

Hábitat en deuda

Veinte años de políticas urbanas
en América Latina

Autores/as

Carrión
Carrizosa
Catenazzi
Cohen
Fernandes
Gutman
Jaimes
Reese
Rodríguez
Rodríguez
Torres
Velasco
Ziccardi



Michael Cohen,
María Carrizosa y
Margarita Gutman
(Editores)

Editorial **Café**
de las **Ciudades**
Colección Hábitat

**THE
NEW
SCHOOL**

Cohen, Michael

Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en América Latina /

Michael Cohen; María Carrizosa; Margarita Gutman. -1a ed

- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2016.

550 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-987-3627-18-7

1. Hábitat Urbano. 2. Ciudad. 3. Política . I. Carrizosa, María II. Gutman, Margarita III. Título CDD 711.4

Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina.

Michael Cohen, María Carrizosa, Margarita Gutman (editores)

Este libro está auspiciado por la New School y se realiza con el apoyo de la Fundación Ford al Milano School of International Affairs Management and Urban Policy para el Global Urban Futures Project, y por el Observatorio Latino Americano (OLA) a través de la Julien J. Studley Foundation.

Cuidado editorial de la New School: Ileana Versace

Coordinación editorial: Marcelo Corti

Diseño gráfico y de cubierta: Laura Corti

Foto de portada: Lomas de Anza, Nogales, estado de Sonora. Archivo PUEC

UNAM. Foto: Comisión Nacional de Vivienda

Impresión: Imprenta Dorrego SRL

Primera edición en Argentina: Octubre de 2016

Editorial Café de las ciudades. Zabala 3274 2º piso

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

www.cafedelasciudades.com.ar

ISBN 978-987-3627-18-7

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

INDICE

Hábitat en deuda

Veinte años de políticas urbanas
en América Latina

PROLOGO

INTRODUCCION

El urbanismo de la crisis

Michael Cohen, Margarita Gutman y María Carrizosa

PARTE I

CIUDADES SIN BENTE Y EL NUEVO HABITADNO

Y OTROS FENOMENOS

1. El México del hábitat. El problema de la vivienda de los

1990 y los residentes actuales

2. El nuevo hábitat: un modelo de la ciudad del futuro

Michael Cohen

PARTE II

AVANCES NOMINATIVOS Y POLITICAS DE HABITACION

3. El Brasil. La ciudad y el hábitat en São Paulo

Una evaluación política y económica del hábitat

4. Colombia. La construcción de la ciudad

en el departamento de Bogotá

Michael Cohen

María Carrizosa

Margarita Gutman

(editores)

ÍNDICE

- 7 **AGRADECIMIENTOS**
- 9 **PRÓLOGO**
Michelle DePass
- 11 **INTRODUCCIÓN**
Es tiempo de evaluar
Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman
- 21 **PARTE I.**
'CASAS SIN GENTE Y GENTE SIN CASAS'
Y OTROS FENÓMENOS
- 23 **1) México. De Hábitat II a Hábitat III: evaluación de los compromisos asumidos.** Alicia Ziccardi
- 101 **2) Chile. Vivienda privada de ciudad.** Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez
- 153 **PARTE II.**
AVANCES NORMATIVOS Y POCA IMPLEMENTACIÓN
- 155 **3) Brasil. La cuestión urbana en Brasil entre 1996 y 2016. Una evaluación político-institucional.** Edesio Fernandes
- 205 **4) Colombia. La singularidad de la política de vivienda en el desarrollo urbano.** Jorge Enrique Torres

- 293 **PARTE III.**
NARRATIVAS DE INCLUSIÓN Y OTROS DILEMAS
- 295 **5) Argentina. A 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes.** Andrea Catenazzi y Eduardo Reese
- 373 **6) Ecuador. De Estambul a Quito.** Fernando Carrión y Alexandra Velasco
- 443 **PARTE IV.**
AMPLIAR LA MIRADA:
EL MUNDO, LA REGIÓN Y EL FUTURO
- 445 **7) Seis países y veinte años, una lectura transversal de la política urbana Latinoamericana.** María Carrizosa
- 463 **8) Una comparación cuantitativa global: el Índice de Compromiso con el Hábitat.** Martha Susana Jaimes
- 501 **9) Hábitat en deuda y activos a futuro: hacia una nueva práctica urbana inclusiva.** Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman
- 519 **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- 545 **SOBRE LOS AUTORES/AS**

1. México

De Hábitat II a Hábitat III: evaluación de los compromisos asumidos

Alicia Ziccardi ¹

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo evaluar los logros alcanzados respecto a los compromisos asumidos por el gobierno de México en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul, Turquía, en junio de 1996. Para ello se identificaron seis grandes temas: gobernanza y desarrollo urbano, medio ambiente, vivienda e infraestructura urbana, economía urbana y productividad, pobreza urbana, desigualdad y exclusión social, y morfología urbana, a partir de los cuales se analizan los avances, retrocesos y retos que actualmente enfrentan las ciudades latinoamericanas de cara a la elaboración de una nueva agenda urbana que habrá de definirse este año en Quito, Ecuador, durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos.

El caso de México, desde la última Conferencia Hábitat II, continuó registrando un intenso proceso de urbanización. En 1995, 58,4 millones mexicanos de un total de 91,2 millones vivían en alguna de las localidades

23

¹ La autora agradece la colaboración de Cynthia Gómez Camargo para la realización de este trabajo. Así como a Teresa Ramírez, Karla Serrano y Óscar Torres por su participación en el proceso de recolección de la información requerida para la elaboración de este texto.

del sistema urbano nacional,² mientras que en 2010 eran ya 81,2 millones de un total de 112,3 millones, es decir, según datos del último censo nacional 7 de cada 10 mexicanos habitaba en áreas urbanas (CONAPO, 2012: 21).

Entre las principales características del proceso de urbanización pueden identificarse:

a) El sistema de ciudades pasó de ser un modelo jerárquico, de concentración de capital e infraestructuras y de especialización en unas pocas zonas metropolitanas, principalmente en Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, a constituir un conjunto de redes de ciudades conformadas por aquellos territorios que han sido beneficiados por el cambio de modelo económico, los cuales están orientados hacia actividades de exportación (maquila, manufactura), servicios conectados a los circuitos globales y/o al turismo. Esta nueva configuración se da en un contexto de bajo crecimiento económico a nivel nacional y con una débil integración de las cadenas productivas regionales, así como de profundización de la desigualdad socioeconómica en el funcionamiento del sistema de ciudades (Sánchez Almanza, 2016: 31).

b) El país ha consolidado un sistema de ciudades metropolitanas. En 1995 se identificaron 31 zonas metropolitanas que concentraban 43% de la población nacional (CONAPO, 1998: 59), mientras que en 2010 eran ya 59 zonas metropolitanas donde habitaba poco más de la mitad de la población nacional (56,8%) (CONAPO, SEDESOL, INEGI, 2012: 35). En las zonas metropolitanas fronterizas y portuarias la población se aglutinó en áreas centrales; las industriales presentaron procesos de suburbanización y las de mayor tamaño tuvieron despoblamiento de la ciudad central (Guadalajara), o repoblamiento de la misma, (Ciudad de México y Monterrey) (Sobrino, 2014: 50-51).

c) Desde el punto de vista económico y funcional, en 2010 se identificaron diez metrópolis con estructura bifuncional,³ cuya base económica son las manufacturas y el sector turismo, y las metrópolis de mayor tamaño transformaron su estructura produciéndose su expansión

2 El Sistema Urbano Nacional está integrado por localidades de más de 15 mil habitantes.

3 Se trata de Monclova, Saltillo, Torreón, Querétaro, Veracruz, Mérida, Puerto Vallarta, Cancún, Playa del Carmen y Guaymas (Sobrino, 2014: 52).

de manera policéntrica: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca (Sobrino, 2014: 52).

d) El flujo de población dejó de ser rural-urbano y adquirieron mayor relevancia los intercambios realizados desde y hacia el sistema urbano nacional. Tan sólo en el año 2010 estos flujos migratorios representaron el 73% del total (CONAPO, 2012: 31).

Esta dinámica del sistema urbano nacional responde a un escenario económico, social y político muy complejo ocurrido entre 1996 y 2015, en el cual se sucedieron cuatro gobiernos.

El inicio de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se dio en un contexto de crisis económica y política. En diciembre de 1994, a pocos días de que hubiera iniciado su gestión, el valor del peso mexicano se devaluó desatándose una de las crisis financieras más importantes del país. En 1995 el PIB disminuyó 6%, y entre 1994 y 1996 el ingreso corriente per cápita se redujo en 27% (INEGI, 2010). En el mismo año, la tasa de desempleo abierto alcanzó el 6,2% (CEFP, 2005) y la pobreza creció sobre todo en áreas urbanas. Para reducir los efectos de la crisis, a partir de 1997 se introdujo un programa de transferencias monetarias condicionadas: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

En este contexto de deslegitimación del gobierno del partido hegemónico (PRI) y del desarrollo de una creciente competencia política, se produjo una alternancia del gobierno de algunos estados y municipios que empezaron a demandar mayor autonomía y recursos para los gobiernos locales (Ziccardi, 2003). De este modo se avanzó en el proceso de descentralización, a partir de las reformas legislativas de 1999 que reconocieron al municipio como ámbito de gobierno en el marco del sistema federal (Guillén y Ziccardi, 2004). Asimismo, se creó un fondo para transferir recursos de manera directa a los gobiernos estatales y municipales, aunque con alcances limitados y diferenciados (Ziccardi, 2015b). Otra reforma importante que ocurrió durante este periodo fue la electoral de 1996, a partir de la cual la Ciudad de México pudo elegir por primera vez a su jefe de gobierno, ganando la elección el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD y una coalición de izquierda. Esta coalición ha refrendado su triunfo en otras tres ocasiones y mantuvo cierta

autonomía con relación a la política de desarrollo urbano y vivienda del gobierno federal.

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) fue el primero de alternancia y en el mismo se profundizó la política económica neoliberal implantada en México desde mediados de la década de 1980. Aunque se tuvieron importantes recursos extraordinarios, petroleros y no petroleros y se aumentó de manera considerable la deuda pública, no se generó el crecimiento esperado. En promedio, el PIB creció 2,3 % en este sexenio, porcentaje menor a lo registrado en otros países de la región y al de los dos sexenios anteriores. El desempleo aumentó entre 2000 y 2006 y se favorecieron actividades de autoempleo de baja calidad y productividad (Terrones, Sánchez y Vargas, 2010: 84). A pesar de ello, la pobreza nacional y en áreas urbanas disminuyó. Por otro lado, se controló la inflación y se incrementaron las reservas internacionales.

26

En este período destaca la restructuración de la política habitacional, que adoptó criterios de rentabilidad financiera. Para ello se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), instancia no secretarial pero con amplio poder, que llevó a que se liberaran los recursos de los fondos de los trabajadores (INFONAVIT y FOVISSSTE) para incorporarlos a un mercado habitacional protegido, que permitió a las empresas obtener elevadas tasas de ganancia sobre la producción de masivos conjuntos habitacionales en periferias lejanas y carentes de bienes y servicios urbanos básicos (Ziccardi, 2015).

Durante el segundo gobierno panista (por su partido, el PAN), a cargo de Felipe Calderón (2006-2012) ocurrió una de las más agudas crisis financieras mundiales, la cual repercutió en la economía nacional contribuyendo a la caída del PIB. Aumentó la tasa de desempleo y se incrementó la informalidad,⁴ lo que se sumó a la pérdida sostenida del poder adquisitivo de los salarios (Centro de Análisis Multidisciplinario, Facultad de Economía, CAM-FE, UNAM, 2012). La pobreza en áreas urbanas se incrementó, de acuerdo con la nueva medición multidimensional de la pobreza establecida en la Ley de Desarrollo Social del año

4 Entre 2006 y 2012, 3,411 millones de mexicanos se sumaron a la informalidad y 2,137 millones al desempleo abierto (CAM-FE, UNAM. 2012).

2004, la cual incluye tanto los ingresos como los derechos sociales (CONEVAL, 2014b).

Poco antes del inicio de este sexenio se promulgó una nueva Ley de Vivienda (DOF, 2006) que derogó a la que estaba vigente desde 1984. Se consolidó la política de vivienda diseñada en el sexenio anterior, la cual se caracterizó por estar desvinculada del desarrollo urbano, produciendo la expansión de las ciudades y una demanda no resuelta de bienes y servicios urbanos para la población de menores ingresos. Los organismos de vivienda financiaron la masiva producción habitacional y garantizaron altas tasas de ganancias a los desarrolladores inmobiliarios, sin considerar la calidad de los conjuntos habitacionales que se produjeron. Sin embargo, se abrieron nuevas líneas de financiamiento para rehabilitar y mejorar vivienda y para la producción social de vivienda, a las que se asignaron recursos muy limitados. Durante estas dos últimas administraciones se puede afirmar que "se construyó mucha vivienda y poca ciudad" (Ziccardi, 2015).

Actualmente en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012 al presente), persiste la situación de pobreza, el desempleo y el bajo poder adquisitivo, en particular de la población que vive en áreas urbanas. Aunque se aprobaron las llamadas reformas estructurales, con la finalidad de atraer inversión como palanca del crecimiento económico, en 2013 el crecimiento del PIB fue de sólo 1,4% y en 2015 de 2,5% (INEGI, 2016). Una de las principales reformas aprobadas es la laboral, que pretendió aumentar el empleo a partir de la flexibilización laboral. Sin embargo, persisten los bajos salarios de los trabajadores y jornadas laborales más largas, que se suma a la pérdida del poder adquisitivo. Esto se ve reflejado en los niveles de pobreza, que muestran que en áreas urbanas ésta aumentó. En materia de desarrollo urbano, se identifican algunos esfuerzos por articular una política nacional urbana; se reestructura la arquitectura institucional, centralizando las funciones del desarrollo urbano, agrario, territorial y vivienda al crearse la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Además, actualmente se discute una nueva Ley de Asentamientos Humanos y se realizaron modificaciones a la Ley de Vivienda. Sin embargo, debe decirse que la política de vivienda establecida en los últimos años es muy difícil de transformar (Ziccardi, 2015).