



Nuestra América **en las políticas** **y procesos de** **internacionalización** **de la UNL**

Reflexiones y aperturas
en el 10° Aniversario
de la Cátedra Abierta
de Estudios Latinoamericanos
«José Martí»

Directores:
Ana Copes
Guillermo Canteros



Índice

5

Presentación.

Guillermo Canteros, Ana Copes
y Miguel S. Rodríguez

PRIMERA PARTE. Políticas y procesos de internacionalización en la UNL: 10 años de la Cátedra Abierta de Estudios Latinoamericanos «José Martí»

10

Introducción.

Pedro Sánchez Izquierdo

14

América Latina en las políticas de internacionalización de la UNL:

genealogía, hitos y proyecciones de la Cátedra Abierta de Estudios Latinoamericanos «José Martí».

Guillermo Canteros, Ana Copes
y Miguel S. Rodríguez

27

José Martí en su época y la nuestra: estudios y perspectivas.

Lourdes Ocampo Andina

SEGUNDA PARTE. Estudios Latinoamericanos: problemáticas, perspectivas y proyecciones entre lo coyuntural y lo estructural

45

Modernismo, convivencia, posmodernidad.

Del injerto y del mestizaje a la convivencia transarchipiélica en las Américas.

Ottmar Ette

83

Espacio acuático, cultura y tradición

de las poblaciones afrodescendientes del Pacífico colombiano.

Paola Andrea Cano Molina

98

La lucha comunitaria por el territorio.

Un derecho a la identidad de los pueblos indígenas.

María José Bournissent

122

Sudamérica en sus periferias. Las violencias narradas: desplazamientos, conflictos socioambientales y disputas sobre los modos de contar.

Alejandro Gasel

148

América Latina: entre el abismo ecológico y la creatividad jurídica
María Valeria Berros

161

Entre el entusiasmo y el desencanto.
Apuntes para (re)pensar las revoluciones hispanoamericanas.
Maximiliano Ferrero

177

Violencias y orden en América Latina. Aproximación sociohistórica en tiempos de dominación oligárquica.
Carina Giletta y Mariana Alberto

190

Érase una vez una crisis: lectura y conciencia de época en el exilio latinoamericano de Francisco Ayala.
Niklas Schmich

199

Consensos y divergencias políticas en torno a la integración. Análisis y reflexiones a 30 años del Tratado de Asunción.
Hugo Ramos

218

Un acercamiento al documental político y social de los últimos setenta años en Argentina: entre el arte y la cultura.
Mariné Nicola

241

El cinematógrafo llega a América Latina. Cine, prensa y literatura en el continente a finales del siglo XIX y principios del siglo XX.
Miriam V. Gárate

261

El derecho a la ciudad en América Latina: un concepto polisémico.
Fernando Carrión y Miguel S. Rodríguez

286

¿Economía Social y Solidaria o economías alternativas?
Interrelaciones, potencialidades y desafíos hacia una nueva direccionalidad de transformación socioproductiva en el contexto latinoamericano.
María Rut Azerrad, María Laura Rabasedas y Germán Rossler

El Derecho a la Ciudad en América Latina: un concepto polisémico¹

Fernando Carrión Mena

FLACSO (Ecuador)

Miguel S. Rodríguez

Universidad Nacional del Litoral

La urbanización capitalista tiende perpetuamente a destruir la ciudad como bien común social, político y vital.

David Harvey

Introducción

Desde la década del ochenta del siglo pasado, la ciudad Latinoamericana transita alrededor de una contradicción central, instalada en la encrucijada de dos procesos: por un lado, de retorno a la democracia y su extensión hacia los territorios nacionales interiores —en un momento en que solo siete países elegían sus autoridades locales— y, por el otro, de reforma del Estado con dos componentes clave: la descentralización, mediante la transferencia de recursos —aun de forma insuficiente— y de competencias a los gobiernos locales, así como el achicamiento del aparato estatal con la desregulación de la economía —con una fuerte ola de privatizaciones— que instauro la *soberanía del consumidor*, basada en las reglas del mercado.

En este contexto de profundas transformaciones entra en el debate académico y político el concepto de *Derecho a la Ciudad*, que permitirá entender la coyuntura urbana por la que atraviesa América Latina que, claramente, constituye una realidad en extremo compleja por sus múltiples facetas de desigualdad social. De igual manera, se convierte en un principio argumentativo para que los sectores populares reivindiquen una ciudad distinta, donde puedan acceder a la condición de ciudadanos.

Para comenzar, conviene señalar que se trata de una construcción intelectual, con un complejo y profundo contenido teórico y metodológico, que ha sido capaz de definir

¹ El presente artículo se basa en el contenido de la conferencia de apertura de la 9ª Edición de la Escuela Internacional de Invierno de la UNL «El derecho a la ciudad en América Latina: un concepto polisémico» 26 de julio de 2021, a cargo de Fernando Carrión Mena.

claramente el ámbito del conflicto social urbano, produciendo un fuerte debate y una amplia movilización social. De allí que la haya asumido un abanico muy amplio de sectores sociales —que la dotan de contenidos muy diversos— porque, en suma, encarna un proyecto de ciudad distinto al existente. Una situación de este tipo ha derivado en un concepto polisémico, capaz de adquirir varios sentidos y ofrecer múltiples formas de comprenderlo; cuestión que conviene plantear como punto de partida. Se trata, en definitiva, de una construcción teórica, movilizadora y de debate de un ancho espectro, proveniente de espacios políticos, académicos y sociales diversos.

En efecto, ha sido presentada inicialmente como un espacio de reivindicación desde la perspectiva de las movilizaciones sociales, llevadas a cabo por los habitantes de las ciudades latinoamericanas. Lo cual ha significado que el derecho a la ciudad, como concepto y metodología, sea capaz de explicitar los conflictos sociales que se viven, así como de definir políticas públicas explícitas. Esta categoría, la del derecho a la ciudad, permite comprender, explicar y demandar, desde la perspectiva de lo que la ciudad es (presente) y lo que debería ser, reclamando la formulación de un verdadero proyecto colectivo (futuro).

Propone un abordaje holístico e integral, para pensar en un proyecto de ciudad distinto del que, hasta el momento, se ha presentado a través de reivindicaciones fragmentadas referidas, por ejemplo, al acceso a la vivienda, los servicios, las infraestructuras o al espacio público, entre otros. Pero el derecho a la ciudad es un concepto mucho más abarcativo que el mero acceso a la ciudad, pues implica construir un proyecto de ciudad totalmente diferente del que se está habitando, del que se ha construido y discutido tradicionalmente, y del que ha producido tanta desigualdad social urbana. Por ello, se trata de la conjunción de un muy amplio y diverso grupo de actores sociales que le asignan distintos significados bajo el sentido de la unidad en la diversidad, lo cual le otorga al mismo tiempo una riqueza y también una complicación. Es esta multiplicidad de sentidos la que define el ámbito del conflicto como un espacio de debate y controversia, que no tiende a cerrarse, sino todo lo contrario, a abrirse continuamente con nuevos desarrollos y enfoques.

A continuación, se ponen a consideración distintos abordajes o aproximaciones que se entienden significativos y de valor para el debate. En primer término, se intenta explicar cuál es el significado de la polisemia conceptual del derecho a la ciudad. En segundo lugar, se procura revisar la trayectoria, itinerario o evolución histórica del concepto para ver, en un tercer paso, cómo se especifica y qué implicancias tiene para el caso de América Latina. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones que pueden ser de interés para las futuras instancias de investigación, debate y diálogo entre los actores involucrados.

El Derecho a la Ciudad: la polisemia

El carácter polisémico define los términos de un debate político e ideológico no saldado y, además, como derecho que se aspira a alcanzar constituye un motivo de pugna y disputa. En efecto, la reivindicación de la democracia en la ciudad y su consecuente desarrollo, no debería asociarse a una visión restringida y unilateral del desarrollo urbano, entendida como la forma de organización u ordenamiento de los espacios de la ciudad según sus funciones. Es decir, la clásica distribución de actividades por usos del suelo, que proponía los instrumentos de zonificación de principios del siglo XX, asignando lugares para la industria, el comercio, la vivienda, la administración, etc. Por el contrario, propone una mirada superadora, orientada al desarrollo humano y a la satisfacción de las grandes necesidades que la mayoría de la población tiene en las ciudades latinoamericanas.

La recuperación de la democracia no es concebida como la mera constitución representativa de las autoridades locales (municipales, comunales, etc.), sino también, la apertura al libre acceso a la ciudad como un todo. En esa perspectiva, la ciudad deja de considerarse un lugar o hábitat para asumir el viejo concepto aristotélico de *comunidad política* (*polis*), constituida a partir del espacio público, la vida urbana, el gobierno, la economía y la cultura, entre otros, sin exclusión ni marginación alguna.

Es conveniente advertir que, si las ideas de democracia y desarrollo humano no encuentran una tensión adecuada, el conflicto puede banalizarse en lugar de constituirse en un elemento dinamizador. Puede perder centralidad en el debate político y, por lo tanto, rezagar el sentido profundo del derecho a la ciudad para dar lugar a una mera lógica de reclamos y pujas por intereses económicos o retazos de poder (lo que significaría perder de vista el horizonte de un proyecto colectivo de ciudad con inclusión social y ampliación de derechos).

Lo dicho hasta aquí muestra que existen diferentes significados para el derecho a la ciudad, según los actores y espacios donde el conflicto se despliega. Así, se pueden encontrar distintas acepciones según provengan de los movimientos sociales o políticos, de la academia y/o de otras esferas. Mientras que en la academia se lo estudia y discute con el afán de producir conocimiento, en la política se lo incorpora al debate de la cuestión normativa, es decir, de las leyes, ordenanzas, formas, etc. que ordenan y regulan nuestras ciudades, sus procesos y la vida que transcurre dentro de ellas. Para la población que habita —disfruta o padece— en las ciudades, resulta un componente prioritario en su agenda de reivindicaciones.

Ahora bien: ¿qué tienen en común estos distintos sentidos o significados? Se podría decir como punto de partida fundamental que en todos subyace un conflicto absolutamente evidente, entre quienes pujan en una dirección y quienes lo hacen en otra, tensión que deriva en distintas movilizaciones, posiciones, debates y luchas urbanas.

Es por esto que el concepto del derecho a la ciudad es más político que jurídico. Generalmente se piensa al revés: que el término «derecho» está vinculado exclusivamente a lo legal, como ocurre con el de «justicia» (social, espacial), aunque sus referencias directas estén en la preeminencia de lo político y sus consecuencias se expresen jurídicamente. Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que todo texto normativo es el resultado de pactos y acuerdos políticos, sobre todo, si se analiza por ejemplo, su aparición en las constituciones nacionales de algunos de los países de la región.

Hay que resaltar que todavía son muy pocos los países que han adoptado el derecho a la ciudad como un precepto constitucional en América Latina, además de que el proceso ha sido extremadamente lento. Así, tenemos a Brasil en 1988 gracias al movimiento social de la Reforma Urbana y a Ecuador 20 años después (2008) desde un gobierno progresista, que lo incorporan en la redacción de sus textos constitucionales. No se puede dejar de señalar que también una ciudad, como es el caso de Ciudad de México en 2018, es decir 10 años después de Ecuador, logra aprobar su Constitución con un capítulo explícito sobre el derecho a la ciudad.

Actualmente se encuentra en debate una nueva constitución para la República de Chile, donde se procura superar la constitución heredada de los años ochenta —vinculada a la dictadura cívico-militar de Pinochet— con lo que, sin duda, producirá un salto relevante en la calidad política de este principio. En este contexto, uno de los puntos centrales de discusión es el del derecho a la ciudad, que va ganando consenso entre los convencionales, lo cual sería un avance sustancial, porque incluso en la anterior constitución ni siquiera la ciudad estuvo presente (1980).

El debate así planteado se manifiesta en las esferas pública y política. En la *pública*, las voces se expresan a través de los medios de comunicación y se exteriorizan en los espacios públicos, es decir, en la calle, en la plaza y allí donde pueda congregarse la ciudadanía para hacer oír su voz. Esto obliga y condiciona la agenda del debate que transcurre en los ámbitos específicamente previstos para tal fin en la *política*, a través de congresos, legislaturas, concejos deliberantes, cabildos, en términos institucionales. Pero también respecto de algunos partidos políticos, movimientos sociales y colectivos ciudadanos que empiezan a asumir con fuerza sus postulados; tan es así que en los programas de gobierno de la ciudad, como también en las políticas urbanas, empiezan a ser considerados.

Es, finalmente, el conjunto de estos actores sociales y políticos quienes promueven que se cumplan o alcancen ciertos estándares que garanticen el derecho a la ciudad como forma del desarrollo humano, aunque no se puede negar el interés y la presencia de funcionarios que comienzan a proponer visiones más heterogéneas y heterodoxas,

respondiendo a la diversidad de intereses en pugna y dando cuenta de la polisemia conceptual que se ve reflejada en visiones distintas sobre dicho derecho.

A partir de este conjunto de actores de procedencia distinta, claramente se pueden identificar tres grandes líneas de pensamiento que revelan la polisemia respecto del derecho a la ciudad, según las siguientes matrices:

- La primera, referida al acceso de la población a los servicios, al espacio público, a las infraestructuras y a la vivienda, es decir, a la ciudad. Es una visión muy parecida a la que se interpretó con el enfoque de la marginalidad desde los años sesenta, propio de la teoría de la modernización.² Desde la segunda posguerra mundial, el urbanismo moderno en América Latina, con su lógica del *sueño de UN orden*, definió los que estaban dentro (legales, formales) respecto de los que no cumplían con sus normas para estar fuera (ilegales, informales). Así se creó la ciudad dual: legal/ilegal, a partir de la cual tenían que transitar hacia la formalidad para posteriormente acceder a los servicios, las infraestructuras o riquezas producidas por el proceso de urbanización, lo cual posibilitaría la vida en la ciudad. En otras palabras, la teoría de la marginalidad buscaba la participación de la población desde una perspectiva de subsunción a la norma de la planificación funcionalista. Esta visión es la más generalizada y la que han asumido los movimientos sociales y políticos.
- Una segunda línea, de mayor profundidad teórica, propone un debate respecto de la producción de la ciudad. Es decir, ya no solo de acceder a la ciudad, sino de entender cómo se produce y consume socialmente. Caben aquí preguntas tales como: ¿cuál es la forma de producción de esa ciudad? ¿Cómo se apropian los ciudadanos de la ciudad resultante? Tal interpelación demanda respuestas mucho más complejas que las que remiten al acceso a los servicios y las infraestructuras urbanas. Lo que subyace en esta interpelación es la tesis de David Harvey³ alrededor de la llamada *desposesión*, que conduciría a producir una ciudad distinta por fuera de la lógica capitalista. En ese sentido, la propuesta de Harvey se inscribe en el pensamiento utópico que, de alguna manera, regresa a la ciudad, en la línea de la construcción efectuada por Tomás Moro (1478-1535)⁴ o Tommaso Campanella (1568-1639). El libro *Ciudad del Sol* (1602) apela al ámbito

² Un aporte significativo en este debate son las reflexiones de Aníbal Quijano en sus trabajos para la CEPAL entre 1966 y 1971.

³ *Social Justice and the City*, 1973.

⁴ *Utopía*, 1516.

de las ciudades para explicar su tesis sobre una nueva forma de organización social más justa, fundada en *la concordia* y *el amor*, en lugar de seguir la lógica de la acumulación de bienes y/o riquezas.

Por su carácter estructural, esta perspectiva analítica tiene más seguidores en el ámbito académico y cierta militancia ilustrada.

- La tercera visión tiene un corte más institucionalista, inscrita en las garantías universales de los derechos humanos, propia de los Derechos Colectivos adscribibles a la llamada Tercera Generación. Esta concepción aparece en la Nueva Agenda Urbana que fue aprobada por 193 países dentro de la Cumbre Mundial de Ciudades de 2016, organizada por el Programa Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas y llevada a cabo en la ciudad de Quito.⁵ Esta visión no prescinde de las miradas anteriormente desarrolladas, pero su enfoque es plasmado institucionalmente para que sirva como referencia en la elaboración de políticas públicas en las distintas jurisdicciones administrativas (nacionales o federales, estatales o provinciales y municipales o comunales).

En este caso, estamos bajo la presencia formal reconocida por países, pero que no pasa de ser declarativa a la hora de confrontarla con la realidad. Es un ámbito de expresión del sistema multilateral internacional.

Estas tres visiones o aproximaciones sobre el derecho a la ciudad muestran la polisemia del concepto, tanto desde sus distintas visiones como de los actores que la portan. Así, se tiene una centrada desde la cuestión del acceso generalizado a los beneficios de la vida urbana; otra respecto de la producción de una nueva ciudad que pueda satisfacer los derechos (anti capitalista); y, la última, orientada desde una perspectiva institucional, que aporta sólo indirectamente al desarrollo de nuestras ciudades.

El Derecho a la Ciudad. Sí, pero ¿a qué ciudad?

Más allá de la polisemia del significado conceptual, persiste una gran pregunta: ¿qué ciudad se concibe detrás de la idea del *derecho a la ciudad*? Sin duda, se impone una respuesta plural, que nace de su condición de concepto, compuesto por dos palabras (derecho y ciudad), que conduce a un análisis inicial de la palabra *derecho*, que apela al instrumento/acuerdo que permite a personas aisladas o colectivamente organizadas llevar una vida digna, sin

⁵ <https://www.un.org/es/chronicle/article/habitat-iii-la-conferencia-de-las-naciones-unidas-centrada-en-los-ciudadanos>

distingo de ninguna condición. En este caso, se trata de la adscripción a los *derechos colectivos*, entendidos y clasificados como de Tercera Generación. Si la primera generación se refiere a los Derechos Individuales (vida, libertad de expresión), la segunda a los Derechos Civiles (salud, trabajo), la tercera remitirá a los Derechos Colectivos (la paz, pueblos ancestrales). Hoy, el debate conceptual sobre la ampliación de derechos se orienta hacia una cuarta generación (de la naturaleza, de la ciudad), que tiende a superar el antropocentrismo implícita y explícitamente presente en la concepción de los derechos vigentes (Carrión y Cepeda, 2021).

El derecho a la ciudad es una fase superior de los derechos humanos —que abarca a la ciudad como el locus donde el 83 % de la población regional vive—, distanciándose de otros derechos en la medida que propone un impulso democrático de la producción, consumo, participación y apropiación de la ciudad, para su propio beneficio. Además, no se trata exclusivamente del acceso individual a los recursos producidos por la ciudad, porque esta es un bien común que tiene bienes colectivos y es habitada comunitariamente. Esta doble determinación del derecho a la ciudad, su condición humana y su cualidad urbana, le es propia en tanto que no le resulta ajena y, por eso, no se reivindica este derecho desde fuera, sino desde adentro de la realidad urbana, por ser ontológicamente constitutivo.

El segundo término de la formulación, *la ciudad* —esto es, una *comunidad política*—, debe ser entendido en la lógica del cambio y la reinención, para que el derecho pueda efectivizarse. El concepto del Derecho a la Ciudad que interesa está inscrito en aquella visión que plantea un cambio sustancial de la ciudad, puesto que no se trata de sumar actores a una urbe que actualmente los excluye, sino de promover el surgimiento de otra nueva y diferente, fundada en la condición democrática. Una posición de este tipo se inscribe en lo planteado por Harvey, que va en el sentido de calificar a la nueva urbe como anticapitalista.

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 aquella estructura que excluye y produce desigualdad. A manera de ejemplo, el sentido de la denominada «ciudad inclusiva» que propugna la cooperación internacional, inscrita en la primera vertiente del derecho a la ciudad, supone simplemente sumar a ciertos sujetos sociales que no gozan de los beneficios de la ciudad, sin modificar en nada su lógica y estructura, que es la que produce las exclusiones (Carrión, 2018).

Se trata entonces del derecho a cambiar y reinventar la ciudad, porque la que existe actualmente es una máquina que produce desigualdad y exclusión (Secchi, 2014⁶). Si

6 «En el centro de las diversas dimensiones de esta crisis están las desigualdades: la codicia de los ricos, el progresivo desmantelamiento del Estado de bienestar y la degradación de la calidad de vida de los grupos sociales más pobres.»

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 debería estar atrás 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 y respete los derechos de la naturaleza (Constitución del Ecuador, 2008). 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 lo planteado por 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.

Esto implica cambiar la estructura y dinámica intrínseca de la ciudad actual, no de sumar sectores, grupos o colectivos excluidos, porque eso es imposible de lograr bajo la lógica urbana vigente. Por ejemplo, sumar a la mujer en la producción de la ciudad actual —junto con sus luchas y reivindicaciones de igualdad de género—, sin modificar su lógica patriarcal, no se conseguirá. Así, la ciudad feminista no será la que incorpore a las mujeres: deberá ser otra ciudad, concebida desde una perspectiva distinta de la del orden patriarcal que le dio sentido, produciendo un cambio sustancial y profundo en su concepción intelectual y manifestación física. Integrar a los migrantes con la xenofobia existente es algo poco probable, como lo es adicionar a los pueblos y nacionalidades indígenas sin asumir una lógica intercultural. Con respecto a ciertos grupos etarios (niños, tercera edad), población con capacidades especiales (barreras arquitectónicas), tampoco será posible si se mantiene la esencia de la ciudad capitalista actual, que es la utilidad económica y no la satisfacción de las necesidades de sus vecinos.

El concepto aristotélico de ciudad, nacido en la Grecia clásica, de *comunidad política* (*polis*), le otorga sentido al derecho a la ciudad, porque la ciudadanía (*civitas*) se conforma en el espacio público (*urbs*) y se expresa en el todo orgánico enunciado. Por eso, mientras el gobierno de la ciudad debe ser representativo, de proximidad y contar con las competencias y los recursos suficientes, el suelo, la tierra y el ecosistema deben inscribirse bajo el sentido de su función social y no de la desposesión.

La construcción de la ciudad como comunidad política permite un hecho adicional: entenderla con el protagonismo que adquiere gracias al peso demográfico y económico; porque también ha construido una autonomía propia frente al Estado nacional (descentralización) y a la naturaleza (ecosistema), que incluso lleva a pensar en el Derecho de la Ciudad (Carrión, Cepeda, 2021). Con ese derecho se presenta frente a los estados nacionales y a la comunidad internacional, con un peso propio para reivindicar inéditas agendas urbanas que conduzcan a una nueva ciudad. En otras palabras, empieza a operar como un actor global que, según Sassen (1991), es uno de los tres que existen en el momento actual, junto con los estados nacionales en descomposición y las corporaciones globales en crecimiento.

Por ello se ha convertido en un actor ineludible en las reuniones y cónclaves internacionales, en la proliferación de redes –con el intercambio de experiencias y/o conocimientos– y en la formación de su propia institucionalidad interurbana, como es Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (Carrión, 2019). Allí se han posicionado los debates globales sobre el cuidado del ambiente y el calentamiento global, las grandes innovaciones tecnológicas, las desigualdades sociales, los objetivos de desarrollo y los derechos humanos, entre los que se encuentra también el derecho a la ciudad.⁷ Esto es así porque muchos de esos problemas tienen su origen en la ciudad. De allí que resulta lógico pensar, por ejemplo, que buena parte de las soluciones al cambio climático tiene que surgir de la modificación de los modelos de urbanización y de los tipos de ciudad existentes; es decir, pensando ciudades distintas de las que se han construido hasta aquí, que no solo excluyen sino que también erosionan el medio ambiente.

Desde finales de los años ochenta del siglo pasado, las ciudades de América Latina comenzaron a elegir democráticamente sus autoridades, lo cual les confirió a los territorios un poder que nunca antes habían poseído. En esta región, los territorios seguían las tradiciones coloniales, organizándose desde los gobiernos nacionales y respondiendo a sus disposiciones administrativas centralistas. En la actualidad, las sociedades locales eligen democráticamente sus gobiernos y representantes, lo cual les confiere un poder muy fuerte frente al Estado central o federal, en la búsqueda de los equilibrios de poder dentro del Estado y de los territorios.

En este sentido, Ada Colau⁸ señala que conviene darles más poder a las ciudades para que la ciudadanía tenga más poder para superar las dificultades que tienen, organizándose democráticamente y consolidando el poder para la gestión de su desarrollo. Resulta difícil imaginar que se pueda, quiera o luche por el derecho a una ciudad cuando esta cuenta con pocos recursos económicos y escasas capacidades administrativas. En otras palabras, ¿cómo atender el derecho a la ciudad, si esta no tiene capacidades de autogobierno propias? Lo cual debe traducirse en que las ciudades se autonomicen de los gobiernos supra municipales, para que finalmente tengan facultades propias, lo que supone las siguientes tres condiciones:

7 Fue interesante el debate que ocurrió en la Cumbre Mundial de Ciudades organizada por la Organización de Naciones Unidas ONU-Hábitat en Quito, 2016, donde la presión de los pobladores urbanos y de ciertas ciudades obligó a la incorporación de al menos un párrafo en la llamada Nueva Agenda Urbana.

8 Ada Colau Ballano es una activista social y política española, alcaldesa de Barcelona desde 2015, y primera mujer en ocupar el cargo. Fue una de las fundadoras de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca en Barcelona en 2009 y portavoz hasta mayo de 2014.

- El incremento de los recursos económicos resulta primordial puesto que, en general, las ciudades son las que proveen la mayor cantidad de recursos económicos a los gobiernos nacionales, mientras que, de forma correlativa, reciben proporcionalmente menos. Es más, esta asimetría ha conducido a que los presupuestos sean administrados y asignados directamente desde los gobiernos nacionales, con prioridades ajenas a las necesidades locales o, incluso, en muchos casos, contrarias al bienestar de sus poblaciones. En este caso, se debería promover un sistema combinado de transferencia, con base en nuevos criterios: incremento de la base tributaria local, mejora de las variables redistributivas usadas (cantidad de población, necesidades básicas insatisfechas y eficiencia administrativa) y recuperación económica concertada de las inversiones locales dentro de los impuestos nacionales como el IVA o a la renta. Pero además, la facultad para generar y recaudar sus propios recursos, lo que implicaría una reforma sustancial de la estructura fiscal orientándola hacia una lógica menos centralista y más descentralizada.
- En segundo lugar, se requieren mayores competencias y atribuciones, lo que plantea una discusión muy interesante sobre si cuestiones como la salud —la pandemia del COVID resulta un ejemplo muy actual—, educación, seguridad deben ser atendidas desde los ámbitos federales, nacionales o bien se deben descentralizar hacia los ámbitos locales de gestión donde se generan las demandas y donde se conocen directamente los problemas.

En efecto, el caso de la pandemia por COVID-19, que se trata visiblemente de una enfermedad urbana puesto que se propaga por interacción social, ocurre con mayor intensidad en las urbes, siendo las más grandes sus principales epicentros. Esta situación —entre otras— deja en claro que la gestión actual de las ciudades requiere de más competencias y facultades para tomar decisiones que permitan enfrentar sus propios desafíos; como la salud primaria y secundaria en espacios más cercanos de gestión.

- En tercer lugar, la independencia en la toma de decisiones exige una representación y legitimidad política basada en la elección democrática de sus autoridades. En el año 1985, solo siete países de la región elegían democráticamente sus autoridades locales; sin embargo, esta tendencia se revirtió a principios de la década de los años noventa del siglo pasado, cuando los alcaldes y los concejales empiezan a ser representativos de la voluntad popular de las ciudadanías locales.

Además, y de manera simultánea con la lucha por su mayor autonomía, las ciudades pueden y deben aspirar a considerarse como sujetos de derechos; esto es, reivindicar el

Derecho de la Ciudad. Se tiene el antecedente directo de la Constitución del Ecuador, que admite y reconoce que la naturaleza es sujeto de derechos, situación totalmente inédita ya que, hasta el momento de su sanción, ninguna constitución en el mundo lo había planteado. En este contexto *debe entenderse a la ciudad como sujeto de derechos, en tanto comunidad política, con su propia vitalidad*. Esta cualidad vital, con sus ciclos y condiciones, permite dos cuestiones inmanentes: concebirla dentro de la ontología, esto es, de los distintos estratos o condiciones del ser, y entenderla en su relación armoniosa con la naturaleza (ecosistema), superando la lógica de la antropización del medio natural —en el sentido de su dominación—, por el de un espacio adecuado para la vida: de la naturaleza, de la ciudad y de la humanidad. Pero para ello lo urbano debería ser el resultado de la acción complementaria entre el hombre y la naturaleza con el único fin de vivir bien y ser feliz por ello.

Dicho de otro modo, el derecho de la ciudad resulta una condición necesaria para avanzar en el camino de la conquista del derecho a la ciudad que ha sido, sin dudas, un proceso histórico muy lento y complejo.

La historicidad del Derecho a la Ciudad

La historia del concepto del derecho a la ciudad reconoce un pasado remoto. Sin embargo, en esta región resulta más bien un tema nuevo, porque los primeros debates se produjeron a partir de fines del siglo XX y durante el cambio de siglo, mientras que la noción ha estado presente en la historia europea por largo tiempo.

Los primeros planteos surgieron en la Grecia de Aristóteles —origen de la cultura occidental— cuando la ciudad fue definida como una *comunidad política*. Esta concepción se difunde en el contexto europeo antiguo nutriéndose de otras nociones, como la de *ciudadano* de la Roma Imperial, hasta llegar, luego de muchas transformaciones, a las del Estado Moderno y Republicano, que se impusiera a los modelos monárquicos y autocráticos. Los ecos de las revoluciones del siglo XIX se atenuaron luego de las dos guerras mundiales en la primera mitad del siglo XX para dar lugar al debate entre los extremos ideológicos propuestos alrededor de la denominada Guerra Fría.

En este recorrido se pueden reconocer tres momentos:

- El primero, a manera de antecedente, cuando la ciudad es concebida como comunidad política (*polis*), antecediéndola al Estado y, cuando el Estado se fortalece, las ciudades capitales y las de mayor tamaño, que adquieren importante gravitación en las dinámicas territoriales generales. ¿Cómo se constituye la ciudad como comunidad política? ¿Quién la constituye? En principio, es la ciudadanía con sus respectivos derechos y deberes (*civitas*) ejercidos ante ella

(*polis*) ¿Dónde se construyen estos derechos y deberes? ¿Dónde se construye la ciudadanía? ¿Cómo nace este animal político que llamamos ciudadanía y cuya obra mayor es la ciudad? Inicialmente, en el espacio público (*urbs*), aunque fuera un lugar excluyente (*ágora*), con la finalidad de construir la ciudad «feliz y virtuosa», como lo señala Aristóteles.

- El concepto de ciudad como comunidad política apela a tres nociones simultáneas: una estructura con autogobierno, es decir, autónoma en la perspectiva administrativa e institucional del derecho de la ciudad, lo cual no es otra cosa que la *polis*. A la vez, es al espacio común o ayuntamiento —palabra hermosa— que señala a la *urbs* como el lugar donde confluye la *civitas*, que es la construcción social o ciudadanía.
- El segundo momento de este recorrido histórico tiene lugar en las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado, en medio de la crisis europea posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando se desarrolla la llamada Guerra Fría, con una fuerte presencia y gran protagonismo de la Unión Soviética confrontada con Occidente y principalmente con Estados Unidos, lo que produce la polarización del mundo en términos políticos y económicos.

Europa no era ajena a este marco, tanto que sus ciudades empezaron a vivir una crisis significativa. En ese contexto, de una Europa empobrecida y con fuerte tensión social y política, acalorada con fuertes debates ideológicos, se produce una aguda crisis urbana. La barriada parisina comienza a manifestarse tomando protagonismo y relevancia política dentro de la ciudad. En este momento aparece Henri Lefebvre,⁹ para interpretar y explicar claramente el proceso, en un contexto específico de las revueltas estudiantiles y de obreros del mayo francés de 1968, ensayando una aguda revisión en clave marxista, a partir de lo que entiende por el Derecho a la Ciudad. Lo hacía advirtiendo y poniendo énfasis en que las luchas sociales no debían darse solamente para obtener mejores salarios y participación en las plusvalías —como lo planteaba el marxismo clásico—, sino también en el acceso a los beneficios de la vida urbana que solo poseían las clases altas. En otras palabras, que no había que enfocarse exclusivamente en la producción y en la fábrica, sino también en el consumo y la vivienda, todos de base urbana.

Básicamente, su argumentación incorpora el proceso completo de la producción y de la reproducción. Hasta entonces, el marxismo clásico planteaba que la sociedad debería organizarse para reivindicar sus derechos en el ámbito de la producción, del trabajo y de la riqueza acumulada. En este sentido, eran la clase obrera organizada y los sindicatos

⁹ *Le droit à la ville*. 1968.

los que constituían el elemento fundamental de la lucha y reivindicación social. Pero los planteos que llevan a la revuelta sucedida en Francia tienen que ver con la presencia de un modelo injusto que se refleja en las diferencias en el consumo, la vida cotidiana, la vivienda y la calidad de vida de la ciudad. Esto significó un salto muy importante en las tesis marxistas, corriendo el foco del análisis y ubicando en esos términos el derecho a la ciudad, que no remitía a la ciudad burguesa existente en aquel momento, sino el derecho a otra ciudad que Lefebvre no llegó a prefigurar.

Lefebvre destaca la gravitación de lo urbano en el modelo de acumulación capitalista. Su planteo advierte que dicho modelo de acumulación deja de ser rural, principalmente a partir de la Revolución Industrial de mediados del siglo XIX, y que comienza a consolidarse como urbano en los tiempos de la Segunda Guerra Mundial. Luego, en los años sesenta y setenta, la ciudad se constituye en el eje de la acumulación del capitalismo que en ese momento empezaba a alcanzar un elevado nivel de desarrollo. De esta constatación y de los problemas urbanos que de ella se desprenden, Lefebvre formula la siguiente propuesta:

El derecho a la ciudad se manifiesta como una forma superior de los derechos: derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente al derecho de propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad. (Lefebvre, 1978:159)

El planteo de Lefebvre, que revisa la contradicción Capital-Trabajo al interior de la ciudad, trasciende lo que sucede al interior de la fábrica; ya no solo se puede advertir en el ámbito de la producción, sino que avanza en el territorio urbano, como ámbito del consumo, haciendo visible el aparato productivo que constituye la ciudad. La infraestructura y los servicios no están destinados a que la gente viva mejor y a que la calidad de vida urbana se incremente, sino a apuntalar y consolidar el funcionamiento del mercado inmobiliario, asegurando que las rentas se acumulen con fuerza justamente en quienes tienen más poder económico y político.

Esta evolución genera una serie de asimetrías en las relaciones de poder que se dan en los espacios y en las formas de concebir esos espacios. Se plantean interpelaciones acerca de ¿cómo se concibe el espacio?, tratando de entender el territorio donde se vive como espacio imaginado, algo premeditado y no fruto de la casualidad. Dicho en términos más técnicos: ¿cómo se lo planifica a partir de las políticas públicas? :

- Luego viene el tercer momento del recorrido histórico, ubicado a fines de la década de los años noventa, en este caso vinculado a una visión anglosajona, también inscrita en las corrientes marxistas de comprensión de la ciudad. David

Harvey¹⁰ se convierte en el principal intérprete cuando plantea su interpelación a las formas de producción de la ciudad capitalista y, por ende, a las dificultades de las clases menos favorecidas para acceder a sus beneficios.

David Harvey¹¹ sostiene que es el propio capitalismo especulativo, presente en la ciudad contemporánea, el que induce a manera de reacción, a una visión anti capitalista de la misma.

Las prácticas de acumulación por desposesión, la apropiación de rentas por diversos extractores de dinero y beneficio, son causa de la pesadumbre de buena parte de la población con respecto a la calidad de la vida cotidiana. Los movimientos sociales urbanos suelen organizarse precisamente en torno a esas cuestiones, derivadas de las manifestaciones del poder de clase en torno a la forma de vida, y no solo a la explotación del trabajo; pero eso no les quita su contenido de clase, aunque se articulen primordialmente en términos de derechos, ciudadanía y protesta contra las penalidades asociadas a la reproducción social. (Harvey, 2013:189-190)

Se trata básicamente del capitalismo financiero, que puede parecer algo abstracto, pero que es inherente a la lógica de producción de la ciudad y del espacio urbano. La especulación en los mercados del suelo y de la edificación (sector inmobiliario) resulta la base material para el andamiaje de la economía especulativa, que empezaba a desarrollarse desde ese momento.

Con este modelo, la ciudad se convierte en el espacio o escenario de un proceso de acumulación que resulta fundamental para su desarrollo. La infraestructura se vuelve un instrumento para mejorar los procesos de acumulación de capital y sostener aquel salario indirecto que supondría un beneficio para los sectores populares, pero que resulta muy bajo como para permitirles el acceso en esa lógica mercantil, lo que los coloca básicamente en una situación de carencia y desposesión. Algunos autores denominan a esto como *gentrificación*, que consiste en el desplazamiento o expulsión poblacional de aquellos sectores donde las comunidades barriales tenían su arraigo histórico, por la presión que ejerce el capital, mediante la inversión realizada por grupos o estratos sociales con más poder económico.

Todo este proceso opera como antecedente para la idea, que finalmente explicaría Harvey, sobre la necesidad de construir una nueva ciudad que supere este conjunto de problemas y que vaya en el sentido del derecho a la ciudad como construcción colectiva y no de la especulación que propone la lógica del mercado.

¹⁰ *Social Justice and the City*, 1973.

¹¹ *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, 2013.

El Derecho a la Ciudad en América Latina

América Latina es el continente más urbanizado (83 %) y más desigual del mundo. Esta situación tiene como contexto el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando un número significativo de países entiende necesario unirse y organizarse para evitar que se generen nuevamente aquellas condiciones que dieron origen al conflicto bélico. Allí aparecen dos pilares claves de la sociedad capitalista actual: la creación de la Organización de las Naciones Unidas para garantizar la paz y convivencia entre las naciones (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO–) y el Banco Mundial para impulsar el desarrollo a través de sus cinco instituciones.

De aquella época para acá pueden identificarse claramente dos momentos: el primero, caracterizado por el programa HÁBITAT de Naciones Unidas como de *explosión urbana*, cuando la migración rural/urbana produce un incremento del número de ciudades y de la población concentrada en urbes, que pasa del 41 % en 1950 a 71 % en 1990. Esta presión demográfica produce la contradicción entre el proceso de urbanización (migración campo-ciudad) y la producción de ciudad (ausencia de vivienda, servicios, espacio público). Esta tensión da lugar al surgimiento de las *villas miseria*, las *favelas*, los *pueblos jóvenes*, los *barrios de ranchos*, que –independientemente de los nombres que se les diera en cada país– fueron abordados como un problema de legalidad, proveniente de: por un lado, las invasiones de tierras o intrusiones de localización y, adicionalmente por otro, la perspectiva del carácter «técnico» de la planificación urbana, porque no cumplían con las normas de urbanización y de construcción establecidas.

En otras palabras, la barriada popular fue ubicada por fuera del orden normativo y por tanto de la ciudad, debido a que no cumplía con las condiciones jurídicas y legales establecidas formalmente para urbanizar. La planificación urbana, sustentada en el urbanismo funcionalista que veía de forma homogénea a la ciudad, no reconoció un punto de partida fundamental en la ciudad latinoamericana: la alta desigualdad. Con ello, la norma genérica de urbanización que se aplicó, lo que hizo fue introducir la noción dicotómica de Ciudad: *ciudad dual*. Esto significaba admitir la coexistencia de la ciudad legal y la ciudad ilegal, de la ciudad formal y la ciudad informal, de manera simultánea y en permanente tensión.¹² Quedó definida así la noción de legalidad dominante que, de alguna manera, establecía los criterios para la inclusión o no de la barriada popular en la ciudad. Es decir, del acceso a la ciudad, en muchos casos bajo formas de clientelismo político.

¹² Jorge Enrique Hardoy y David Satterthwaite (1987): *La ciudad legal y la ciudad ilegal*.

A partir de fines de los años ochenta, en lo que puede reconocerse como segundo momento, la urbanización tiende a atenuarse. Desde 1990 hasta el año 2020 se entra en lo que se definió como la *transición urbana*, momento en que el proceso se ralentiza, debido a la reducción del crecimiento vegetativo de la población y a la disminución de la migración campo/ciudad. Tanto es así que la urbanización pasó del 71 % en 1990 al 81 % en el año 2020, un ritmo interanual bastante inferior al anterior. Sin embargo, esto no significó que la población residente en los sectores populares haya mejorado su situación. Por el contrario, el imperio de la lógica del mercado hizo que las desigualdades urbanas se incrementen, convirtiéndose en un motivo para la movilización y reivindicación social.

Es en este contexto que se produce el diálogo intelectual entre los pensamientos de Lefebvre y Harvey para el afinamiento del concepto del Derecho a la Ciudad en América Latina, pero bajo la cualidad intrínseca de una altísima movilización social y política, que empieza a tener una expresión tan clara como contundente.

Cabe preguntarse entonces, ¿qué procesos ha transitado la ciudad de América Latina de los últimos treinta años para que el concepto del Derecho a la Ciudad se posicione? Así, desde mediados de la década de los años ochenta y principios de los noventa, la ciudad latinoamericana experimenta una gran transformación que incuba en una contradicción muy clara entre los procesos de democratización que consagran a las autoridades municipales como representantes de la sociedad local y los de neoliberalización de la ciudad, organizada social y espacialmente a partir de la lógica del mercado, lo que ha resultado en una tensión permanente entre el poder político y el poder económico.

Como se ha dicho, muy pocos países de América Latina elegían sus autoridades locales en la década de los ochenta, pero a partir de ese momento comienzan, primero, la redemocratización de los gobiernos nacionales, pasando de regímenes dictatoriales a los de elección popular, y segundo, extendiendo y ampliando ese proceso a la totalidad de sus territorios. Esto podría sintetizarse en un retorno a la democracia nacional y su ampliación, como práctica política a nivel territorial, lo cual significó la descentralización del conflicto, como también de las demandas sociales; de modo que estas no se dirijan directa e inevitablemente hacia el ámbito nacional, sino que puedan procesarse localmente, a través de los municipios, las comunas u otras formas de gobiernos locales. Pero, adicionalmente, también introdujo la lógica neoliberal desde la centralidad del poder nacional o federal hacia los territorios y las ciudades.

De esta manera, los gobiernos municipales empiezan a ser elegidos por vía democrática y popular, justo en una coyuntura en que comienzan a instalarse con fuerza las tesis económicas de la ciudad neoliberal, donde la soberanía del consumidor se ubica por encima de la condición de ciudadanía. Esta nueva condición de los habitantes conduce a

la reivindicación de los derechos colectivos, entre los cuales está el Derecho a la Ciudad. Esta lógica tiene el beneficio de acercar a los ciudadanos a aquellos niveles de gobierno capaces de atender sus demandas y resolver sus problemas (comunidad política). Sin embargo, puede resultar bastante complicado porque también es posible que la restricción a los derechos y libertades ciudadanas suceda por vía de las lógicas del mercado. La soberanía ciudadana puede ser substituida, en ese caso, por la soberanía del consumidor, en la medida que se imponga el criterio de que «tanto tengo, tanto soy».

Esta tensión dentro de las ciudades condujo a la formulación y desarrollo de dos tipos de políticas urbanas, en cierta forma, divergentes. Una, de fortalecimiento del mercado, en la que el alcalde se hace llamar gerente y su política central se localiza en la producción de infraestructuras y servicios, como condiciones generales de la producción. Los ejemplos más llamativos son: la ciudad de Guayaquil en Ecuador, el caso de Monterrey en México y el de Medellín en Colombia, entre otros.

Como contrapunto, aparecieron otras estrategias de gobierno de las ciudades, orientadas a fortalecer lo público y el rol del Estado, inscritas en el denominado *giro a la izquierda* (Carrión, 2015). En este caso, se trata de un gobierno integral, representativo, donde su alcalde se hace llamar jefe de gobierno y el municipio, Gobierno Local. La ciudad de lo público presenta ejemplos como Porto Alegre, Belo Horizonte y San Pablo, en Brasil. También ciudades como Ciudad de México, que desde el año 1997 sostiene políticas en esta dirección, o el caso de Montevideo, donde tienen más de treinta años de vigencia y han sido capaces de subsistir a gobiernos nacionales de signos y orientaciones políticas totalmente distintas.

Por ello el protagonismo ya no lo tendrán solo los trabajadores o los movimientos de las organizaciones sindicales originados en la producción fabril, sino también los barrios populares, los colectivos ambientalistas y las organizaciones que reivindican los servicios e infraestructuras, especialmente referidos a los sectores sociales más carenciados o desposeídos. El lugar del debate político pasa de la fábrica al bar, a la plaza, a la calle, al barrio; en fin, al espacio público. Esto es, a la ciudad como un todo, también con su propio protagonismo.

Las demandas, consignas y reivindicaciones van adquiriendo consistencia y claridad hasta que aquella agenda iniciada en el debate popular terminará cristalizándose institucionalmente, como sucedió con la Constitución de la República Federativa de Brasil, que en el año 1988 incorporó el derecho a la ciudad en su texto. El movimiento popular de la reforma urbana tuvo una fuerza muy grande no solo para acabar con la dictadura (y regresar a la democracia), sino también para la redacción de la nueva carta constitucional, que le dedica un capítulo al Derecho a la Ciudad. Brasil ha sido el país de América Latina que más desarrolló el significado del Derecho a la Ciudad, en términos de reflexión

conceptual y aplicación práctica. Lo hizo comenzando desde las organizaciones sociales donde tuvieron un rol destacado las comunidades eclesiales de base, que fueron las que confrontaron con las dictaduras militares y las que promovieron y pugnaron para que se incluya el derecho a la ciudad en su nueva constitución nacional.

Posteriormente impulsa una norma muy importante con el denominado Estatuto de la Ciudad, que incorporó muchas de las reivindicaciones de los sectores populares, y que, durante el gobierno del presidente Luiz Inácio da Silva, avanzó aún más con la creación del Ministerio de la Ciudad como brazo ejecutor de las políticas orientadas a mejorar la realidad urbana como una cuestión prioritaria para ese país. Así quedaba claramente planteado el escenario de tensión entre el modelo histórico de producción de ciudad exclusivamente orientado a la producción de riquezas, frente a un nuevo patrón orientado a su redistribución. Obviamente, este proceso se logró también gracias a los aportes de grandes pensadores provenientes del mundo académico,¹³ pero evidentemente sustentado en un movimiento ciudadano fuerte y comprometido con la reforma urbana.

Por su parte y veinte años después, la Constitución del Ecuador de 2008 también produjo un cambio notable en materia de ampliación de derechos. El poder constituyente en este caso se originó desde el gobierno nacional presidido por Rafael Correa, y no como fue en el caso brasileño, de iniciativa ciudadana. Incluso la formulación es más escueta, en tanto el texto de la carta constitucional que impulsa el Derecho a la Ciudad es el siguiente:

Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía. (Sección Sexta, Hábitat y Vivienda de la Constitución del Ecuador, 2008)

Ocho años después, se presenta la Nueva Agenda Urbana (NAU) del Programa Hábitat de las Naciones Unidas, aprobada en Quito durante la Cumbre Mundial de Ciudades de 2016,¹⁴ que si bien no habla explícitamente del Derecho a la Ciudad sí la reconoce en el numeral 11 cuando señala:

¹³ En el movimiento Reforma Urbana se destacaron figuras como las de Erminia Maricato, Raquel Rolnik, Nabil Bonduki, entre muchas otras.

¹⁴ La Nueva Agenda Urbana se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la Nueva Agenda Urbana en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016. <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>

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 inclusividad 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.

El caso más reciente lo constituye una ciudad, la Ciudad de México, que en 2017, un año después de la Nueva Agenda Urbana, promulga su propia Constitución que la dota del estatus de un estado adicional dentro de la Federación Mexicana, lo que implica un salto jerárquico dentro de la estructura del poder territorial. Con esta nueva estructura jurídica de la Ciudad de México, se incorpora la propuesta innovadora en el ámbito local del concepto del Derecho a la Ciudad y también se avanza en el reconocimiento de su necesaria autonomía.

1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía. (Artículo 12. Derecho a la Ciudad. Carta Política de la Ciudad de México, 2017)

Con este proceso, lento y disperso de afianzamiento del derecho a la ciudad en la región, se advierte una gran diversidad de visiones, que expresan el sentido de la polisemia del concepto. Inicialmente, fueron dos países –Brasil y Ecuador– que, con una diferencia de 20 años, aprueban el Derecho a la Ciudad, pero con un par de diferencias; en el primer caso, se propugna sentar las bases de una nueva ciudad, como resultado de un proceso de movilización social; y en el segundo, a partir de una iniciativa central de gobierno que incorporó, en la reforma constitucional, la noción de *función social del suelo*. Luego, la tercera experiencia proviene del ámbito multilateral internacional de ONU-HÁBITAT, donde 193 países en el año 2016 recomiendan en la Nueva Agenda Urbana la visión institucionalista del Derecho a la Ciudad. Y finalmente, una ciudad también lo asume directamente: la Ciudad de México, quizás con los avances más interesantes.

Ahora bien, queda claro que, desde fines del siglo pasado, es la capacidad económica del ciudadano-consumidor la que define su inclusión en el escenario urbano. Esto hace que la organización espacial de las ciudades sean un claro reflejo de los ingresos que tiene su población, localizándose donde su capacidad económica se lo permita. En ese sentido, la ciudad se convierte en el espacio de mayor heterogeneidad social, porque en ella convergen *los distintos*. Ya no es en la fábrica o en el ámbito de la producción donde se encuentran las personas, lugar donde podían reconocerse como «iguales» dentro de la misma actividad económica y con intereses comunes. La ciudad se constituye así en el espacio con mayor densidad de diversidad y por ello mismo en el ámbito de alto consumo concentrado, donde coexisten una gran cantidad de conflictos de interés, lo que ocurre en todo el territorio de los países de la región.

En definitiva, el derecho a la ciudad es asumido desde la lógica del mercado como algo que solo puede alcanzarse a partir del poder económico o adquisitivo de los habitantes de la ciudad, quedando vacío —o al menos distorsionado— el contenido social o político del concepto. En cambio, en el caso donde prevalece el interés por lo público, el derecho a la ciudad es asumido de una manera absolutamente explícita y orientada a lograr mejores y más altos niveles de equidad e inclusión social. Como puede verse, no se trata estrictamente de una definición jurídica, sino de una definición política, que excede los alcances de la reivindicación y demandas de las luchas y movilizaciones sociales, pudiendo alcanzar el estatus de política pública, de representación e inclusión social. Es básicamente una posibilidad concreta de transformar la urbe, donde los actores fundamentales ya no son exclusivamente los sindicatos sino también los movimientos sociales y las comunidades de base o los colectivos ciudadanos, quienes están gravitando en este proceso de un modo cada vez más significativo.

En otras palabras, el derecho a la ciudad implica construir un proyecto colectivo de ciudad que articula nuevas formas de gobierno, ordenación del territorio y satisfacción de las necesidades básicas de la población. Para ello es absolutamente necesario e imprescindible implantar un proceso de descentralización que le otorgue más funciones y atribuciones, así como transferir más recursos económicos a los municipios o gobiernos locales, de modo que las estructuras institucionales sean representativas y de proximidad, para encarnar los intereses de la colectividad con absoluta claridad, transparencia y eficiencia. Se trata de articular un gobierno distinto para producir un espacio público también distinto, porque la ciudad es el espacio público (Borja y Muxi, 2003).

Se ha hecho muy evidente durante la pandemia que el espacio público no puede ser entendido exclusivamente como algo abstracto y general de la ciudad. Para los sectores de altos ingresos, el espacio público tiene un sentido privado (Ramírez, 2021) que busca

rentabilizar sus inversiones. Para los sectores populares, en muchos casos ni siquiera existe espacio público y, cuando lo hay, es entendido como una extensión del espacio doméstico o viceversa.

Así se tiene, por ejemplo, en Lima, donde solo el 11 % de la población de bajos ingresos tiene refrigeradora —o sea, el 90 % carece de ella—; la tienda de la esquina o del barrio se convierten, prácticamente, en la alacena de la casa. Entonces, la tienda de la esquina, no es otra cosa que una prolongación del espacio público sobre el espacio doméstico. Esto mismo ocurre con el trabajo, con la recreación y con muchas otras actividades que, a pesar de corresponder a la esfera doméstica, transcurren en el continuo entre el espacio doméstico y el espacio público; con lo cual, el sentido de lo dicotómico tiende a erosionarse. Existen imágenes de muchísimas ciudades de América Latina que dan cuenta de los problemas que genera el hacinamiento. En uno o dos cuartos llegan a vivir cinco o seis personas, siendo la única posibilidad de resolver algún nivel mínimo de confort familiar, sacar a la vereda la banqueta, una silla o una banca para estar ahí, al pie de la puerta de acceso a su vivienda. De esta forma, el espacio público de la calle se conforma en su sala de estar y, al mismo tiempo, una manera de prolongación de la vida del espacio público hacia el interior del espacio doméstico.

En definitiva, no solo se trata de una articulación diferente del espacio público y privado, sino también de una vinculación del espacio público y el gobierno distinta. Se trata de una ciudadanía diferente, capaz de construir un gobierno de la ciudad y un espacio público, totalmente diversos de los que podemos entender en los términos académicos tradicionales. El derecho a la ciudad es un concepto integrador que propugna una ciudad diferente, pero tiene sentidos distintos según quien lo enuncie. Es un concepto en discusión permanente, porque dentro de su paradigma hay posiciones de apoyo, así como las hay en su contra.

Conclusiones

Sin duda, el derecho a la ciudad es una categoría polisémica, porque tras de ella existen múltiples y diversos actores sociales, políticos y académicos, cada uno de los cuales engendran una visión particular. Por ello, su sola definición implica la construcción de un ámbito de conflicto frente al cual se definen posiciones diversas: a favor y divergentes. Su reivindicación se dirige hacia lo que es la ciudad: una comunidad política.

La noción de *ciudad inclusiva* resulta ser distractora, porque es imposible que la ciudad actual — productora estructural de desigualdades— simplemente sume o agregue algún actor o sector social. Por eso, no se trata de sumar sin mutar la urbe actual dado

que la totalidad de los sectores sociales informales, ilegales, marginados, segregados o expulsados es imposible puedan integrarse. Se trata de crear una ciudad totalmente distinta para que sus habitantes, a la par que satisfagan sus necesidades, potencien su desarrollo y sientan a la ciudad como propia.

Los pueblos y nacionalidades indígenas se incorporan a una ciudad intercultural; las mujeres, a una que modifique la lógica patriarcal; los pobres, a una en que accedan al hábitat común; los migrantes, a aquella en la que no sean considerados ilegales sino ciudadanos con derechos. Lo mismo sucede con los derechos humanos que surgen de construcciones colectivas como la ciudad, que es un bien común o una comunidad política. Por eso el Derecho a la Ciudad es un derecho colectivo, que sigue al pensamiento aristotélico de la búsqueda de la felicidad y la virtud, o del quechua, del Sumak Kausay o buen vivir (Ecuador) o aimara del Suma Qamaña o vivir bien (Bolivia), plasmado en las respectivas cartas constitucionales de estos países andinos.

La idea de la nueva ciudad es concebida para el buen vivir o vivir bien, antes que para generar más riqueza. Pero la reflexión podría llegar más profundo aun atendiendo el sentido ontológico que subyace en la consideración de la naturaleza como sujeto de derecho, ya que si esto es así, la noción de dominio y/o propiedad situada en el núcleo del pensamiento occidental quedará en jaque. En efecto, para las culturas latinoamericanas originarias, los seres humanos son parte de la naturaleza, no ejercen ningún tipo de dominio sobre ella. Solo pueden tomar lo que necesitan para vivir sin que se rompa su equilibrio y armonía ya que, si esto sucediera, los resultados se volverían en su propia contra. No existe en la cosmovisión de los pueblos originarios la idea del hombre como una especie superior llamada a dominarla, donde la idea de dominio está asociada a la de propiedad, o sea, al derecho a la propiedad, ya sea individual (privada) y/o colectiva (pública).

CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia. (Preámbulo de la Constitución del Ecuador, 2008)

Si la nueva ciudad es entendida como parte del ecosistema socionatural, que colectiva y comunitariamente es producida y transformada para resolver la subsistencia de la humanidad, la tensión entre la propiedad individual y la propiedad colectiva pierde sentido por la función social que adquiere el espacio y la ciudad. Si los ciudadanos se asumen como constructores de un beneficio mutuo en la medida que resulta necesario, la acumulación de riqueza es sustituida por el buen vivir o vivir bien, en armonía con aquello de lo que se es parte.

En esta lógica, la ciudad no expresa el resultado de la acumulación de riqueza y los desequilibrios y desigualdades que genera su reproducción, sino que se constituye en

el reflejo del nivel de armonía que se ha logrado en el proceso de transformación de la naturaleza para vivir siendo parte de ella. La nueva ciudad ya no es el resultado de una puja sino de un acuerdo, de un nuevo pacto social urbano. Cuanto más amplio e inclusivo sea ese acuerdo, más armónico será el resultado; tal vez una ciudad *feliz y virtuosa* como la pensó Aristóteles.

Resulta oportuno introducir en esta reflexión el concepto de *justicia espacial* de Edward Soja¹⁵ que, aunque requiere de cierta profundización, resulta muy interesante en la medida que promueve mayor diversidad e inclusión entre los distintos sectores que producen y se apropian de la ciudad. Lo mismo sucede con la posibilidad de articulación armónica con la naturaleza, lo que implicaría que haya una justicia ambiental dentro de la justicia espacial que promueve la nueva ciudad.

Del mismo modo resulta necesaria una gestión democrática, transparente, honesta, próxima y representativa, que permita a la sociedad en su conjunto disfrutar de esa ciudad. En este sentido es absolutamente necesario que se reconozca la función social del suelo urbano y toda una lógica inmobiliaria que acepte y respete la función social del medio ambiente. La nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia reconoce en su Artículo 56. I.

Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social.

Y luego, extiende la función social a todos los recursos territoriales (Cap. 3° Jurisdicción Agroambiental, Cap 5° Recursos Hídricos, Cap. 9° Tierra y Territorio). En las antípodas, se presentan situaciones como las que se producen en Chile, por ejemplo, donde el agua es de propiedad privada, sin reconocer la función social del recurso medioambiental que debería garantizarse a toda la población, independientemente de sus posibilidades económicas. Asunto que será revertido en el proceso constituyente hoy en marcha.

Referencias bibliográficas

Borja, Jordi y Muxi Martínez, Zaida (2003). *Espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.

Carrión, Fernando (2015). *El giro a la izquierda en los Gobiernos Locales en América Latina*. Quito: FLACSO.

Carrión, Fernando (2019). *Derecho a la ciudad y gobierno multinivel en América Latina*. Barcelona: CIDOB.

¹⁵ *Seeking Spatial Justice*, 2013.

- Carrión, Fernando y Cepeda, P.** (2021). *El Derecho De la ciudad en las ciudades capitales de América Latina*. Quito: FLACSO, IIS-UNAM, MU-UNC, UFRJ.
- Constitución Nacional del Ecuador**, 2008 https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Constitución Nacional de la República Federativa de Brasil**, 1988. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>
- Constitución Política de la Ciudad de México** http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009** <https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf>
- Harvey, David** (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Harvey, David** (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI.
- Hardoy, Jorge E.** y Satterthwaite, David (1987). *La ciudad legal y la ciudad. Ilegal*. Gel, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales.
- Lefebvre, Henri** [(1978) (1968)]. *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península.
- Nueva Agenda Urbana** (2017) (español) Secretaría de Hábitat III de la Organización de las Naciones Unidas. <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>
- Ramírez, Patricia** (2021). *Espacios Públicos y Ciudadanías en Conflicto en la Ciudad de México*. Ciudad de México: UNAM.
- Sassen, Saskia** (1999). *La Ciudad Global*. Buenos Aires: Eudeba.
- Secchi, Bernardo** (2021). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Libros de la Catarata, Colección Mayor.
- Soja, Edward W.** (2014). *En busca de la justicia espacial*. Tirant Humanidades.

Sobre los autores

Fernando Carrión Mena. Arquitecto por la Universidad Central del Ecuador, Maestro en Desarrollo Urbano Regional por El Colegio de México. Ha sido director del Centro de Investigaciones CIUDAD; director de Planificación del Municipio de Quito; coordinador general de la RED CIUDADES para América Latina; director de FLACSO-Ecuador; concejal del Distrito Metropolitano de Quito; coordinador del grupo de trabajo El Derecho a la Ciudad de CLACSO y presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos. En la actualidad, se desempeña como coordinador del Área de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador. Fue editorialista del diario HOY por más de 20 años y productor del programa de radio Futbológicas en Radio Quito. Obtuvo el Premio Nacional de Ensayo Agustín Cueva. Fue reconocido por ESGLOBAL como uno de los 50 intelectuales más influyentes de Iberoamérica.

Miguel S. Rodríguez. Docente Titular e Investigador del Área de Urbanismo y Coordinador del Centro Interdisciplinario de Estudios Urbanos de la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Director de Cooperación Internacional de la UNL (2012–2017). Director de Internacionalización de la UNL (2018 y continúa). Coordinador Académico del Programa Internacional de Movilidad de Estudiantes (PROINMES - UNL, 2008–2012). Coordinador de la primera Escuela Internacional de Invierno organizada por la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) y el Coimbra Group of European Universities (2013). Director de la Escuela Internacional de Invierno de la UNL (2016 y continúa). Investigador principal en proyectos para organizaciones nacionales e internacionales (ANPCYT, Argentina; AECID, España; NEIES, Mercosur, entre otras). Profesor invitado en universidades de Estados Unidos, Croacia, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, España e Indonesia.