



Ampliando derechos urbanos

Igualdad y diversidad en la ciudad

Eva Garcia-Chueca y Lorenzo Vidal (Eds.)

CIDOB

CIUDADES GLOBALES

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



Ajuntament de
Barcelona

Ampliando derechos urbanos

Igualdad y diversidad en la ciudad

Eva García-Chueca y Lorenzo Vidal (Eds.)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

CIUDADES GLOBALES



©2019 CIDOB

CIDOB edicions
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Impresión: Book-Print S.A.
ISBN: 978-84-92511-76-1
Depósito legal: B 25547-2019

Barcelona, Noviembre 2019

Imagen de la portada: Matteo Paganelli

SUMARIO

SOBRE LOS AUTORES	5
INTRODUCCIÓN	11
Eva Garcia-Chueca y Lorenzo Vidal	
EL DERECHO A LA CIUDAD COMO DERECHO A LA DIFERENCIA	21
Michele Grigolo	23
¿Cómo entender el derecho a la ciudad como derecho a la diferencia?	
Jordi Borja	33
Derecho a la ciudad, de la calle a la globalización	
PROMOVIENDO LA IGUALDAD Y LA DIVERSIDAD A NIVEL LOCAL	45
JoAnn Ward Kamuf	47
Los derechos humanos como medio para promover la igualdad e integrar la diferencia: enseñanzas de las ciudades de los Estados Unidos	
Thomas Angotti	59
Ciudades diversas, el legado del colonialismo y la persistencia del racismo en Nueva York	
Jaime Morales	69
Innovación y esperanza: el derecho a la ciudad en el nuevo gobierno de la Ciudad de México (2018-2024)	
Shams Asadi	79
De la Carta de Viena para la Buena Convivencia a Viena como ciudad de derechos humanos	
Enrique López	89
El Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid: lecciones aprendidas (2015-2019)	
Haleemah Alamoush	101
Ammán, ciudad de acogida de migrantes y refugiados	
Soo A Kim	109
Políticas, instrumentos y mecanismos de una ciudad de derechos humanos: la experiencia de Gwangju	
Jordi Baltà	121
Políticas culturales, el derecho a la ciudad y el derecho a la diferencia: Reflexiones inspiradas por la Agenda 21 de la cultura	

Alexandre Apsan Frediani 133
**El derecho a la ciudad como ética de compromiso:
enseñanzas de las experiencias de la sociedad civil en el Sur global**

Irene Escorihuela 145
**Promoviendo el derecho a la ciudad desde abajo:
experiencias de cocreación en Europa**

Ricard Gomà 157
**La construcción metropolitana del derecho a la ciudad:
hacia modelos innovadores de gobernanza**

Antonio Aniesa 169
Policentrismo y derecho a la ciudad en territorios metropolitanos

Fernando Carrión 177
Derecho a la ciudad y gobierno multinivel en América Latina

Fernando Carrión

Investigador, FLACSO-Ecuador

I. Introducción

Con Este artículo se quiere mostrar cómo los nuevos patrones de urbanización, que se configuran a través de una diversidad de situaciones, demandan nuevos marcos institucionales e inéditas políticas de gobierno para concretar el derecho a la ciudad. Para ello se considerará una temporalidad que va desde la década de los años ochenta del siglo pasado hasta ahora, cuando se configuran tres hechos que cambian la dinámica de la ciudad latinoamericana:

Un proceso de urbanización sustentado en el cierre del ciclo de la migración del campo a la ciudad y la apertura de la migración internacional hace que las ciudades crezcan menos, aunque con más complejidad; el crecimiento urbano deja de ser el problema *central* para dar paso a la *desigualdad*, fomentando las reivindicaciones del *derecho a la ciudad* (Harvey, 2012; Carrión, 2019) y de la *justicia espacial* (Secchi, 2015; Soja, 2014). Por otro lado, las ciudades dejan de operar bajo la lógica del rango-tamaño con jerarquía urbana y pasan a realizarlo bajo *dinámicas transurbanas e interurbanas* que plantean un problema inédito: la inadecuación entre las nuevas formas de organización del territorio urbano con las estructuras institucionales de gobierno.

El retorno y expansión de la *democracia* –luego de regímenes dictatoriales– hacia los gobiernos locales, en el marco de los procesos de descentralización; en 1980 solo siete países de la región elegían autoridades locales (1980), mientras que hoy todos son electos popularmente (Carrión, 2015). De esta manera se democratiza la sociedad urbana y se redefinen las relaciones con los estados (unitarios, federales), gobiernos intermedios (estados, provincias, departamentos) y gobiernos locales (municipios).

La implantación de la lógica neoliberal en la producción de las urbes implica un cambio de mirada: de lo social (estado de bienestar y redistributivo) a lo económico, convirtiendo la ganancia en el motor central del urbanismo (eficiencia), a través de: la privatización de los servicios e infraestructuras (Pérez, 1999), las políticas tributarias (reducción de

El crecimiento urbano deja de ser el problema central para dar paso a la desigualdad, fomentando las reivindicaciones del derecho a la ciudad y de la justicia espacial.

La implantación de la lógica neoliberal en la producción de las urbes implica un cambio de mirada: de lo social (estado de bienestar y redistributivo) a lo económico.

impuestos), el incremento de las plusvalías del suelo (Abramo, 2011) y las inversiones públicas inscritas en el urbanismo de proyectos.

Este trípode configura el eje de la conflictividad urbana, produciendo la emergencia de las ciudades como un fenómeno político con complejos marcos institucionales, donde se reivindica el derecho a la ciudad. Para el efecto trabajaremos tres temas articulados: las características del proceso de urbanización; la falta de congruencia entre los marcos institucionales y los nuevos patrones de urbanización; y el derecho a la ciudad, entendido como una utopía política que busca la distribución equilibrada del poder y el acceso de la ciudadanía a los beneficios que produce la ciudad.

II. El proceso de urbanización

La Urbanización en América Latina tiene dos coyunturas urbanas en este último siglo:

Explosión urbana

La urbanización originada a principios del siglo xx se extiende hasta la década de los años ochenta y se describe como *explosión urbana*, debido a la acelerada migración rural que hizo que América Latina pasara de tener el 41% de población concentrada en ciudades en 1950 al 71% en 1980, convirtiéndose en el continente con la mayor tasa de urbanización del mundo.

En la urbanización de las ciudades, tres fenómenos deben resaltarse: el incremento del número de ciudades, que se multiplica por seis; el aumento del tamaño de la población concentrada en las urbes más grandes; y la localización dominante de la población en las zonas costeras o cercanas (menos de 100 kilómetros lineales) (Rodríguez, 2002).

Esta migración produjo una nueva realidad urbana: la población que llegó a la ciudad no satisfizo las necesidades básicas de la vida citadina, pero si transformó las urbes con la presencia de periferias, que operaron como *ciudades de campesinos* (Roberts, 1980), debido a que los migrantes reprodujeron en las ciudades la economía y cultura campesinas como estrategia de sobrevivencia.

La fase de explosión urbana produjo *la disociación histórica entre urbanización y ciudad, porque la migración del campo no produjo ciudad*. Estos lugares fueron calificados como asentamientos ilegales¹, porque muchos nacieron de la invasión a la propiedad pública y/o privada, de la falta de respeto a las normas de construcción y urbanización, y de la carencia de los servicios, infraestructuras y espacios públicos, lo cual hizo que las administraciones públicas y privadas nieguen su existencia y por tanto, su reconocimiento. Bourdieu (1999) señala que «Hablar hoy de “suburbio problemático” o de “gueto” es evocar casi automáticamente, “no realidades”».

Esta urbanización sustentada en los asentamientos humanos no reconocidos, generó una doble ruptura de los confines:

1. En la actualidad las ilegalidades urbanas van más allá de las periferias hacia el trabajo, la comercialización y los centros urbanos; pero también hacia más complejas ilegalidades: narcotráfico (consumo, lavado), trata de personas y venta de armas.

El desborde de la mancha urbana de la ciudad nuclear por el apareamiento súbito de asentamientos humanos en las periferias urbanas, da lugar a los *barrios marginales* con los nombres –según la ciudad– de «favelas», «pueblos jóvenes», «villas miseria», «barrios de rancho» y «colonias populares». Estos asentamientos se construyeron por fuera de la ciudad y al margen de la mancha urbana, formando una estructura urbana *dual* a partir de una ciudad legal-formal y otra ilegal-informal (Hardoy y Saterwaite, 1996).

El desborde de la institucionalidad pública, nacida de la precaria capacidad de respuesta para satisfacer la presión migratoria, hizo que las reivindicaciones sociales se dirigieran hacia las administraciones locales carentes de recursos y competencias, mostrando las limitaciones del Estado centralista; al punto que se configuró la *crisis del Estado centralista*, fraguada a partir de esta *crisis urbana*.

Se cerró el ciclo de la movilidad rural/urbana y se abrió el de la migración internacional urbana/urbana.

Transición urbana

El momento 1980-2020, entendido como de *transición urbana*, surge del cambio de dirección de la migración: se cerró el ciclo de la movilidad rural/urbana y se abrió el de la migración internacional urbana/urbana, conduciendo a dos situaciones: que la tasa de urbanización se reduzca, y que se constituya un *sistema interurbano* y *transurbano*, con una urbanización *plurilugar* que se despliega en territorios continuos o discontinuos².

Plurilugar en el sentido de una estructura que ensambla varios espacios habitados o apropiados por diversos tipos del capital (Bourdieu, 1999), bajo la forma de una *ciudad de ciudades*. En otras palabras, existe un proceso de fragmentación del territorio –que potencia las desigualdades– sustentado en una estructura urbana formada por una *constelación de espacios discontinuos* (Castells, 2001), *ciudades insulares* (Duhau y Giglia, 2008) o *urbes tipo archipiélago* (Rubalcaba y Schteingart, 2012).

Este ensamble se constituye desde distintas esferas, como la una nueva economía –de base urbana y global– que enlaza espacios y sectores bajo una lógica de dispersión de las actividades económicas y de la centralización de su gestión en el territorio (Sassen, 1999), que demandan una infraestructura de integración con puertos, aeropuertos, autopistas y, sobre todo, nuevas tecnologías de la comunicación. En términos territoriales aparece un nuevo tipo de centralidad urbana que opera como nodo de articulación inter y transurbana, con funciones centrales que tienen un ámbito que supera la urbe en la cual están inscritas para enlazarse con centralidades similares de otras ciudades a través del sector terciario superior (Pradilla y Márquez, 2008).

Esta nueva forma de organización del territorio genera un desfase con los marcos institucionales existentes, produciendo una falta de correspondencia entre las *múltiples escalas territoriales* con el complejo *institucionalidad multinivel*, produciéndose una yuxtaposición de organismos del nivel horizontal (municipal) con los del nivel vertical, sean intermedios (provincias, departamentos, estados) o nacionales (interestatales o interestatales).

2. El *lugar* puede definirse como el punto del espacio físico en que un agente o cosa están situados, «tienen lugar», existen (Bourdieu, 1999).

Esta nueva forma de organización del territorio genera un desfase con los marcos institucionales existentes.

Los nuevos patrones de urbanización generan una nueva geografía urbana donde aparecen múltiples centralidades y por tanto también, múltiples periferias.

De esta manera *queda atrás* el patrón de urbanización sustentado en una ciudad *nuclear y metropolitana*, para dar paso a un territorio donde se produce una integración de diferentes actividades, inscritas en la dinámica interurbana y transurbana *pos metropolitana* (Soja, 2008). Los nuevos patrones de urbanización generan una nueva geografía urbana donde aparecen múltiples centralidades y por tanto también, múltiples periferias.

Actuales patrones urbanización

En el proceso de urbanización hay dos componentes claves en la integración de los territorios: lo *supranacional* (Castells, 2001; Sassen, 1999) nutrido de la revolución científica tecnológica, que reduce las distancias, estimula el flujo y movilidad de los capitales y refuncionaliza fronteras, clúster y regiones urbanas.

Adicionalmente está lo *subnacional* (Borja y Castells, 1998), nacido del fortalecimiento de los gobiernos locales gracias al incremento de recursos y competencias y, sobre todo, a la elección popular de sus autoridades, cuestión que introduce un elemento inédito: la territorialización de la política. Desde este momento la relación del Estado con las sociedades locales se modifica, tanto que se configura un territorio que puede contraponerse, articularse o aislarse de forma subnacional o supranacional (ciudades globales o fronteras).

La *glocalización* estimula la aparición de un nuevo modelo de acumulación, donde lo local se internacionaliza y lo global se localiza, siendo lo global parte constitutiva de lo local y no algo externo. En esa perspectiva, las ciudades y las regiones se convierten en parte medular del anclaje y desarrollo de la globalización, porque son lugares estratégicos para su articulación, a través de formas continuas, discontinuas, difusas y distantes; formando sistemas de ciudades, redes urbanas, ciudades globales que hacen referencia al fenómeno de la articulación global de las urbes.



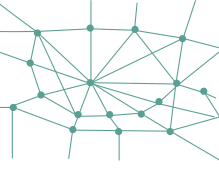




Las ciudades no existen aisladamente porque no son autárquicas, tanto que históricamente nacieron vinculadas al campo, y luego con otras ciudades conformando relaciones interurbanas y transurbanas. Las primeras ciudades se desarrollaron junto a los mares, ríos o caminos que la propia naturaleza proveía, mientras hoy lo hacen a través de medios producidos socialmente, siendo un elemento determinante las nuevas tecnologías de la comunicación (Castells, 2001).

Estos elementos configuran territorios urbanos, donde sobresalen los siguientes tres tipos ideales, como se observa en la tabla 1:

La *urbanización de ciudades* es tributaria de la primera fase de la urbanización y tiene dos expresiones: las *ciudades nucleares* (grandes, medias y pequeñas) con fuerte anclaje en el campo y las *ciudades metropolitanas* con importante base regional, sea plana o polarizada.

La *urbanización interurbana* articula ciudades bajo un *sistema urbano o red de ciudades*, concepto que supera al de *jerarquía urbana*, sustentado en atributos demográficos de rango-tamaño y no en relaciones, frente a lo cual Borja y Castells (1998) plantearon que «el sistema urbano global es una red, no una pirámide».

Tabla 1. Patrones de urbanización y marcos institucionales de gobierno en América Latina

	tipos urbanos	modelo espacial	relaciones	gobierno
urbanización de ciudades	Ciudad nuclear		Ciudad campo	Municipio aislado
	Ciudad metropolitana		Ciudad polarizada	Metropolitano
urbanización interurbana	Sistemas urbanos		Ciudades articuladas	Municipal horizontal
urbanización transurbana	Clusters		Ciudad fábrica	Público/privado multinivel
	Fronteras		Ciudades pares	Multiestatal
	Ciudades imaginadas		Ciudad multisituada	Pluriestatal
	Urbanización regional		Ciudad de ciudades	Multinivel

Source: Elaboración propia

La *glocalización* estimula la aparición de un nuevo modelo de acumulación, donde lo local se internacionaliza y lo global se localiza.

La *urbanización transurbana*³ proviene del *desdoble territorial* de las ciudades, para excederlas, traspasarlas y operarlas bajo formas *multisituadas*, que van más allá de las relaciones entre ciudades, y que tienen cuatro expresiones:

los clúster –ciudades fábrica– operan como grupo de unidades privadas que actúan estratégicamente en ciertos sectores de la economía y del territorio; como concentración interconectada de empresas para producir de forma intensiva y privado-empresarial, donde la dinámica estatal crea las condiciones generales de la producción (impuestos, infraestructuras), sin construir institucionalidad pública, pero sí integrando municipios. Ejemplos claros son: la zona del salmón en la X Región de Chile (Montero, 2004), la del automóvil en El Bajío de México (Moreno, 2015) y en Perú, la del turismo en la región de Machu Picchu, Valle Sagrado y Cusco (Navarrete y Caballero, 2015), todas regiones de mono producción y con un modelo horizontal de cadenas de valor.

Las *ciudades imaginadas* –urbano percibidas– están desplegadas en territorios de países o continentes distantes y distintos, que operan como *comunidades simbólicas* en espacios sociales *transnacionales* (Beck, 1998). Esta realidad forma ciudades transurbanas alrededor de la economía/cultura/sociedad y de la tecnología, con dos mecanismos: primero, a través de *los mercados de alto estándar* ubicados en las nuevas cen-

3. Los conceptos «interurbano» y «transurbano» son trabajados en el libro *Devolver la polis a la ciudad* (Carrión, 2019) que está en fase de impresión. Por lo pronto, señalar lo paradójico: el DRAE define «interurbano» así: «Dicho de una relación o de un servicio de comunicación establecido entre distintas poblaciones» (sic), y «transurbano» no está en el diccionario.

El sistema urbano global es una red, no una pirámide.

Las ciudades imaginadas están desplegadas en territorios de países o continentes distantes y distintos.

tralidades urbanas, permitiendo que «el norte de las ciudades del sur se integre a las ciudades del norte» (Sassen, 1999); segundo, mediante las *migraciones interurbanas*⁴ se logran integrar el origen y el destino⁵, para fundar una ciudad transurbana gracias al desarrollo científico tecnológico de las comunicaciones (*Smartphone* con múltiples aplicaciones), al impulso de la banca internacional (remesas) y a la integración mundial de la economía (legal e ilegal). Por eso la quinta parte de los mexicanos y la cuarta de los cubanos viven en Estados Unidos; Buenos Aires es la cuarta ciudad de Bolivia, Los Ángeles la cuarta de México, Miami la segunda de Cuba, Nueva York la segunda de El Salvador.

Las *ciudades de frontera*⁶ –*ciudades multilugares*–, erróneamente denominadas «gemelas», «espejo» o «pares», son expresión de la ciudad transurbana, gracias a que el límite entre dos o más países colindantes es la condición de su existencia; por que la una sin la otra no podrían existir; tanto que se las puede considerar una misma ciudad, con dos partes distintas pero articuladas bajo las formas de segregación y fragmentación urbanas. La idea de que son dos ciudades distintas nace del *nacionalismo metodológico*, mientras que la de la integración proviene de las *asimetrías* complementarias (Carrión y Pinto, 2019).

La urbanización regional –*ciudad de ciudades*– nacida de *integración urbana* que va más allá de la metropolización desarrollada alrededor de una ciudad central que integra un territorio circunvecino, da paso a la conformación de un espacio con múltiples escalas que generan gobiernos con múltiples niveles.

III. El marco institucional de gobierno del territorio

Los marcos institucionales de gobierno de las ciudades se estructuran a partir de dos determinaciones articuladas: la reforma del Estado y los nuevos patrones de urbanización.

La primera determinación introduce la lógica neoliberal en la administración pública de las urbes, provocando que los municipios renuncien a ciertas funciones o las privaticen, formen empresas municipales, fundaciones o corporaciones y realicen limitadas acciones sectoriales, los cuales definen un nuevo vínculo del municipio con la economía y la ciudad, inscrito en la dinámica del Estado mínimo. En cuanto a la política pública: *la planificación* es sustituida por el urbanismo de proyectos (Puerto Madero en Buenos Aires, Guayaquil 2.000 en Guayaquil, o el segundo piso del Periférico en México); y *lo tributario* privilegia las tasas sobre los impuestos, con lo cual los municipios se especializan en la producción de servicios e infraestructuras. Adicionalmente el neoliberalismo impactó en las sociedades urbanas cuando los objetos urbanos adquirieron la condición de bienes transables mercantilmente y de especulación; cambiando la condición de ciudadanía para asumir la dinámica de la soberanía del consumidor (demanda, contribuyente). De esta manera se cuestiona el derecho a la ciudad y se instalan nuevas desigualdades urbanas que reclamaron el acceso a la ciudad y a la producción de una nueva.

Simultáneamente apareció el denominado *giro a la izquierda*, como *retorno de lo público* o política *pos neoliberal*, expresado en el incre-

4. «Varios estudios señalan diferencias notorias entre la estampida migratoria de finales de los noventa e inicios del nuevo siglo con las anteriores migraciones, entre las que se pueden nombrar: nuevos lugares de destino, mayor nivel educativo, feminización de la migración, incremento de envío de remesas y uso de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC), como un medio que facilita el tejido de las redes migratorias y potencializa la formación de comunidades virtuales transnacionales en el contexto de globalización y del capitalismo informático» (Ramírez y Álvarez, 2014).
5. En el período anterior no hubo relación entre los polos de la ecuación, tanto que se reprodujo el origen (campo) en el destino (ciudad) a través de la economía y cultura campesinas. Esto es lo que Roberts en 1978 describió como «ciudades de campesinos».
6. La urbanización de las zonas de frontera es más alta al promedio nacional en la mayoría de los países de Latinoamérica (Carrión y Pinto, 2019).

mento del gasto y la inversión pública en infraestructuras (puertos, aeropuertos) y en sectores estratégicos de la economía (petróleo, energía), bajo el enfoque de un «proyecto nacional» inscrito en los postulados del llamado «socialismo del siglo XXI». En este contexto se democratizan las ciudades con la elección popular de alcaldes y los *municipios* emergen como un *poder local representativo, que modifica la relación local/nacional desde la diversidad y la territorialización de la política*. Este hecho histórico no fue reconocido por el neoliberalismo como tampoco por la tesis del retorno de lo público, porque fueron concebidos como proyectos nacionales que no respetaron las diferencias territoriales, *por su visión jerárquica que no construye unidad en la diversidad*.

La *segunda* determinación hace referencia al gobierno de los sistemas interurbanos y transurbanos. En este caso la *ausencia* de correspondencia entre urbanización y órganos de gobierno produce *complejos ensambles interinstitucionales*. El crecimiento de una o varias manchas urbanas contiguas, más allá de sus límites administrativos, condujo a conflictos entre administraciones públicas del mismo nivel (horizontal como los municipios) o de otro (vertical como los intermedios y nacionales), cada uno de los cuales tienen su propia representación, funcionalidad y políticas, como se puede ilustrar con los siguientes casos:

Ciudad de México con menos de nueve millones de habitantes –que no ha variado desde principios de siglo y que es la que elige a su jefe de Gobierno– en 2017 aprobó su propia Constitución, donde existen 16 delegaciones autónomas. En su Zona Metropolitana habitan más de 23 millones de habitantes en 60 municipios y dos Estados. Y la Megalópolis de México cuenta con más de 28 millones de habitantes que viven en 535 municipios y cinco estados (Iracheta, 2017). En definitiva, es un complejo institucional de gobierno compuesto por: 16 delegaciones, una jefatura de gobierno, cinco estados y 535 municipios.

Ciudad Juárez tiene un millón y medio de habitantes y conjuntamente con Chihuahua que cuenta con 900 mil habitantes, forman la octava Zona Metropolitana más grande de México. Adicionalmente con El Paso –ciudad norteamericana con 800 mil habitantes– constituyen la segunda Zona Metropolitana transnacional más grande de México y los Estados Unidos. En este caso son varios municipios, dos zonas metropolitanas y dos estados nacionales diferentes que constituyen una ciudad *transurbana* que debe buscar un nuevo gobierno en medio de estados nacionales.

Estas formas de urbanización tienen unidades administrativas con gobiernos yuxtapuestos de orden municipal, metropolitano, intermedio, nacional e interestatal, evidenciando el *agotamiento del régimen urbano nación-céntrico*⁷ compuesto por una *ciudad nuclear inscrita en: un territorio, un gobierno y un Estado*. En otras palabras, autonomías múltiples provenientes de distintas unidades gubernamentales que cuentan con políticas urbanas poco acordadas en los territorios, que terminan por complejizar y *fracturar las demandas por el derecho a la ciudad*. Esto supone reconocer los territorios donde se despliegan los tipos de ciudades y los gobiernos que forman una trama institucional con autonomías distintas, a la manera de un complejo institucional multinivel (horizontal y vertical). En este contexto de institucionalidad múltiple proveniente de patrones de urbanización diferenciados ¿Cómo entender el derecho a la ciudad?

El neoliberalismo impactó en las sociedades urbanas cuando los objetos urbanos adquirieron la condición de bienes transables mercantilmente y de especulación.

7. Las ciudades por definición son la concentración de la heterogeneidad, una de ellas de base plurinacional; situación que es más clara en urbes de Bolivia, Guatemala, Ecuador, México y Brasil.

Estas formas de urbanización tienen unidades administrativas con gobiernos yuxtapuestos de orden municipal, metropolitano, intermedio, nacional e interestatal.

IV. El derecho a la ciudad en una realidad multinivel

El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los bienes de consumo colectivo producidos en la ciudad; esto es, a los servicios y las infraestructuras, porque eso significaría dejar intacta su estructura que excluye y produce desigualdad.

De allí surgen dos elementos claves: primero, no se trata de buscar una *ciudad inclusiva*, como propugna la cooperación internacional, sino de construir una ciudad distinta y democrática, que va más allá del acceso de los excluidos a la ciudad, *manteniendo su estructura*⁸. Y segundo, reconocer que el derecho a la ciudad no es homogéneo, porque la ciudad es el espacio de la diferencia y porque su gobierno proviene de un complejo ensamble interinstitucional, que hace que las demandas por el derecho a la ciudad se conviertan en un desafío adicional.

El derecho a la ciudad es el derecho a *cambiar y reinventar* la ciudad en un contexto de respeto a los derechos de la naturaleza⁹. Hay que cambiar la ciudad actual porque es una máquina que produce desigualdad y exclusión (Secchi, 2015). Si esto es así, el punto de partida debe venir de la pregunta: ¿Derecho a qué ciudad, a la actual o a la deseada? ¿Qué ciudad está detrás del derecho a la ciudad? Sin duda se trata de producir una ciudad que nazca de las bases de la actualmente existente, pero que sea distinta. El concepto del derecho a la ciudad es portador de una utopía, que debe negar la actual y buscar la nueva, con el sentido de Galeano (2003): «la utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos, y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar».

Hay que entender que hay una coproducción de la ciudad originada en el ensamblaje institucional de varios estados, gobiernos intermedios y municipios, provenientes de la relación entre lo público/privado/social, local/nacional y local/local. Es decir, que en la producción y consumo de la ciudad hay *un complejo urbano plurinstitucional desarticulado que fragmenta el referente político del derecho a la ciudad*, impidiendo concebir la ciudad como unidad política, como un todo urbano. En otras palabras, la fragmentación de los confines político-institucionales cuestiona la lógica del derecho a la ciudad, porque atomizan sus referentes sociales y políticos, impidiendo el control democrático de la producción y de su excedente. De allí que un punto de partida fundamental para impulsar el derecho a la ciudad sea el de construir una estructura institucional articulada, dentro de la cual se pueda reivindicar y construir la utopía.

En la lógica de la dispersión de los derechos dentro del marco institucional vigente, aparecen algunos casos que muestran el predominio de un nivel sobre otro; es decir, de la presencia de una jerarquía en los derechos. Al respecto se pueden ilustrar tres casos sintomáticos:

Gustavo Petro alcalde electo de Bogotá fue desplazado de sus funciones por que planteó la municipalización del servicio de recolección de basura que, según el Procurador General de Colombia, es una política contraria a la libertad de empresa en tanto es un derecho fundamental absoluto y pleno que está sobre la autonomía municipal (derecho de la ciudad); esto es, que los derechos a la propiedad privada y de empresa están sobre otros derechos, como el de la ciudad

8. Esta fue la tesis de la marginalidad que se desarrolló alrededor de la teoría de la modernidad, que nos planteó el concepto de la ciudad dual: legal/ilegal, que se resolvía subsumiendo *la una en la otra bajo las normas de la ciudad existente* (Germani, 1980).

9. Artículo 71 de la Constitución de Ecuador: «La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos».

La migración venezolana ilustra la disputa competencial en tres niveles: UNASUR, organismo de integración sudamericano, estableció la libre movilidad de personas en la región, eliminando la visa y el pasaporte para ingresar a otro país (solo con DNI). Este mandato fue desobedecido unilateralmente por los países receptores de migrantes que exigieron no solo visa y pasaporte sino también: pasado judicial, constancias dactilares y oculares. Mientras se vulneraban las normas internacionales por parte de los gobiernos nacionales, las ciudades han sido más permisivas y solidarias con los migrantes.

Históricamente Ciudad de México ha sido una urbe que ha tenido un respeto significativo por los derechos civiles de la población, diferenciándose frente a otros municipios, estados y Gobierno federal. Este es el caso del reconocimiento jurídico del matrimonio igualitario y del aborto, mientras que en los otros niveles no están reconocidos.

En otras palabras, no solo existe fragmentación de los derechos según el marco institucional de cada ciudad, sino también hay una jerarquía de los derechos según el nivel de gobierno; lo cual es un elemento clave en la coproducción de la ciudad y, por tanto, en la coproducción del derecho a la ciudad.

Por eso el derecho a la ciudad debe tener una cualidad imprescindible: contar con un marco institucional estructurado donde la población se represente, participe y sea próxima al ejercicio de gobierno. Para el efecto se debe cambiar el modelo de gestión (público/privado) y articular el complejo pluriinstitucional. Solo de esta forma cambiará el sentido de la ciudadanía más allá de la oferta y la demanda venida del mercado y podrá nacer una nueva ciudad. Esto es, entender a la ciudad como una comunidad política compuesta por ciudadanos que buscan, como decía Aristóteles, «una ciudad feliz y virtuosa».

La constitución de un *marco institucional articulado* implicaría una cesión parcial de las autonomías de cada órgano, porque las compartirían entre los distintos niveles verticales y horizontales de gobierno. La posibilidad de que los ciudadanos ejerzan el derecho a la ciudad, dependerá de cómo se reconstituye la Administración pública desde una óptica ciudadana con acuerdos múltiples; esto es, para que un derecho colectivo se concrete se requiere de un poder colectivo estructurado. En palabras de Ada Colau, esto significa que «los municipios tienen que tener más poder para que los ciudadanos tengan más poder».

Para que ello ocurra hay que transitar del urbanismo de proyectos que produce objetos al urbanismo ciudadano que soluciona problemas sociales y fortalece la ciudadanía y sus derechos, para lo cual si existe una importante experiencia en la región, compuesta por la producción social del hábitat en México¹⁰, el presupuesto participativo en Porto Alegre¹¹, el programa del vaso de leche en Lima o de la descentralización en Montevideo¹², entre muchos otros.

De allí se desprende que es necesario construir dos escenarios estratégicos generales: *producir más ciudad para más ciudadanos*; esto es, una ciudad democrática que cree las condiciones culturales para que la población menos integrada y diversa viva la ciudad. Y *generar más ciudadanos para más ciudad*; esto es, el derecho a la ciudad, para permitir un desarrollo de identidades, encuentro y participación, en el marco del respeto a la diversidad social.

Un punto de partida fundamental para impulsar el derecho a la ciudad es el de construir una estructura institucional articulada, dentro de la cual se pueda reivindicar y construir la utopía.

Referencias bibliográficas

Abramo, P. *La Producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: Ed. OLACCHI, 2011.

Beck, U. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 1998.

Borja, J. y Castells, M. *Local y Global, la gestión de las ciudades en la era global*. Madrid: Taurus, 1998.

Bourdieu, P. *La miseria del Mundo*. Madrid: Akal, 1999.

Carrión, F. *El giro a la izquierda: los gobiernos locales en América Latina*. Quito: FES-ILDIS, 2015.

Carrión, F. *Devolver la polis a la ciudad, los municipios en América Latina*. Madrid: IUM, (2019, en imprenta).

Carrión, F. y Pinto, JP. «Repensar las ciudades de frontera más allá del nacionalismo metodológico», en: Carrión, F. y Enríquez, F. *Dinámicas transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?*, Quito, 2019.

Castells, M. *La era de la información, economía, sociedad y cultura*. México: Ed Siglo XXI, 2001.

Duhau, E. y Giglia, Á. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Ciudad de México: Siglo XXI, 2008.

Galeano, E. *Palabras andantes*. Madrid: Siglo XXI, 2003.

Germani, G. *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1980.

Hardoy, J.E. y Saterwaite, D. *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

Harvey, D. *Ciudades rebeldes, del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ed. AKAL, 2012.

Iracheta, A. *Metrópolis y gobernanza: Bases conceptuales*. Ciudad de México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Biblioteca de las Metrópolis, 2017.

Moreno, T. «Plan maestro del corredor logístico industrial automotriz del Bajío», en: *Quivera. Revista de Estudios Territoriales* (2015). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Montero, C. *Formación y desarrollo de un clúster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile*. Santiago: CEPAL, 2004.

Navarrete, M. y Caballero, G. «Análisis del clúster turístico sur peruano con herramientas del geomarketing». *Revista Escuela de Postgrado Neumann Bussines School* (2015).

Pérez, P. «Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires». *Revista EURE*, vol. 25, n.º 77 (1999).

Pradilla, E. y Márquez, L. «Presente y futuro de las metrópolis de América Latina». *Revista Territorios*, n.º 18-19. Bogotá: Universidad del Rosario (2008).

Ramírez, J. y Alvarez, S. «Cruzadores de Fronteras: una aproximación etnográfica a la migración clandestina ecuatoriana en tránsito hacia Estados Unidos», en: Ramírez, J. *Con o Sin pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. IAEN: Quito (2014).

Rodríguez, J. *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*. Santiago: Ed. CELADE-CEPAL, 2002.

Roberts, B. *Ciudades de campesinos: La economía política de la urbanización en el tercer mundo*. Ciudad de México: Siglo XXI, 1980.

Rubalcaba, R.M. y Schteingart, M. *Ciudades divididas: desigualdad y segregación social en México*. Ciudad de México: Ed. COLMEX, 2012.

Sassen, S. *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba, 1999.

Secchi, B. *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Catarata, 2015.

Soja, E. *Postmetrópolis, estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de sueños, 2008.

Soja, E. *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades, 2014.

10. De esta experiencia surgió la *Carta del derecho a la ciudad de México*, que luego se internacionalizó.
11. El diseño del presupuesto implica decidir prioridades y si estas nacen de la participación, tienden a fortalecer la ciudadanía. Ha sido tan importante esta iniciativa que luego fue internacionalizada por la cooperación internacional.
12. Es una propuesta nacional que permitió crear ocho gobiernos locales de proximidad, participación y representación de las diferencias.