documento oficial cruzándolos con las herramientas ya existentes en materia de derechos humanos, entre otras.

Pero sobre todo, seguimos teniendo nuestra propia propuesta independiente de la agenda de los Estados. Es así como HIC “(...) junto a otros movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y grupos comunitarios de todo el mundo reafirman su compromiso a seguir luchando y haciendo incidencia por el derecho a la ciudad dentro de un hábitat de derechos humanos, que permita la realización del “buen-vivir” (*sumakkawsay*) para todas-os, de manera independiente y más allá del proceso Hábitat y la autorización de los gobiernos. Seguimos buscando soluciones reales basadas en las comunidades y centradas en la gente para enfrentar las múltiples crisis a las que se enfrenta el hábitat humano (...)

Más allá de Hábitat III, los estados, a través de todas sus esferas de gobierno y autoridades, deben adoptar estrategias y políticas que regulen las transacciones globales financieras; eliminar o limitar los instrumentos financieros especulativos opacos; aumentar los

impuestos a la especulación inmobiliaria; regular los alquileres; fortalecer la tenencia, la producción y financiación social de la vivienda y el hábitat; y prevenir la privatización de los bienes comunes, atacados por el modelo de desarrollo neoliberal. Necesitamos una Nueva Agenda Hábitat, no una reducida agenda “urbana”, que reconozca que la urbanización en su forma actual no es inevitable o sostenible. (...) una nueva Agenda Hábitat que respete el metabolismo hábitat del medio ambiente en las áreas rurales y urbanas. (...) que reconozca el continuo de la experiencia del hábitat humano, que respete y asegure múltiples formas de tenencia de vivienda y tierra, donde las alianzas den prioridad a la gente y al interés público y que los estados apoyen la producción social del hábitat. (...) que no criminalice, a los movimientos sociales y la participación popular y haga posible la coproducción de conocimiento, fortaleciendo las soluciones e innovaciones locales.

Aspiramos a vivir en hábitats de derechos humanos compuestos por pueblos, territorios e instituciones democráticas. Con el fin de realizar esta visión del hábitat, nuestras comunidades insisten: “nada sobre nosotras-os sin nosotras-os.”¹⁶

16. Declaración de HIC en Quito: hacía un hábitat de derechos humanos disponible en: <http://www.hic-gs.org/news.php?pid=6939>.

4. Desafíos urgentes de América Latina frente a la Nueva Agenda Urbana y más allá

Luis Bonilla. Director de Oficina Central de TECHO Internacional. Economista y Magíster(c) en Estudios Políticos y Sociales Latinoamericanos.

Juan Pablo Duhalde. Director de Áreas Sociales de TECHO Internacional. Sociólogo y Magíster(c) en Sociología.

I. Hábitat III: decisiones a puertas cerradas

En octubre de 2016 se realizó en Quito la III Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible, mejor conocida a nivel mundial como Hábitat 3. Una instancia que se desarrolla cada 20 años con el objetivo de determinar las líneas globales sobre el desarrollo urbano. La conferencia fue convocada por Naciones Unidas y contó con la participación de más de 30 mil asistentes al evento oficial. En paralelo se realizaron una serie de eventos organizados por la academia, organizaciones y movimientos sociales de distintos lugares del mundo como espacios alternativos de discusión y diálogo.

La Nueva Agenda Urbana fue firmada por los representantes de los gobiernos nacionales y se preparó durante los últimos años en distintas instancias mundiales, regionales y nacionales. A pesar

de los diversas iniciativas oficiales que buscaban facilitar la participación ciudadana en el proceso de construcción, vale la pena destacar que las discusiones en el evento de Naciones Unidas se llevaron a cabo en grandes salones en donde representantes de gobiernos se encontraban principalmente ausentes, en espacios cerrados en los que se podía entrar para observar con cierto tipo de acreditaciones. En general, las decisiones sobre el futuro de las ciudades se tomaron a puertas cerradas, limitando la participación a un carácter predominantemente testimonial. Esto sucedió también en las fases previas en donde los espacios de participación fueron principalmente consultivos y la generación de reportes y propuestas nacionales fue débilmente apoyada a niveles gubernamentales.

El documento final se encontraba prácticamente elaborado en su totalidad de forma previa al espacio oficial, por lo que la convocatoria de los más de 30 mil asistentes fue para conocer diversas experiencias, planes y acciones en las ciudades, probados, reproducidos y reconocidos, pero con poco espacio para el debate sobre las estructuras que perpetúan la desigualdad global producida por la concentración del poder económico vinculada a la mercantilización urbana, el fortalecimiento de núcleos empresariales de la capitalización individual, la especulación del suelo como base de la rentabilidad privada.

Asimismo, la ausencia de un análisis retrospectivo limitó la posibilidad de poner en perspectiva temporal los desafíos

actuales abordados por la Nueva Agenda Urbana Mundial. Cuál es la evaluación de la agenda de hábitat firmada en Estambul en 1996, qué políticas públicas fueron efectivas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, cuáles políticas públicas funcionaron en sentido contrario y afectaron a la población, entre otras. Estas son sólo algunas de una serie de preguntas que no tuvieron respuesta, aprendizajes que se convierten en incertidumbres que no permiten proyectar la validez y proyección de una nueva agenda sin contemplar los avances y retrocesos en el desarrollo urbano mundial.

A pesar de todo lo anterior, la Nueva Agenda Urbana ha sido asumida por la comunidad internacional y su contenido plantea una serie de posibilidades para avanzar hacia la transformación de las ciudades y su entorno rural. En el caso de América Latina en particular, la desigualdad, la segregación y la exclusión son fenómenos de injusticias que deben ser abordadas de manera urgente y estructural y la implementación de los compromisos asumidos en Hábitat 3 permite identificar oportunidades para impulsar reivindicaciones, iniciativas y visiones para enfrentar esos desafíos.

II. Ciudades mercantilizadas y asentamientos informales

Las ciudades son producidas por las de las relaciones humanas y a su vez el espacio en donde las relaciones humanas tienen lugar, en una dinámica dialéctica

que va dando forma al espacio construido y promoviendo el desarrollo de las sociedades. Según Robert Park, las ciudades son “el intento más coherente y en general más logrado del hombre por rehacer el mundo en el que vive de acuerdo a sus deseos más profundos” y por lo tanto “al crear la ciudad el hombre se ha creado a sí mismo” (Park, 1967. En Harvey, 2012:19).

En la actualidad, América Latina es la región más urbanizada a nivel global, alrededor del 80% de la población vive ciudades (ONU-Hábitat, 2012). Asimismo, nuestra región es la más desigual del mundo, según CEPAL & OXFAM (2015), si se mantiene la tendencia de desigualdad actual, dentro de 6 años el 1% más rico de América Latina tendrá más riqueza que el 99% restante.

La mercantilización de las ciudades ha producido fuertes transformaciones en las dinámicas sociales de los países de América Latina. Ortiz (2012) describe que las sociedades y las ciudades en las que vivimos hoy se caracterizan por los desincentivos a la noción de colectividad, individualizando todos los aspectos de la vida cotidiana; la homogeneización como estrategia de control, a través de la estandarización de los estilos y proyecciones de vida; la masiva destrucción del patrimonio ambiental, a través de procesos desposesión que fuerzan la urbanización de la población; y la negación de los derechos y la segregación, que generan la persistencia de la pobreza y la exclusión social.



Fuente: www.habitat3.org

La contradicción urbana más tangible de esta crisis civilizatoria capitalista, es que América Latina ha resultado en una región de ciudades sin ciudadanos y ciudadanos sin ciudades (Ortiz, 2012). Por un lado, las elites que tienen una alta calidad de vida garantizada, se aíslan voluntariamente, construyendo fronteras físicas, simbólicas, jurídicas, económicas, culturales y sociales que los separan de las ciudades y dentro de las cuales establecen un modo de vida al servicio de sus intereses. Y en el otro extremo, los millones de ciudadanos que quedan excluidos de las ciudades, sin tener garantizados sus derechos de vivienda, agua, saneamiento, con el acceso a educación, salud y seguridad social subordi-

nado a la dinámica de desigualdad de los mercados y resistiendo en los espacios en los cuales construyen ciudad a través de su propio esfuerzo.

Cerca del 25% de la población urbana -104,8 millones de personas- que viven actualmente en asentamientos informales en América Latina (ONU-Hábitat, 2016), siendo esta una de las manifestaciones más extremas de la desigualdad que produce la mercantilización de las ciudades en la región. Esta es la cara oculta del desarrollo y el progreso de América Latina, con 1 de cada 4 habitantes viviendo sin seguridad de tenencia de la tierra, espacios públicos, servicios y equipamiento básicos. Frente a la ausencia de las políticas y la exclu-

sión del mercado, estas comunidades de ciudadanos y ciudadanas ejercen el derecho a habitar a través de la producción social del territorio. A través de acciones de subsistencia y resistencia disputan los límites de las fronteras físicas, jurídicas, económicas, sociales y culturales que caracterizan a las ciudades.

III. Derecho a la ciudad: Desafío para la construcción de territorios justos

Como hemos venido sosteniendo, la ciudad neoliberal consiste en la mercantilización de todos los aspectos que componen el hábitat urbano. La vivienda, la salud, la educación, el trabajo, la seguridad, son mercancías producidas por procesos económicos privados, que responden a intereses particulares y que se realizan en las ciudades a través del consumo desigual por quienes las habitan.

Frente a esta acumulación por desposesión a través del mercado (Harvey, 2004), se han venido levantando voces desde la población latinoamericana por reivindicar la ciudad como un derecho humano. Esta visión se produce por la necesidad de hacer frente a la crisis desencadenada por los paradigmas actuales y para dar cuenta de la necesidad de buscar nuevas formas de vivir en conjunto.

El derecho a la ciudad es directamente antagónico a la ciudad como mercancía, puesto que derecho y mercancía son estrictamente opuestos (Atrio, 2013). Por lo tanto, si en el paradigma neolibere-

ral el derecho es una distorsión que entorpece el funcionamiento del mercado (Hinkelammert, 2015), en el paradigma del derecho a la ciudad, es el derecho el que define el funcionamiento de las ciudades y que tiene como norte garantizarlo para todos los que habitan en ella.

En ese sentido, el derecho a la ciudad es un derecho que busca una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, culturales y ambientales (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2004).

Sin embargo, el derecho a la ciudad no se limita a un nuevo derecho que debe ser incorporado en los tratados internacionales, ni es una especie de *urbanización de los derechos humanos* ya reconocidos. Se trata de una nueva forma de concebir la manera en que se vive colectivamente, a través de la producción y transformación del espacio y a la adaptación y respeto al ecosistema en el que vivimos.

Durante el proceso preparatorio hacia a Hábitat 3 fue reconocida la importancia de construir un nuevo paradigma de hábitat capaz de hacer frente a estos y otros desafíos. Uno de los aspectos destacados en la Declaración de Quito, es el reconocimiento del Derecho a la Ciudad como una visión de las ciudades centrada en las personas y en la garantía de la calidad de vida para la ciudadanía. Esto fue producto de una disputa intensa en la cual los actores latinoamericanos tuvieron un importante papel para lograr la inclusión del concepto y

distintos elementos importantes para su comprensión e implementación como lo son el reconocimiento de la función social y ecológica de la tierra, el derecho a la vivienda, la participación ciudadana, el compromiso con la erradicación de la pobreza en todas sus formas, el reconocimiento de la diversidad de formas de tenencia de la tierra, la producción social del hábitat como iniciativa de construcción de ciudad, entre otros.

Pero por otra parte, desde una perspectiva general de la declaración, la profundidad de la concepción de la ciudad como un derecho queda diluida puesto los elementos mencionados anteriormente conviven con argumentos contradictorios que pueden contrarrestarlos. Principalmente en lo que respecta a la centralidad del crecimiento económico como función de las ciudades, que limita el enfoque del desarrollo humano, así como también el débil reconocimiento de las diversidades dentro de las ciudades y el énfasis en las medidas de seguridad urbana.

La problemática de los asentamientos informales fue reconocida en Hábitat 3 especialmente en lo que respecta a los compromisos de generar información sobre un tema que ha sido tradicionalmente invisibilidad, promover políticas de habitabilidad, reconocer la participación de pobladores y pobladoras en las políticas y la necesidad de canalizar recursos financieros para abordar estos compromisos. Más allá de las oportunidades que representan los compromisos, se puede observar que se

mantiene un enfoque que limita la visión a la problemática, en desmedro de una comprensión integral del fenómeno para hacer visible la causalidad de la desigualdad estructural a nivel regional y global, en donde la especulación se exagera para promover la exclusión.

En ese sentido, el fortalecimiento del Derecho a la Ciudad como nuevo paradigma urbano es un campo de oportunidad, puesto que permite articular las diversas luchas por la defensa y transformación del territorio, una agenda en la cual la problemática de quienes viven en asentamientos informales tiene un carácter de urgencia. Para avanzar en esa dirección es clave que la Nueva Agenda Urbana esté vinculada directamente con los compromisos planteados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como que su contenido sea reconocido como la base para la implementación de políticas públicas en los distintos organismos de gobierno.

Es prioritario que la ciudadanía participe del diseño de las políticas territoriales, en base al paradigma colectivo del derecho a la ciudad, teniendo un rol activo y permanente en la ejecución y evaluación de todas las iniciativas que se quieran desarrollar en las ciudades: vivienda, servicios básicos, espacios públicos, por nombrar algunos fundamentales. Sin la participación real de la ciudadanía no existe una agenda de hábitat, sólo compromisos de gobiernos nacionales sin representación de quienes viven día a día las problemáticas de las ciudades. Sin participación

no se construye una ciudad, el hábitat es construcción de la ciudadanía y los distintos actores como los gobiernos nacionales, regionales, locales, movimientos populares, academia, organizaciones sociales, quienes tienen que buscar encauzar las prioridades colectivas para la transformación del territorio y la vida en las ciudades.

El futuro de las ciudades depende en gran medida de la capacidad de articulación de distintas iniciativas sociales y políticas que permitan abrir más oportunidades hacia un nuevo paradigma de vivir en comunidad. La transformación de las ciudades para todos y todas requiere de compromisos y participación de quienes la habitan, es el único camino que permitirá la viabilidad de cambiar las injusticias por justicia, la exclusión por la inclusión y la desigualdad por la igualdad, para los próximos 20 años y más. Todos y todas somos responsables de la transformación democrática del territorio.

Bibliografía

- Atria, F. (2013). *Neoliberalismo con rostro humano (Veinte años después)*. Santiago, Chile: Catalonia.
- CEPAL & OXFAM. (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago, Chile.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, España: AKAL.
- Hinkelammert, F. (2015). *Solidaridad o suicidio colectivo*. San José, Costa Rica: Ambientico-ediciones.
- Ortiz, E. (2012). *Seminario ética y ciudad*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Guadalajara, México.
- ONU-Hábitat. (2012). *El estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi, Kenya.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. (2004). Quito, Ecuador.

5. Hábitat III – reflexiones desde América Latina y Caribe

Ana Claudia Rossbach. Regional Adviser for Latin America and Caribbean – Cities Alliance. Brasil.

La región de América Latina y Caribe-ALC ha logrado un avance ya reconocido en términos de desarrollo económico y reducción de la pobreza, además de la disminución del número de pobres urbanos como porcentaje de la población total. Sin embargo, algunos países han avanzado de forma muy interesante en el ámbito nacional y municipal, en lo que se refiere al diseño e implementación de leyes y políticas progresistas.

Como más urbanizada del planeta, la región ha logrado capitalizar las oportunidades inherentes a las concentraciones urbanas, se han establecido polos económicos dinámicos en el centro de las ciudades y áreas metropolitanas, y nuevos patrones de urbanización han surgido a través de ciudades secundarias. Se generó oportunidades históricas de desarrollo social a partir del proceso de urbanización, con el aumento de la estabilidad macroeconómica en principios de la década de 2000, el margen fiscal ha permitido mejorar las políticas sociales y de redistribución de ingresos, con una expansión significativa del acceso a los servicios urbanos en la región y mejora concreta de los indicadores sociales y condiciones de empleo e ingresos.

Mientras, con el incremento en la inversión pública y privada con enfoque en las necesidades de las personas sin acceso a la red formal de servicios e infraestructura de la ciudad, con aproximadamente 165 millones de personas que aún viven en condiciones de pobreza¹⁷, la región refleja un contexto campeón global de desigualdad con enormes demandas sociales y una economía altamente informal.

Son típicos de Latinoamérica los entornos urbanos complejos con megalópolis, áreas metropolitanas, altas tasas de informalidad (económica y de uso del suelo), nuevos patrones migratorios y demográficos, fuertes mercados

inmobiliarios, pobreza, retos de infraestructura y gobernanza, ciudades secundarias emergentes, sociedad civil activa, desigualdades, voluntad política incierta para abordar con firmeza la agenda urbana, descentralización de atribuciones con recursos financieros limitados, limitaciones fiscales, inequidad de género, entornos violentos, exposición a riesgos y desastres naturales y crisis económica.

Hay que reconocer la falta de capacidad y conocimiento en ciertas áreas claves para mejorar y ampliar las políticas ya consolidadas en todos los niveles, tanto en el sector público y privado como en la sociedad civil y el gobierno local y nacional, agravada en muchos casos a falta de voluntad política.

Una oportunidad especial para la región más urbanizada del planeta surgió a través de la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente el Objetivo 11, de ‘lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles’ y también de la conferencia Hábitat III (Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible) que tuvo lugar en la ciudad de Quito, Ecuador, en octubre de 2016 y llevó al continente a ocupar un rol prominente en el proceso de reafirmación del compromiso global.

Si bien el proceso Hábitat III y la adopción de una Nueva Agenda Urbana han tenido un impacto global, ambos

17. ONU ECLAC/CEPAL (2014). Reporte: Social Panorama of Latin America.



Fuente: Techo Argentina

han sido fundamentales para la región de ALC. Como región anfitriona de la conferencia principal de Hábitat III, era casi inevitable que sufriera fuerte impacto por el proceso. Ya existía capacidad técnica y un alto nivel de capital político y social, tanto en las organizaciones públicas como en las no gubernamentales, que se movilizaron a niveles históricos en el sentido de la inclusión, la justicia social, el derecho a la ciudad y el crecimiento económico inclusivo y sostenible en las ciudades, antes de la conferencia.

La Conferencia Hábitat III ejerció un rol fundamental al reunir las partes interesadas de carácter estratégico en redes e iniciativas basadas en la colaboración

y alianzas de múltiples partes interesadas. El resultado fue una convocatoria regional y estratégica de fuerzas, con el objetivo de implantar la Nueva Agenda Urbana de forma más eficaz. Dicha experiencia aporta lecciones invaluable para otras regiones que se encuentran en etapas más tempranas del proceso de urbanización, a medida que tratan de poner en práctica la Nueva Agenda Urbana.

El aspecto más importante no fue la conferencia misma, pero sí el proceso preparatorio, fundamental para aglutinar los actores regionales en su diversidad. La combinación de conferencias temáticas, unidades de política, reuniones preparatorias e informes regionales fue bastante innovadora y en cierto sentido



Fuente: www.habitat3.org

inédito en los arreglos de las principales agendas globales. A pesar de críticas y alusiones a necesidad de incluir otros y más diversos actores, hubo espacios para participación y aportes de representaciones de gobiernos locales, academia, actores non-gubernamentales en complemento a la participación mandataria de los gobiernos nacionales.

A título de ejemplo, el proceso de diseño de la Declaración de Toluca, el compromiso específico de los gobiernos latinoamericanos, fue caracterizado por un aporte expresivo y voluntario de los “*policy unit experts*” de la 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.

La declaración, 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 oportuni-

des 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 urbanos¹⁸.

El consenso de los gobiernos nacionales no fue un logro difícil en Toluca, ya que habían también pasado por un proceso de debate importante, previo a Hábitat III, sobre los desafíos de la re-

gión y la construcción de un compromiso para una agenda común. Este proceso, llevado a cabo por MINURVI¹⁹ en 2016 generó un documento importante y lastro para la Declaración de Toluca y la propia Nueva Agenda Urbana.

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 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. 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 ambientales²⁰.

Como propuesta práctica, el documento se refiere a la convergencia de los desafíos urbanos de los países de la región insertados en procesos globales, y propone ampliar la cooperación regional para profundizar los diagnósticos y promover el intercambio y disseminación de experiencias, en línea con

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

19. MINURVI: Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe.

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

la declaración firmada en Toluca donde juega un rol fundamental la cooperación internacional sur-sur, norte-sur, triangular y descentralizada basada en la participación activa de actores de gobierno, sociales, académicos, sector privado en procesos de intercambio y diseminación de conocimiento y experiencias²¹.

La Nueva Agenda Urbana, con elementos técnicos y políticos acumulados en el proceso preparatorio y finalmente firmado en la Conferencia Hábitat III, es importante por institucionalizar muchos conceptos y enfoques de gobernanza y construcción de políticas públicas. En realidad, una buena parte de las ideas, mientras que nuevas para la comunidad urbana internacional, son ya "viejas" para nuestra América Latina, como la idea de gobernanza participativa y con protagonismo de los gobiernos locales; los marcos de política urbana nacionales; el reconocimiento de la informalidad; entre otros. Así que hay que tener comprensión sobre lo avanzado que estamos en la región y la importancia en la construcción de una agenda urbana consensuada a nivel global, esto fue representado simbólicamente por la propia localización geográfica de la Conferencia Hábitat III en Quito, Ecuador.

Entre los conceptos que están en el corazón de Nueva Agenda Urbana, hay uno que desde mi punto de vista se des-

taca: el Derecho a la Ciudad, el más innovador de todos los conceptos acordados, mientras que hay mucho planteado por movimientos y organizaciones sociales de Latino América, en un movimiento más reciente se incorpora en marcos legales nacionales como es el caso de Ecuador y México, ganando una mayor institucionalización en los países de la región.

Hay que resaltar un aspecto importante y lo más negativo de Hábitat III: la débil diseminación por los medios de comunicación para que la sociedad como un todo pueda concientizarse de su importancia para nuestro futuro común, en un contexto de cambio climático, alto nivel de pobreza urbana, migraciones y restricciones económicas globales. En este sentido el primer paso ahora es dar seguimiento al movilización regional y procesos colaborativos impulsados por la Conferencia Hábitat III, con la perspectiva de consolidar y ampliar las innovaciones de las últimas décadas, al mismo tiempo diseminar los retos de la Nueva Agenda Urbana en perspectiva de las agendas globales como los objetivos de desarrollo sostenible y de la Cumbre del Clima.

En resumen se puede decir que el proceso de la Conferencia Hábitat III estuvo representado específicamente para la región de América Latina y Caribe en un marco histórico de reco-

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



Fuente: www.habitat3.org

nocimiento de la importancia de los avances de la política urbana en la región, y una oportunidad de compartir nuestra aprendizaje con actores globales, siendo un estímulo al desarrollo de un alineamiento y perspectiva regional más estructurada con las movilizaciones de los actores estratégicos en el proceso preparatorio y la propia conferencia. Por otro lado, con la débil diseminación hay un riesgo significativo de sostenibilidad de la movilización y de altos grados de consenso alcanzados por la ausencia de apoyo político más fuerte de la sociedad y los gobiernos signatarios. Para garantizar su se-

guimiento se requiere esfuerzos muy coordinados de los actores locales y agencias internacionales

Hay consenso sobre los logros, retos y desafíos. Los actores estratégicos están movilizados a pesar de la falta de conciencia general y por lo tanto del apoyo político de la sociedad más amplia. Pero es necesario conectar mucho más la región a partir de redes colaborativas de investigación y práctica para generar un flujo intrarregional de conocimiento con ciclos virtuosos de aprendizaje y capacitación de nuevas generaciones de profesionales para actuar



Fuente: www.habitat3.org

a favor del desarrollo de las ciudades. Es una tarea regional donde actores internacionales pueden tener un rol facilitador y agregar conocimiento y fuerza de incidencia global, pero hay que construir capacidades locales muy integradas desde la región a partir de la investigación, formación, incidencia, innovación, práctica y acción, o sea una fuerte masa técnico-político para el cambio de nuestras ciudades como ejes de promoción de equidad, justicia social y sostenibilidad.

En conclusión, los desafíos en América Latina y Caribe son enormes, el proceso de implementación de la Nueva Agenda Urbana solo es posible a

partir de una acción colectiva fuerte con la participación de varios segmentos de gobierno y actores de los sectores no gubernamentales en el proceso de construcción de nuevos conocimientos, incidencia política, comprensión y diseminación de experiencias y lecciones aprendidas; y finalmente en el seguimiento y monitoreo de su implementación sinérgica a los marcos y agendas globales de sostenibilidad. El proceso y la Conferencia Hábitat III fue un primer paso.