Derecho a la ciudad:
por una ciudad para todas y todos

Ideas para debatir

Argentina. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Secretaría de Derechos Humanos
Derecho a la ciudad : por una ciudad para todas y todos / coordinado por María Cristina Perceval y Jordana Timerman. - 1a ed. - Buenos Aires : Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Secretaría de Derechos Humanos, 2011.
116 p. ; 26x19 cm.

ISBN 978-987-1407-26-2

1. Derechos Humanos. 2. Ciudadanía. I. Perceval, María Cristina, coord. II. Timerman, Jordana , coord.
CDD 323

1ª edición: julio de 2011
2.000 ejemplares

ISBN 978-987-1407-26-2

© Secretaría de Derechos Humanos

Esta publicación fue realizada por la Subsecretaría de Promoción de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Edición, corrección, diseño y diagramación: Área de Publicaciones de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Imagen de tapa: “El Barrio”, óleo sobre tela, 60 x 80 cm, 2010
de Inés Isaurralde inesisaurralde@gmail.com

25 de Mayo 544 PB, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
www.derhuman.jus.gov.ar

Hecho el depósito que establece la Ley Nº 11.723
Impreso en la Argentina

Índice

El derecho de los ciudadanos a la ciudad. La ciudad como célula madre del Estado-Nación 5
Eduardo Luis Duhalde, Secretario de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

En camino hacia el derecho a la ciudad 10
Marita Perceval, Subsecretaria de Promoción de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos

Los derechos en la ciudad 19

Apostillas sobre el derecho contravencional de la ciudad de Buenos Aires 20
Eugenio Raúl Zaffaroni, Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Derecho a la ciudad y justica social. Una ciudad para todas y para todos 27
Ana Casal, Subsecretaria de Planificación Estratégica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

El derecho a la ciudad 33
Horacio González, Director de la Biblioteca Nacional

Políticas con perspectiva de derechos 37

Desarrollo social y derecho a la ciudad 38
Patricia Peirano y Juan Carlos Nadalich, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE): una herramienta de cambio en los derechos ciudadanos 43
Juan Pablo Schiavi, Secretario de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación

Dime qué ciudad imaginas y te diré que sociedad pretendes 47
Raquel Kismer de Olmos, Secretaria de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior de la Nación

La gestión democrática de la seguridad en las ciudades 53
Ileana Arduino, Secretaria de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad de la Nación

Urbanización para el desarrollo con inclusión social 58
Graciela Oporto y Marta Aguilar, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación

¿Ciudades de derechos o el derecho a la ciudad? La función social de la ciudad en el marco de la globalización 67
Ana Falú, Directora del Instituto de Investigaciones de Vivienda y Hábitat de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC)

Derecho a una ciudad sustentable 75
Mónica Farré, Grupo de Trabajo de Hábitat Sustentable de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros

Hábitat y movilidad: derechos, políticas y política 82
Jordana Timerman y Geraldine Onizczsuk, Generación Política Sur

El derecho a la ciudad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 91

Entre la maravilla y la vergüenza. La ciudad prometida y la ciudad pendiente 92
Gustavo Maurino, Co-Director de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Los derechos humanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 99
Violeta Burkart Noe, María Elia Capella, Demian Konfino, Amalia Marron, Carlos Pisoni, Observatorio de Derechos Humanos (ODH)

Casos: Parque Indoamericano y "La Veredita" 107
Abogados por la Justicia Social (Ajus)

El derecho de los ciudadanos a la ciudad
La ciudad como célula madre del Estado-Nación

Eduardo Luis Duhalde
Secretario de Derechos Humanos
del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Cuando los funcionarios del Estado escribimos sobre prospectivas políticas de gestión, no buscamos originalidad en el planteamiento, sino que nos "apropiamos" de reflexiones teóricas del campo intelectual y de banderas de lucha del movimiento social para convertirlas en políticas estatales. Así sucede con el derecho de los ciudadanos a la ciudad.

Planteamiento de la cuestión

La ciudadanía es, en primer lugar, un estatus, es decir, un reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, en general, de base territorial y cultural. Los "ciudadanos" son iguales entre ellos: en la teoría, no se puede distinguir entre ciudadanos de primera y de segunda. En el mismo territorio, sometidos a las mismas leyes, todos deben de ser iguales.

Sin instituciones fuertes y representativas, no hay ciudadanía. El estatus, los derechos y deberes reclaman instituciones públicas para garantizar su ejercicio o cumplimiento. La igualdad requiere acción pública permanente, las libertades urbanas se ven afectadas por las exclusiones que generan las desigualdades económicas, sociales o culturales. La ciudadanía está estrechamente vinculada a la democracia representativa para poder realizar sus acciones públicas tendientes a la transformación de la sociedad y el Estado.

A su vez, una ciudadanía consciente de sus derechos y responsabilidades fortalece el sistema democrático y avienta todo riesgo por parte de los enemigos de éste: los beneficiarios de las desigualdades y los que administran como propios el poder de las instituciones o las fuentes generadoras de la riqueza nacional. Sólo con una ciudadanía madura y activa, puede marcharse hacia una sociedad justa, equitativa e igualitaria.

Vivimos en un mundo en el que las ciudades son las unidades territoriales claves de la organización económica, política y administrativa. Las ciudades crecen en relevancia y en población: por las migraciones internas o externas de los países limítrofes, porque siguen representando en el imaginario social un espacio de oportunidades donde mejorar las condiciones de vida.

En esta dinámica, la economía juega un papel determinante, y a nivel territorial no se reduce sólo al desarrollo de las grandes ciudades sino que es un proceso más amplio que integra progresivamente, alrededor de las ciudades importantes la vida cotidiana, económica, social, cultural y política de zonas urbanizadas o rurales alejadas y diversificadas.

La ilusión de integración en el enclave urbano de este modo, si bien permite la accesibilidad, más teórica que real, a una calidad de vida superior a la del mundo rural por la inmediatez con los servicios de toda índole, sin embargo, este potencial, con el modelo de desarrollo histórico desigual e inequitativo, no se traduce en una mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, sino que al contrario, genera concentraciones económicas y de poder, grandes bolsones de pobreza, marginación social, desigualdad, discriminación, exclusión, injusticia e insostenibilidad.

El desarrollo histórico de las ciudades y el derecho a la ciudad

Históricamente, el desarrollo de las ciudades precedió a la formación del Estado-Nación, y constituyó la célula madre de los Estados modernos.

Con el devenir del tiempo, en el mundo, las formas urbanas han evolucionado, crecieron en tamaño y en complejidad. A partir de la revolución industrial, se puso claramente de manifiesto que la forma de asentamiento del modo de producción capitalista no era neutra y que los problemas que la ciudad generaba no se distribuían de forma homogénea.

La insatisfacción por las contradicciones crecientes entre el potencial de las ciudades y la satisfacción de las necesidades de sus habitantes ha reactivado la reflexión sobre las ciudades reales de hoy y sobre cómo son las condiciones de vida en éstas.

En los años 60, la crisis urbana de las grandes ciudades desencadenó internacionalmente un profundo replanteamiento de las teorías acerca de la ciudad que dio lugar a una nueva escuela de urbanismo crítico.

El derecho a la ciudad no es una propuesta nueva. El término apareció en 1968 cuando Henri Lefèbvre escribió su libro *El derecho a la ciudad* y tomó en cuenta el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista, con la conversión de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. Este filósofo y geógrafo francés enunció que, entre los derecho básicos de los ciudadanos, junto al derecho de libertad, trabajo, salud o educación, se debía incluir el derecho a la ciudad, es decir, el derecho de los ciudadanos a vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos en usos diversos, en los que el espacio y los equipamientos públicos sean factores de desarrollo colectivo e individual. El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural. Lefèbvre se oponía así a la deshumanización de las ciudades, y trataba de rescatar al hombre como elemento real y principal, como eje de una ciudad que el hombre mismo había construido durante su historia.

Tal como señala Charlotte Mathivet, aquél construye una propuesta política que parte de la ciudad para reivindicar la posibilidad de que la gente volviera a ser dueña de la ciudad. Frente a los efectos causados por el neoliberalismo, como la privatización de los espacios urbanos, el uso mercantil de la ciudad, la predominancia de industrias y espacios mercantiles, se propone una nueva perspectiva política denominada derecho a la ciudad. La ciudad fue tomada por los intereses del capital y así dejó de pertenecer a la gente, por lo tanto, Lefèbvre aboga a través del derecho a la ciudad por “rescatar el hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido”. El derecho a la ciudad es entonces restaurar el sentido de ciudad, instaurar la posibilidad de un vivir digno para todos, y hacer de la ciudad “el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva”.

Asimismo, la vida colectiva se puede construir sobre la base de la idea de la ciudad como producto cultural, colectivo y, en consecuencia,

“(...) el derecho a la ciudad no es un derecho más, es el derecho a hacer cumplir los derechos que ya existen formalmente”.

político. La ciudad, como lo analiza el reconocido urbanista catalán Jordi Borja, es un espacio político donde es posible la expresión de voluntades colectivas; un espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. El derecho a la ciudad es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos: trabajo, salud, educación, vivienda; recursos simbólicos: participación, acceso a la información, etcétera.

El derecho a la ciudad es “el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas”. Todo el mundo debería tener los mismos derechos para construir los diferentes tipos de ciudades que queremos. El derecho a la ciudad, como lo afirma David Harvey, “no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino también el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto”.

La reivindicación de la posibilidad necesaria de crear otra ciudad se basa en los derechos humanos, y más precisamente en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El fenómeno de la ciudad está analizado y pensado a través de los conceptos de ciudadanía y espacio público con una visión integral e interdependiente de los derechos humanos para lograr la meta de recuperar la ciudad para todos sus habitantes. Sin embargo, es importante aclarar que el derecho a la ciudad no es un derecho más, es el derecho a hacer cumplir los derechos que ya existen formalmente. Por eso, el derecho a la ciudad se basa en una dinámica de proceso y de conquista en la cual los movimientos sociales son el motor para lograr su cumplimiento.

Un paso fundamental en la construcción del derecho a la ciudad ha sido la elaboración de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad articulada por Habitat International Coalition (HIC): un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales,

parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades.

En forma paralela a estas iniciativas de la sociedad civil, algunos gobiernos, tanto a nivel regional como nacional y local, han venido generando instrumentos jurídicos que buscan normar los derechos humanos en el contexto urbano. Se destacan, entre los más avanzados a nivel internacional, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada hasta ahora por más de cuatrocientas ciudades, el Estatuto de la Ciudad de Brasil, decretado en julio de 2001; y, a escala local, la Carta de Montreal y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. También, cabe destacar, como señala Mathivet, la inclusión reciente del derecho a la ciudad en las constituciones de Ecuador (derecho a la vivienda y la ciudad en la nueva Constitución de Ecuador) y de Bolivia.

Según la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, este nuevo derecho es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado.

En resumen, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad basa su propuesta en tres ejes fundamentales:

• El ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir, el ejercicio de todos los derechos humanos que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes y la producción y gestión social del hábitat;

• La gestión democrática de la ciudad, a través de la participación de la sociedad de forma directa y participativa en el planeamiento y gobierno de las ciudades, fortaleciendo tanto las administraciones públicas a escala local, así como las organizaciones sociales;

• La función social de la propiedad y de la ciudad, con predominio del bien común sobre el derecho individual de propiedad, lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

Según el reconocido urbanista internacional Jordi Borja, el desarrollo y la legitimación de los derechos ciudadanos dependerán de un triple proceso:

• Un proceso cultural, de hegemonía de los valores que están en la base de estos derechos y su explicitación;

• Un proceso social, de movilización ciudadana para conseguir su legalización y la creación de mecanismos y procedimientos que los hagan efectivos;

• Un proceso político-institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas para hacerlos efectivos.

Como bien sostiene Anna Sanchez, otra especialista internacional en la materia, el derecho a la ciudad es una respuesta estratégica, un paradigma frente a la exclusión social y a la segregación espacial generada por el neoliberalismo. Es una reivindicación para que la gente vuelva a ser dueña de la ciudad y es un escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva.

Las ciudades han cambiado de tal manera que aquello que durante el siglo XX se consideró como el principal ámbito de integración, la vivienda, no sólo está cada vez menos garantizada sino que, además, ya no es suficiente para conseguir la integración y, sobre todo, la igualdad.

Ya no basta con la reivindicación de la vivienda y el barrio. Hay que plantear en qué entorno más amplio se inscribe, dónde está, qué accesos tiene a los equipamientos y servicios, a la movilidad, etcétera, hasta alcanzar la escala de ciudad y su entorno.

Surge así el concepto de derecho a la ciudad con una nueva dimensión que comprende la

resignificación de los espacios, especialmente, aquellos de representación de la resistencias en los que, como señala Ulrich Oslender, los actores se niegan a aceptar el poder hegemónico; el espacio vivido, en estrecha correlación con la práctica social. Es que lo social se construye en la propia lucha de reivindicación y resistencia. Es el paso de la ciudad como espacio físico a la ciudad como espacio político y social, para reconquistarla en plenitud.

Ahora bien, es el Estado el que necesariamente debe dirimir esta lucha por la hegemonía, y hacer suya la prédica social. Lo que en términos de Boaventura de Sousa Santos es la conversión del Estado como "novísimo movimiento social".

Derecho a la ciudad y derechos humanos

En este aspecto esencial, me remito a lo expresado por Anna Sanchez, del Observatorio DESC de Barcelona, por su claridad conceptual.

El derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social.

Para ello, es necesario que el modelo económico de la ciudad no genere exclusión y que el modelo político garantice la participación. Además, la ciudad deberá aceptar y proteger la diversidad cultural y ser ecológicamente sostenible.

Se trata de características que el derecho a la ciudad comparte con los otros derechos humanos. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que está en la naturaleza de los "derechos humanos" aunque se hayan formulado para ser disfrutados de forma individual, es preciso luchar por ellos y conquistarlos de forma colectiva, y sólo puedan otorgarse de forma colectiva.

Esta dimensión colectiva del derecho es clave tanto en relación con los mecanismos de reivindicación como para evaluar la situación de este derecho en el conjunto de la ciudad y así como en los diferentes grupos sociales que la componen.

En relación con los diferentes sectores sociales, el derecho a la ciudad presta especial atención tanto a los grupos más débiles o vulnerables así como también a los excluidos, y tiene en cuenta no sólo que son los que están en peores condiciones sino que además son los que tienen más dificultades para mejorar su situación en la ciudad.

Además, el derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos reconocidos y por lo tanto incluye: los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

No sólo se plantea el respeto por los derechos humanos en la ciudad sino que, también, se pide un compromiso para que se hagan efectivos.

En camino hacia el derecho a la ciudad

Marita Perceval
Subsecretaria de Promoción de Derechos Humanos
de la Secretaría de Derechos Humanos
del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

La historia como proyección retrospectiva

"Esta noche soñé con la realidad. ¡Qué alivio sentí al despertar!"

Stanislaw Lec

El sistema neoliberal, hegemónico durante las últimas décadas, sitúa al mercado competitivo como exclusivo y excluyente factor regulador de la economía y de la cuestión social.

Al mismo tiempo, la globalización es presentada como una inédita y diferencial dinámica de este proceso. Sin embargo, la generación de relaciones de interdependencia entre diferentes regiones del mundo, ya había sido un componente inescindible del capitalismo industrial. En su afán de ganar nuevos mercados, "el capital está compelido a acomodarse por todas partes, a asentarse en todas partes, a establecer conexiones con todas las partes", escribe Karl Marx en 1848.

Tampoco, pese a lo que se enuncia, su diferencia radica en la intensidad y densidad de los flujos migratorios. El profesor Partha Chatterjee muestra que, proporcionalmente, es mayor el número de personas que emigran y se establecen en otros países en el siglo XIX que el número de quienes lo hacen a finales del siglo XX. En este sentido, resulta aún más inadmisible la contradicción que conjuga el credo del libre comercio con la proliferación de un sentimiento xenófobo contra las personas migrantes. "¿Cómo es posible mantenerse abierto al negocio y cerrado a las personas?", se pregunta Naomi Klein.

La poderosa novedad que trae el capitalismo en su versión neoliberal es su férrea creencia en el funcionamiento del mercado autorregulado y la sobredeterminación de su matriz financiera. "Menos

Estado y más mercado" es la receta para que la economía, liberada de las reglamentaciones y de las burocracias estatales –asfixiantes, ineficientes y corruptas– pueda desplegarse libremente.

Asimismo, en pos de la competitividad y la máxima rentabilidad, la desterritorialización de la producción se vuelve habitual para las empresas y en el plano de la organización del trabajo triunfa, en términos de Robert Castel, el principio de descolectivización o de reindividualización, desvinculando al trabajo de las coerciones del empleo para devolverlo a las exigencias del mercado.

Con esta visión, la dogmática económica de los centros financieros mundiales se instala como único camino válido para el crecimiento y el desarrollo.

A modo de comentario sólo vale rememorar aquella constatación que ya nos resulta habitual y que comprueba que cuando el Estado se retrae del ámbito económico, reduce su función social y amplía y refuerza su intervención penal.

El abandono de un modelo de ciudad inclusiva y el pasaje a un sistema de un modelo de mercado excluyente obligan a la organización de un Estado penal o de control del crimen. El Estado reducido cabe perfectamente en el recinto de una comisaría de policía, ironiza Loïc Wacquant.

En este sentido, David Garland señala que en la política de las ciudades el énfasis ha variado acusadamente del bienestar social a la modalidad penal. Actualmente, quienes cometen un delito ya no tienden a ser representados en el discurso oficial como personas o grupos afectados por una privación de origen social y necesitados de apoyo, sino como individuos culpables, indignos y peligrosos.

Mientras la mayoría de los países viven esta situación como una fatalidad exterior que condiciona la decisión de los Estados, la hegemonía neoliberal reduce toda iniciativa política alternativa al absurdo, vacía de contenido a las democracias y produce en las sociedades una profunda división entre minorías privilegiadas y mayorías pobres y humilladas, desterrando de la convivencia social los valores de la solidaridad y el reconocimiento.

Sólo se habla de mercado mundial, de globalización, de déficit presupuestario y de estabilización monetaria, señala el filósofo Alain Badiou. Poco se dice de los acelerados procesos de la concentración de la riqueza, del consumismo despilfarrador e insostenible, de las consecuencias regresivas de este modelo en las condiciones de vida de millones de personas en todo el mundo, de los inéditos mecanismos de exclusión y violencia, de la destrucción ambiental y de la pérdida de libertad de las comunidades sobre su hábitat y sobre sus formas de vida.

La idea del derecho a la ciudad surge del vértigo causado por el vacío ético y político del orden neoliberal.

Lejos de ser un ejercicio intelectual narcisista, el derecho a la ciudad es una experiencia colectiva de resistencia a la privatización de los bienes comunes y del espacio público, a la implantación territorial de la especulación inmobiliaria, a la planificación urbana para los intereses de unos pocos, al levantamiento de murallas invisibles y tangibles que profundizan la segregación y la discriminación social y espacial de quienes habitan las ciudades, a los megaproyectos, a los abusos, a las violencias y al cinismo del poder.

El derecho a la ciudad es una propuesta política alternativa a la desenfrenada humillación que transitan las ciudades y hace de cada existencia individual o colectiva un objeto de indiferencia total y de la hibridación simbólica una negación de la diversidad cultural.

Es una estrategia y un programa que se propone solidarizar la ciudad, minimizar las desigualdades y recrear una identidad abierta, diversa y plural.

Es, como dice Badiou, ir "contra la corriente, incluso, y principalmente, cuando hay un consenso aparente y sólido, generado por ideas retrógradas".

El derecho a la ciudad como provocación

"La acción consiste en constituir
las circunstancias en una situación,
más que fijarlas en un contexto".

Simone de Beauvoir

Durante el Foro Social Mundial de Belém do Pará, en enero 2009, David Harvey termina su conferencia afirmando que "hemos llegado a un punto en que ya no podemos aceptar lo que Margaret Thatcher dijo: 'No hay alternativa'. Tenemos que decir que debe haber una alternativa para el capitalismo en general. Y podemos aproximarnos a esta alternativa concibiendo al derecho a la ciudad como una demanda popular e internacional. Y espero que todos nos unamos en esta misión".

Aunque el derecho a la ciudad, al igual que la globalización, no sea en sentido estricto una propuesta nueva, se erige como una propuesta política de ruptura y, por eso, tiene una función provocadora.

En 1968, Henri Lefèbvre, escribe un libro titulado: *El derecho a la ciudad*. Su punto de partida es el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista, las cuales se habían convertido en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital.

Como contrapropuesta a este fenómeno, Lefèbvre lanza una propuesta política que reivindica la ciudad como espacio de posibilidad para crear las condiciones por las cuales la comunidad vuelva a ser dueña de su destino, individual y colectivo.

En este sentido, Lefèbvre afirma que el derecho a la ciudad no puede concebirse como el simple derecho de regreso a las ciudades tradicionales. Sólo puede formularse como derecho a una vida urbana, transformada, renovada.

No se trata de una abstracción ideológica. Según Mark Purcell, el derecho a la ciudad apela a reinventar radicalmente las relaciones sociales del capitalismo y la estructura espacial de la ciudad.

Vale recordar que Lefèbvre estudia Sociología mientras maneja un taxi en los años veinte en París. Es profesor de Sociología Urbana en la Facultad de Sociología de Nantèrre, una Facultad construida cerca de tugurios y cuna del Mayo Francés.

El derecho a la ciudad, interpreta Harvey, supone no solamente el derecho a usar lo que ya existe en los espacios urbanos, sino también a definir y crear lo que debería existir con el fin de satisfacer la necesidad humana de llevar una vida digna en los ambientes urbanos. Esta definición incluye el derecho a usar lo que la ciudad ofrece y a participar en la creación o recreación de aquellos elementos de los que carece.

Lefèbvre está convencido de que el agente de cambio capaz de lograr efectivamente una transformación de la sociedad y, por ende, de la ciudad, es la clase obrera y el proletariado.

Hoy el escenario no es el mismo. Sin embargo, la interpelación al pensamiento transformador y a la praxis política también se halla presente, por ejemplo, en filósofos como Ernesto Laclau quien señala como error de origen del neoliberalismo la decisión de desconocer que la realidad no está dada. Que aceptar como verdadera la creencia de que las fuerzas económicas actúan de conformidad con leyes naturales o según un destino inapelable, provoca una anulación de la libertad y opera un reduccionismo de la situación, desconociendo el movimiento constituyente en virtud del cual esa situación se ha afirmado.

Al comenzar el siglo XXI, Jacques Donzelot analiza cómo la conflictividad social ya no se cristaliza principalmente, como en la sociedad industrial, en torno de los problemas relacionados con el trabajo y las clases sociales definidas por su lugar en la división del trabajo. Actualmente es en el espacio, especialmente en el espacio urbano, donde se reorganizan las líneas de fractura, las oposiciones y los conflictos que atraviesan la vida social. Las personas, en cuantos habitantes de un territorio, se convierten en interlocutoras de los poderes públicos, y es también a partir del territorio como se estructuran los modos de vida de los actores sociales.

En este marco, ahora y ayer, pensar el derecho a la ciudad implica el rechazo de lo dado y dirigir la mirada a los fundamentos contingentes, a su emergencia y al complejo proceso de construcción capaz de instalar, frente a la exclusión social y la segregación espacial generada por el neoliberalismo, otro paradigma urbano.

Las formas actuales de reivindicaciones de los colectivos urbanos por el derecho a la ciudad están configuradas por diversos movimientos sociales, organizaciones de base, intelectuales, urbanistas, juristas, cientistas sociales, militantes y activistas políticos que, como entonces, están

"(...) ahora y ayer, pensar el derecho a la ciudad implica el rechazo de lo dado y dirigir la mirada a los fundamentos contingentes, a su emergencia y al complejo proceso de construcción capaz de instalar, frente a la exclusión social y la segregación espacial generada por el neoliberalismo, otro paradigma urbano".

animados por una fuerza de resistencia, buscan el cambio social y convergen en proponer la construcción del derecho a la ciudad.

En 2010, el Foro Urbano Mundial en su quinta versión elige como lema *"The Right to the City Bridging the Urban Divide"* [El derecho a la ciudad, uniendo la brecha urbana]. En él se plantea la voluntad de apropiarse del derecho a la ciudad como propuesta política de cambio y alternativa a las condiciones de vida urbana creadas por las políticas neoliberales.

Un paso fundamental en la construcción del derecho a la ciudad es la elaboración de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad articulada por Hábitat International Coalition (HIC).

Esta construcción entraña un intenso proceso que reconoce distintas etapas.

La idea de construir el derecho a la ciudad como un nuevo derecho humano emergente nace en las actividades preparatorias de la Cumbre de la Tierra –II Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente– que se realiza en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. En esa ocasión, se suscribe el Tratado sobre Urbanización "Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables".

Puesto que la ciudad descansa sobre el encuentro de las diferencias, la vida urbana exige la supresión de las fronteras, distancias y discriminaciones con el fin de garantizar el acceso a todos los espacios de la ciudad, plantea Yves Jouffe. Pero también advierte sobre la necesidad de ejercer un proyecto lúcido por el cual la accesibilidad, que puede venir de la mano del mercado a través de importantes inversiones, no se desvincule de la proximidad. Puesto que accesibilidad sin proximidad refuerza el funcionamiento desigualitario de la ciudad. Este debate es el que anima la prioridad de encontrar una articulación virtuosa entre lo justo, lo democrático y lo sustentable.

El objetivo de la Cumbre de la Tierra es promover una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad con el fin de construir un instrumento universal y consistente que pueda ser adoptado por el sistema de las Naciones Unidas, los sistemas regionales de derechos humanos y los gobiernos en vistas a definir y adoptar el derecho a la ciudad como un nuevo derecho humano, exigible, universal, indivisible e interdependiente de los restantes derechos humanos.

El preámbulo de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad afirma que "los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización. Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada –en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad– para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos".

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad se funda en tres ideas clave: el ejercicio pleno de la ciudadanía; la gestión democrática de la ciudad y la función social de la propiedad y de la ciudad.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo de todas las personas que habitan, acceden y usan la ciudad y, en especial, de los grupos en situación de vulnerabilidad y desfavorecidos, en tanto les reconoce legitimidad de acción y de organización, basada en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida digno.

La posibilidad de plantear este derecho surge como una respuesta estratégica a las imposibilidades asociadas con situaciones concretas que viven los habitantes de una ciudad en su cotidianidad y sus efectos perversos.

Se parte de problemas reales y experiencias concretas, tales como: no acceso a la tierra, carencia de agua potable, dificultad de acceder a una vivienda digna, desalojos forzados, segregación urbana planificada, presiones especulativas, privatización de la vivienda social, criminalización de los procesos de urbanización popular, violencia inmobiliaria, inseguridad, discriminación o escasa accesibilidad y proximidad a los servicios básicos y a espacios de recreación.

Para abordar estos problemas es necesario tomar distancia del concepto de la ciudadanía como entidad homogénea. La noción de ciudadanía diferenciada introducida por Iris Marion Young o la ciudadanía con múltiples capas introducida por Nira Yuval-Davis, permiten una aproximación más adecuada a la realización del derecho a la ciudad tal como lo concibe Lefèbvre, es decir, no como un derecho legal formal sino como una definición normativa basada en el habitar.

Este enfoque reclama, asimismo, una profundización de las prácticas democráticas pues se debe tener en cuenta una multitud de identidades diferentes y cruzadas que habitan en un contexto particular, y determinar cómo las diversas identidades sociales moldean las formas en que viven y crean el entorno.

Aceptar que las personas son construidas socialmente, por ejemplo, a través de categorías de género, lleva a reconocer que el espacio también es una producción social, que no es neutral y que debe ser analizado considerando los diferentes actores y funciones que participan en la creación de la vida cotidiana.

A partir de allí, se requiere realizar una tarea deconstructiva para advertir a qué intereses responden los diseños de los espacios urbanos. En el caso de las mujeres, es obvio que deben enfrentarse a espacios urbanos pensados actualmente para favorecer el trabajo productivo y muy poco amigables para las actividades del trabajo reproductivo, lo que resulta en una situación de desventaja para las mujeres si se tiene en cuenta su participación en ambos ámbitos. La consigna de las feministas “democracia en las calles, democracia en el hogar” expresa con nitidez esta demanda de transformación para hacer igualitarios los derechos y reconocer el habitar y el pertenecer como derechos de todos y todas.

Frente a estos desafíos, Robert Castel acompaña la idea de reconocer el derecho humano a la ciudad por cuanto es el derecho, y su incondicionalidad, el que puede funcionar como garantía para que el Estado asuma su “indelegable” función social, ya que sólo cuando las personas beneficiarias de prestaciones o usuarias de servicios públicos son consideradas como sujetos de derecho es posible evitar que la administración de lo social sea regulada por la lógica mercantil del “tome y daca”.

Junto al reposicionamiento del Estado, no ya entendido como “más Estado” sino como “mejor Estado”, es preciso superar otro mito fundacional del neoliberalismo: el auge del individualismo.

Una sociedad que se convierte cada vez más en una sociedad de los individuos, argumenta Robert Castel, es también una sociedad en la cual la incertidumbre aumenta de manera virtualmente exponencial, se esfuma el sentido de pertenencia y se descompone el espacio público en el que habita el "entre nosotros y nosotras".

Por ello, para hacer efectivo y real el derecho a la ciudad, es una condición significativa que se entienda y viva como un derecho colectivo. Jean-Luc Nancy argumenta que "Uno no puede hacer un mundo con simples átomos. Tiene que haber un clinamen".

En octubre de 1995, la Unesco convoca a un encuentro "Hacia la Ciudad de la Solidaridad y la Ciudadanía".

En México, en el año 2000, se desarrolla la Primera Asamblea Mundial de Pobladores, en la que participaron alrededor de 300 delegados de organizaciones y movimientos sociales de 35 países, bajo el lema "Repensando la ciudad desde la gente". Allí se debate en torno a la concepción de un ideal colectivo que diera base a propuestas orientadas a la construcción de ciudades democráticas, incluyentes, sostenibles, productivas, educadoras, habitables, saludables, seguras y disfrutables.

En los sucesivos encuentros del Foro Social Mundial y de los foros sociales regionales, se trabaja sobre los contenidos y las estrategias de difusión y promoción de la carta.

En el año 2004 en Quito, Ecuador, en el marco del primer Foro Social de las Américas, se debate sobre la necesidad de contar con dos instrumentos, uno básico de derechos humanos y otro político, para activar la movilización social en torno al derecho a la ciudad.

En el año 2005, en Barcelona, se trabaja sobre un tema que despierta intensos debates, por ejemplo, por qué la carta está centrada en la ciudad y no se integra al campo. Se concuerda entonces en la necesidad de contar con instrumentos específicos tanto para el campo como para la ciudad y articularlos dentro de una estrategia compartida. Si bien el respeto por la dignidad humana es un principio que vale tanto para el campo como para la ciudad, hay dimensiones y situaciones diversas que requieren la elaboración de instrumentos adecuados a cada necesidad y contexto, sin desconocer que deben ser complementarios y convergentes.

El derecho a la ciudad, dice Enrique Ortiz Flores, exige la creación de una ciudad incluyente en todos los aspectos de la vida (económicos, sociales, culturales, políticos, espaciales); sustentable y responsable; espacio de la diversidad, la solidaridad y la convivencia; democrática, participativa, dinámica y creativa: una ciudad que no crezca a costa de su entorno, del campo o de otras ciudades.

No les son ajenas tampoco a quienes luchan por el derecho a la ciudad las demandas populares que reclaman el reconocimiento de otros derechos emergentes, equivalentes en su legitimidad y pertinencia, como el derecho de los pueblos indígenas, de las personas migrantes o el derecho a la soberanía alimentaria. Resulta importante comprender que así como el derecho a la ciudad no es un asunto individual, tampoco demanda derechos por separado.

En forma paralela a estas iniciativas de la sociedad civil, algunos gobiernos, tanto a nivel regional, como nacional y local, comienzan a generar instrumentos jurídicos para normar los derechos humanos en el contexto urbano.

Se destacan, entre los más avanzados, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), el Estatuto de las Ciudades de Brasil (2001), la Carta de Montreal (2006) y la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad. Cabe destacar también la reciente inclusión del derecho a la ciudad en las constituciones de Ecuador y de Bolivia.

Nuestras ciudades

"¿Es posible que la ciudad vuelva a ser un espacio de diálogo, debate, confrontación y acuerdos?"

Zygmunt Bauman

Según el reciente informe mundial del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA):

• Actualmente la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas.

• El 75% de las personas de América Latina y el Caribe es urbana.

• América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo y también la más desigual.

• En Argentina, Chile y Uruguay, el 85% vive en áreas urbanas, mientras en Haití, Guatemala y Honduras más del 50% de la población vive en áreas rurales.

• La población urbana en América Latina y el Caribe aumentará de 394 millones en el 2000 a 609 millones en 2030.

• El crecimiento urbano se debe menos a la migración rural-urbana y cada vez más al crecimiento de la población, en particular, a la alta fecundidad de la población pobre.

• La mayoría de las personas más pobres que viven en zonas urbanas llegan ahí desplazadas de otras áreas de la ciudad por transformaciones del espacio y de los mercados urbanos de vivienda y laboral.

• Las personas más pobres que viven en zonas urbanas trabajan mayoritariamente en el sector informal y sus viviendas se caracterizan por su precaria calidad, localización y seguridad.

Si se escuchan atentamente estos datos y si se toma en cuenta que la crisis que hoy impacta fuertemente en los países centrales había partido del derrumbe de la especulación económica asociada al mercado inmobiliario en Estados Unidos, es dable aceptar que la urbanización se instale como uno de los temas prioritarios del nuevo siglo.

En este marco, la lucha y construcción del derecho a la ciudad como derecho humano es estratégica también para nosotros y nosotras.

En estos últimos años, en distintos países de nuestra América del Sur, hemos experimentado la posibilidad de ser capaces de crear oportunidades alternativas para hacer algo diferente de lo que la ortodoxia establece y, a juzgar por los resultados, no nos hemos equivocado.

No obstante, en la región y en nuestra Argentina, los avances hacia el derecho a la ciudad enfrentan hoy un momento decisivo.

En la Argentina, necesitamos territorializar la voluntad de volver a reunir al poder y a la política en cada una de las ciudades. Sabemos que se trata de una síntesis colectiva y no de una suma aritmética, porque poder y política deben reunirse como compañeros de un mismo ideal para construir en los espacios urbanos el Estado social que necesitamos.

Sabemos que se trata de una tarea ardua y compleja. Pero si a nivel del Estado Nación desde 2003 lo hemos ido logrando, entonces no hay lugar para excusas ni demoras. Debemos convocarnos a realizar un abordaje urbano complejo, que articule los derechos humanos con la

“Una minoría cuenta con la colección completa de los derechos en la ciudad, con frecuencia en desmedro de la vasta mayoría de las personas que la habitan, la usan y la sufren”.

democracia en todas sus dimensiones (representativa, distributiva y participativa).

No podemos ni nos merecemos dejar a merced de la inercia que se perpetúen prácticas propias del Estado mínimo, pues el modelo neoliberal, en todas las escalas y procesos, ha demostrado ser no sólo profundamente injusto, sino también intensamente ineficaz, en la medida en que no da respuestas o da respuestas insuficientes a las necesidades de quienes más las necesitan.

Una minoría cuenta con la colección completa de los derechos en la ciudad, con frecuencia en desmedro de la vasta mayoría de las personas que la habitan, la usan y la sufren.

De allí que una política que apoye directamente los derechos de las mayorías, y que limite los “derechos” de los demás a explotarlos y dominarlos, es justa y beneficiosa para todos y todas.

En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, la vivienda se ha convertido en uno de los grandes problemas sociales para amplios sectores de la población y, al mismo tiempo, es de las principales fuentes de beneficios especulativos, tanto del capitalismo financiero como de un extenso y variopinto mundo de propietarios de suelo y constructores. En esta ciudad, los planes de urbanización desarrollados han favorecido la mayor especulación del suelo de la historia.

Canestraro, Rodríguez y von Lücken, en su valioso trabajo “Sobre derrotas y conquistas en el ejercicio del derecho a la ciudad: reflexiones a partir de experiencias recientes en ciudades de Argentina”, muestran cómo desde comienzos de los noventa, los gobiernos locales juegan un papel relevante como gestores de las condiciones necesarias para el despliegue de transformaciones a escala urbana y como puntapié inicial de procesos de valorización.

En pleno auge neoliberal, dicen las autoras, las principales ciudades se involucraron en un modelo de políticas urbanas que articulaban una lógica explícitamente empresarial con un paradigma de planeamiento urbano flexible, por fragmento y por proyecto.

A contramano de las políticas públicas implementadas por el gobierno nacional, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha enfatizado la rezonificación y renovación urbana, sin ajustarse a los marcos legales vigentes y con la decisión de desalojos arbitrarios.

La vida en la ciudad se ha convertido en un bien de carácter crecientemente exclusivo y excluyente, que socava la posibilidad de constitución del derecho a la ciudad como un universal integrador, al replicar modelos que insisten en la reestructuración de áreas urbanas al servicio de las dinámicas de valorización.

A fines de 2008, la ola de desalojos forzosos por parte del Gobierno de la Ciudad motivaron la intervención del Poder Judicial y, en abril de 2009, un fallo ordenó suspenderlos. Los habitantes agredidos iniciaron acciones de amparo ante la Justicia y, en el espacio urbano, el conflicto se mantiene hasta el presente.

Consideramos que es tiempo de pasar del derecho a la ciudad como campo en disputa al derecho a la ciudad como espacio de creación solidaria, participativa y democrática.

A partir de ese conflicto, pensamos que este llamado por los derechos en la ciudad representa a quienes no cuentan con ellos.

Tal como sostiene Claude Lefort, si bien, en principio, los derechos humanos ponen en cuestión todos los derechos particulares establecidos, garantizan, no obstante, el carácter incuestionable de un solo derecho: el derecho a tener derechos.

Extender los derechos humanos a cada vez más grupos es absolutamente necesario para la vitalidad de la democracia.

La creciente demanda de inclusión e igualdad en el pleno ejercicio y disfrute de los derechos humanos reconocidos, como la progresiva lucha por derechos emergentes es lo que legitima la política democrática una y otra vez.

Por eso, desde aquí, seguiremos trabajando para hacer realidad en nuestro país el derecho a la ciudad para todas las personas que las habitan y las convocamos a luchar junto a millones de hombres y mujeres de todo el mundo para que este derecho emergente sea reconocido como un derecho humano universal.

Los derechos en la ciudad

Apostillas sobre el derecho contravencional de la ciudad de Buenos Aires

Eugenio Raúl Zaffaroni
Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Después de casi un siglo de discusiones, hace tiempo que se ha llegado a la feliz conclusión de que los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales se hallan globalizados, o sea, que ninguno de ambos órdenes puede existir y ser garantizado sin el otro. Sin espacios de reclamo e incluso de adecuada protesta, no existe posibilidad de avance de los estándares de realización de los derechos sociales, que como es sabido, son de realización progresiva, lo que no implica que no sean verdaderos derechos y, por ende, susceptibles de reclamo judicial en esa medida.

Uno de los aspectos sustanciales es, pues, el espacio de reclamo que existe en la ciudad. En este sentido, el derecho contravencional es uno de los aspectos más centrales a considerar, puesto que se trata del tradicional instrumento de represión y reducción de ese espacio.

Debemos tener en cuenta que la ciudad tiene una corta vida de ente autónomo, o sea, que su población tiene poco más de quince años de experiencia federal, pues hasta entonces y desde 1880 se hallaba en situación de intervención federal permanente. A eso se agregaba una situación de absoluta limitación e inseguridad jurídica en cuanto a la libertad personal de sus habitantes, sometidos a una constante arbitrariedad policial.

Por cierto que la ciudad no alcanzó su condición de ente político autónomo en razón de reclamos de su población, sino en función de la coyuntura política que llevó a la reforma constitucional de 1994. Tampoco hubo una resistencia popular a la arbitrariedad policial que afectaba la seguridad de sus ciudadanos, sino que ésta se limitó incluso a un amplio sector de la opinión pública manipulada por comunicadores mediáticos y por algunos sectores del poder.

Las alternativas del poder contravencional de la ciudad merecen ser recordadas, para evitar futuros errores y para perfeccionar la situación vigente.

En la ciudad de Buenos Aires, desde el siglo XIX, el jefe de la policía fue legislador contravencional y también juez contravencional, o sea que tenía facultades que la Constitución Nacional prohíbe expresamente al Presidente de la República. Las funciones legislativas las perdió en 1956 y las judiciales en 1998.

Somos un país con considerable nivel de cultura jurídica. Sin embargo, hemos tolerado esa atrocidad constitucional sin pestañear. Por cierto que –como siempre– se han inventado explicaciones insólitas, como la del derecho penal administrativo, tomada de James Goldschmidt, ilustre catedrático alemán perseguido por judío y que murió en tierras rioplatenses, pero que sospecho que nunca se enteró del uso perverso de su teoría, por otra parte elaborada con base en la legislación del Imperio del káiser Guillermo II que, salvo que alguien demuestre lo contrario, no parece tener mucho en común con nuestra Constitución Nacional.

Tomás Jofré, el procesalista penal más destacado de su tiempo, autor del código procesal penal de San Luis –su provincia natal– y de la Provincia de Buenos Aires, hace noventa años afirmaba, en su famosa obra de conjunto, que en ningún país civilizado se legislaba en materia contravencional como en la ciudad de Buenos Aires.

¿Cómo perdió el jefe de policía la facultad de legislar? ¿Acaso por el clamor público contra semejante suma del poder? ¿Acaso porque los jueces la declararon inconstitucional? No. Fue como siempre. Las garantías son de todos los ciudadanos, pero mientras se violan las de los subalternos, nadie las reclama. Sólo cuando se toca a alguien del sector hegemónico se hacen efectivas.

En la primera presidencia del teniente general Perón, las Damas de Beneficencia hicieron una protesta pública cantando el Himno Nacional en la calle Florida y fueron detenidas y condenadas por tumulto por el jefe de policía e internadas en el Buen Pastor. Después de 1955, la emprendieron contra los edictos. Estaban a punto de ser declarados inconstitucionales cuando por decreto-ley 17.189/1956, ratificado por la ley 14.467 de 1958 (la llamada ley ómnibus), se los hizo ley de la Nación para salvar su vigencia. El jefe de policía siguió siendo juez contravencional, pero ya no podía legislar.

Si era una aberración que el jefe de policía legislase, no lo fue menos que el texto de esos edictos pasase a ser contenido de una ley nacional. En ningún país serio podría una ley punitiva tener semejante contenido, con disposiciones de derecho penal de autor, tipos de sospecha, anacrónicos, con prohibiciones absurdas o con habilitaciones de penas para hechos que no eran conductas, otros abiertamente ridículos (prohibición de banderas el 1° de Mayo, tarjeta firmada por el comisario prendida al pecho izquierdo para disfrazarse en carnaval, prohibición del juego de *padrone e sotto*).

Mientras tanto, el jefe de policía fue el juez que más sentencias dictó, superando a toda la magistratura penal del país: más de cien mil procedimientos contravencionales por año, en una población inferior a tres millones de habitantes. Realmente un record, expeditivo como ningún magistrado.

“Después de casi un siglo de discusiones, hace tiempo que se ha llegado a la feliz conclusión de que los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales se hallan globalizados, o sea, que ninguno de ambos órdenes puede existir y ser garantizado sin el otro”.

Pero el jefe de policía tenía mayores atribuciones que los jueces de la Nación, porque por reglamento incluido en el decreto-ley 17.189/56 también podía indultar. Era el funcionario monárquico perfecto. La separación de poderes regía para todos los funcionarios de la Constitución, pero no para este funcionario de la ley. Y la indiferencia de los legisladores nacionales y de los propios jueces nacionales que toleraron esta usurpación de sus funciones, permitió sostener esa vergüenza jurídica durante cuarenta y dos años más.

En 1996, se sancionó la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, con una serie de garantías en materia de seguridad y en especial en cuanto a la regulación de las contravenciones. Sus directivas generales se hallan en el artículo 13, en materia de seguridad legisla en los artículos 34 y 35, el inciso 2 del artículo 81 encomienda a la Legislatura la sanción de los códigos contravencional y de faltas. La cláusula 12 transitoria imponía a la primera Legislatura la sanción de un código contravencional y procesal contravencional y de faltas dentro de los tres meses de instalada, so pena de caducidad de toda la legislación contravencional vigente (los famosos edictos), como sana precaución ante el previsible embate del jefe de policía.

Cumpliendo ese mandato la Legislatura sancionó el Código Contravencional (llamado inexplicablemente *de* convivencia) en 1998. La reacción no se hizo esperar. Pese a que el código sancionaba varias conductas que antes eran atípicas, como la portación de “armas impropias”, la misma noche de su sanción, un alto funcionario del gobierno nacional –mostrando su extrema ignorancia en materia penal– trató de ridiculizarlo preguntando por qué no penaba la portación cuando las armas eran de propiedad del portador, ante el silencio complaciente de un notorio formador de opinión televisiva y de un destacado político en función de gobierno, ambos profesores universitarios de derecho.

El jefe de policía había dejado de ser juez y eso parecía terrible para algunos medios de comunicación social y en especial para el más connotado periodista televisivo del momento. El código establecía que los ebrios debían ser conducidos a hospitales y no a comisarías, lo que parecía intolerable a los mismos medios, como si el ebrio no estuviese sufriendo una intoxicación y su vida estuviese en peligro.

Pero el colmo era que el ejercicio de la prostitución individual ya no era contravención. Eso les parecía inadmisible. Por supuesto que nadie había derogado el Código Penal y seguían siendo delitos el lenocinio, la explotación de la prostitución ajena, la corrupción de menores, etcétera, pero eso lo ignoraban: el Código Contravencional, en línea con la más estricta posición abolicionista en vigencia desde hacía sesenta años en el país, era intolerable.

El gobierno de la Nación de aquella época aprovechaba la situación para denostar a las autoridades de la ciudad, en manos de opositores, especialmente a su Legislatura, en una abierta campaña de desprestigio en que no ahorraba mentira alguna.

Algunas prostitutas y travestis desordenaban la vía pública ante la indiferencia total de las autoridades policiales y con serios indicios de ser inducidos por éstas. Como si estos funcionarios no fuesen los encargados de reprimir la producción de ruidos molestos o como si la exhibición obscena no estuviese penada en el artículo 129

del Código Penal, permanecían impávidos contemplando desmanes. Los vecinos de las zonas afectadas protestaban y la respuesta policial era que el Código Contravencional había derogado el delito de exhibiciones obscenas y que no había norma que prohibiese los ruidos molestos.

Entre los vecinos justamente molestos por estos desmanes aparecían algunos sospechosamente repetidos ante todas las cámaras de televisión.

Después de algunos meses, la Legislatura de la ciudad, en una sesión cuyo debate es de lectura necesaria para comprender cómo se anunciaba la próxima agonía de una clase política que mostraba signos alarmantes de decadencia, reformó el Código Contravencional, introduciendo un esperpento legal sin precedentes: sancionó la "oferta y demanda de sexo en la vía pública".

Los edictos, por lo menos, exigían el "escándalo", y aunque nadie supiese qué era "escándalo" y el concepto fuese manejado arbitrariamente por el jefe de policía, por lo menos había un elemento que trataba de cerrar el tipo contravencional, pero la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires fue mucho más allá, pues no usó ningún elemento de esta naturaleza, metiéndose directamente con la privacidad de las personas en violación al artículo 19 de la Constitución Nacional.

Como era de esperar, poco y nada cambió en la realidad, salvo el restablecimiento de los cánones de recaudación autónoma policial, pero los medios dejaron de tratar en el tema.

No obstante, desde el gobierno de la propia ciudad, se insistía en sancionar la contravención de "merodeo". Se trata de un delito de sospecha. ¿Cuál era la norma violada en estos proyectos? Las normas se deducen de los tipos y si el tipo sanciona al que "merodea" en actitud sospechosa, como "merodeo" en el medio urbano no puede ser otra cosa que andar dando vueltas y eso no puede ser prohibido a nadie, lo prohibido es "hacerse sospechoso a la policía".

No se trata de detener e identificar, como medida de prevención, a quien resulte sospechoso, facultad que tiene la policía desde siempre, pudiendo detener hasta diez horas (la llamada *ley Lázara*), lo que es materia de otra discusión, sino directamente de penar al sospechoso como "autor de la conducta de hacerse sospechoso".

Tamaño dislate penal fue reiteradamente rechazado, lo que no obstó a que el propio gobierno de la Ciudad insistiese en él en tiempos del primer gobernador y a que algunos legisladores lo hagan hasta hoy, varios de ellos egresados de una Facultad de Derecho.

Ésta es la triste historia del orden contravencional de la "Reina del Plata". Algo se ha logrado: hay tribunales y jueces, el jefe de policía dejó de ser un funcionario monárquico. Pero no por ello la historia deja de ser triste. En definitiva, no fue porque lo quisieron los políticos ni los juristas y, lo que es peor, ni siquiera la opinión pública acompañó el proceso republicano de adecuación institucional. Es parte anecdótica de un proceso de creciente indiferencia por las instituciones republicanas y, por ende, por los derechos, que desembocó en la confiscación descarada de los depósitos bancarios y otras aberraciones.

Jhering apelaba a una metáfora recordando que los derechos se obtienen luchando, pero quienes los reciben los despilfarran como herederos irresponsables. Algo así sucedió: una sociedad que no supo ponerse de pie para reclamar por la garantía de su libertad y que llegó en un momento a condenar a quienes la defendieron, despilfarró derechos, hasta que se quedó sin sus ahorros y con varios cadáveres.

A medida que se restableció la normalidad en la sociedad argentina y que se retomaba un discreto rumbo económico, las fuerzas interesadas en desbaratar el renaciente Estado providente en pos de un Estado gendarme y policial no hallaron mejor flanco de ataque que los reclamos de seguridad, expresión que sólo hacía referencia a la criminalidad ordinaria y callejera.

Los medios masivos en manos de corporaciones desataron una campaña con centro en la ciudad de Buenos Aires, fabricando una víctima-héroe que mantuvo vigencia durante un considerable período, hasta su desprestigio público y olvido, pero en cuyo transcurso, con sólido apoyo de buena parte de la opinión ciudadana, logró interrumpir los trabajos de elaboración de un nuevo código penal, sancionar leyes aberrantes que terminaron de destrozar el viejo y respetable código vigente, introducir el peor caos legislativo en materia penal de toda nuestra historia patria y mostrar la pobreza de la clase política paralizada entre el oportunismo y el miedo.

No faltaron sectores políticos haciéndose eco de las campañas de ley y orden y las políticas de segurismo que ponen en agenda los medios masivos de comunicación, propagando y difundiendo el miedo colectivo y reclamando el restablecimiento de algunos viejos edictos remozados a la época, o sea, que piden volver a una legislación propia de la colonia y darle un rol protágonico en la vida de la ciudad a las fuerzas policiales para que afronten todos los conflictos imaginables que pudieran suscitarse. Aprovechan para esto los distintos reclamos y crisis sociales que atraviesa la ciudad por sus deficiencias en materia de políticas sociales, cuando no instigan a provocar desmanes.

En efecto: la violencia criminal aumenta con las crisis. El desempleo genera frustración, imposibilita la inserción laboral y estudiantil, deteriora todas las relaciones incluyendo la familiar, potencia todos los conflictos sociales, desbarata la cultura del trabajo y del esfuerzo y determina los peores errores de conducta. Lo señala la experiencia mundial y algo similar podría plantearse ante las crisis habitacionales y la desinversión en salud y educación públicas.

"(...) la violencia criminal aumenta con las crisis. El desempleo genera frustración, imposibilita la inserción laboral y estudiantil, deteriora todas las relaciones incluyendo la familiar, potencia todos los conflictos sociales, desbarata la cultura del trabajo y del esfuerzo y determina los peores errores de conducta. Lo señala la experiencia mundial y algo similar podría plantearse ante las crisis habitacionales y la desinversión en salud y educación públicas".

Como si esto fuese poco, tenemos un mercado negro de armas de fuego jamás visto. El precio de un arma de tenencia ilícita ha caído verticalmente.

En proporción inversa ha subido la seguridad privada, o sea que el servicio de seguridad parece seguir el camino de los restantes en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar que provenía de los años 40 y 50, y que se revirtió en el irresponsable despilfarro del capital estatal de la última década del siglo pasado. La seguridad privatizada opera como cualquier servicio que sigue el mismo camino, quien pueda pagarlo lo tendrá y quien no pueda tendrá un servicio estatal deteriorado, aunque el privado lo ofrezcan los mismos funcionarios retirados del estatal.

Periódicamente, vuelven las iniciativas que tienden a restablecer los viejos cánones de recaudación autónoma y pretenden el restablecimiento de los edictos o algo parecido.

¿Cómo puede creerse que para prevenir los secuestros sea necesario volver a los edictos? ¿Cómo puede explicarse que los homicidios por robo se prevengan con el jefe de policía juzgando a prostitutas y ebrios? ¿Cómo se entiende que con el "segundo hache" de triste memoria se reprima la portación ilegal de armas o la tenencia de armas de guerra? ¿Podemos creer que con los mil tráficos prohibidos y sus rentas varias veces millonaria el delito pueda prevenirse con el *mangiamiento* de Fray Mocho de comienzos del siglo XX?

Es demasiado absurdo. Ninguna persona cercana a la problemática y con algún conocimiento técnico en la materia puede creer en estas ridiculeces. Es claro que quien lo haga estará hablando de otra cosa, de la que casi no se habla y de la que es indispensable hablar.

Hay países que no tienen Fuerzas Armadas; otros que son dictaduras y totalitarismos, que no tienen Congreso ni Poder Judicial, pero ningún país carece de policía, pues hoy es una institución absolutamente necesaria en todo el planeta. Luego, es necesario pensar la policía, especialmente en un marco democrático y republicano. Es necesario perfeccionarla y cuidarla, lo que parece que durante mucho más de un siglo no han sabido hacer nuestros políticos (y aún menos nuestros dictadores, por supuesto).

Las condiciones laborales de los policías no se discuten como las de los restantes servidores públicos. No tienen derecho de sindicalización. No discuten horizontalmente sus condiciones de trabajo. De ese modo es casi imposible crear conciencia profesional. Corren los mayores riesgos, sin derecho a discutir nada y menos a hablar públicamente, sólo hablan las cúpulas. Padecen bajos salarios y nunca se investigaron sus enfermedades profesionales ni se contemplaron los riesgos para su salud mental. La población mantiene una actitud ambivalente, pues por un lado les reclama presencia y por otro los margina y les desconfía, cuando no les destina sus peores prejuicios.

Durante más de un siglo y ni siquiera después de la tristísima experiencia de la dictadura masacradora, nuestros políticos no han sido capaces de repensar la policía, de pasar de la policía borbónica militarizada a la policía comunitaria, de jerarquizar la función y la profesión, de cuidar el salario y la formación, y de preservar la vida y la salud y las condiciones de trabajo de su personal.

Han asistido impertérritos a más de mil ejecuciones sin proceso protagonizadas tanto por la policía de la ciudad como de la Provincia de Buenos Aires en los primeros años de restablecimiento de la vida constitucional, llevadas a cabo por personal entrenado en los vicios que la dictadura

condicionó en la institución y que alucinaba una nueva guerra publicitada impúdicamente por los medios televisivos de su tiempo.

Las lamentables consecuencias de dos presidentes empujados por la producción de muertes policiales no bastaron para poner de manifiesto los peligros políticos de una carencia de política policial. La prudencia política que siempre deberá reconocerse al presidente Kirchner evitó males mayores y nuevas ejecuciones sin proceso, al amparo de los más graves defectos de técnica con la pretensión de utilizar armas de fuego para controlar desórdenes.

Los acontecimientos de fines del año 2010 mostraron una vez más los grandes riesgos de las policías autonomizadas para la vida democrática del país y, al mismo tiempo, su ineficacia preventiva en su función específica.

Creemos que ha llegado el momento de hablar de todo esto y la reciente creación del Ministerio de Seguridad en el ámbito nacional abre una esperanza. Esperamos que este efecto se propague por el país entero y llegue a la ciudad para poder contar por primera vez en nuestra historia con una policía territorial comunitaria, de cercanía, próxima a la conflictividad, que prevenga y derive conflictos, sin tener que llevar adelante otras tareas que no le son propias, ni que se transforme únicamente en una fuerza de ocupación territorial, como también que en el orden federal dispongamos de una policía realmente idónea para la prevención de las grandes amenazas que modernamente cunden por el mundo. Por otro lado, que sean los legisladores los que cumplan con la función de legislar al margen de agendas marcadas por las corporaciones mediáticas y que sean los jueces los que juzguen conductas contando como auxiliar con una policía judicial de investigación específica, sin estar amenazados por campañas de linchamiento publicitario.

Es inútil hablar de derechos sociales en serio sin tener asegurado el espacio de reclamo y protesta adecuada y civilizada. Nuestra libertad es tan preciada como nuestra salud, que, por cierto, no la dejamos en manos de improvisadores.

Derecho a la ciudad y justicia social
Una ciudad para todas y para todos

Ana Casal
Máster en Análisis de la Opinión Pública (USM),
Subsecretaria de Planificación Estratégica
del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación,
integra el Cuerpo de Administradores Gubernamentales
de la Jefatura de Gabinete de Ministros

Plantear una ciudad para todas y todos puede parecer hoy una consigna obvia. Sin embargo, no lo es.

A la pregunta sobre para quién es esta ciudad, algunos responden que es para pocos, para algunos elegidos, para aquellos que merecen habitarla. En este punto podemos citar las palabras de Guillermo del Cioppo, último intendente de la dictadura en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que, hacia 1980, cuando era titular de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), expresaba esta postura –que hoy pocos se animarían a declarar públicamente de forma tan elocuente–.

"(...) vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente"[1].

Una ciudad exclusiva para los mejores, que no es más que la afirmación que sintetiza el modelo de una ciudad excluyente: sólo para dueños. Los que no tienen propiedades –los desposeídos, los desheredados– no tienen derecho a habitarla. O, en los hechos, tienen casi su propia ciudad, una ciudad de pobres creciendo al margen de una ciudad de ricos.

Esta exclusión territorial, propia de la gestión neoliberal de las ciudades, es un síntoma de la exclusión social. La fragmentación social se manifiesta en la propia superficie del tejido urbano, no es algo que haya que ir a investigar en las profundidades. Se retraduce en la forma de territorios de exclusión, que son considerados como un cuerpo extraño, y que aparecen interrumpiendo la lógica mercantil de la ciudad oficial, lógica que resulta también en la privatización del espacio público.

[1] Revista *Competencia*, N° 191, Buenos Aires, marzo, 1980.

Siguiendo a Bourdieu[2], estos espacios se caracterizan esencialmente por una ausencia: la del Estado. De hecho, si vemos un mapa de la infraestructura social y de servicios públicos de la ciudad de Buenos Aires, constatamos que allí donde las redes –de agua, de electricidad, cloacales, de transporte– se cortan, donde existe riesgo ambiental, donde encontramos la deserción/desertificación estatal, es donde podemos detectar la concentración geográfica de la pobreza. No se trata entonces de una segregación invisible. Por el contrario, este modelo espacializa la segregación socioeconómica haciéndola visible y aislando a los habitantes en barrios destituidos de los mínimos derechos, "las zonas de no derecho"[3].

Corresponde aclarar que a lo largo del artículo me refiero especialmente a la ausencia del Estado local, ya que en los últimos años se registran esfuerzos del Gobierno Nacional en distintas villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires. Cabe distinguir el interesante y logrado despliegue territorial de los Centros de Acceso a la Justicia, una política activa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación –casi la única institución estatal presente en distintas villas de la ciudad– y el esfuerzo creciente de numerosos programas nacionales –especialmente del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social– por acercarse a estos ciudadanos, utilizando para ello diferentes estrategias. Asimismo, la política interministerial Ciudadanía e Inclusión llevada adelante en 2010 y de la que participaron ocho ministerios nacionales en el marco del Consejo Coordinador de Políticas Sociales es una manifestación de la preocupación del Estado Nacional por estos territorios.

La ciudad del sueño neoliberal es una ciudad que resulta en territorios sobreprotegidos a espaldas de territorios abandonados. Un territorio partido en vez de compartido. Una ciudad fragmentada, una ciudad rota, metáfora geográfica de la fractura social que aísla a grandes sectores de la población, debilita su participación política y le impide su acceso a derechos básicos. El norte y el sur como cristalizaciones de esta división. Una falta de cohesión territorial y social que margina y aísla, impidiendo la convivencia y el diálogo entre los diferentes, quienes se desconfían mutuamente.

Esta tendencia a generar espacios sin mezcla social alguna implica una política simultánea de bipartición y homogeneización, que va empobreciendo cultural y socialmente a la ciudad. Es interesante marcar en este punto que se trata de homogeneizar y no de igualar. Por el contrario, este proceso de anulación del diferente –al que se excluye y teme– y de la diversidad que este aporta, potencia aún más las desigualdades existentes. A su vez, lo que es visto como homogéneo desde afuera, oculta, en el caso de las zonas relegadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una enorme heterogeneidad interna, fruto de la numerosa población inmigrante de diversos orígenes que las conforma. Podríamos decir, sí, que esta población es "homogénea en la desposesión"[4].

[2] Bourdieu, Pierre, "Efectos de lugar". En: *La Miseria del Mundo.* Akal, Barcelona, 1999.
[3] Wacquant, Loic, *Los condenados de la ciudad.* Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2007.
[4] Bourdieu, Pierre, "Efectos de lugar". En: *La Miseria del Mundo,* Barcelona, Akal, 1999.

La desigualdad territorial genera, en consecuencia, mayores desigualdades sociales. Desigualdades en el acceso a la salud, al trabajo, a la justicia, a los servicios públicos. A su vez, la estigmatización territorial, la "mancha territorial"[5] se suma a otro tipo de discriminaciones que sufren los habitantes de estos espacios abandonados por el Estado y por la sociedad, quebrantando aún más la confianza interpersonal y la solidaridad y reforzando las desigualdades.

Este círculo vicioso se ve de forma paradigmática en el fenómeno de la segregación escolar en la ciudad de Buenos Aires. La escuela pública, que debería ser un integrador y un movilizador social, reproduce de manera dramática la segregación territorial. La inscripción en la escuela de acuerdo al lugar de residencia crea escuelas "exclusivas" para pobres y genera consiguientemente su estigmatización, reproduciendo la estigmatización territorial imperante y amplificándola.

El derecho a la ciudad surge como una respuesta política a estas desigualdades crecientes, y postula que todas y todos tenemos derecho a la ciudad y esto significa que la ciudad es un espacio de construcción colectiva que nos pertenece. El derecho a la ciudad es un concepto multidimensional, articulador local de todos los derechos constitucionales y, a la vez, un movilizador social y objeto de la acción gubernamental a nivel de los espacios urbanos.

Este concepto ha tenido un desarrollo complejo: desde su acuñamiento por Henri Lefèbvre en 1968, las contribuciones de las organizaciones sociales latinoamericanas de los 80, principalmente Brasil y Colombia, los desarrollos de David Harvey, las agendas generadas por las Conferencias Globales de las Naciones Unidas de la década del 90 –Agenda 21: Medio Ambiente, Río de Janeiro, 1992 y Agenda Hábitat: Hábitat II, Estambul, 1996– y ya en este siglo los foros globales –en especial el Foro Social Mundial que dio como resultado la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, entre otros aportes importantes.

De forma un tanto tajante pero útil, podemos sintetizar el derecho a la ciudad en dos afirmaciones básicas: es el derecho a no ser excluido y también es el derecho a vivir dignamente sin discriminación alguna, independientemente del género, la edad, la colectividad a la que se pertenezca o de cuestiones sociales, económicas,

"La desigualdad territorial genera, en consecuencia, mayores desigualdades sociales. Desigualdades en el acceso a la salud, al trabajo, a la justicia, a los servicios públicos. A su vez, la estigmatización territorial, la "mancha territorial"[5] se suma a otro tipo de discriminaciones que sufren los habitantes de estos espacios abandonados por el Estado y por la sociedad, quebrantando aún más la confianza interpersonal y la solidaridad y reforzando las desigualdades".

[5] Wacquant, Loïc, "El cuerpo, el gueto y el Estado penal". En: *Apuntes de Investigación del CECYP*: *Oficios y Prácticas,* N° 16, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007.

educativas, culturales o cualquier otra. Atender este derecho supone que al modelo de exclusión debemos contraponer un modelo inclusivo, de integración social y territorial que ofrezca igualdad de oportunidades para el disfrute de los bienes, servicios, recursos y riquezas que ofrecen las ciudades, posibilitando así el ejercicio real de los derechos. Para decirlo en una frase: el derecho a la ciudad es la territorialización de los derechos.

Se le quita así al crecimiento económico de las ciudades ese papel protagónico, casi único factor al que atender, en el desarrollo de las ciudades. En palabras del Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, 2001) es necesario transformar el rol de las ciudades para que estas actúen no sólo como motores del crecimiento económico sino también como agentes de la justicia social. "Crecimiento con inclusión", sería la síntesis en la Argentina de hoy.

Así, para evitar la fractura social y territorial de las ciudades es necesario recurrir a la justicia social. Este es un concepto inscripto en la historia profunda de las luchas populares argentinas, así como en su práctica jurídica y política. Presente en la Constitución de 1949, se convierte en la clave de una visión popular de la sociedad y el derecho.

La función social de la propiedad, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, la ampliación de los derechos políticos, la promoción de los derechos sociales, el protagonismo de la solidaridad, el fortalecimiento de la igualdad en términos sustanciales, son todas concreciones y derivaciones de la justicia social.

En tal sentido, la justicia social es básicamente justicia redistributiva. Una fórmula muy simple de expresar y compleja de materializar: dar más a los que menos tienen. Se trata de ir más allá de las libertades formales a fin de concretizar una libertad real: que todas y todos podamos ejercer, en los hechos, las libertades que hasta entonces sólo eran objeto de una declaración nominal.

En las construcciones jurídicas internacionales sobre el derecho a la ciudad, la justicia social está presente como uno de sus principios fundamentales. Así lo establece el preámbulo de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005): "Frente a esta realidad las entidades de la sociedad civil reunidas desde el 1º Foro Social Mundial 2001, discutieron y asumieron el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social".

Lo que es fundamental es que ésta no se queda en el plano de las declaraciones de valores, porque para salir de esta lógica social y espacial estigmatizante es necesario que la justicia social –definida como la defensa irrenunciable de la dignidad de las personas– opere como una guía hacia la igualdad.

Para ello, ya la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad prevé que los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de distribución de los recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no-discriminación. A ello se agrega, además, que las ciudades deben eliminar los obstáculos de orden político, económico, social y cultural que limiten la libertad, equidad e igualdad de los y las habitantes e impidan el pleno desarrollo de la persona humana y su efectiva participación política, económica, social y cultural en la ciudad, utilizando para ello políticas de afirmación positiva de estos grupos.

El derecho a la ciudad es inseparable de este concepto de justicia social, ya que obliga al Estado a desarrollar políticas activas y deliberadas –obligaciones de hacer– para la eliminación de desigualdades sociales y territoriales y de los estigmas sobreañadidos a éstas. En definitiva: el logro de la cohesión social y de la cohesión territorial, entendida esta última como el equilibrio entre las diversas partes de un territorio.

Es necesario hacer notar que, aunque se ha postulado que la separación espacial entre pobres y ricos se ha dado de forma espontánea como consecuencia de la interrelación de varios factores[6], sostengo que esta dinámica nada tiene de espontánea, sino que responde, como lo he postulado al comienzo del artículo, a un modelo de gestión particular –lo que es otra forma de decir– a una política: la neoliberal, más allá de que no haya habido una acción gubernamental explícita en este sentido. Es una consecuencia –incluso una consecuencia buscada– de esas políticas. Además, la ausencia del Estado en estas zonas responde a una política gubernamental,

[6] Santos, Milton, *Ensayos sobre la urbanización latinoamericana.* Hucitec, San Pablo, 1982.

“Garantizar la igualdad implica, necesariamente, desplegar una política de discriminación positiva de territorios y grupos. Esto requiere también operar sobre el plano urbanístico y modificar las formas de planificar y gestionar las ciudades”.

un “no hacer” totalmente deliberado. Siguiendo a Waquant[7]: el Estado es una “institución generadora y no sólo curativa de los problemas de los cuales los barrios de relegación son a la vez el receptáculo, el crisol y el emblema”. La idea de espontaneidad conlleva una imagen que naturaliza un fenómeno que nada tiene de natural.

De la misma forma, cabe señalar que a pesar de que en este artículo se sostiene que estos territorios abandonados son una metáfora de la exclusión, de esto no se concluye que para tratar la exclusión social alcance con abordar la cuestión territorial, como lo advierte Robert Castel[8]. Hace falta atender principalmente la demanda de ciudadanía que expresan los habitantes de estos barrios.

Este compromiso con la igualdad, con la justicia social, en el ámbito de la ciudad supone que el Estado despliegue medidas destinadas a compensar las desventajas sociales, económicas, culturales, políticas, que afectan a determinados grupos y a evitar la discriminación directa o indirecta de la que son víctimas. Garantizar la igualdad implica, necesariamente, desplegar una política de discriminación positiva de territorios y grupos. Esto requiere también operar sobre el plano urbanístico y modificar las formas de planificar y gestionar las ciudades.

Es necesario planificar el desarrollo de la ciudad a partir del diálogo y la movilización social con el objeto de proteger e implementar el derecho a la ciudad de forma integrada, participativa y consensuada. Una planificación estratégica cabal, donde no se trata solamente de tener en cuenta a los “socios mayoritarios” de la ciudad, sino de hacer valer todas las voces, y, en especial, las de aquellos que menos oportunidades tienen de ser escuchados.

Pero lo importante no es la implementación de una determinada metodología –aunque encontrar la metodología que se corresponda con nuestro objetivo y lo refuerce es fundamental–. Tampoco es crucial la obtención de un plan maestro –aunque claro que es necesario formular nuestra guía–. Lo decía Juan Domingo Perón al presentar, en octubre de 1946, el Primer Plan Quinquenal en la Cámara de Diputados: “Todo plan tiene un

[7] Wacquant, Loic, *Los condenados de la ciudad*. Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2007.
[8] Castel, Robert, *Las metamorfosis de la cuestión social*. Paidós, Buenos Aires, 1997.

“(...) es imposible evaluar ninguna gestión si no pensamos en la política, en los valores, en el modelo de sociedad que la origina y fundamenta. No hay gestión sin política”.

contenido formal y frío: inerte. La parte vívida es su ideología, sin la cual la ejecución será también fría. Un buen plan sin contenido ideológico, puede ser como un hombre sin alma; en el mejor de los casos, sólo un hermoso cadáver”.

Asimismo, no puedo dejar de decir que es imposible evaluar ninguna gestión si no pensamos en la política, en los valores, en el modelo de sociedad que la origina y fundamenta. No hay gestión sin política. Después, claro, esa gestión puede ser eficaz o no para conseguir los resultados que se propone o los alcanzará en mayor o menor medida, quien gobierne será más o menos inútil.

En síntesis, el desarrollo de las ciudades no es un problema técnico para el que basta encontrar soluciones técnicas modernas y eficientes. De lo que hablamos es de confrontar modelos: el de la exclusión –ciudad dual– contra el de la inclusión –ciudad integrada–. Dicho de otro modo: el derecho a la ciudad para todas y todos, sin condicionamiento alguno, o el derecho para algunos, en función de la capacidad de pago a fin de maximizar la eficiencia económica. Para decirlo claramente: primero es la política.

El derecho a la ciudad es, al fin y al cabo, la realización en el espacio urbano del conjunto de los derechos de las personas, la realización de su ciudadanía. Ciudadanía entendida como el “derecho a tener derechos”[9]. En este sentido, es sugerente el concepto de vivir bien recientemente instituido en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia y que encuentra su equivalente en el caso de la Constitución de Ecuador, donde se le denomina buen vivir.

Este concepto, que expresa valores y principios indígenas, es un modelo político en realidad muy similar al de justicia social. En el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 de la República del Ecuador se establece claramente:

“El Modelo del Buen Vivir se construye en base a los principios que rigen el Modelo de Justicia Social tal como lo conocemos”. El esfuerzo de la justicia social es imprescindible para que todas y todos podamos disfrutar el buen vivir. No se trata de vivir mejor sino de vivir bien.

Por supuesto, de vivir bien nuestra ciudad.

[9] Cruz, Manuel y Birulés, Fina (comps.), *En torno a Hannah Arendt.* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

El derecho a la ciudad[1]

Horacio González
Sociólogo,
Director de la Biblioteca Nacional

Se escucha en diversos ambientes el pensamiento de "recuperar la ciudad". De la ciudad de Buenos Aires se trata. De la huraña, la enigmática, la conjetural ciudad de los porteños. La ciudad que alguien gobierna pero que nadie tiene. ¿Pero se conoce la ciudad? Desde hace muchos años, suelen señalarse las diferencias sociales entre Norte y Sur, según el corte de la Avenida Rivadavia. En los últimos tiempos, se criticó el cercamiento clasista al que era sometida, al dificultarse los servicios médicos a los habitantes del conurbano. Mientras tanto, crecía la radicación de inmigrantes en nuevas localizaciones y las villas miseria se convertían en ámbitos de especulación inmobiliaria reflejando al capitalismo urbano realmente existente. Si por un lado se construía el MALBA y el *entrepreneur* Alan Faena se ubicaba en el atolón de Puerto Madero, por otro se acentuaban los procesos laborales de servilismo, siniestros vasallajes cercanos a la mano de obra esclava.

Palermo Hollywood y Koreatown; Rosedal y Parque Indoamericano. Toda ciudad vive de sus polaridades. Si no se las ve con lucidez crítica, son temas para las guías turísticas. De lo contrario, deben ser la forma directa de visualizar las luchas sociales a través de los símbolos cívicos y las señales ideológicas del equipamiento urbano. En los nuevos inmigrantes, late un sentimiento de utopía. En los antiguos habitantes, en general, de miedo. La vida política de una ciudad tiene dos alas: una utopía de justicia urbana; otra, de recelo por lo extraño. Si triunfa este último, y por momentos parece estar triunfando, adiós Buenos Aires como ciudad abierta, como ciudad cardinal de una nación de relaciones sociales igualitarias.

[1] Este artículo fue publicado por primera vez en el diario *Página 12*, el 31 de enero de 2011.

“(...) una ciudad es una obra de la imaginación colectiva, no un producto inmediato de los modos reproductivos del capital en su necesidad de mano de obra”.

Una gran ciudad es una utopía y también lo que puede agrietar la vida de los utopistas, lanzándolos a la subsistencia mañosa.

Las tesis del urbanismo crítico de los años 60 insistieron en que la ciudad era un medio de reproducción colectivo de la fuerza laboral, y que eso la caracterizaba por entero. Manuel Castells, uno de los promotores de esa idea, acabó descartándola al comprender que una ciudad es una obra de la imaginación colectiva, no un producto inmediato de los modos reproductivos del capital en su necesidad de mano de obra. Por ejemplo, Pueblo Liebig, ciudad entrerriana a orillas del río Uruguay, podía haberse considerado una ciudad de esa índole, girando toda su actividad en torno del frigorífico. Pero, en realidad, toda ciudad comienza su vida efectiva cuando se desprende de esa servidumbre respecto de un sistema productivo excluyente, que convertiría sus formas de comercio, circulación cultural, vivienda, salud, educación, etc., en superestructuras de consumo alrededor de su producción centralizada. El frigorífico ya no está y Pueblo Liebig subsiste como enclave turístico, un tanto fantasmal. La nostalgia, el humor triste, llevó a erigir allí el monumento al *corned beef*.

Pero, sin embargo, y sin que lo perciba, a pesar de sus milongas y sus plazas Cortázar, Buenos Aires es una simbólica ciudad-fábrica. Constituida por una plusvalía que se mide también en materia de tiempo laboral, como lo evidencian las horas pico del subterráneo, las estaciones Constitución, Once o Retiro con sus conocidas imposibilidades. Nombradas éstas de acuerdo con su grado de espesura y dramatismo, según el monto de obstáculo que oponen a los que circulan. Plusvalía temporal que pagan los trabajadores. El Obelisco es un hecho económico comunicacional (además de todo lo que se ha escrito sobre él, atinado o desatinado), porque significa “aquí está el centro”. Voluntad de conquista que sacude al conurbano y a todas las demás regiones con un dictamen de anexión y preponderancia. Una ciudad-fábrica entendida como metrópolis central cree tener derecho a elaborar reclusiones de espacio y tiempo. Y junto a ello, a definir quiénes van a ser sus subalimentados, sus excluidos, sus masacrados. Lo que se reproduce es la sustracción del tiempo del habitar. Se imponen celdillas existenciales, como todo encuestador sabe muy bien. El habitar se torna sucedáneo de un hecho de consumo. Se

puede saber cómo piensa la ciudad según dónde se vive, cuáles son los equipamientos domiciliarios.

El macrismo quiso desactivar a Buenos Aires convirtiéndola en sumas individuales de consumos de mercado; la piensa como si fuera el resultado de un frigorífico extinguido que estaba en su centro y por suerte dejó de funcionar, abandonando pellejos vacíos, aunque persisten funcionamientos serviles respecto de un centro de captura. Ciudad ya no laboral, sino una colmena oscura de habitantes atrincherados. Abandonó la idea, ingenua pero atendible, de la ciudad como centro cívico democrático y la confiscó con abstractos diseños comunicacionales, tal como una reciente publicidad hace con la ciudad de Claromecó. Gracioso es. El problema es que se piense así en el ejercicio de la política. El macrismo, no obstante, quiso mimetizarse con todo lo anterior: en un aspecto, hasta remedó al "progresismo cultural", en otro, a las policías científico-represivas y a sus servicios de información. Hizo un gobierno de facsímil y repetición: punteros importados del peronismo, simulacros de timbreos barriales, diálogos imaginarios con vecinos, previamente escritos en el gabinete de asesores. En general, deshistorización de la ciudad. En vez de memoria, *design*. En vez de justicia urbana y equipamientos públicos, atomización ciudadana. La trágica memoria de Cromañón tuvo una resolución de derecha, y la ciudad todavía debe otra reparación germinadora de vida a sus jóvenes sacrificados.

La ciudad macrista se parece a esas recorridas con fantasmales ómnibus turísticos que dicen *city of books*, a las bicisendas que cercenaron calles sin entender que se necesita una "voluntad maoísta" para crear masivos ciudadanos ciclistas. Ellos vendrán, sin duda, pero su modelo de ciudad amigable es ahora una ciudad hosca, desnutrida, quizás a la espera de órdenes invisibles para salir de cacerolas. Coactiva, encerrada, con su flotilla de taxis a toda hora expandiendo una única conversación-mercancía, que gira en torno de la expectativa ansiosa de un *putsch*. Tal como Martínez Estrada lo percibió, mirando los picnics en los parques de los años 30, aparentemente inocentes. O como Oscar Masotta lo imaginó en 1955, al escuchar en un cine de Flores los aplausos a ciertas escenas alusivas de *Nido de ratas*, con Karl Malden y Marlon Brando. Vaticinó: "Va a caer Perón".

Sin saber que la ciudad habla y gime con rencor mientras no deja de pensarse como una utopía, es difícil tomarla como motivo de debate, incluso electoral. Vivimos uno de esos momentos y, más allá de la forma que adquiera la confrontación, será esencial decir que hay que reconstruir el derecho a la ciudad, tal como los urbanistas de las izquierdas sociales lo proclamaron ya hace mucho tiempo. Henri Lefèbvre, bajo ese concepto, pensó ciudades como valor de uso, no como abstracciones publicitarias, capaces de desplegar nuevas políticas espaciales y de tiempo urbano liberado, creador. Este rango de utopismo es necesario ahora, porque es el que desentraña el sentido de las ciudades en el acto de construir viviendas, de plantear nuevas políticas de tierras, sanear sus ríos, reformar las policías, imaginar renovados servicios judiciales, urbanizar sus villas miseria sin plagiar éstas a las metrópolis gigantescas en un juego de espejos invertidos, estimular sus vanguardias culturales, recuperar sus viejos cines, volver atrás de la desmoralización urbana que proponen los *shoppings centres* para imaginar nuevas ferias modernas, desafío para diseñadores arquitectónicos de un nuevo linaje urbanístico. Y principalmente, la hipótesis de seguridad democrática que debe ser adoptada, haciéndola depender de una antropología de urbanización democrática, de una gran transformación en las artes y oficios en el sujeto urbano y suburbano.

Recomponer Buenos Aires es una empresa equivalente a una refundación material, moral,

“Hay que ir hacia el sur, el oeste y el norte de la Región Metropolitana, hacia todo el cuadrante de las aguas y los vientos, hacia el Río de la Plata, con nuevas hipótesis habitacionales y de socialización de las tecnologías del vivir intervinculante”.

artística e intelectual. En toda gran metrópolis hay ciencias ocultas, clandestinidad y secreto. Estas evidencias no deben alcanzar su punto de fusión con la producción capitalista de la ilegalidad, que ya son formas de dominio fuertemente alienadas que afectan la ciudad abierta. La hipótesis de “inclusión social” es generosa, pero debe ser acompañada del proyecto de cambiar también la ciudad –en el sentido de su cultura democrática y social–, en la que simultáneamente nuevos habitantes de pleno derecho se incluyan. La ciudad es una máquina incesante donde millones de acciones humanas se interrogan a sí mismas, por eso, no debe quedar en manos de poderes que hagan de ese universo genérico un poder abstracto, un logotipo disciplinario. Las grandes tecnologías contemporáneas son manifestación de una urbe viva, no ésta de aquéllas.

Las colosales obras de ingeniería, la acción de una tuneladora o de grandes grúas deben ser decisiones políticas democráticas y no manifestación de un poder técnico que desconecte para siempre la urbe de las lluvias o de la naturaleza. Los grandes puentes son la historia de la ciudad. El pavimento no es ocultación del suelo sino dialéctica cultural de la existencia urbana. El conurbano debe ser repensado en el sentido del urbanismo crítico, de nuevas vías de comunicación no radiales, de la justicia social y un mundo laboral-existencial volcado a un juego centro-periferia, intercambiable y sin subordinaciones, realmente emancipado. Hay que refundar también las ciudades periféricas del viejo conurbano, expandir fundaciones laterales, recrear sus aparatos educativos mediante una gran reforma pedagógica que realce las formas de vida suburbanas a la luz de nuevos descubrimientos culturales universalistas. Hay que ir hacia el sur, el oeste y el norte de la Región Metropolitana, hacia todo el cuadrante de las aguas y los vientos, hacia el Río de la Plata, con nuevas hipótesis habitacionales y de socialización de las tecnologías del vivir intervinculante.

Para replantear Buenos Aires, es posible convocar a una vasta familia de arquitectos e ingenieros; demógrafos, sanitaristas y antropólogos; críticos literarios, técnicos, sociólogos, psicólogos y novelistas; cineastas, políticos e informáticos de nuevas estirpes, las profesiones de la construcción y la imaginación, ésas y otras, que están destinadas a repensar las ciudades por el trabajo, el arte y la política. Existe el saber de los que trabajaron y trabajan con la materia viva popular y los símbolos literarios de vanguardia, los que ya se empeñaron y se siguen empeñando en la tarea, como los arquitectos Bereterbide, Marcos Winograd, Juan Molina y Vedia. En esas filas, trabajaron y trabajan también los que se ocuparon de escribir la ciudad, como Roberto Arlt, Borges, Scalabrini Ortiz, David Viñas. Es en esta época, no otra, donde esto, además de poder ser discutido, se preste al sentimiento de que es posible otro habitar y otro convivir en la ciudad de Buenos Aires.

Políticas con perspectiva de derechos

Desarrollo social y derecho a la ciudad

Patricia Peirano y Juan Carlos Nadalich
Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales,
Presidencia de la Nación

"(…) Esta nueva Argentina que construimos y seguiremos construyendo entre todos es posible porque estamos aprendiendo a miramos entre nosotros para superar problemas que parecían insalvables. Podemos tener diversidad de opiniones y de miradas, pero el campo nacional y popular vuelve a estar unido tras un proyecto de país en el que nos reconocemos en solidaridad. Bienvenido el 'viento de cola' si somos capaces de generar una corriente de pensamiento, de acción y de organización social orientada a un destino común. Así cancelaremos el individualismo que nos hizo dependientes. Así podremos seguir el camino de la auténtica liberación personal y colectiva".

Dra. Alicia Kirchner
"No es viento de cola", publicado por *Usina de Medios*, 14 de septiembre de 2010

Hablar de desarrollo social es hablar de una política integral y colectiva que coloca en el centro a la persona, su familia y la comunidad desde una perspectiva de ejercicio de derechos y responsabilidades, siendo las ciudades el sustento material y simbólico de problemas y oportunidades sociales.

Trabajar en pos del desarrollo social es un proceso lento que debe construirse entre todos. Por lo tanto, primero tuvimos que reconstruirnos desde las cenizas y reparar los efectos nefastos que produjeron las políticas implementadas en las últimas décadas. Es decir, como sociedad tuvimos que encontrar un destino común en la construcción de un país que nos incluya a todos y no a unos pocos privilegiados.

La concepción neoliberal instrumentó políticas sociales focalizadas que, a pesar de definirse como "compensatorias, reparadoras y contenedoras de los desajustes momentáneos del mercado", produjeron efectos sociales devastadores: nos hicieron creer que este país era inviable; que sus hombres y mujeres también lo eran; que, bíblicamente, pobres hubo siempre y que ese sino trágico, absolutamente inevitable, tenía que ver con el fin de la historia.

Aquí, cabría una pregunta: ¿Sobre qué concepto de desarrollo se sustentaban estas políticas cuando no compensaron y sí profundizaron la precariedad de muchas familias por la situación de ajuste que el modelo reproducía?

El pensamiento neoliberal alcanzó tal grado de hegemonía en lo económico, político, social y cultural que, a modo de profecía autocumplida, atravesó a la mayoría de la sociedad, que creyó como verdad inexorable que "el sálvese quien pueda de la lógica del mercado" era la única solución. En el axioma "achicar el Estado es agrandar la Nación", claramente quedaba reflejado que el individualismo era más fuerte que la solidaridad del conjunto.

Es así que se naturalizaron la pobreza, el desempleo y la exclusión; y, por ende, la sociedad quedó dividida entre los que podían o no sobrevivir bajo las reglas del mercado. Para los primeros, todas las bondades del modelo. Para los otros, el abandono, la desnutrición, el abuso, la explotación, la violencia… y sólo algunas prestaciones básicas que los sostenían como meros objetos receptores de recursos.

"Las ciudades", como procesos de relaciones e intercambio sociales no quedaron ajenas a esta fragmentación y desintegración. La brutal inequidad también se reflejó en la apropiación y delimitación de los espacios como bienes privados y de acceso restringido versus los espacios públicos como un "no lugar de nadie". El ritmo especulativo de los negocios y las urgencias comerciales y financieras produjeron efectos de "balcanización espacial", con pérdida de ciudadanía y de derechos básicos, y el retroceso de los niveles culturales, económicos y sociales.

Es así que esta delimitación sigue produciendo efectos y reforzando un imaginario social individualista, que desconfía de lo diferente, rechaza el Estado como proceso colectivo, desprecia la política como transformación. Vemos con dolor cómo aún en ciertas "ciudades ricas", existen mayorías pobres. Y lo más deleznable es que sus gobernantes no tienen intención de modificar esta situación, sino que la profundizan: asignan una reducida parte de sus recursos a mejorar la vida de los que menos tienen, los ubican en los

márgenes de la ciudad y lucran con el resto de los mismos.

Si esto no se revierte, no podremos hablar de derecho a la ciudad ni de ciudades con derechos.

Pero como los pueblos avanzan y tienen memoria, en estos ocho años de gestión nacional, pudimos reconstruir los derechos sociales como organizadores de la cohesión social e invertir la ecuación heredada, para ir construyendo un consenso social respecto a favorecer lo colectivo sin diluir lo individual, escuchar la diversidad sin perder la identidad, promover la integración sin perder la especificidad.

En el diseño de las políticas públicas, en estos últimos años, estuvieron presentes esos ejes rectores que nos permiten hoy poder considerar el derecho a la ciudad como un horizonte a construir. Nuestro Estado ahora es activo, protagónico, presente y promotor, y desde esta fortaleza se trabaja todos los días por la dignidad de nuestro pueblo, desatando los mecanismos de concentración económica en pocas manos que generan la exclusión de las grandes mayorías.

Esto implica el respeto de los derechos humanos en general y de las libertades civiles en particular, para construir así una identidad nacional y de patria grande que nos permitirá convertir las oportunidades globales en desarrollo.

Desde el I Foro de Porto Alegre, se viene abordando el derecho a la ciudad, aunque todavía no se ha terminado de definir con absoluta claridad. Ésta no parece ser una mera cuestión de definición teórica sino una formulación ideopolítica, que trasciende los derechos individuales, para imbricarse con lo colectivo.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad plantea, justamente, el ejercicio pleno de la ciudadanía. Pero entendida para todos y todas, “asegurando la dignidad y el bienestar colectivo en condiciones de igualdad y justicia”. No se trata solamente de gestión. Es necesario alcanzar el piso superior de la participación, borrando el individualismo a que son convocados los ciudadanos de las grandes ciudades. Incluso el individualismo colectivo –valga la contradicción–, como cuando en lugar de hablar de pueblo nos referimos al genérico de “gente”. Y desde allí, debe entenderse que la ciudad tiene una función social de la que debe empoderarse el pueblo para construirla, no solamente como hábitat, sino sobre todo como calidad de vida sustentable.

Incluso, como el derecho a la ciudad es tironeado también por las corporaciones, que convierten sus principios en coto de caza de quienes sólo lo miran desde la concepción mercantilista, tenemos que garantizar que el Estado no pierda su capacidad de acción, que utilice herramientas transparentes de toma de decisiones, que con la participación de las personas en cada ciudad se identifiquen necesidades y oportunidades y que los ciudadanos se comprometan con ideas, propuestas y acciones.

De ahí, una pregunta: ¿de quiénes son las ciudades?, ¿de los que las pensaron?, ¿de los que las compraron?, ¿de los que las habitan?, ¿de los que las transitan?, ¿de los que las gobiernan? En definitiva: ¿de todos o de algunos?

En las ciudades, sus habitantes tienen fuerza y valores, pero se necesita una dirigencia que apueste en positivo, que apueste al cambio y transformación de las condiciones que sostienen las inequidades entre las personas y, sobre todo, que se comprometa con los principios rectores del derecho a la ciudad.

Entonces, ¿qué responsabilidades tenemos para que la ciudad esté concebida y funcione como un bien social abierto, amigable, accesible?

En contraposición a los valores neoliberales, el desafío que tenemos por delante es recuperar y lograr que los amplios sectores de la población que se vieron marginados de las posibilidades efectivas de acceso a la ciudad alcancen otras formas de vida y que puedan mirar el futuro de otra manera.

“En las ciudades, sus habitantes tienen fuerza y valores, pero se necesita una dirigencia que apueste en positivo, que apueste al cambio y transformación de las condiciones que sostienen las inequidades entre las personas y, sobre todo, que se comprometa con los principios rectores del derecho a la ciudad”.

Desde este proyecto nacional, popular y democrático, queremos hacer el aporte para reconstruir espacios que, conteniendo a las comunidades, les permitan organizarse y participar. Es por ello que trabajamos todos los días con todos los que piensan como nosotros y con los que no. Porque para cambiar las miradas es necesario convencer con prácticas justas y solidarias.

Un ejemplo concreto de una política integral que apunta al desarrollo social y que contiene los principios básicos de los enunciados en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad es la construcción de los centros integradores comunitarios (CIC).

Estos centros constituyen un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas de atención primaria de salud y desarrollo social en un ámbito físico común de escala municipal. Es un espacio público de integración comunitaria con el fin de transformar la realidad en pos de la inclusión social, por medio de la profundización del desarrollo local en los distintos territorios y la promoción de los recursos en poder de las comunidades.

Como esta “construcción” no se agota en lo material sino que apunta a bienes intangibles y simbólicos, en el siguiente análisis, se podrá observar que ese ejercicio ciudadano, planteado en los principios del derecho a la ciudad, está llevado a la práctica por distintas comunidades y en distintos territorios, todos ellos, con su particularidad e identidad.

Los principios enumerados en el derecho a la ciudad son: la gestión democrática, la función social en general y en particular de la propiedad, el ejercicio pleno de la ciudadanía, la igualdad y no discriminación, la protección especial de los grupos y las personas en situación de vulnerabilidad, el compromiso social del sector privado y el impulso de la economía solidaria y las políticas impositivas progresivas.

Respecto al funcionamiento de los centros integradores comunitarios (CIC), podemos decir que:

• La gestión de los CIC es democrática y se realiza a través de la organización de la comunidad en las denominadas “mesas de gestión”.

• Este modelo de gestión pública está pensado con y desde la comunidad. Es una planificación de abajo hacia arriba y con las características de cada territorio

• La propiedad está registrada a nombre del municipio, porque el Estado local también está presente, pero la función es eminentemente social, por eso se constituyen las mesas de gestión.

• Todos pueden participar en igualdad.

• La economía social encuentra en los CIC un espacio de desarrollo, tanto por los talleres de formación, como de producción. Las cooperativas de trabajo que construyeron el edificio, como los emprendedores de la comunidad, se encuentran registrados en el Monotributo Social que es una categoría tributaria permanente, creada con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos.

Tal como otras políticas, los centros integradores comunitarios tienen un sentido en sí mismos, que se resignifica con el contexto de los resultados de otras políticas públicas activas: el aumento del trabajo registrado, el descenso de la desocupación, el incremento de la participación salarial en el PBI, la moratoria jubilatoria, el aumento de la cobertura de las pensiones no contributivas, los aumentos en el monto de la jubilación mínima, las obras de infraestructura energética y viales, la cobertura en salud, la construcción de viviendas, la asignación del 6,5% del PBI para la educación, la modificación de la educación secundaria y la recuperación de la educación técnica, la valoración de la ciencia y tecnología, y tantas otras políticas sectoriales realizadas con el fin último de colaborar con el desarrollo social de nuestra comunidad.

“(…) Ahora más que nunca debemos profundizar lo que vinimos concretando desde aquel mayo del año 2003. No es tiempo de tibios sino de militantes comprometidos con la causa popular. En política no pueden asustarnos los conflictos ni la supuesta fortaleza del enemigo. Nosotros no venimos a dejar de lado nuestras convicciones, venimos a concretarlas. Llegamos al gobierno para poner a la Argentina de pie, para luchar por la distribución justa de la riqueza, para situarnos políticamente en una América Latina que vuelve a soñar con su destino de grandeza. Por eso seguimos militando”.

Dra. Alicia Kirchner
“Militancia Social”, 6 de mayo de 2009

Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE): una herramienta de cambio en los derechos ciudadanos

Juan Pablo Schiavi
Secretario de Transporte
del Ministerio de Planificación Federal,
Inversión Pública y Servicios de la Nación

El sistema de transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es la herramienta de conectividad y desarrollo humano y productivo de la región. Genera 11 millones de viajes por día, de los cuales el 66% tienen su motivo en el trabajo, en una región que ha superado los 13 millones de habitantes.

El sistema se ha desarrollado a partir del crecimiento de la región, como consecuencia de políticas macroeconómicas y no centrado en una planificación estratégica de la zona.

El transporte público en su totalidad tuvo y tiene la responsabilidad de ser el gran movilizador cotidiano de desarrollo. Es por ello que el gobierno nacional, desde el año 2003, no ha cejado en generar una política de inversión sobre el sector en sus distintas formas: mejorar la vialidad, invertir en los sistemas de patrimonio estatal (subterráneo, tren y premetro) y regular el sistema de autotransporte para una mejora continua de los servicios. Está compuesto por 18.000 colectivos, 7 líneas de trenes, 6 líneas de subterráneo y un premetro. El sistema de transporte del área metropolitana genera 330 millones de viajes mensuales. Esta situación la ubica entre las tres ciudades más importantes en materia de transporte público del mundo, junto a San Pablo y Hong Kong.

El servicio público como derecho

Dentro de los derechos humanos inalienables se encuentra el derecho a los servicios públicos como herramienta que sirva para mejorar la calidad de vida a los habitantes de la Nación. En este punto hay que considerar al transporte de pasajeros como uno de los servicios públicos más básicos y primarios de nuestro país.

La significativa importancia de estos servicios radica en que cumplen la función de nivelar las

desigualdades económicas, sociales y culturales, más allá de quién lleve la prestación de los mismos. Dicho de un modo más coloquial, es el rol del Estado como generador de equidad y justicia social. Es el Estado la herramienta de equilibrio entre las "mariposas y los elefantes".

El servicio público de transporte, entonces, es motivo de una permanente actualización y *aggiornamiento* conceptual, para poder cumplir su objetivo como derecho básico de la sociedad, que genere respuestas a las premisas que surgen del desarrollo de un nuevo modelo de sociedad, más inclusiva y más justa.

En ese punto, se inscriben las políticas y herramientas que se desarrollan, en orden a un horizonte de planificación territorial.

Creación de la Agencia del Transporte Metropolitano. Está integrada por el gobierno nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como una herramienta institucional apta para la planificación y el control del transporte en la región y como autoridad política en la materia.

Profundización del concepto de movilidad sustentable. Reorientación de la demanda hacia los sistemas que producen menor contaminación y menor consumo energético y creación de un nuevo parámetro en la agenda pública de inversión. En este marco se inscriben iniciativas como la electrificación del Ferrocarril Roca (en gestión); el lanzamiento del proyecto de soterramiento del Ferrocarril Sarmiento (en ejecución desde Haedo hasta Caballito); la inversión hecha desde el Estado nacional en la prolongación de la Línea E de Subterráneos (tramo Plaza de Mayo-Retiro); y la compra de material rodante para las líneas de subterráneos (A, E y D) y para los ferrocarriles metropolitanos (entre otros, trenes de doble piso para el Ferrocarril Sarmiento, trenes *diesel* eléctricos para el Ferrocarril San Martín –Convenio país-país entre la República Argentina y la República Popular China–), entre una gran cantidad de obras y mejoras en los servicios guiados.

Programa de modernización del parque automotor de colectivos. De jurisdicción nacional, provincial y municipal del área metropolitana. Iniciativa conjunta del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios –a través de la Secretaría de Transporte–, el Ministerio de Industria y el Banco de la Nación Argentina, que promueve una modernización de tres años en el parque automotor durante los próximos cinco años. Esto implica la renovación de 9000 colectivos en ese plazo.

Refuncionalización ferrourbana de las tierras ferroviarias desafectadas. A través de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (Adif SE) –empresa pública creada a partir de la ley 26.352, impulsada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner– se desarrolla una política de transformación de espacios ferroviarios componentes del patrimonio ferroviario de todos los argentinos, y se promueven iniciativas de desarrollo urbano y de espacios públicos de todo tipo, que redireccionan los beneficios al sistema ferroviario nacional.

Implementación del SUBE (Sistema Único de Boleto Electrónico). Originalmente, el sistema de boleto electrónico fue concebido como una herramienta moderna para facilitar el uso de los sistemas de transporte, integrando el tren, el colectivo, el subterráneo y el premetro con un único sistema de pago compatible a todos estos modos.

El nuevo sistema permite el normal abastecimiento y circulación de monedas y billetes de baja denominación, que por lo general son utilizados para abonar los viajes. Así, se evita que prospere un incipiente mercado negro de monedas.

Por otro lado, el SUBE acelera los tiempos de viaje, ya que el sistema de lectura electrónica de la tarjeta es más rápido que el pago con monedas.

El SUBE se debe convertir en un punto de inflexión en la política de transporte público de pasajeros, debido a que posibilitará establecer políticas y garantizar derechos, muchos de ellos consagrados pero de bajo cumplimiento social.

El SUBE como garantía de acceso igualitario al servicio del transporte público. La tarjeta SUBE, entregada gratuitamente y de forma nominada –es decir, contra presentación de un documento de identidad– por el gobierno de la Nación a cada habitante que la solicite, es un elemento de igualación en cuanto al acceso al servicio público sin ningún tipo de diferenciación.

El SUBE como herramienta de equidad y justicia social. Desde la falacia que encierra la idea de que es el mercado el que resuelve los problemas a través del derrame de beneficios, o que el Estado debe ser mínimo y retraerse, se levanta el concepto de derecho humano del servicio público, como una obligación en cabeza de las administraciones públicas a fin de asegurar un servicio universal y asequible en términos prácticos, técnicos y económicos para el usuario.

El gobierno del ex presidente Néstor Kirchner y la actual administración encabezada por la Dra. Cristina Fernández de Kirchner han intervenido en el sistema de transporte, a través de subsidios, para que los conceptos de accesibilidad y universalidad del transporte público se materialicen.

Este método abarca la totalidad de los modos del transporte y significa un aporte presupuestario significativo por parte del Estado nacional. Hasta ahora, se ha caracterizado por no diferenciar al usuario, de manera que pasajeros de niveles socioeconómicos diferentes y con distinta disponibilidad de modos de transporte se ven afectados por el mismo esquema de subsidios. Esta situación se produce porque se subsidia al sistema, a los modos, a las empresas y no a los usuarios. Esto genera algunas deformaciones.

El Estado fija un valor de subsidio para no subir la tarifa por encima de un precio determinado. Para ello, toma en cuenta la población más vulnerable, y busca no afectarla.

De esa forma, hay un gran porcentaje de la población que recibe un subsidio, aunque no esté dirigido a ella, ya que no hay forma de individualizar al usuario.

El gobierno nacional ha hecho una fenomenal tarea de actualización de sus bases de datos: Anses, Asignación Universal por Hijo, pensiones no contributivas, etcétera, con lo cual, a partir de la masificación del SUBE y de la posibilidad de individualizar al usuario mediante la tarjeta nominada, será posible subsidiar, no la oferta (la empresa o el modo) sino a la demanda (o sea, el usuario).

El área metropolitana no es homogénea en cuanto a su infraestructura. Si bien se ha trabajado muy duramente en políticas de inversión en estos últimos ocho años, queda una enorme brecha infraestructural que sanear, que el subsidio actualmente no toma en cuenta.

A modo de ejemplo, un vecino de San Isidro gasta menos de $2 para usar un ferrocarril eléctrico que lo lleva y trae desde y hacia Retiro, tarda treinta minutos por viaje y viaja con aire acondicionado. Otro vecino de Primera Junta –La Matanza– toma tres medios de transporte para llegar a Retiro (colectivo-tren-colectivo) gasta $8,50, tarda dos horas y viaja sin aire acondicionado. La política de subsidios es la misma, pero la herramienta de equidad se ve opacada. Pensemos qué podríamos hacer en términos de mejora de infraestructura de las regiones que menos tienen con las economías de los usuarios que más tienen.

El SUBE, como herramienta, nos va a permitir subsidiar personas y no empresas y una eficiente integración tarifaria, lo que representa la posibilidad de realizar transbordos sin volver a pagar (el 2,9 % de los usuarios realizan dos o más transbordos en cada recorrido; de este sector, la gran mayoría son usuarios de bajos ingresos)[1].

El SUBE como herramienta de cumplimiento de derechos consagrados. En este caso tenemos el cumplimiento, con una mayor transparencia, de los derechos de las personas con capacidades diferentes. Este objetivo no es menor, ya que se impone cambiar una cultura discriminatoria y, para ello, una herramienta de este tipo genera una matriz objetiva que no da lugar a ninguna supuesta mala interpretación.

Así, también, iniciativas como la del boleto estudiantil o la del uso con distintas tarifas en horarios diferenciales van a ser posibles con un régimen de auditoría claro.

El SUBE como herramienta de control estatal. “El hombre es bueno, pero si se lo controla es mejor”, nos enseñó el general Juan Domingo Perón. La posibilidad de tener todas las transacciones auditadas y controladas por el Banco de la Nación Argentina le da al sistema una transparencia que no tenía, más allá del esfuerzo puesto en auditar y controlar todos los procesos. Controlar los recursos que ingresan al sistema, además de la equidad y la justicia con que distribuimos los aportes del Estado nacional, son dos objetivos a cumplir de suma importancia.

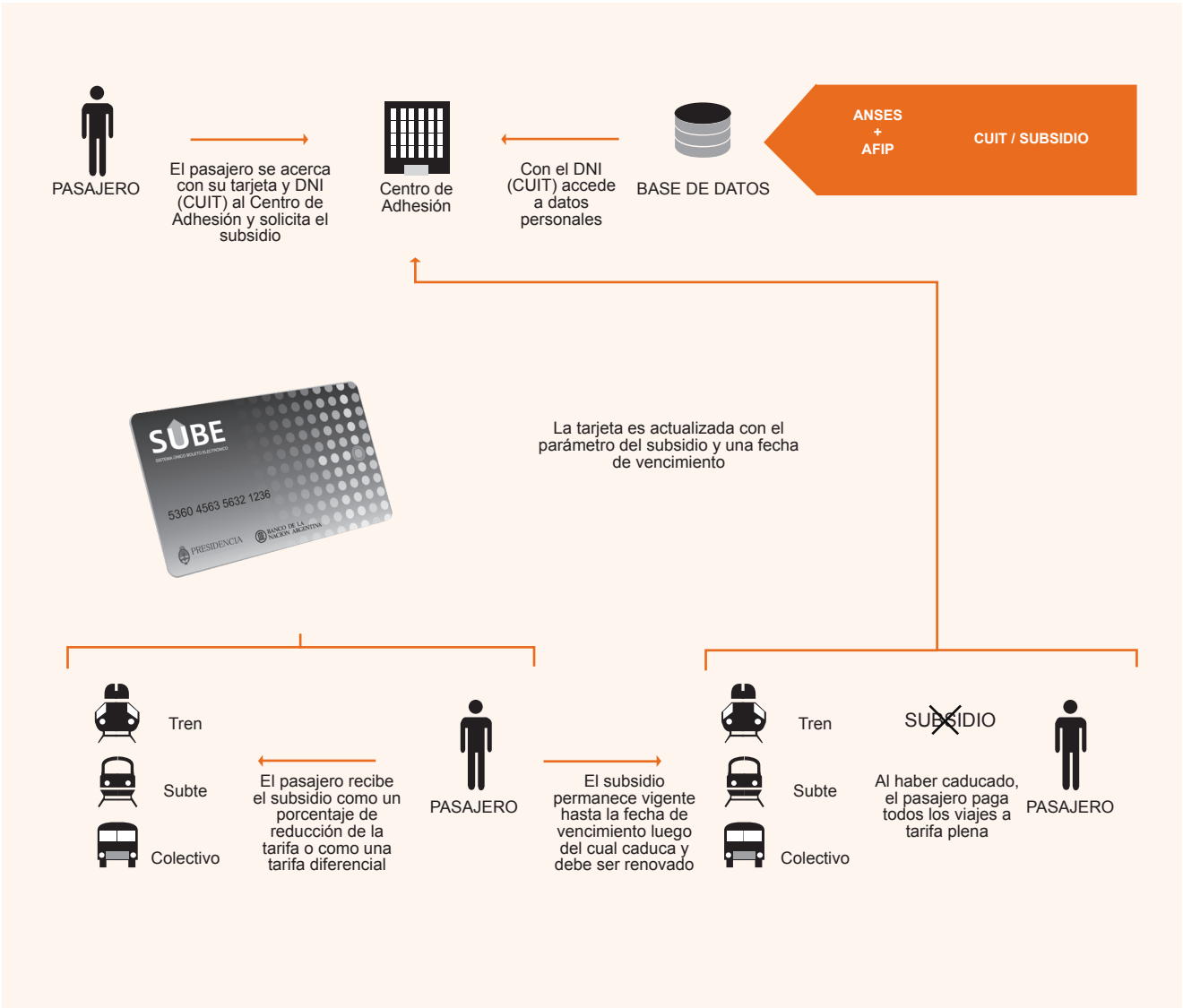
[1] Fuente: Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (INTRUPUBA).

El SUBE como herramienta de planificación. La sistematización de la información recolectada diariamente nos da la posibilidad de contar con una herramienta que no poseíamos. Nos permitirá tener *online* una matriz de origen-destino del transporte metropolitano y, a partir de allí, cambiar recorridos, reasignar frecuencias, reorientar inversiones y trabajar más seguros.

Para concluir, debo decir que con esta breve descripción de objetivos, con el desarrollo del SUBE como gran ordenador, estamos dando cuenta de la vigencia efectiva de los derechos humanos en la buena prestación de un servicio público de transporte, para entender que es esencial, y una gran herramienta de desarrollo y conectividad de la población.

El desarrollo de los sistemas de transporte en nuestro país será, sin duda, uno de los facilitadores del desarrollo nacional y la garantía de un crecimiento territorialmente armónico y sustentable. A su vez, es un gran generador de empleo y un sector en permanente evolución tecnológica, como lo muestra el desarrollo del SUBE.

Los momentos de nuestra historia en los cuales no se tuvieron en cuenta estas premisas, impactaron negativamente en los servicios públicos de transporte y en el desarrollo integral de la sociedad. Nuestro desafío es que estos procesos estén al servicio de la equidad, la justicia social, la mejora de la calidad de vida y el respeto irrestricto de los derechos humanos.



Dime qué ciudad imaginas y te diré qué sociedad pretendes

Raquel C. Kismer de Olmos
Licenciada en Economía (UBA),
Magister en Economía Urbana (UTDT),
Secretaria de Asuntos Municipales
del Ministerio del Interior de la Nación

El contexto político

El continente latinoamericano ha vivido durante el siglo XX un proceso institucional de gran inestabilidad, atravesado por rupturas periódicas, sucesivas tentaciones autoritarias, violencia, fragilidad económica y gran dependencia externa.

Por el contrario, hemos comenzado el siglo XXI en un generalizado y auspicioso Estado de derecho, que es la condición necesaria desde la cual poder revertir los efectos dolorosos del período anterior, es decir la grave existencia de pobreza, injusticia, fuerte concentración económica y grandes desequilibrios territoriales.

Los desafíos de nuestras democracias, al haber alcanzado una importante estabilidad institucional, son el desarrollo económico y la justicia social. Para ello, se deben promover los diseños institucionales y de gestión que favorezcan la distribución democrática del poder y el acceso efectivo de ciudadanas y ciudadanos a todos sus derechos. En este contexto, nuestra presidenta, la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, describe la situación como aquella en que “la mayoría de los gobiernos del continente, se parecen mucho a sus pueblos”, por la identidad de intereses que expresan sus políticas.

La organización del Estado y su distribución de competencias

La República Argentina es un sistema federal con tres niveles de gobierno, donde las provincias son reconocidas por la Constitución Nacional como previas a la Nación y han delegado competencias en ésta (artículo 121).

Del mismo modo, en la última reforma constitucional (1994) donde se estableció la “autonomía municipal”, también se les reconoce a las

provincias la autoridad de fijar el alcance de esa autonomía municipal y reglamentarla en sus territorios (artículos 5 y 123).

Todo esto ha tenido como consecuencia que exista un fuerte nivel de competencias y recursos en el nivel de gobierno provincial, que le permite a nuestro país mostrar importantes índices de descentralización y, al mismo tiempo, mostrar un universo municipal muy diverso y heterogéneo en cuanto a dimensiones, alcance de sus competencias, recursos, fortalezas y debilidades, que depende de los consensos políticos obtenidos al momento de incorporar este concepto a cada constitución provincial y al legislar al respecto. Existen provincias que aún no han incorporado la autonomía municipal y se rigen por leyes orgánicas municipales con competencias restringidas.

Al mismo tiempo, en la última reforma constitucional, se estableció la autonomía de la ciudad de Buenos Aires (artículo 129), y se le otorgó un estatus especial que suma a los atributos históricos de su gestión, competencias de legislación y jurisdicción con límites establecidos por el Congreso Nacional, destinados a preservar los intereses del Estado Nacional en su territorio, mientras sea la Capital de todos los argentinos.

El debate sobre alcance institucional de las gestiones locales suele utilizar distintos términos que es útil ubicar política y temporalmente su significado para una mejor comprensión de las ideas que encierran. Descentralización, niveles subnacionales de gobierno y municipalismo tienen significados diversos. Durante las dictaduras y en los períodos neoliberales, la descentralización ha sido utilizada en realidad como sinónimo de ajuste, es decir, de transferencia de responsabilidades a los niveles de gobierno provinciales y municipales sin los recursos necesarios para su correcta atención, generando un efecto inverso al esperado: debilitamiento de las políticas nacionales (de salud y educación, por ejemplo), como así también de la verdadera capacidad de gestión local. Sus consecuencias estructuralmente negativas nos obligan a no olvidar esas experiencias ya que todavía ciertos organismos financieros internacionales suelen ensalzar ese concepto sin el análisis crítico correspondiente.

El concepto de gobierno local

El municipalismo es la forma con que mayoritariamente se organiza políticamente en nuestro país el nivel de gobierno más próximo al ciudadano. Para abarcar todas las posibilidades existentes, preferimos hablar del nivel de gobierno local. Este es, por su proximidad a la ciudadanía, el que contribuye en gran medida a forjar el juicio de valor de sus vecinos sobre el funcionamiento del sistema democrático. Pero es también un concepto que encierra otros significados cualitativamente relevantes.

Los gobiernos locales son cada vez más, por el creciente proceso de urbanización, concentración y metropolización de la población nacional y mundial, mayoritariamente, gestión de ciudades y en consecuencia de los ámbitos donde se alcanzan los procesos más importantes de socialización, de evolución de nuestras sociedades. Las ciudades son el escenario de los cambios, el escenario que los intelectuales reconocen como la máquina más poderosa del mundo moderno. Por eso nosotros decimos: “Dime qué ciudad imaginas y te diré qué sociedad pretendes”.

Todos los procesos que fomentan el individualismo, como lo hicieron las dictaduras en nuestros países, que además de conculcar los derechos políticos siempre impusieron la institución del estado de sitio, es decir, la prohibición de reunión que es la base de la socialización, debilitan la memoria histórica y fomentan el desinterés por el destino colectivo. Hay muchas formas concretas de generar resultados similares en las gestiones locales.

Es generalmente admitido el impacto que tienen las políticas nacionales, económicas y sociales, sobre la realidad local. Cada crisis económica, como las que reiteradamente hemos tenido por haber importado los ciclos económicos mundiales mediante el recurrente endeudamiento externo y la aplicación de políticas de ajuste, impactó gravemente sobre el número de pobres, exigiendo de los gobiernos locales focalizarse en la asistencia directa para tratar de paliar el nivel de emergencia. Pero no siempre se puntualiza adecuadamente que aún en marcos nacionales expansivos, como los que vive en forma inédita por su magnitud y continuidad nuestro país desde el año 2003, superando sin ajustes la crisis internacional más profunda desde 1930, las políticas locales pueden ser responsables de producir y reproducir condiciones de injusticia. Para construir una sociedad más justa y erradicar en forma efectiva la pobreza, es imprescindible la existencia de una sinergia entre el nivel nacional, provincial y local, en la forma de concebir la política de ampliación de derechos como eje central de la dinámica de expansión económica y social.

La gestión local y las políticas de justicia social

Cuando la dinámica de las ciudades está regida sólo por el mercado, en particular en el mercado inmobiliario, se agudiza la polarización social asociada a la maximización de la ganancia y, en consecuencia, la tendencia a la segregación territorial, ampliándose la distancia existente, en términos de calidad y cantidad en la prestación de servicios y acceso al suelo y la vivienda, para ricos y para pobres. Es así como se reproduce y amplía el sistema de injusticia, se agudizan las inequidades, se debilita la cohesión social y, consecuentemente, se alimentan las bases de la inseguridad.

Si por el contrario, las gestiones locales priorizan las políticas destinadas a poner en valor los espacios públicos, garantizando las condiciones para el acceso, reunión e interacción de los diferentes, se universaliza la prestación de los servicios básicos en condiciones de calidad, se generan condiciones de acceso al suelo y a la vivienda social en condiciones ambientales sustentables, y se aplican los recursos para crear un desarrollo local y cultural que favorezca la movilidad social ascendente, gobernando con participación ciudadana. De esta manera, no sólo se moldeará una ciudad sino también un alto grado de convivencia y de seguridad de una sociedad. Como lo advirtiera Desmond Tutu, premio Nobel de la Paz, “nunca se consigue la seguridad con vayas, muros y armas”. Por el contrario, muchas veces son éstos los que alimentan efectos indeseados. El requisito principal para abordar con éxito estos desafíos está en la calidad de los liderazgos políticos.

La estabilidad institucional impulsa, entre muchas otras cosas, la renovación de los liderazgos

“Para construir una sociedad más justa y erradicar en forma efectiva la pobreza, es imprescindible la existencia de una sinergia entre el nivel nacional, provincial y local, en la forma de concebir la política de ampliación de derechos como eje central de la dinámica de expansión económica y social”.

“ONU Hábitat en el año 2001 ya marcó el objetivo de que quienes gestionen las ciudades no sólo busquen su competitividad como motores del crecimiento económico sino que actúen como agentes de la justicia social”.

políticos. La democracia sólo madura y mejora con su ejercicio. En ella sobresalen aquellos que atraviesan con éxito las responsabilidades sociales que asumen. Los niveles de gestión local son un importante espacio de desarrollo de los nuevos liderazgos que se proyectan. La legitimidad de origen de los gobernantes locales, nacida del voto popular, es la misma que la de los demás niveles de gobierno, y debe trabajar por su visibilidad, autonomía y jerarquización, porque ello favorece el fortalecimiento democrático.

La nueva agenda de la gestión de ciudades

La nueva agenda de la gestión de ciudades exige liderazgos que interpreten y conduzcan el desarrollo de sus comunidades. Durante los años de retroceso, el desarrollo local fue concebido como una política compensatoria frente a la falta de marcos macroeconómicos favorables.

Hoy, que nuestro gobierno nacional asume la prioridad del desarrollo, no se puede mirar los territorios simplemente como enclaves, sino que lo local y lo general se deben relacionar de modo de favorecer las prácticas innovadoras, promover la inversión pública y privada, a fin de maximizar el valor creado por los recursos humanos y materiales involucrados, como así también su simultánea distribución, y dotar de sustentabilidad ambiental, económica y social a esos procesos. ONU Hábitat en el año 2001 ya marcó el objetivo de que quienes gestionen las ciudades no sólo busquen su competitividad como motores del crecimiento económico sino que actúen como agentes de la justicia social.

Erradicar la pobreza exige impulsar la universalización de todos los servicios y acceso a las políticas públicas, en condiciones de calidad, sobre la base de una estrategia de derechos y no de capacidad de pago. Ello implica trabajar concurrentemente, como ya ocurre mayoritariamente en la actualidad, con el nivel provincial y nacional, pero además poniendo especial énfasis en la gestión local del suelo urbano y en la tributación que resulta de esta para poder hacer frente a la cuota de responsabilidad que los gobiernos locales tienen en esa materia.

Un análisis de lo ocurrido en los últimos ocho años permite destacar lo mucho que se ha

logrado por parte de las políticas nacionales en relación con la universalización de derechos y de acceso a los servicios básicos. El récord de inversión en educación, la incorporación a los derechos previsionales de quienes fueron expulsados del mercado de trabajo formal, la asignación universal por hijo y para las mujeres embarazadas, la enorme inversión en redes de agua potable y saneamiento, las 700.000 soluciones habitacionales alcanzadas por la política federal de vivienda, la política de recaudación y coparticipación, con especial énfasis en la distribución a provincias y municipios de la renta extraordinaria a las exportaciones de soja con destino a inversiones de carácter local, son algunos de los hitos que junto a la plena vigencia de las convenciones colectivas de trabajo y a la movilidad jubilatoria, han puesto nuevamente a nuestro país a la cabeza de los indicadores de equidad y cobertura social. Pero aún resta mucho por hacer y en ese sentido es vital que el esfuerzo nacional se fortalezca y no que resulte neutralizado por las políticas locales de apropiación de la renta urbana.

Políticas locales complementarias con las políticas nacionales detalladas son aquellas de intervención regulatoria y de fuerte inversión pública que amplían la oferta de suelo urbano con servicios para los sectores populares y ellas requieren un mayor debate social sobre los mecanismos adecuados para aportar a su financiamiento desde el municipio. En ese sentido, es un ejemplo muy relevante el Proyecto de Ley de Acceso al Habitat Popular que está impulsando el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

La dinámica propia del mercado inmobiliario, cuando es dominante la inversión como reserva de valor, impulsa una espiral de precios del suelo que expulsa a los más pobres hacia los terrenos periurbanos, no servidos y ambientalmente degradados, en forma de ocupaciones informales. La informalidad abarca a los pobres pero también a quienes los explotan. Mantener a los pobres en la informalidad reproduce sus condiciones de explotación. Sacar a los pobres de la informalidad mediante el otorgamiento de derechos (regularizaciones, titularizaciones, etc.) es la manera de quebrar el círculo vicioso de la injusticia.

La política fiscal local debe capturar una parte de aquellos beneficios que no son el resultado de la inversión privada: prácticas especulativas, decisiones políticas (como el dictado de normas urbanas de zonificación y edificabilidad), y esfuerzos colectivos representados en obras y servicios públicos. De esta manera, se pueden cubrir los costos de la extensión de los servicios esenciales para que alcancen a las poblaciones que aún carecen de ellos. Caso contrario, se genera un fuerte desequilibrio entre la privatización de las ganancias del sistema, derivadas del derecho de propiedad, y la socialización de las obligaciones de prestación pública y sus costos correspondientes.

Equilibrar esa ecuación se logra por distintos mecanismos. Estos van desde la correcta gestión del catastro urbano y la actualización periódica de su valuación, que constituyen la base imponible del impuesto territorial y de las tasas municipales de ABL; la aplicación de contribuciones por mejoras; la aplicación de un sin fin de mecanismos innovadores de captura de plusvalías, como la creación de empresas o fideicomisos municipales o mixtos para el impulso de desarrollos urbanos; las obligaciones contributivas, las obligaciones de hacer y los convenios urbanísticos asociados al dictado de normas urbanísticas; la actualización de los derechos de construcción; entre otros.

En los países sajones, la financiación de los gobiernes locales se apoya en forma dominante en las contribuciones territoriales. América Latina tiene una cultura tributaria mucho menos desarrollada al respecto, pero con experiencias muy interesantes, particularmente en países como Colombia y Brasil. En nuestro país hay cada vez más iniciativas en este sentido, algunas de las cuales se enunciarán en el presente trabajo. Estas iniciativas, además de ser socialmente justas, desde el punto de vista económico, dinamizan las economías locales y evitan sobrecargar las contribuciones sobre las transacciones que afectan la competitividad de las ciudades donde rigen.

Breve detalle de experiencias de municipios argentinos de gestión de suelo en función social

Sin detenernos en las metas alcanzadas en lo que refiere a la extensión de los servicios básicos, por su carácter generalizado en los últimos años, deseamos exponer brevemente y como conclusión de este trabajo sólo algunas experiencias de regulación municipal de suelo urbano con claro sentido social. Todas exigen un trabajo compartido entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo de cada lugar. Cuando el municipio no es autónomo debe apoyarse en leyes provinciales que lo habiliten o refrendar sus normas ante la provincia respectiva.

• Municipio de Moreno (Provincia de Buenos Aires): la experiencia es tan extensa y continuada que se ha materializado en un instituto descentralizado: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), cuya gestión abarca un banco de tierras municipales para destinar a vivienda social, convenios urbanísticos, transferencias de tierras al fisco por deudas, y programas de regularización de asentamientos informales.

• Municipio de San Fernando (Provincia de Buenos Aires): creó una sociedad anónima mixta denominada Consorcio Náutico San Fernando S.A. con participación de las cámaras empresarias relacionadas con la industria náutica con el objeto de recuperar tierras costeras para el acceso público, regularizar las concesiones náuticas y promover la industria del sector emplazada en el municipio.

• Municipio de Trenque Lauquen (Provincia de Buenos Aires): desarrolló un sistema de convenios urbanísticos que le permite regular la expansión urbana y contar con tierras para vivienda social como parte del proceso de aprobación de nuevos loteos.

• Municipio de Rosario (Provincia de Santa Fe): para el desarrollo urbano de tierras improductivas de carácter portuario estableció mecanismos impositivos de captación de plusvalías.

• Municipio de Cipoletti (Provincia de Río Negro): creación de un banco de tierras poco aptas para la producción agropecuaria con destino a nuevos barrios por autoconstrucción, impulsados por el municipio junto a ocupantes informales organizados en cooperativas.

• Municipio de Formosa (Provincia de Formosa): programa de saneamiento y regularización municipal de tierras para ocupantes informales mediante el sistema de lote con servicios más solución habitacional semilla[1]. El programa viene asociado a importantes inversiones en acceso al agua potable, al saneamiento, equipamiento social y transporte público.

[1] Se trata de una unidad mínima compuesta de habitación, baño y cocina, sobre lote con servicios, que permite a sus ocupantes continuar ampliando por autoconstrucción.

La gestión democrática de la seguridad en las ciudades

Ileana Arduino
Abogada, con orientación en derecho penal (UBA),
Secretaria de Políticas de Prevención
y Relaciones con la Comunidad
del Ministerio de Seguridad de la Nación

Sobre los alcances del derecho a la seguridad[1]

Resulta novedosa la consagración normativa del derecho a la seguridad pública que no es, en los términos de la propia Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, una definición laxa. En efecto, el artículo XI lleva como título "Derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural". Esto supone, desde el comienzo, un conjunto de condiciones que van precisando los alcances de qué tipo de seguridad resulta legítima, las cuales se ven reforzadas por el texto en su conjunto.

Luego, inmediatamente, se asocia la seguridad en las ciudades con el deber de garantizar su pleno usufructo, el respeto de la diversidad y la adhesión irrestricta a la prohibición de no discriminar, al asignar a las fuerzas de seguridad como rol primario el de la protección de derechos, la obligación del uso legal y excepcional de la fuerza, siempre bajo control democrático.

Esto último, en el marco del Estado de derecho moderno, no puede comprenderse sino como control del gobierno elegido por los mecanismos que aseguran la representación de la soberanía popular. En efecto, las fuerzas de seguridad pueden y deben darse estrategias de intervención basadas en principios democráticos pero, en todo caso, lo que resulta irreemplazable para alcanzar políticas que amplíen realmente el ejercicio de la ciudadanía en su dimensión política y territorial

[1] Agradezco a Geraldine Oniszczuk por su colaboración para la realización del texto.

"Las desigualdades sociales y su inscripción territorial funcionan como disparadores de un conjunto de fenómenos centrales para el desarrollo de la problemática de la seguridad en las ciudades, puesto que ambas dimensiones de la ciudad –como territorio y como espacio político– gravitan en el modo en que el problema de la seguridad aparece definido".

es que el espacio de la seguridad –como el de cualquier otra política– también sea un campo de diálogo entre representantes y representados.

El acento que pone la carta en la convivencia en condiciones de diversidad y en la conducción democrática de las fuerzas debe ser puesto de resalto como condición de posibilidad en la construcción de modelos de seguridad genuinamente democráticos.

Como puede advertirse, los tres parágrafos de ese artículo abordan los ejes indispensables para el desarrollo de una política pública democrática en materia de seguridad.

Para el contexto interamericano, estas ideas aparecen reforzadas en el reciente *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* (2009) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al afirmar que:

"La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados. Indudablemente, con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionado, también, el concepto de seguridad. El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Hoy en día, los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales. Así, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente preciso y adecuado para la convivencia pacífica de las personas (…)"[2].

Pensar en el tratamiento de la problemática de la seguridad en el marco del derecho a la ciudad es un complemento importante para analizar el fenómeno de manera integral y definir horizontes concretos de actuación.

También supone, en un escenario minado de formulaciones prefabricadas por vía del asesoramiento multilateral y externo, una buena herramienta hermenéutica para facilitarnos la a veces dificultosa tarea de distinguir entre el alcance de distintas propuestas de acción y cuán genuinas resultan en términos democráticos.

Políticas de seguridad, integración

[2] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. CIDH, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, original en español, apartado Nº 18.

y construcción de ciudadanía

"El miedo urbano es en gran medida temor al otro (…) Es así como el miedo al crimen puede entrar en contradicción con una de las cualidades mayores de la ciudad moderna, la celebración de la diferencia. Preocupa entonces que si las formas de disminuir el miedo son el mayor control del espacio público ¿significa entonces que para satisfacer la demanda de seguridad es necesario restringir los espacios democráticos en las ciudades?"[3]

Señalé previamente que la definición del artículo XII no es un reconocimiento de la seguridad pública a secas sino que fija condiciones bastantes particulares. La primera de ellas determina finalidades específicas tales como asegurar una convivencia pacífica, respetuosa de las distintas formas de diversidad.

Es frecuente que las condiciones estructurales de inequidad que supone la vida en las ciudades[4], y en particular las divisiones y tensiones sociales que se suscitan en el interior de ellas, se traduzcan muy a menudo en distintos niveles de conflictividad entre los cuales se encuentran aquellas formas que –tipificación legal mediante– han sido convertidas en delito.

Las desigualdades sociales y su inscripción territorial funcionan como disparadores de un conjunto de fenómenos centrales para el desarrollo de la problemática de la seguridad en las ciudades, puesto que ambas dimensiones de la ciudad –como territorio y como espacio político– gravitan en el modo en que el problema de la seguridad aparece definido.

Esto reclama atención por varios motivos, pero entendemos que la concentración de las políticas de seguridad en estas configuraciones de la ciudad supone siempre el riesgo latente de terminar promoviendo políticas de exclusión y privación en las que "algunos" terminan siendo objeto de protección de muchos otros –mediante distintos niveles de intervención física y simbólica– orientadas a asegurar restricciones en la circulación y acceso a la ciudad en los términos integrales que propone el texto de la carta.

Y esto es claro para definir y analizar bien las concepciones políticas que subyacen a programas que ponen a tales comunidades en el centro de la intervención haciendo uso de una sinonimia que, bien analizada, permitiría identificar políticas claramente antagónicas.

Aun con la pretensión de ser bienintencionadas, muchas de las políticas que promueven el trabajo sobre comunidades vulnerables[5] terminan por mostrar como principal motivación ser una política de neutralización de riesgos hacia aquellos sectores dominantes y hegemónicos que son constituidos como legítimos demandantes de seguridad.

Estas políticas, discursivamente compasivas pero sustancialmente excluyentes, que suelen expresarse en medidas de prevención social y situacional concebidas bajo la mencionada lógica de neutralización, sólo aprovechan las nuevas posibilidades de la tecnología y otras innovaciones para consolidar nuevas formas de metrópolis punitivas[6]. Estas políticas de seguridad, lejos de fortalecer las condiciones de goce y ejercicio de derechos, son una fuente continua de negación de la efectiva realización del derecho a la ciudad, principalmente en lo que respecta, quizás, a su aspecto más novedoso, el que se expresa en su condición de derecho colectivo.

Estas estrategias, que ponen en el centro la neutralización de riesgos para unos en desmedro de una genuina capacidad de agencia de otros, también presentan el inconveniente de operar en la multiplicación de temores subjetivos basados en prejuicios sociales, contribuyendo a reafirmarlos.

Como señala Jordi Borja[7], en las ciudades modernas el miedo al crimen se encuentra asociado con el "rechazo estigmatizante de colectivos urbanos". Esta tendencia se manifestó en la Argentina a través del proceso de problematización de la cuestión de la seguridad en la esfera pública.

---

[3] Kessler, Gabriel, "Inseguridad subjetiva, sociedad y política: aportes para un debate latinoamericano". En: Moro, Javier (Ed.), *Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas.* Magna Terra, Guatemala, 2006, pág. 73.

[4] Dice el tercer párrafo del preámbulo de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad: "Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes".

[5] Ciertamente, definidas como tales sin intervención alguna de quienes conforman tales sectores.

[6] Cf. De Giorgi, Alessandro, *El gobierno de la excedencia. Postfordismo y gobierno de la multitud.* Traficantes de sueños, colección: Mapas, Madrid, 2006, pág. 134.

[7] Borja, Jordi, "Miedos, segregación y mercados en la ciudad globalizada". En: Revista *Nueva Sociedad* Nº 213, enero - febrero de 2008.

En el mismo sentido, Gabriel Kessler[8], al realizar una serie de estudios cualitativos y cuantitativos, identifica la aparición de la inseguridad como problema político al inicio de la década del 90 y de la mano de una "asociación estrecha entre la cuestión social y la cuestión delictiva", intensificándose paulatinamente la tendencia hacia la criminalización de la pobreza como enfoque de abordaje de la cuestión de la inseguridad urbana por parte de algunos sectores sociales y políticos[9].

Estos señalamientos no equivalen a negar la validez y oportunidad del trabajo sobre los colectivos urbanos que se ubican en los barrios más relegados de la ciudad (entendida territorial o institucionalmente); muy por el contrario, deben ser destinatarios privilegiados del servicio público de seguridad pero no en relación de instrumentalidad respecto de la demanda de los sectores dominantes sino en el entendido de que son legítimos titulares del derecho a una convivencia pacífica, en condiciones de integración e inserta en un contexto de aseguramiento de distintos niveles de derechos que tienen que ver con una concepción amplia en materia de seguridad, respecto de la cual los sectores más desaventajados tienen demandas muy específicas (por ejemplo, las formas de conflicto y criminalidad de las que son víctimas por razones de discriminación racial, étnica, entre otras).

En este orden de ideas, se aplica a la política de seguridad lo mismo que para cualquier política pública democrática que pretenda reafirmar ciudadanía: no puede resignarse el lugar central de la meta de integración efectiva, es decir, deben tomarse en consideración las dos concepciones de las ciudades aludidas: integración territorial e integración política. La concepción colectiva del derecho a la ciudad que expresa la carta ofrece un marco de referencia interesante para ordenar el debate acerca de qué nos proponen en materia de seguridad y nos permite, a su vez, tamizar críticamente lo que escuchamos muchas veces uniformado por una sinonimia meramente formal.

La comprensión de esta problemática que domina las ciudades contemporáneas introduce una lectura compleja del territorio que resulta insostenible si nos mantenemos anclados en una concepción que asimila inseguridad a criminalidad callejera[10], que concentra la búsqueda de solución en la intervención sobre ciertos lugares y personas y que en su instrumentación pierde de vista la necesidad de un enfoque multiagencial que haga de la integración una meta que, en tanto tal, ofrece también la posibilidad de mensurar el nivel de efectividad que logra el reconocimiento jurídico.

Desde este punto de partida es posible pensar en el diseño de estrategias de gestión de la seguridad que visibilicen los conflictos sociales (y no sólo sus posibles consecuencias) y diseñar así estrategias inclusivas, participativas y no

[8] Kessler, Gabriel, *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito.* Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2009.

[9] Este fenómeno se profundiza cuando, al proceso de discriminación por pobreza, se agrega la discriminación racial asociada con la conflictividad social y los delitos urbanos. En reiteradas oportunidades, a la estigmatización de los sectores que habitan las villas de las ciudades argentinas se le suma un componente xenófobo. El peligro de esta operatoria radica, tal como lo señalan los representantes de las comunidades inmigrantes latinoamericanas y de distintas organizaciones de derechos humanos, en el aumento de la violencia y de los crímenes raciales. A modo de ejemplo de esta cuestión, vale la pena recordar cómo fue materializado este tipo de fenómenos en diciembre de 2010 en el marco del conflicto por la toma de tierra del Parque Indoamericano. Luego de que la intervención policial que buscaba desalojar el predio ocupado dejara un trágico saldo de tres muertes, dos de estas personas bolivianas, desde distintos sectores sociales, medios de comunicación y funcionarios públicos de primera línea del gobierno porteño se reprodujeron declaraciones públicas responsabilizando a las comunidades inmigrantes por los problemas de pobreza urbana en la ciudad más rica del país.

[10] "La irrupción de problemas inusitados, como la irreversibilidad de la degradación ambiental o el empobrecimiento hasta el límite extremo de supervivencia de poblaciones enteras, o la disgregación social de las metrópolis y la violencia difusa ejercida sobre los menores (sic), las mujeres, los extranjeros, etc. replantean la legitimidad de la discusión pública acerca de 'las cosas últimas'. Barcellona, Pietro, *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social.* Trotta, Madrid, tercera edición, 1999, pág. 77.

discriminatorias que además sean reintegrativas de las funciones básicas que la ciudad ha tenido.

Es bueno reafirmar la importancia de la convivencia pacífica y el respeto de la diversidad como cualidades intrínsecas del derecho a la seguridad pública que nos propone la carta, aun a costa de ser reiterativos; de lo contrario, "la ciudad cesa de lucir la vestimenta espacio público y se transforma en un aparato de captura y vigilancia de poblaciones observables a distancia. El control se materializa en una arquitectura que no regula el encuentro sino que lo impide; no gobierna la interacción, sino que la obstaculiza; no disciplina las presencias, sino que las hace invisibles. Barreras simbólicas y fronteras materiales producen, de este modo, exclusión e inclusión"[11].

Bibliografía

Barcellona, Pietro, *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*. Trotta, Madrid, tercera edición, 1999.

Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid, 1997.

Borja, Jordi, "Miedos, segregación y mercados en la ciudad globalizada". En: Revista *Nueva Sociedad* Nº 213, enero - febrero de 2008.

Bossoer, Fabián, "Entrevista al sociólogo y antropólogo Loïc Wacquant. La marginalidad actual no se resuelve sólo con crecimiento y empleo". En: *Cuadernos del CENDES*, enero – abril, año 2008 / vol. 25, Nº 67, Universidad Central de Venezuela, Caracas, págs. 125-128.

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas; Quito, julio de 2004 – Foro Mundial Urbano; Barcelona, octubre de 2004 – Foro Social Mundial; Porto Alegre, enero de 2005 – Revisión previa a Barcelona; septiembre de 2005.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. CIDH, OEA/Ser. L/V/II. Documento Nº 57, 2009.

De Giorgi, Alessandro, *El gobierno de la excedencia. Postfordismo y gobierno de la multitud.* Traficantes de sueños, colección Mapas, Madrid, 2006.

Kessler, Gabriel, *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2009.

Kessler, Gabriel, "Inseguridad subjetiva, sociedad y política: aportes para un debate latinoamericano". En: Moro, Javier (Ed.), *Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas*. Magna Terra, Guatemala, 2006.

Wacquant, Loïc, *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial, Buenos Aires, 2001.

[11] De Giorgi, Alessandro, ob. cit., pág. 137.

Urbanización para el desarrollo con inclusión social

I - Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Graciela Oporto
Arquitecta,
Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación

Como parte del conjunto de políticas públicas expresivas del cambio de época que inauguró el gobierno del presidente Néstor Kirchner y con el objetivo de recuperar la planificación territorial como política de Estado, se crea en el año 2004 la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP). En el mismo año, se produjo el documento denominado "Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial", que contiene los principios rectores que se propuso llevar a cabo el gobierno nacional en una materia abandonada durante décadas, en virtud de la preeminencia de políticas neoliberales que otorgaron al mercado la potestad de pensar el futuro de nuestro territorio.

Tales principios se resumieron en la visión de una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa; en la voluntad de concretar el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas con independencia de su lugar de residencia y en la necesidad de construir un Estado sólido, capaz de anticiparse a las demandas del territorio para que esto pueda realizarse. Estos conceptos fueron fundantes a la hora del desarrollo del Plan Estratégico Territorial-Argentina 2016 (PET), trabajo que fue coordinado por el equipo técnico de la SSPTIP y llevado a cabo mediante un proceso de formación de consensos acerca del país deseado con todos los gobiernos provinciales.

Los resultados de dicho proceso de trabajo fueron de diversa naturaleza. Por una parte, la que refiere al significado documental que reviste la propia publicación del Avance I del PET, presentada a principios del año por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en tanto contiene el resultado de la construcción de los Modelos

Actuales y Deseados de cada uno de los territorios provinciales y del territorio nacional. Y por otra, la que refiere al capital social construido durante el proceso de trabajo realizado entre equipos técnicos de todas las jurisdicciones federales, que hizo que fuera posible comenzar de inmediato a consolidar el PET en el marco de lo que denominamos su Avance II. Esto fue encaminado en base a dos grandes directrices: la de propiciar la institucionalización de la planificación territorial en todos los niveles de gobierno y la de consolidar y profundizar los lineamientos previamente consensuados durante el proceso de producción del PET, a los efectos de que lleguen a convertirse en políticas de Estado.

Promover el fortalecimiento de un sistema policéntrico de ciudades que estructure el territorio nacional fue una estrategia en la que coincidieron todos los representantes provinciales, vista la inequidad de oportunidades que supone la estructura jerárquica y concentrada de nuestro actual sistema de asentamientos humanos. A efectos de desarrollar este lineamiento, se creó el Programa Argentina Urbana (PAU), en cuyo marco se conjugaron una serie de estudios específicos, complementados con foros y talleres de debate, que permitieron profundizar en el conocimiento de la problemática urbana a nivel nacional e identificar las pautas fundamentales de una futura política de Estado en materia de urbanización.

La decisión de promover desde el gobierno nacional políticas públicas de esta naturaleza no supone desconocer las competencias que detentan en la materia los gobiernos locales y provinciales. Por el contrario, se trata de identificar lineamientos dirigidos a promover la articulación de políticas territoriales entre todos los niveles de gobierno, que garanticen el desarrollo armónico de las distintas regiones del país, según lo determina el artículo 75 de la Constitución Nacional. Las ciudades están fuertemente condicionadas por su contexto regional y nacional y sus posibilidades de desarrollo están, por ende, fuertemente condicionadas por las políticas provinciales y nacionales en materia económica y de inversión en infraestructuras. Asimismo, las consecuencias del proceso de urbanización contemporáneo exceden, en muchos casos, la capacidad de respuesta de los gobiernos locales. En este marco, es responsabilidad del gobierno nacional proveer un umbral básico de equidad para que las iniciativas locales tengan posibilidad de desplegarse en materia de promoción de lineamientos e instrumentos de gestión urbanística a los que los gobiernos locales puedan adherir y en materia de inversión en infraestructuras básicas que viabilicen su apuesta al desarrollo.

La planificación territorial constituye una política de Estado fundamental en el camino hacia la profundización del desarrollo con inclusión social. En un contexto de urbanización creciente, la recuperación de esta herramienta exige la construcción de un sistema urbano que dé cuenta de las necesidades de toda la población y apunte a ampliar las posibilidades de acceso a la riqueza que suponen las ciudades en términos económicos, ambientales, políticos y económicos. El apoyo por parte de la Secretaría de Derechos Humanos a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad es sumamente auspicioso en este sentido. Ello converge en la consolidación de los principios rectores del modelo de desarrollo que promueve el actual gobierno nacional, al mismo tiempo que reafirma los contenidos fundamentales de la Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial.

II - Desafíos de la dinámica de urbanización contemporánea

Marta Aguilar
Arquitecta,
Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial
de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión
Pública del Ministerio de Planificación Federal,
Inversión Pública y Servicios de la Nación

Un mundo urbano de luces y sombras[1]

Lograr incidir en los procesos de producción urbana con políticas públicas redistributivas representa, actualmente, un desafío de carácter global. El espacio urbano es el lugar donde se manifiesta una parte primordial de los problemas sociales contemporáneos y se agudizan los desafíos que el crecimiento y desarrollo humano representan para las políticas territoriales. Las ciudades son el ámbito del trabajo; el lugar donde se expresan las necesidades de vivienda, de educación, de salud, de recreación, de movilidad; el contexto en el que se desarrollan las relaciones sociales, familiares y afectivas; el escenario en el que se ejercita la ciudadanía y se reclaman los derechos de equidad social. Más allá de los criterios de discriminación entre "lo urbano" y "lo rural" –asentados en el debate acerca de la identidad de los territorios difusos que caracterizan al proceso actual de su ocupación–, es incontrastable el hecho de que el espacio urbano tiende a ser el ámbito cotidiano de la vida en sociedad de la mayoría de la población mundial: en el año 2010, el 58% de la población mundial residía en ciudades; comportando un incremento anual del 2% –casi el doble del porcentaje de crecimiento poblacional total–, y ante un estancamiento de la población rural, cuyo incremento anual fue del 0,07 por ciento. En América del Sur, la población urbana pasó de representar un 43% del total en 1950 a un 79% del total en 2010, con valores superiores para el caso argentino[2].

Pero para comprender el verdadero significado de estas cifras, es necesario asociarlas a la diferencia entre dinámicas demográficas regionales de acuerdo a sus niveles de desarrollo. La población en las regiones menos desarrolladas[3] tuvo una variación del 5,1% en el período 2007-2010, mientras que en las regiones desarrolladas la variación fue de solo 1,6 por ciento. A modo de ejemplo, según las proyecciones que arroja esta dinámica

[1] Los contenidos de este texto forman parte de la futura publicación "Argentina Urbana", componente del Avance II del Plan Estratégico Territorial, actualmente en proceso de edición.
[2] Fuente: CEPAL – CEPALSTAT (http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)
[3] Regiones menos desarrolladas abarcan todas las zonas de África, América Latina y el Caribe, Asia (excluido el Japón) y Melanesia, Micronesia y Polinesia (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2010).

demográfica, se prevé que la población urbana de África y Asia se duplicará entre 2000 y 2030 y en este último año la suma de los países en vías de desarrollo contará con el 80% de la población urbana del mundo[4]. En lo que respecta a la dinámica económica, según ONU-Hábitat, en 1990, las áreas urbanas generaban más de la mitad del PBI mundial, y de acuerdo a proyecciones del Banco Mundial, se espera que en la década 2010-2020 estas generen más del 80% del mismo.

Sin embargo, esto sucede en el marco de profundas asimetrías de crecimiento y desarrollo tanto entre distintas regiones, como en el interior de los países y de las propias ciudades. La segmentación internacional de los mercados de trabajo tiene su reflejo hacia el interior de las aglomeraciones que, con la misma lógica de mercado, tienden a la segmentación productiva y a la fragmentación socio-espacial.

En este contexto, la agenda urbana más acuciante incluye cuestiones como la profundización de las brechas sociales, la exclusión y la segregación; la dificultad para el acceso a la tierra, a la vivienda y al conjunto de servicios y equipamientos urbanos; los problemas de movilidad; el consumo de recursos claves, como el agua y el suelo; la baja sostenibilidad ambiental de los modelos de urbanización; la agudización de las situaciones de riesgo ambiental urbano; la demanda de participación democrática; el déficit financiero de los gobiernos locales; los problemas de gobernabilidad y de falta de coordinación de políticas entre los diferentes niveles de gobierno; cuestiones –todas ellas– que expresan la disputa de intereses que conlleva el proceso de producción de la ciudad. En suma, en un planeta que conjuga un acelerado proceso de urbanización con una segmentación internacional de los mercados de trabajo que tiende a la exclusión de ingentes masas de población, las ciudades pasan a ser el espacio geográfico donde tiene lugar la lucha por el derecho a la reproducción de la vida en condiciones dignas.

La coincidencia en el mismo espacio geográfico de amplias mayorías de población que llegan a las ciudades en busca de empleo en servicios no calificados, con sectores sociales ligados al capital concentrado se dirime mediante la segmentación espacial que el mismo mercado realiza al pautar las condiciones de acceso al suelo urbano. Ello explica que la distribución inequitativa de los beneficios y los costos del proceso de urbanización sea una condición sistémica de la dinámica de desarrollo urbano actual. En el caso argentino, a esta lógica intrínseca se agrega el hecho de que las condiciones de viabilidad para el desarrollo local estén atravesadas por las condiciones de inequidad histórica del soporte territorial del sistema urbano: dentro del territorio nacional, conviven regiones que presentan niveles de pobreza semejantes a los de los países más necesitados del planeta, con serios déficit de conectividad, infraestructuras y servicios básicos, con regiones que exhiben dotaciones y niveles de riqueza similares a los de los países más desarrollados.

Los conflictos previamente enumerados representan una breve síntesis del universo de contradicciones que comporta la dinámica de urbanización en nuestro planeta. Contradicciones que revelan las luces y sombras características de la evolución de las ciudades en la actual etapa del capitalismo global, que fermentan un amplio abanico de movimientos sociales contestatarios e interpelan a todos los niveles de gobierno del

[4] Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Estado de la población mundial,* 2007.

territorio. Ello explica que los temas ligados a la cuestión urbana estén cada vez más presentes en la esfera pública y que, en relación con la diversidad espacio-temporal de los conflictos y reivindicaciones, constituyan la agenda de innumerables plataformas –de organizaciones sociales locales e internacionales, del ámbito académico, de las agencias de crédito, etcétera–.

Ante esta realidad de carácter global, emergió con fuerza en años recientes el concepto de "derecho a la ciudad", que remite al derecho al usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. La noción nace en el seno de movimientos contestatarios apoyados por intelectuales comprometidos de la Europa de las décadas del 60 y del 70, y cobra dimensión política internacional durante la década del 90, como producto del trabajo de un conjunto de colectivos sociales constituidos en red. Este concepto adquiere, por último, carácter global a partir de la serie de foros urbanos mundiales, auspiciados por ONU-Hábitat, que se han sucedido a lo largo de la década pasada. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad contiene los ejes del debate que se lleva a cabo en la actualidad, los temas de agenda en numerosos eventos internacionales y cuenta con el aval de agencias de las Naciones Unidas, como la Unesco y el Programa Hábitat.

Las anteriores consideraciones fundamentan la pertinencia de otorgarles estatus nacional a las políticas públicas relativas a la urbanización y han orientado los trabajos llevados a cabo en contexto del Avance II del PET. La estrategia político-institucional que lo sustenta es que la dimensión y los desafíos que ha cobrado la cuestión urbana requieren políticas solidarias y concurrentes –del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y de los gobiernos locales–, y políticas de planificación y ordenamiento territorial de responsabilidad pública indelegable, que garanticen el derecho a la ciudad de todos los habitantes de la Nación.

La cuestión urbana en el Plan Estratégico Territorial- Argentina 2016 (PET)

La cuestión urbana fue tratada a lo largo del proceso de construcción del Avance I del PET desde una perspectiva regional, en tanto patrón que estructura y polariza los respectivos territorios provinciales y el territorio nacional. La población y actividades económicas que concentraba cada ciudad y/o aglomerado y los flujos de bienes y servicios que entre ellas se sucedían fueron elementos sustantivos para el diseño de los respectivos Modelos Actuales y Deseados Provinciales y para los consecuentes Modelo Actual y Deseado Nacional. En este contexto, se destacan los siguientes conceptos en el diagnóstico del sistema de asentamientos humanos argentino:

“La estrategia político-institucional que lo sustenta es que la dimensión y los desafíos que ha cobrado la cuestión urbana requieren políticas solidarias y concurrentes –del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y de los gobiernos locales–, y políticas de planificación y ordenamiento territorial de responsabilidad pública indelegable, que garanticen el derecho a la ciudad de todos los habitantes de la Nación”.

“La población argentina se asienta básicamente en las áreas urbanas: en el año 2001 la población urbana total era del 89,3% y para el año 2015, según proyecciones del INDEC, se estima que la población llegará a 42,4 millones y la tasa de urbanización ascendería al 94%. Sin embargo, si bien estos valores son significativos, es la distribución geográfica del sistema de ciudades en el territorio, su tamaño relativo y su tipología lo que caracteriza la naturaleza de nuestro proceso urbanizado. (…) Mientras gran parte de la región pampeana detenta una estructura policéntrica, articulada por una red vial mallada que soporta vínculos multidireccionales, el resto de las zonas no llega a configurar estructuras de este tipo. En ellas se observan subsistemas de ciudades concentrados en orden a los rasgos particulares de cada geografía –los valles en el NOA; los oasis de riego en Cuyo y el Alto Valle; los ríos en el NEA y el litoral marítimo en la Patagonia– en las que la ciudad capital y sus satélites centralizan la población y los servicios regionales. (…) Las pequeñas ciudades componentes de cada subsistema regional –de poca población y baja complejidad urbana– se vinculan a sus centros de referencia mediante sistemas viales radiales, con frágiles interconexiones, fragilidad que va en aumento a medida que es mayor la distancia a estos últimos, afectando severamente a la población rural”[5].

A la hora de establecer las pautas para la construcción del Modelo Deseado del Territorio Nacional, los representantes provinciales coincidieron en la estrategia de promover un “Esquema Policéntrico de Núcleos Urbanos”, como idea rectora que acompañó a las de promover la integración nacional e internacional, el fortalecimiento y la reconversión productiva, y la conectividad interna del territorio nacional.

“La premisa subyacente es que todos los habitantes del país deben tener adecuada accesibilidad a los servicios sociales e institucionales, a los recursos tecnológicos y culturales, que históricamente se han concentrado en las grandes ciudades y capitales provinciales. Para lograr una adecuada distribución territorial de este tipo de dotaciones –esenciales a la equidad regional y a la difusión de innovaciones– es necesario

[5] Avance I del Plan Estratégico Territorial-Argentina 2016.

contar con un sistema urbano policéntrico y equilibrado, que fortalezca las ciudades intermedias que articulan el sistema nacional. (…) Lograr que se desarrolle a lo ancho del territorio nacional una red de centros intermedios que complementen a las ciudades principales en lo que respecta a las ofertas de salud, educación, vivienda, recreación, servicios institucionales y financieros, etc., resulta fundamental para ofrecer a los habitantes del país posibilidades equitativas de desarrollo económico y social, fortaleciendo su identidad y desalentando en paralelo la migración a las grandes aglomeraciones"[6].

Profundizar en el significado de las consignas consensuadas supuso abordar coordenadas de análisis tanto de naturaleza regional como local. Las primeras, en la búsqueda de lineamientos estratégicos dirigidos a potenciar relaciones de complementariedad y solidaridad entre los componentes del sistema de centros. Y las segundas, a efectos de adentrarse en el conocimiento de los procesos intrínsecos de la producción de ciudad, a partir del cual puedan diseñarse políticas efectivas de desarrollo urbano con inclusión social. Estas premisas dieron lugar a una línea de trabajo específica que, bajo la denominación de Programa Argentina Urbana (PAU), constituye uno de los componentes del Avance II del PET. En este contexto se sistematizaron las características generales del sistema urbano argentino y se llevó a cabo un estudio en profundidad sobre una selección representativa de casos, que permitió detectar los fenómenos recurrentes de la dinámica de urbanización argentina.

Nuevos debates en torno de las políticas públicas de acceso al suelo urbano

El discurso construido a través de los medios de difusión en lo que respecta a la cuestión urbana nos muestra una realidad fragmentaria, hecha de opuestos en colisión, en términos generales alarmante: ocupaciones de tierras, inseguridad ciudadana, contaminación ambiental, congestión de tránsito, que alimentan el recuerdo nostálgico de la calidad de vida en los antiguos barrios y la idea del refugio bucólico y seguro en urbanizaciones cerradas. En el campo de la producción intelectual el panorama no es, en términos generales, menos contradictorio, ya que suele estar basado en dos abordajes también opuestos: los que tienen como eje las oportunidades que comporta la urbanización y los que hacen foco en sus penalidades.

Los primeros apuntan a la productividad, la innovación, la competitividad, en suma, a las potencialidades en términos de crecimiento y desarrollo humano que trae aparejada la aglomeración. Y los segundos tienen como eje su contracara: las grietas, las inequidades, las exclusiones, los costos sociales y ambientales que esa misma sofisticada construcción produce en la actualidad. Reconocidos autores centran su trabajo en el conocimiento de lo que pareciera ser la capacidad ilimitada de innovación y desarrollo de las ciudades luz –verdaderas plataformas de elite para la vida de una parte de la humanidad–, en cuyo entorno tienen lugar los avances más significativos que el hombre ha realizado en pos de su desarrollo, avances hoy exponenciales signados por la revolución tecnológica. Otras miradas, por el contrario, tienen eje en las sombras, y nos confrontan con escenarios de crecimiento exponencial, en los que también crece exponencialmente la pobreza urbana y los conflictos ligados a la problemática ambiental.

[6] Ídem.

“Transparentar la relación de causalidad entre costos y beneficios del proceso de producción urbano resulta ineludible si se pretende diseñar políticas públicas dirigidas a garantizar condiciones de vida digna para todos sus habitantes”.

Sin embargo, poco se dice acerca de la relación de causalidad sistémica entre las luces y sombras que caracterizan los procesos de urbanización contemporánea, acerca de las oportunidades y beneficios que estos comportan para una parte de sus habitantes y los elevados costos que significan para otra. Una relación que es esencial a la lógica de producción urbana capitalista y que se ha agudizado al compás de la hegemonía que ha cobrado el capital financiero en el actual proceso de globalización. La valorización del suelo como activo económico-financiero es el origen indiscutible de la burbuja inmobiliaria que hizo estallar la última crisis financiera global, de la que poco salió a la luz, acerca del elevado costo que implicó para los sectores sociales vulnerables, tales como los tenedores de hipotecas subprime.

La ausencia de consideración alguna por el valor del suelo como recurso social ampara procesos especulativos que pautan la dinámica de urbanización y condicionan de hecho el derecho a la ciudad a la capacidad de pagarlo. Se trata de mecanismos que ponen en evidencia la distorsión conceptual que supone considerar el suelo como un bien transable más en el mercado. El suelo urbano es un recurso escaso y no renovable en tanto que su reproducción, a diferencia de la de cualquier bien transable, está sujeta a factores no reproducibles: el emplazamiento es el principal factor determinante de su precio, en tanto refleja la posibilidad de acceso a los bienes y servicios que provee la aglomeración; el carácter único de cada fragmento urbano, cada barrio –el *locus urbano*-, cimenta su valor en el mercado de suelo.

El pensamiento neoconservador sostiene supuestos epistemológicos que contribuyen a confundir, basándose en hipótesis que pretenden descomponer la totalidad territorial en su esfera económica, política, social o cultural, desconociendo sus contradicciones, lo cual fundamenta la implementación de políticas exclusivamente asistenciales para contener la conflictividad urbana. Sin embargo, la ciudad en tanto fenómeno territorial, es una producción social que articula todas estas dimensiones y es por tanto un espacio de disputa de intereses. Lo iluminado y lo oscuro que en ella convive –sea esto entre fragmentos locales o entre ciudades globales– es inherente a la lógica de producción que impone el capitalismo avanzado; una lógica obscena que consume recursos naturales de manera irresponsable, atravesada por la concepción del suelo como activo económico y financiero por encima de su valor como recurso social.

Transparentar la relación de causalidad entre costos y beneficios del proceso de producción urbano resulta ineludible si se pretende diseñar políticas públicas dirigidas a garantizar condiciones de vida digna para todos sus habitantes. Esta es la perspectiva que ha sostenido el trabajo desarrollado en el marco del PAU, el cual puso el foco en las pautas características del uso del suelo urbano en el territorio argentino, y sus consecuencias en los modos de producción de ciudad.

El análisis del proceso de expansión de nuestras ciudades mediante la interpretación de imágenes satelitales y el análisis pormenorizado de los tejidos urbanos mediante imágenes de alta definición permitieron constatar la existencia de un patrón de producción urbana librado al manejo especulativo del suelo, que se caracteriza por el crecimiento disperso y a salto de mata. Un patrón que consume suelo del periurbano de forma indiscriminada, desplazando actividades productivas; que produce un paisaje fragmentario, de aguda fricción social, entre barrios cerrados para sectores sociales de alto nivel socioeconómico y barrios ocupados por los sectores sociales excluidos del mercado; que desconoce el derecho a la movilidad de los habitantes; que imprime una presión sistemática por la expansión de las infraestructuras de servicios básicos; que mientras esto sucede, admite que el mercado expulse a la población socialmente vulnerable de las áreas centrales bien dotadas de todos los servicios. Una dinámica, en suma, que está lejos de concebir la sustentabilidad del desarrollo urbano en sentido holístico.

El derecho a la ciudad comienza por el derecho a habitarla y el derecho a habitarla comienza por la posibilidad de acceder al suelo urbano. Sin embargo, este derecho parece estar condicionado por dos cuestiones naturalizadas en el imaginario social local, como son la consideración del suelo como recurso exclusivamente económico, y su condición como recurso infinito. La legitimación del mercado como único recurso ordenador y la arraigada concepción de que la tierra abunda en nuestro país, impiden la toma de conciencia acerca de los costos sociales, económicos y ambientales de la actual dinámica de urbanización. En este contexto, las líneas de trabajo identificadas a lo largo del desarrollo del PET en materia de políticas de urbanización implican poner en discusión la supuesta “naturaleza” de los procesos de producción urbana y sentar principios que determinen la responsabilidad de los gobiernos de intervenir en ellos.

Afortunadamente, tanto en la Argentina como en un buen número de países latinoamericanos, están teniendo lugar procesos de maduración política que propician desentrañar los mencionados equívocos, instalando nuevos debates. Debates que conducen a otorgarle plena legalidad a la función social de la propiedad, e imbricados en la necesidad de construir una nueva cultura jurídica que concilie los derechos individuales con los derechos comunitarios emergentes de los retos a los que están sometidas la sociedades contemporáneas. La decisión de la Secretaría de Derechos Humanos de promover la adhesión a los principios incluidos en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad refleja el reconocimiento de esta necesidad, así como la empatía de estos últimos con las directrices del modelo de desarrollo con inclusión social que fundamenta las políticas llevadas a cabo por el actual gobierno nacional.

Esto conlleva, por último, la posibilidad de avanzar en el diseño de políticas de Estado que articulen la responsabilidad de todos los niveles de gobierno de garantizar el cumplimiento de derechos constitucionales explicitados a través de su propio articulado y el de los tratados internacionales a los que la Nación ha adherido. El grado de adhesión popular que el modelo de desarrollo propiciado por el actual gobierno nacional concita demuestra que la sociedad argentina está preparada para dar este paso adelante.

¿Ciudades de derechos o el derecho a la ciudad?
La función social de la ciudad en el marco de la globalización

Ana Falú
Profesora e investigadora,
Directora del Instituto de Investigaciones
de Vivienda y Hábitat de la Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Diseño (FAUD)
de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC)
ex Directora Regional
del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer
en la Región Andina (2002-2004)
y en Brasil y Países del Cono Sur hasta 2009

"La ciudad es memoria organizada"
Hannah Arendt[1]

Con la intensificación de la globalización, se acentuaron las transformaciones en la estructura territorial no como fenómenos independientes, sino como parte de un proceso global de crecientes interdependencias y de alto costo social. Distintos autores, entre ellos Jordi Borja, Ernest Burgess, Manuel Castells, David Harvey y Saskia Sassen, aportan una mirada crítica en la materia, y coinciden en que la sociedad urbana actual confronta una fragmentación espacial que segrega distintas homogeneidades, propias de cada colectivo social. Esta segregación se expresa no solo en los indicadores de ingreso, ocupación y distancias salariales sino en el acceso real de la población a las ofertas urbanas, las cuales se agudizan y no parece haber indicios para pensar que los procesos de globalización que tienen lugar contribuyan a resolverlas: más bien, las han profundizado[2].

Las ciudades de este siglo XXI, llamado el milenio urbano, se caracterizan por privilegiar las relaciones de mercado influidas por el fenómeno de la globalización y la gran revolución tecnológica y de comunicaciones. El año 2007 es un año bisagra en la historia de la humanidad ya que por

[1] Tomado de European Charter for Women in the City. Traducción propia.
[2] Falú, Ana, "Violencia y discriminaciones en las ciudades". En: Falú, Ana (editora), *Mujeres en la ciudad: de violencias y derecho*s. Edición Sur, Chile, 2009.

"(...) la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad es un instrumento pensado y formulado para hacer aportes a los procesos a favor de ciudades más democráticas, inclusivas y sostenibles".

primera vez la población del mundo es definitivamente urbana[3]. Estas ciudades en América Latina viven la tensión entre extensiones de falta de desarrollo urbano y pobrezas, por un lado, y la concentración de riqueza y modernidad que la sociedad global ofrece, por el otro.

Como resultado de estos procesos, se verifica un nuevo modelo de espacialidad, ciudades en red, grandes metrópolis, territorios metropolitanos extendidos, corredores urbanos que interconectan ciudades y regiones con periferias en las cuales conviven los más altos desarrollos habitacionales de perímetro controlado junto a extensiones de pobreza. Una nueva geografía urbana se evidencia en sistemas urbanos complejos, motores de la economía local, regional y también global. Estas ciudades son las promotoras del desarrollo, las que generan riquezas, cultura, crean empleos, educación y recreación, concentrando diversidad y potencialidad. A la vez que hay una concentración de los ingresos y el poder y en muchos casos en la región latinoamericana, la exclusión se institucionaliza y la pobreza se profundiza, lo cual resulta en segregaciones de clase, de nivel socioeconómico, de género, étnicas y etarias.

El Informe sobre el Estado de las Ciudades del Mundo[4] reafirma lo que la CEPAL viene elaborando y dando cuenta sobre la desigualdad en América Latina y el Caribe. Este estudio fue liderado por el Global Urban Observatory de ONU Hábitat, a partir del análisis de insumos, consumos y gastos a nivel de las ciudades, aplicando el coeficiente de Gini para 101 ciudades de 47 países, de las cuales 19 son de la región latinoamericana y del Caribe. Éstas resultan las más desiguales del mundo, con las mayores brechas entre riqueza y pobreza, América Latina supera a África, con un índice de 0,55.

Estas desigualdades definen las nuevas formas urbanas, tendencias que demandan análisis particulares según los distintos contextos nacionales y locales.

El tema central que estructura este artículo refiere al derecho a la ciudad. La primera sección refiere a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, instrumento que busca ser una herramienta de gobiernos y sociedad civil, para luego avanzar en los derechos específicos de las mujeres a la ciudad y dar cuenta de los debates en curso y los consensos alcanzados en la Carta del Derecho de las Mujeres a la Ciudad.

[3] *Informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas* (UNFPA) e *Informe sobre las Ciudades del Mundo*, ambos de 2007, dan cuenta que más del 50% de la población del mundo vive en ciudades.
[4] State of the World Cities 2008/2009. *Harmonious Cities.* UN Habitat, Earthscan, Sterling.Va. London.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, consensos y debates

Al referirnos al derecho a la ciudad parece necesario, dado su significado, referirnos a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Esta carta es un instrumento pensado y formulado para hacer aportes a los procesos a favor de ciudades más democráticas, inclusivas y sostenibles. Es una plataforma capaz de articular los esfuerzos de la diversidad de actores –públicos, sociales y privados– interesados en impulsar y dar plena vigencia y efectividad al derecho a tener derechos, diría Hannah Arendt. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad dice: "Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta"[5].

Si bien se reconoce que las ciudades de hoy están lejos de ofrecer equidad de oportunidades, son el lugar en el cual se conforman y expresan diferentes fuerzas sociales que interpelan el modelo existente. Es justamente frente a estas inequidades que la ciudadanía urbana adquiere voces y conforma distintas expresiones políticas que buscan expresar el concepto sencillo y potente de la necesidad de justicia social. El derecho a la ciudad es definido finalmente en su carta mundial[6] como "el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social". De esta manera, se reafirma el derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un nivel de vida adecuado. Este derecho, como interdependiente de los otros derechos ciudadanos enmarcados en los derechos humanos internacionalmente reconocidos reglamentados en los tratados y consensos internacionales.

El derecho a la ciudad se presenta, entonces, como el anhelo de un conjunto diverso de ciudadanías, grupos sociales, políticos, religiosos, etnias, elecciones sexuales y diversidad de géneros, para vivir y convivir en ciudades que ofrezcan más y mejor calidad de vida para todos y todas.

Si bien la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad es aceptada como una plataforma, hay voces que la interpelan e interrogan o buscan completarla. Fabio Velázquez Carrillo[7] propone mirar el derecho a la ciudad como un derecho complejo, integral e interdependiente, que abarca distintas dimensiones de la vida urbana. El autor plantea el derecho al hábitat y amplía el concepto como facilitador del tejido social, de las relaciones políticas, culturales y simbólicas, al incorporar los atributos urbanísticos y ambientales a la calidad del espacio público, así como también la accesibilidad y movilidad que debe asegurarse para todos y todas.

Aquí, se da significado a la importancia de "ser parte" de la ciudad, al potenciar la cohesión social, la identidad colectiva, inherentes al respeto a la diversidad, a la diferencia, al ser mujeres y hombres en la ciudad. Se refiere a la igualdad de oportunidades entre diferentes, a la redistribución más equitativa de las riquezas. Finalmente,

[5] Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) En http://www.redmujer.org.ar/herramientas/declara_derecho_ciudad.html
[6] Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005), ob.cit.
[7] Velásquez Carrillo, Fabio, "El derecho a la ciudad". En: *El derecho a la ciudad en el mundo, Compilación de Documentos Relevantes.* Coalición Internacional para el Hábitat, México, 2008.

propone pensar en la ciudad como lugar de encuentro, como el espacio para tramitar el conflicto, por lo cual requiere desarrollar la cultura de la tolerancia en el derecho a la ciudad. Esto, de alguna manera, se vincula al derecho al gobierno, a la participación política, a los consejos de vecinos, a las auditorias públicas, que potencien la transparencia de la acción de gobierno.

Otros autores, particularmente desde la preocupación jurídica y legal, interpelan la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad al plantear que ésta solo tiene valor retórico, por lo cual, sirve como consigna política. Gerardo Pisarello, desde Barcelona, y Sebastián Tedeschi, desde Buenos Aires, cuestionan el contenido y se preguntan cómo hacerla traducible, clara y exigible, planteando que para ser un instrumento válido demanda de mayores precisiones. Recupero tres cuestionamientos de muchos otros que desarrollan, el primero se refiere a la pretensión de contar con una carta planetaria, la cual quiere poner en común problemas de las ciudades en los más diversos contextos. También se preguntan sobre la pretensión de incluir otras voces, tales como las de las feministas, sindicalistas, ecologistas, entre otros, preguntándose si ello no conduce a la tentación de convertirse en traductores privilegiados de las reivindicaciones de los demás. Finalmente, se puede agrupar lo que conforma un amplio campo de cuestionamientos jurídicos y legales sobre este instrumento, interrogándose sobre el ajuste conceptual, el ámbito de aplicación, la poca definición sobre los sujetos de protección así como los de obligación de los poderes públicos y privados. En síntesis plantean la necesidad de definiciones más ajustadas, definición de conceptos, posibilidad de hacer operativas las propuestas y salir de la retórica[8].

Si bien la diversidad está incluida en este instrumento, parece necesario detenernos en los derechos de las mujeres a la ciudad.

Las mujeres en la ciudad

El tema urbano es de central preocupación de analistas e investigadores: no obstante, históricamente estos estudios urbanos se han referido a un ciudadano neutro y, particularmente, a la familia como unidad única y tipificada.

Si bien las feministas académicas vienen enriqueciendo el campo disciplinar desde la llamada perspectiva de género con aportes de distintas especialidades, como la sociológica, la antropológica, la geográfica o el urbanismo y arquitectura, con abordajes que buscan visibilizar a las mujeres. Como lo señala Morey[9], "en el siglo XX se transitó de la ausencia de preocupación teórica y de la invisibilidad de la mujer, a la polémica sobre los fundamentos filosóficos que atraviesan los intentos de revertir o redefinir el sistema sexo/género. En las últimas décadas, la inclusión de la perspectiva de género ha transformado profundamente el estudio disciplinar y la participación activa de las mujeres como productoras de conocimiento social ha significado una inclusión de esta perspectiva en numerosos estudios". Se busca dar cuenta de las mujeres como sujetos sociales por sí mismas y no diluidas en el concepto de familia; estas mujeres, todas, merecedoras de la atención pública.

A pesar de las dificultades que persisten se ha ganado en legitimar el derecho ciudadano de las mujeres, el derecho a tener derechos –como decía Hannah Arendt– y numerosos estudios y nuevos temas han consolidado una agenda de trabajo. Desde los años ochenta se ha logrado, no sin dificultades, colocar los temas de los derechos de las mujeres a la tierra urbana, la vivienda, los servicios, el uso del tiempo y el espacio, buscando generar evidencia sobre el impacto diferencial de la organización del territorio en la vida de las mujeres. Se ha desarrollado una consistente producción del conocimiento, las herramientas y capacidades para incidir en la calidad de la vida urbana para las mujeres. Numerosas investigaciones dan cuenta de las relaciones sobre las mujeres y los servicios urbanos, el transporte, la vivienda, la calidad de vida urbana y, últimamente, muy en

[8] Pisarello, Gerardo y Tedeschi, Sebastián, "Transformar la ciudad en un mundo global. Apuntes para un debate sobre la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad desde una perspectiva de derechos humanos". En: *El Derecho a la Ciudad en el Mundo. Documentos Relevantes.* Coalición Internacional para el Hábitat, México, 2008.
[9] Morey, Patricia, *De la Inconmensurabilidad a la Complementariedad en Teorías de Género.* UNC, 2010.

"Desde los años ochenta se ha logrado, no sin dificultades, colocar los temas de los derechos de las mujeres a la tierra urbana, la vivienda, los servicios, el uso del tiempo y el espacio, buscando generar evidencia sobre el impacto diferencial de la organización del territorio en la vida de las mujeres. Se ha desarrollado una consistente producción del conocimiento, las herramientas y capacidades para incidir en la calidad de la vida urbana para las mujeres".

particular el impacto de la violencia, tanto la que viven como la que perciben en sus vidas urbanas[10].

Más allá de estos avances y como lo señala Morey[11], "paradójicamente, la polémica entre diferentes marcos teóricos es persistente y a menudo crea diferencias tan profundas que parecieran constituirse en paradigmas inconmensurables". A partir de evidenciar las diferentes miradas y marcos conceptuales desde los cuales se abordan los derechos de las mujeres en las distintas disciplinas. A la vez, es importante cómo se definen las claves analíticas, en algunos casos exagerando las diferencias, en otros enfatizando las semejanzas. Para algunas estudiosas del tema, las condiciones materiales son la base de la explicación de las opresiones que viven las mujeres, mientras que otras centran el debate en la construcción de las subjetividades o las identidades.

Construir una plataforma sobre los derechos de las mujeres a la ciudad remite también a estos diferentes enfoques y el debate no ha sido sencillo: públicos diversos, movimientos y organizaciones de mujeres apremiadas por las necesidades las más de las veces colocando una mirada generalizadora de los problemas y centrando más el cuestionamiento en la redistribución que en el reconocimiento de sus propios derechos; las autoridades queriendo cumplir con acciones contra reloj o las técnicos y las técnicas preocupados y preocupadas por el desarrollo de las propuestas encontrando más las semejanzas que las diferencias; las feministas más enfocadas en visibilizar la subordinación y desigualdades y en buscar revertir la definición que históricamente han construido los varones de las mujeres, por lo tanto buscando significar las diferencias. Otras planteando la necesidad de sostener la capacidad emancipadora (Celia Amorós, 2009), o la de correr riesgos (Pitch, 2008) como formas de interpelar y trascender los contenidos impuestos desde el poder androcéntrico; solo rompiendo los paradigmas de sometimiento, las mujeres podrían proscribir el mito de femineidad y adquirir y ejercer nuevos derechos.

A la vez que desde los clásicos del marxismo de Friedrich Engels en *El origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado,* y los de Bebel *La Mujer y el Socialismo,* como los de Karl Marx, se vincula a las mujeres a la explotación capitalista y se reconoce la necesidad de incorporarlas en el proceso de liberación social, subsumiendo la opresión de género a la de clase. La autonomía de las mujeres como bandera de lucha ha sido la forma de contestar la propuesta que buscaba convencer que la "revolución equipararía las desigualdades entre mujeres y varones". Autonomía, por cierto, necesaria en determinada etapa de la construcción del sujeto mujer, estrategia que a partir de los 90 cambiarán las feministas, o buena parte de ellas, buscando "privilegiar la acción en el marco y en relación con los Estados". Aquí, se busca incidir, influir en los planes, programas,

[10] Ver en www.redmujer.org.ar o en WICI Women in the cities international, o en Genero Urban, Escania, entre otras.
[11] Ob. cit.

acciones de un nuevo interlocutor. Lo público-político ocupa un lugar central en las agendas. Se podría definir este momento como de "tránsito del movimiento social al movimiento ciudadano": hay un énfasis en la acción pública, ciudadana, se coloca el acento en las políticas, en los espacios de la política formal[12].

Los distintos enfoques conceptuales no han facilitado encontrar puntos de acuerdo para la construcción de la agenda política de las mujeres en la ciudad. Los consensos siempre han sido difíciles y han implicado procesos que han permitido hacer visible el sesgo de las presuposiciones y conceptos subyacentes desde cada posición. Si el derecho a la ciudad se plantea como un derecho complejo, lo es más aún en la intersección con los de las mujeres. Es entonces cuando el concepto de género, en tanto categoría analítica que busca dar cuenta de las diferencias entre varones y mueres, parece ser una herramienta que posibilite dar cuenta de las desigualdades naturalizadas, de las diferencias que ambos sexos tienen en cómo se relacionan con el territorio urbano, las formas de vivirlo y percibirlo, cómo les afecta de manera distinta la calidad de la vida en las ciudades.

La Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad

La Carta Europea de las Mujeres en la Ciudad, de 1994, es el antecedente primero al cual otros instrumentos de este tipo seguirán, al buscar dar cuenta de los derechos de las mujeres. De todos estos, elijo pararme en la Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad que resulta del consenso, no sin tensiones, alcanzado en Barcelona en 2004.

El consenso primó y se refleja en la introducción de la Carta por el Derecho a la Ciudad de las Mujeres, que recoge los antecedentes y dice: "las mujeres y el feminismo, a través de la generación y difusión de conocimientos y el desarrollo de acciones, articuladas entre mujeres de la comunidad de distintos sectores sociales, sus organizaciones y redes, académicas, políticas, han protagonizado uno de los cambios culturales mayores del último siglo. Aportar una nueva interpretación del mundo y la sociedad al cuestionar la subordinación de las mujeres como sustento de las relaciones sociales y otorgar así nuevos contenidos a conceptos como democracia, ciudadanía y participación.

El rol activo de las organizaciones de mujeres y feministas en las distintos espacios internacionales como las Conferencias de Naciones Unidas, posibilitó incorporar en las plataformas de acción de los gobiernos, compromisos específicos para dar respuestas a las demandas y propuestas de las mujeres para el logro de sus derechos, a la educación, a la salud, al trabajo remunerado, a la participación política, al derecho de decidir sobre sus cuerpos. El derecho a la ciudad y el acceso a los bienes y servicios de la misma, es uno de esos derechos. Esto es sin duda un avance significativo, ya que las mujeres han aportado históricamente a la construcción de los asentamientos humanos, al mismo tiempo que la planificación de éstos no incorporan sus necesidades y las excluye de las decisiones que afectan sus vidas".

Nuevamente, la carta se constituye en agenda y plataforma de acción por los derechos de las mujeres a la ciudad; sin embargo, podría tener las mismas críticas que la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Demasiados temas, temas que se repiten, retórica que se hace difícil bajar a compromisos. De igual manera, es una plataforma que permite colocar los temas que hacen a las diferencias que sufren y viven particularmente las mujeres de cara a los nuevas formas que adquiere la vida urbana.

Refiere a la gestión democrática de la ciudad y la participación de las mujeres en ella. Se reconoce la dificultad que persiste entre las mujeres y en la sociedad para asegurar la participación política de las mujeres[13]. Persisten nudos críticos que atraviesan la cultura política de las ciudades de América Latina, las mujeres no somos todas iguales y estamos atravesadas por diferencias económicas, étnicas y de clase, sin embargo, todas merecedoras de la política pública.

[12] Falú, Ana, *Celebración del Día de la Mujer.* Generalitat de Catalunya, España, Conferencista principal, Ponencia mimeo, en prensa, 2009.

[13] El caso de la Argentina, pionera en la aplicación de la ley de cuota (1992) como acción positiva para corregir desequilibrios existentes, ésta ha demostrado ser exitosa ya que ha transformando sustantivamente la participación y el reconocimiento de las mujeres como capaces para la acción política, rompiendo de alguna manera el techo de cristal impuesto por la cultura política patriarcal.

La acción pública presenta aún grandes deudas para con las mujeres, algunos de los derechos prioritarios y pendientes serían:

• La necesidad de asumir los derechos humanos y universales como el marco desde el cual hablamos de los derechos de las mujeres, aplicables a las culturas diversas, las religiones, las masas de población que se mueven por el mundo.

• El derecho a vivir una vida sin violencias. La violencia de género no solo persiste, sino que se ha complejizado, se evidencia en el ámbito privado y público, en la trata de mujeres y niñas. Sigue siendo un desafío prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres. El miedo como el dolor es un límite a la libertad de las personas.

• El derecho a decidir sobre la reproducción y la sexualidad. La necesidad de una continua educación sexual y política de anticoncepción para no abortar, así como aborto legal para no morir ni terminar privadas de la libertad. Respeto a la elección sexual o de género.

• El derecho a la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida, incluidos el derecho a vivir y disfrutar la ciudad, de la recreación. Para ello, es necesario volver a revisar y recuperar las doce áreas temáticas comprometidas en la Plataforma de Acción Mundial consensuada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing 95, y profundizarlas.

• Las brechas entre la riqueza y la pobreza que sufren particularmente las mujeres latinoamericanas, que no es solo pobreza económica, sino también pobreza de derechos, de educación, de posibilidades de romper los círculos de la pobreza.

• La cuestión central y persistente de la división sexual del trabajo que demanda de un nuevo pacto social entre hombres y mujeres. La división sexual del trabajo requiere de políticas de estado, del sector privado, de la sociedad en su conjunto, necesita de mecanismos, de compromiso del Estado que contribuyan a cambiar los comportamientos, que aporten a lo más difícil de la transformación, el cambio cultural y simbólico.

Como lo plantea la Carta Mundial por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad que cuenta con una introducción, una justificación, dos capítulos y nueve temas alrededor de las cuestiones centrales que hacen a la vida en las ciudades y el impacto en la de las mujeres, no bastan las condiciones de libertad para asegurar la participación política y social, ni el derecho civil lo asegura, evidenciando aun obstáculos para la participación de las mujeres, que se asientan no solo en lo simbólico y cultural construido, sino en la división sexual del trabajo, en las diferencias de acceso a recursos económicos, en la falta de tiempo, el bien más caro a la vida de las mujeres, entre otros condicionantes.

A modo de cierre

Si bien “las mujeres no somos todas iguales, algunas somos más iguales que otras y las mujeres jóvenes, las indígenas, las desplazadas, las migrantes, las afrodescendientes, organizadas o no, han quedado fuera de la toma de decisiones públicas que afectan sus vidas”[14].

[14] Declaración de Redes Feministas de América Latina. CEPAL, México 2004.

Estas mujeres son las que, con seguridad, más sufrirán la falta de derechos para el uso y disfrute de la ciudad, lo que esta ofrece. Es curioso que si bien son las mujeres las principales usuarias de los servicios y equipamientos urbanos, en las ciudades se evidencia una división "funcional" que no considera la necesidad de no aislar asentamientos, barrios de los servicios de la ciudad, lo cual es expresión de la incompatibilidad entre la localización de viviendas, empleo, servicios. En general, las ciudades extendidas, fragmentadas, de suburbios pobres con dificultad en la accesibilidad y mal servicio de transporte público, integran una ecuación perversa que afecta particularmente a las mujeres en sus múltiples responsabilidades privadas, laborales y comunitarias. Todas las cuales implican múltiples recorridos, en razón de cuidado de la infancia, enfermos, adultos mayores, la responsabilidad sobre sus hogares, entre otros.

Un tema central en la vida de las mujeres, que persiste y que es preocupación expresa de legislaciones y convenciones, es la violencia que afecta a la vida de las mujeres. Esta violencia que se expresa tanto en el ámbito privado como en el público es un desafío al derecho a la ciudad. Si bien la consigna del "derecho a una vida sin violencias" es un derecho ganado por las mujeres en distintos instrumentos internacionales[15], esto persiste. La percepción de inseguridad en las ciudades es uno de los problemas más preocupantes de los gobiernos y la sociedad. La violencia que se vive o percibe en las ciudades se agrava por el tratamiento de los medios de comunicación, y de buena parte de la sociedad que promueve respuestas autoritarias, punitorias cuando no represivas. Esta violencia que las mujeres viven como algo aleatorio que puede sucederles y que se percibe como amenaza cierta, ejerce un efecto de restricción para el acceso, el uso y la apropiación de las ciudades, constituyendo uno de los obstáculos más importantes para su desplazamiento y por lo tanto, de su autonomía. A pesar de todo lo avanzado en colocar el tema de la violencia hacia las mujeres como cuestión pública, las políticas de seguridad ciudadana no incorporan la dimensión de género.

Judith Butler, en una reciente conferencia en la Universidad Diego Portales de Chile, plantea la importancia de *"ejercer el derecho a tener derechos"* – siguiendo a Hannah Arendt– como lo central para remover la deshumanización que se ha instalado en nuestras sociedades a partir de políticas públicas que dejan de lado la diversidad de los cuerpos. Para Butler el "derecho existe desde el momento en que se acciona socialmente*"*, ganar un lugar en el espacio público supone ejercer una política de la calle, implica que los cuerpos que han sido deshumanizados, se agrupen, conformándose como una masa capaz de salir a la calle y accionar recuperando los espacios públicos que son denegados o prohibidos. La reconocida autora elabora estas reflexiones a partir del supuesto de que "la libertad no viene de ti, ni de mí, sino de las relaciones que se establecen entre nosotros".

Como nos dijo Virginia Vargas[16], es necesario re-significar la doble dimensión de la necesidad del reconocimiento de las mujeres como sujetos sociales por sí mismas y la importancia de la redistribución, "confrontar y buscar ampliar los límites de las democracias existentes, en la medida en que la redistribución sin reconocimiento es parcial y excluyente de las diferencias, y el reconocimiento siempre será parcial, beneficiando sólo a unas cuantas, si no se sustenta en la redistribución*"*.

[15] CEDAW (1979), Belém do Pará (1994), Carta Europea de las Mujeres en la Ciudad (1992), Carta Mundial por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad (2004), entre otros.
[16] Vargas, Virginia. Discurso en la CEPAL, Conferencia de Ministras de América Latina y Caribe, Brasilia, 2009.

Derecho a una ciudad sustentable

Mónica Teresa Farré
Arquitecta,
Coordinadora del Grupo de Trabajo Hábitat Sustentable
y del Manual de Buenas Prácticas Ambientales,
Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental,
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
de la Jefatura de Gabinete de Ministros

Desarrollo urbano sustentable. Haciendo un poco de historia...

El modelo de desarrollo productivo instalado en las grandes ciudades las convierte en las principales consumidoras de los recursos naturales y en grandes depósitos de residuos que producen el agotamiento de los recursos y la contaminación del ambiente.

A fines de la década del 60 un grupo de científicos, académicos, investigadores y políticos preocupados por las modificaciones ambientales del planeta se reunieron para debatir sobre la pobreza, la pérdida de biodiversidad y el deterioro ambiental. En su primer informe, *Los límites del crecimiento*, alertaron sobre la insostenibilidad del modelo de desarrollo económico y social llevado a cabo por los países desarrollados, que estaba llevando a colapsar el ecosistema. En ese momento comienza un análisis sobre cómo las naciones industrializadas consumen la mayor cantidad de los recursos naturales del planeta para beneficio de una pequeña parte de la población, provocando un deterioro ambiental que no podrá mantenerse en el tiempo: el agotamiento progresivo de los recursos naturales, el posible aumento de la mortalidad y los efectos negativos de la contaminación.

En 1971, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) lanza un amplio programa ecológico interdisciplinario de investigación sobre el hombre y la biósfera –el MAB (Man and Biosphere)–; se acepta una visión ecológica del mundo y por primera vez se dedica un proyecto internacional a los ecosistemas urbanos.

Un año después, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, se establecen las recomendaciones acordadas para la planificación de

los asentamientos humanos aplicando principios urbanísticos que respeten el entorno y eviten la contaminación. Se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), destinado a asegurar la protección del entorno.

La Declaración de Estocolmo constituye un importante documento, en donde los representantes de los países más pobres defendieron su postura manifestando que la peor de las contaminaciones es la pobreza y que la protección ambiental exige hacer partícipes a todos los miembros de la familia humana, como "principio de la calidad de vida".

En 1987, el informe anual de la Comisión Brundtland, *Nuestro futuro común*, introduce el concepto de "desarrollo sustentable", según el cual el desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades. Esta declaración fue ampliada en la Declaración de Río 92 y acompañada por la Agenda 21 –también llamada Programa 21–, que se encargó de desarrollar los componentes, objetivos e instrumentos tendientes a alcanzar un desarrollo sostenible. Al concepto de desarrollo sustentable se le incorporan tres dimensiones fundamentales: lo ambiental, lo social y lo económico.

Una ciudad es sustentable cuando satisface de manera equitativa las necesidades de sus habitantes sin poner en riesgo el bienestar y una vida digna para las generaciones futuras.

La Agenda 21 como instrumento de gestión

La Agenda 21 es un programa para el desarrollo sostenido iniciado a fines de la década del 80 y aprobado en la Cumbre para la Tierra, realizada en 1992 en Río de Janeiro. A lo largo de estos años se han desarrollado ajustes y revisiones; primero en la asamblea extraordinaria de 1997, realizada en Nueva York y, posteriormente, en el año 2000 con la adopción de una agenda complementaria denominada "Objetivos de desarrollo del milenio", donde se pone particular énfasis en las políticas de globalización y en la erradicación de la pobreza y el hambre. Se instala la necesidad por parte de los Estados de transformar el modelo de desarrollo actual basado en una explotación desmesurada de los recursos naturales y una participación desigual de sus beneficios, hacia un desarrollo sostenible en el tiempo, eficiente y racional en el uso de los recursos, y equitativo en los beneficios, dentro de un contexto político democrático, donde se reconozcan los derechos de todos los ciudadanos.

Hoy, más de 5000 ciudades de todo el mundo están elaborando sus Agendas 21 Locales a través de mecanismos de participación de la comunidad local, a fin de establecer objetivos compartidos y poder contribuir localmente al desarrollo sostenible de la sociedad global.

Las Agendas 21 Locales son una buena concreción de la vieja máxima ecologista "pensar globalmente y actuar localmente"; su preparación debe ser tomada como un proceso abierto en donde cada ciudad debe elegir, en función de sus características y realidades, una vía propia para elaborar su Agenda 21. Las actividades que se desarrollan en la ciudad no deben destruir los recursos ni la diversidad de los ecosistemas en los cuales se sustenta. Para el cumplimiento de las agendas locales es necesaria la participación de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y las responsabilidades colectivas.

En el año 2005, con la participación de representantes de cincuenta naciones, se firman los Acuerdos Ambientales Urbanos. Esta declaración de intenciones establece veintiuna acciones que los gobiernos locales se comprometen a aplicar, teniendo como base el derecho a un ambiente limpio, saludable y seguro para todos los miembros de nuestra sociedad.

Estas acciones tienen como objetivo mejorar las condiciones ambientales de las ciudades en diferentes temáticas, obteniendo a cambio un reconocimiento oficial de la ONU. Entre las cuestiones esenciales de sustentabilidad para el ciudadano se encuentran la energía, la reducción de residuos, el transporte, el agua y el diseño urbano y los parques naturales.

La ciudad y el ambiente. Hacia una sustentabilidad urbana

Mediante un análisis de la evolución de la población urbana y rural mundial entre 1950 y 2005 podemos observar que mientras la población rural aumenta ligeramente hasta llegar a una cierta estabilización, la población urbana experimenta un continuo crecimiento hasta superar a la población rural. En 1950, el 52,1% de la población de los países más desarrollados era urbana. En cambio, la población rural en los países en vías de

desarrollo representaba el 81,9%; más de la mitad (el 57,9%) de la población urbana mundial se encontraba en los países más desarrollados, aun cuando la población de éstos sólo representaba el 32,1% de la población mundial.

El crecimiento de la población urbana en los países en vías de desarrollo no ha parado durante la segunda mitad del siglo XX y en 2005 representaba el 42,9% de su población (2.273.300) y el 71,6 % de la población urbana mundial. En cambio, el crecimiento de la población urbana en los países más desarrollados ha sido mucho menor. En 2005 esta cifra superaba por poco los 900 millones y representaba el 74,1% del total de población de los territorios más desarrollados.

Las proyecciones para el año 2030 estiman un crecimiento muy bajo en los países más desarrollados, con una tasa de crecimiento estimada para fines de siglo cercana a cero. En cambio es notorio el elevado crecimiento en los países menos desarrollados que, con casi 4.000 millones, pasarán a tener el 79,5% de la población urbana mundial y que superarán la barrera del 50% respecto al total de su población.

El problema no es el crecimiento demográfico para el logro de un desarrollo urbano sustentable. El crecimiento económico, el aumento de los niveles de vida y del consumo, son algunos de los factores que más afectan al desarrollo sustentable de una ciudad, porque se produce una mayor demanda de energía, de agua, de alimentos, de espacios para las viviendas, y un aumento en la generación de residuos y de elementos contaminantes. Las ciudades crecen al mismo tiempo que lo hacen los conflictos ambientales que se generan.

La gestión urbana en las ciudades argentinas se caracterizó por una casi inexistente planificación a mediano o a largo plazo, que generó la necesidad de definir una política global en relación con el desarrollo urbano. Para abordar una ciudad ambiental y socialmente sustentable hay que trabajar sobre algunos problemas relacionados entre sí: la situación socioeconómica, el uso racional del recurso hídrico, la gestión de los residuos generados, la contaminación atmosférica, un uso correcto de la energía, del transporte y del tejido urbano (uso de suelos y espacios). Además, los costos ambientales deben ser tenidos en cuenta por aquellos que contaminan y que además utilizan los bienes ambientales. Un principio a incorporar es la justicia social, para lograr una distribución equitativa de los recursos y satisfacer las necesidades sociales, económicas y culturales.

"El 50% de la población mundial, 3.200 millones de personas, viven en ciudades ocupando el 2% de la superficie terrestre, consumen el 75% de la demanda de energía global y emiten el 80% de CO2"[1].

Otro de los grandes problemas tiene que ver con la dependencia del exterior en cuanto a recursos y su gran capacidad de generar residuos: "Se ha calculado que en una ciudad de un millón de personas en el mundo occidental entran cada día 2000 toneladas de alimento, 625.000 de agua y 9500 de combustible. Los residuos no son menores: 500.000 toneladas de aguas residuales, 950 toneladas de contaminación aérea y 9500 de residuos"[2].

Consideramos que los problemas ambientales son "aquellas interrelaciones entre las sociedades y el medio físico (transformado o no) que generan directa e indirectamente consecuencias negativas sobre la salud de la población presente y/o futura sobre sus actividades (y relaciones) sociales; pueden provocar un impacto negativo sobre los componentes de la flora y la fauna, alterar las condiciones estéticas y sanitarias del ambiente"[3].

También podemos agregar algunas variables a tener en cuenta: cantidad de población afectada, grado de perturbación, grupos sociales afectados, fuentes, origen del conflicto, escala espacial (urbana, barrial) y escala temporal.

[1] Ecocity World Summit. San Francisco, California, 2008.
[2] "Hacia una ciudad verde". En: Revista *Eroski Consumer*, Vizcaya, 2006. Disponible en: http://revista.consumer.es/web/es/20061201/medioambiente/70939.php..
[3] Di Pace, María y Reese, Eduardo, "Diagnóstico preliminar ambiental del municipio de Malvinas Argentinas". En: Programa de Desarrollo Local, *Manual de Gestión Nº 2*. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 1999. Disponible en: http://abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/anales/numero08/archivosparaimprimir/16_di_pace_st.pdf.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (ONU-HÁBITAT)

EQUIDAD = acceso de todas las personas, sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, intereses políticos, u otras características, a los recursos básicos de la ciudad y a los procesos de toma de decisión de la vida urbana. Ciudades inclusivas proveen acceso a nutrición, educación, empleo, calidad de vida, salud, vivienda, agua potable, saneamiento básico y servicios sociales a todos sus ciudadanos y ciudadanas, privilegiando a los grupos más pobres y vulnerables.

SEGURIDAD = de todos los individuos en su hábitat (entorno). Cada individuo tiene el derecho inalienable a la vida, a la libertad y a la seguridad personal. La inseguridad impacta de forma desproporcionada a las comunidades más pobres y más excluidas. Las ciudades deben procurar evitar los conflictos humanos y los desastres naturales, involucrando a todos los grupos de interés en la prevención de crímenes y de conflicto y en la prevención de desastres. Seguridad también implica estar libre de la amenaza de desalojos forzosos y tener seguridad en la tenencia de la vivienda. Las ciudades deben trabajar con las agencias de mediación de conflictos, estimulando la cooperación entre las agencias de seguridad pública y las entidades públicas de salud, educación y vivienda.

EFICIENCIA = en la prestación de servicios públicos y en la promoción del desarrollo económico urbano. Las ciudades deben ser financieramente sólidas, con relación a los ingresos obtenidos y a los servicios que entregan a la ciudadanía, y deben promover la participación del sector privado y de las comunidades populares en la economía urbana, reconociendo la contribución específica de las mujeres en el logro de una economía urbana eficiente.

SUSTENTABILIDAD = en todas las dimensiones del desarrollo urbano. Las ciudades deben equilibrar las necesidades económicas y sociales del presente y del futuro, sin vulnerar al medioambiente y deben tener un compromiso claro de reducir la pobreza urbana. Los líderes de todos los sectores de la sociedad urbana deben tener una visión estratégica de largo alcance del desarrollo humano sustentable y también tener la capacidad de reconciliar intereses divergentes a favor del bien común.

DESCENTRALIZACIÓN = de las responsabilidades y de los recursos, basado en el principio de subsidiariedad y responsabilidad. La responsabilidad en la provisión de servicios debe ser compartida basándose en el principio de subsidiariedad, es decir, al nivel más bajo posible de acuerdo a una consistente relación de eficiencia entre los costos y los servicios prestados. Esto aumentará la participación de la ciudadanía en la gestión urbana. De esta forma, la descentralización y la democracia local facilitarán políticas públicas e iniciativas urbanas que respondan a las necesidades básicas de la ciudadanía. Las ciudades tienen que tener recursos suficientes y la autonomía necesaria para cumplir con sus responsabilidades.

TRANSPARENCIA Y GESTIÓN RESPONSABLE = una gestión urbana transparente y abierta, y una ciudadanía vigilante de sus derechos. La responsabilidad de las autoridades locales para con sus ciudadanos es fundamental para una gestión urbana eficiente. No puede haber lugar para la corrupción dentro de la gestión de las ciudades. La corrupción aumenta la pobreza urbana y arruina la credibilidad de la gobernanza local. Las leyes y las políticas públicas tienen que ser aplicadas de forma transparente y previsible. Las autoridades locales electas y nominadas, y los servidores públicos, deben dar ejemplo de la más alta ética personal y profesional. Igualmente, una participación proactiva de la ciudadanía es un elemento clave en la promoción de la transparencia y la responsabilidad.

COMPROMISO CÍVICO Y CIUDADADANO = las personas son la principal riqueza de las ciudades; ellas son tanto el objeto como el medio para lograr el desarrollo humano sustentable. Ciudades que aseguren la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones son más gobernables, tanto a nivel de gestión directa como a través de su representación democrática. El capital cívico de las mujeres y de las comunidades más necesitadas debe ser reconocido y valorado y la ética de los derechos y obligaciones cívicas explícitamente fomentada.

Fuente: ONU-HÁBITAT: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
Disponible en: http://www.onuhabitat.org/

"Todo esto lleva a plantear la necesidad de entender la ciudad como proyecto. Proyecto construido por medio de sus instituciones democráticas y de las diversas expresiones sociales y culturales que en ella conviven"[4].

La sustentabilidad pretende definir, a partir de los límites y potencialidades de la naturaleza y su complejidad, nuevas formas de abordaje en el vínculo sociedad-entorno. Esta nueva relación implica, entre otras cuestiones, una relectura de los patrones de producción, de consumo y de las relaciones entre lo social y lo ambiental, y propone arribar a una forma de racionalidad ambiental equilibrada que refleje sociedades sustentables.

La posibilidad de plantear un hábitat urbano que refleje estas necesidades, incorporando la sustentabilidad en su propuesta, implica el abordaje no sólo de problemáticas ambientales, sino también de aquellas vinculadas a las necesidades básicas insatisfechas, el desempleo, el deficiente ordenamiento urbano actual y la carencia de infraestructuras mínimas. El ambiente es concebido como un sistema complejo que tiene en cuenta el equilibrio entre lo biológico, el desarrollo humano, las instituciones sociales y las políticas implementadas por el Estado.

Nuestros derechos

La Argentina no se caracteriza por el desarrollo de políticas globales tendientes a una gestión urbana sustentable, esta temática se encuentra bajo la órbita de cada provincia y municipio, según el proyecto político de cada gobierno y sin tener en cuenta las necesidades reales de cada ciudad.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo, en su artículo 41, la protección al medio ambiente como un derecho inalienable de todos los habitantes, el deber de preservarlo, y el concepto de daño ambiental. También incorporó la distribución de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y estableció que corresponde a la Nación dictar las normas de presupuestos mínimos de protección y a las provincias las complementarias:

"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preserva-ción del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual y potencialmente peligrosos y de los radioactivos"[5].

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dedica el Capítulo IV –artículos 26 al 30– a los aspectos ambientales. Considera al ambiente como "patrimonio común", establece la "obligación de recomponer" todo daño ambiental, declara a la ciudad como "territorio no nuclear" y prohíbe toda actividad relacionada con la producción de energía nucleoeléctrica y la manipulación de sustancias o residuos radioactivos. Establece como derecho de toda persona la posibilidad de solicitar la información sobre el impacto que pueden causar actividades públicas o privadas (artículo 26).

También establece los lineamientos generales para el desarrollo de "una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural" (artículo 27); la prohibición del ingreso a la ciudad de residuos peligrosos (artículo 28); la elaboración de un plan urbano y ambiental con la participación de todos los sectores involucrados en la problemática ambiental: académicos, profesionales, organizaciones sociales (artículo 29) y la "obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento

[4] Peris Blanes, Jordi; Acebillo Baqué, Míriam y Calabuig Tormo, Carola, "La agenda 21 local como instrumento para la gobernanza democrática local". En: Avances de Investigación Nº 21, Universidad Politécnica de Valencia, mayo de 2008.
[5] Constitución de la Nación Argentina, reforma de 1994.

público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública" (artículo 30).

Un instrumento de gestión que incorpora a todas las regiones del planeta es la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, producto de un proceso internacional y colectivo iniciado en la Cumbre para la Tierra (Río de Janeiro, 1992). Se sustenta en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social, y en el respeto a las diferentes culturas urbanas.

Su artículo XVI –"Derecho a un medio ambiente sano y sostenible"– establece el compromiso de "adoptar medidas de prevención frente a la ocupación desordenada del territorio y de áreas de protección y a la contaminación, incluyendo ahorro energético, gestión y reutilización de residuos, reciclaje, y recuperación de vertientes, para ampliar y proteger los espacios verdes". Y también de "respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico y a promover la recuperación y revitalización de las áreas degradadas y de los equipamientos urbanos".

El desarrollo urbano sustentable debe estar orientado a un Estado articulador de acciones entre los distintos sectores involucrados, con una fuerte participación social y de desarrollo de la potencialidad cultural.

Pensar la ciudad…
Con responsabilidad social y ambiental,
Con inclusividad ciudadana,
Con compromiso cívico y social,
Con participación igualitaria.

Bibliografía

Borja, Jordi, "Ciudadanía y globalización". En: *Documentos* Nº 29, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2002.

-"La ciudad y la nueva ciudadanía". Conferencia pronunciada en el Fórum Europa, Barcelona, 2001. Disponible en: http://www.cituexperiencialocal.org.

Balbo, Marcelo; Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (compiladores), "La ciudad inclusiva". En: *Cuadernos de la CEPAL* Nº 88, Santiago de Chile, 2003.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos - Oficina Regional para América Latina y el Caribe, "Las siete normas para la gobernanza urbana", 2009. Disponible en: http://www.onuhabitat.org.

Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación – Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Informe GEO Argentina 2004. Perspectivas del Medio Ambiente de la Argentina*, 2004.

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas; Quito, julio de 2004 – Foro Mundial Urbano; Barcelona, octubre de 2004 – Foro Social Mundial; Porto Alegre, enero de 2005 – Revisión previa a Barcelona; septiembre de 2005.

Programa 21: Programa de Acción de las Naciones Unidas de Río. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, República Federativa del Brasil, junio de 1992.

Hábitat y movilidad: derechos, políticas y política

Jordana Timerman y Geraldine Oniszczuk[1]
Centro de Estudios Perspectiva Sur – Generación Política Sur

Los habitantes de las villas y asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) son especialistas en políticas públicas urbanas; no les queda otra, todos los días se encuentran frente a las consecuencias que se derivan de su exclusión en el diseño de políticas y tienen que encontrar formas de sobrevivir ante la ausencia de soluciones que los integren a la ciudad formal. Ir a una celebración por el bicentenario peruano en el Teatro General San Martín, como explicó una dirigente del Barrio Fátima en Villa Soldati, implica un cuidadoso planeamiento y uso de recursos: la compañía de amigas para no volver sola, el arreglo previo con el único remís que opera en el barrio y que les cobra $15 por ir a buscarlas a la parada de colectivo más cercana, a unas seis cuadras oscuras, y de temer por la noche. Cuando salen sus hijos, ella se preocupa de que no puedan volver, y cuando formen sus propias familias no sabe dónde van a poder vivir si no entran bajo su techo.

En su conocido análisis de las políticas urbanas en la ciudad de Buenos Aires, Oscar Oszlak[2] demuestra cómo los procesos de formación muchas veces atribuidos a la mano invisible del mercado son, en realidad, el resultado de políticas públicas orientada a ideologías e intereses muy específicos. En su texto, Oszlak recorre las

[1] Este documento sintetiza varias reflexiones, lecturas y discusiones protagonizadas por todos los miembros del área de Hábitat y Movilidad del Centro de Estudios Perspectiva Sur: Lucila Capelli, Luna Miguens, Nicolás Ferme, Eugenia Giraudy, Luis Cecchi, Ignacio Puente y las autoras de este artículo.

[2] "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano". En: *Punto de Vista,* Buenos Aires, 1983. También publicado en SCA (Revista de la Sociedad Central de Arquitectos), Nº 125 aniversario, Buenos Aires, 1983. También ver: Oszlak, Oscar, *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES/Hvmanitas, Buenos Aires, 1991.

políticas de la última dictadura cívico-militar que encaminaron a la ciudad de Buenos Aires en una dirección cada vez más excluyente de las clases populares, consignándolos a una marginalidad física y jurídica.

En este sentido, Oszlak nos invita a pensar las problemáticas urbanas de movilidad y vivienda desde una perspectiva de derechos, y como elementos entrelazados. Si bien son ámbitos que tienen un indudable valor económico y social, su significación yace, justamente, en su importancia para el pleno desarrollo de una vida digna de la ciudadanía urbana, tanto por su impacto directo como por su importancia para garantizar el acceso a otros derechos fundamentales, como el trabajo, la salud y la educación. Por lo tanto, estos derechos forman parte del derecho colectivo a la ciudad, como elemento inseparable del "usufructo equitativo de las ciudades" que explicita esta concepción del derecho emergente[3]. Abordar la movilidad y la vivienda como derechos humanos exige poner el foco en la obligación del Estado –a nivel local y, en última instancia, nacional– de garantizar condiciones de acceso igualitarias para el conjunto de habitantes de la ciudad. Requiere, además, cambiar el paradigma de la "mano invisible". Vale destacar que la referencia a políticas neutrales (de mercado), en realidad, se refiere a un paradigma que naturaliza estructuras creadoras de desigualdad –un superficial *laissez-faire* que requiere el sostén de una intensa regulación (leyes que privilegian la propiedad privada y el derecho a la construcción) y acción positiva (de las Fuerzas de Seguridad, los poderes jurídicos y las políticas). Lejos de ser el punto "neutral", el statu quo trabaja activamente en contra de una visión de derechos en general y del derecho colectivo a la ciudad en particular[4].

Hábitat y movilidad como derechos humanos

Las políticas habitacionales y de movilidad no sólo responden al fin práctico de hacer funcionar y organizar la ciudad –si bien cumplen esa función– sino que, además, se deben entender como una obligación del Estado de responder al derecho colectivo a la ciudad, y como un elemento de garantía de los derechos humanos de sus habitantes.

Como señalan diversos autores[5], y también corroboran los ciudadanos urbanos, el crecimiento de la ciudad de Buenos Aires –con lógica de mercado "libre" y, por lo menos de a ratos, intencionalmente excluyente– muestra, exactamente, las dificultades de no contemplar las políticas de

[3] Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

[4] Cass Sunstein utiliza un argumento parecido en su análisis del derecho a la libre expresión, donde marca que el supuestamente "libre mercado" de expresión en realidad favorece a un statu quo económico, es decir, que beneficia a los dueños de los medios de comunicación en contra del acceso a la libre expresión por parte de otros sectores. *Democracy and the Problem of Free Speech*. New York: The Free Press, 1995.

[5] Pírez, Pedro, "Actores sociales y gestión de la ciudad en Ciudades". Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, N° 28, octubre-diciembre 1995, Puebla, México; "Gestión de servicios y exclusión social en América Latina". Serie Síntesis N° 10, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada; Gutiérrez, Andrea, "La producción del transporte público en la metrópolis de Buenos Aires. Cambios recientes y tendencias futuras". Eure, 26 (77), 109-136, 1998; Oszlak, Oscar, ob, cit.

transporte y de vivienda desde la perspectiva de los derechos y dentro del contexto del usufructo equitativo de la ciudad. Las demostraciones violentas por parte de los usuarios del deficiente sistema de transporte ferroviario[6], o la toma del Parque Indoamericano en 2010, muestran la necesidad, cada vez más urgente, de la ciudadanía que demanda soluciones.

En el marco de la ciudad, los dos derechos –al hábitat y a la movilidad– se tornan centrales en la definición de calidad de vida, la relación con la pobreza y el acceso a otros bienes y servicios vitales. Personas marginadas por el sistema formal se encuentran físicamente y jurídicamente aisladas, viven en condiciones precarias y con movilidad altamente reducida. Se destacan ejemplos como los servicios de ambulancia que se rehúsan a entrar a villas e ignoran, incluso, decisiones judiciales que los obligan a auxiliar a personas con emergencias médicas en estos barrios[7]– o las mujeres que no pueden visitar amigas en otros barrios ante el peligro de caminar, de noche, la distancia entre la parada de colectivo y sus hogares. La marginación que implica la ausencia de políticas para garantizar estos derechos se traduce en una "guetización" que segrega a los sectores más marginados y, efectivamente, restringe el pleno uso de la ciudad y el acceso a un nivel de vida adecuado. Desde la perspectiva de una democracia inclusiva y de los derechos de los habitantes de una ciudad, el patrón de exclusión en el crecimiento urbano no puede ser aceptable.

El derecho a la vivienda es reconocido por numerosos instrumentos jurídicos internacionales incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En la Argentina, estos pactos internacionales tienen rango constitucional y, además, el derecho a la vivienda está explícitamente reconocido por la Constitución Nacional y por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, como marca Raúl Fernández Wagner, las políticas en esta materia no siempre son diseñadas desde la perspectiva de los derechos. El autor señala que estas han recorrido un arco desde ser utilizadas como paliativos sociales hasta convertirse en la reafirmación de la dominancia del mercado en la visión neoconservadora, siempre, por supuesto, con el problema de soluciones parciales o bien regresivas. Las políticas de vivienda que solamente contemplan un techo e ignoran los otros elementos vitales – como la comunidad, el barrio, la ubicación y el acceso a otros derechos como la educación y la salud– no pueden alcanzar para cumplir con el derecho a la ciudad. En su lugar, Wagner plantea un enfoque que tenga en cuenta el derecho a la ciudad, lo cual implica repensar la noción del derecho a la propiedad privada y que se reconozca su función social y, así, abrirle las puertas al Estado para que pueda, efectivamente, garantizar el derecho a la vivienda[8].

[6] Como, por ejemplo, los múltiples ataques violentos, en los últimos años, de usuarios de transporte ferroviario hacia las empresas concesionarias. Según un relevamiento de Victoria Pérez, en el período 2004-2008 hubo más de trece incidentes de este estilo, entre los cuales se destacan los episodios ocurridos en las estaciones de Haedo (noviembre de 2005), Constitución (mayo de 2007) y Castelar (septiembre de 2008) (Pérez, Verónica. La gestión del sistema ferroviario urbano de pasajeros. Un terreno fértil para el desborde hostil de los disconformes. (1994-2008). Revista Transporte y Territorio, Nº 3, Universidad de Buenos Aires, 2010. pp. 103-123. (www.rtt.filo.uba.ar/RTT00307103.pdf). En la "quema" de la estación Constitución, por ejemplo, hubo diecinueve policías y nueve civiles heridos cuando usuarios atacaron las boleterías y, eventualmente, el Destacamento de la Policía Ferroviaria, en protesta por cancelación de servicios ("Caos y furia en Constitución por el atraso en los trenes", Clarín, 16/05/2007).

[7] "Van a venir todos los negros a armar un bardo tremendo", *Página 12*, 13 de abril de 2011. http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/166171-53030-2011-04-13.html; Cecchi, Horacio, "Intervención para Lemus y el SAME", *Página 12*, 16 de abril de 2011. http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-166376-2011-04-16.html

[8] Fernández Wagner, Raúl, "La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina". XIII Encuentro de la Red ULACAV y V Jornada Internacional de Vivienda Social "El derecho a la ciudad y la vivienda: propuestas y desafíos en la realidad actual", 10 al 13 de octubre de 2007, Valparaíso, Chile.

"La marginación que implica la ausencia de políticas para garantizar estos derechos se traduce en una "guetización" que segrega a los sectores más marginados y, efectivamente, restringe el pleno uso de la ciudad y el acceso a un nivel de vida adecuado".

Por otra parte, el derecho a la movilidad se puede entender como un elemento de la libertad de movimiento garantizada por la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este sentido, sería la obligación positiva por parte del Estado de facilitar la libertad de movimiento (como contrapartida de la obligación negativa de no restringirlo)[9]. A la vez, Andrea Gutiérrez señala la importancia de la movilidad territorial para la integración social (movilidad social ascendente y descendente), y la identifica como "componente y posibilidad de realización" de los derechos de los ciudadanos. Al respecto, señala que la movilidad "es una capacidad que habilita el derecho a la ciudad y, por su intermedio, a la inclusión social"[10]. Al igual que el derecho a la vivienda, la movilidad debe ser entendida de forma amplia. Este derecho no se refiere solamente al transporte, sino también a la práctica social del viaje, "que conjuga deseos y necesidades de desplazamiento (o requerimientos de movilidad) con capacidades para satisfacerlos. Ambos son resultado y condición de la inserción de un grupo en un contexto social, definido por factores físicos, locacionales, económicos, regulatorios, culturales, de género y étnicos, entre otros"[11].

El rol del Estado y el acceso al hábitat y la movilidad en la ciudad de Buenos Aires

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, tanto por su origen como por sus contenidos, puede ser pensada como un instrumento político para orientar las acciones estatales y la participación de los movimientos sociales urbanos en la construcción de herramientas para el goce efectivo de los derechos humanos en las ciudades. Así, este instrumento establece las bases para garantizar el derecho colectivo a la ciudad: participación, no discriminación, solidaridad, integración. La carta cuenta con un importante nivel de desagregación sectorial, lo cual brinda recomendaciones que permiten construir un marco de acción coherente para las políticas públicas. En lo que se refiere a los derechos al hábitat y la movilidad, esta carta aborda un conjunto de cuestiones que se expresan, principalmente, en los artículos IV, V, XII, XIII y XIV. Este marco de acción establece como punto de partida el desarrollo de mecanismos integrales para el reconocimiento de la producción social del hábitat, la planificación equitativa y sustentable del espacio urbano, el acceso permanente e igualitario a los servicios públicos, el derecho integral a la movilidad y a la vivienda. De esta manera, se puede encontrar un piso de discusión

[9] Oliveira, Joao Alencar, "Dereito a mobilidade urbana: a construçao de um direito social". Anais Eletronicos do XVI Congresso Latinamericano de Transporte Público e Urbano (XVI CLAPTU), del 6 al 8 de octubre de 2010, en Ciudad de México.
[10] Gutiérrez, Andrea, "Geografía, transporte y movilidad", *Revista Espacios,* mayo de 2008, Buenos Aires, pág. 103. http://www.filo.uba.ar/contenidos/secretarias/seube/revistaespacios/PDF/37/37.15.pdf
[11] Ibídem, pág. 104.

para pensar la gestión democrática de estas problemáticas y las obligaciones que los Estados deben afrontar para tal fin.

En la CABA, existen numerosos instrumentos normativos que promueven este enfoque de gestión; sin embargo, las políticas desarrolladas han tenido poco éxito para revertir las condiciones dispares de acceso a estos derechos, lo cual encuentra su expresión en el aumento de conflictividad urbana y la instalación de una disputa política en torno al acceso a la ciudad.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incorpora en sus artículos 17, 18, 19 y 27 algunos principios para orientar la gestión del desarrollo de la ciudad y la implementación de las políticas sociales hacia la superación de la brecha social y de su manifestación en la segmentación territorial; incorporando mecanismos de participación activa en la planificación estratégica. Estos apartados, así como también otras menciones que se incluyen en el tratamiento de otros derechos, demuestran que el espíritu del texto consiste, justamente, en abordar las problemáticas urbanas desde el reconocimiento de las disparidades existentes, con el propósito de orientar todas las acciones de desarrollo urbano a través de los principios de equidad, igualdad y participación.

Luego, en los artículos 31, 38 y 40 se reconoce el derecho a la vivienda digna y al hábitat, y asume la obligación de resolver el déficit habitacional, de desarrollar planes de urbanización e integración y de garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres, niños, niñas y adolescentes. Aquí, cabe destacar el sentido de complementariedad de los instrumentos mencionados en los tres incisos del artículo 31 y la explicitación, a través de los artículos 38 y 40, de la inclusión de medidas de acceso específico para dos de los sectores más vulnerables en contextos de pobreza urbana como son las mujeres y los niños y las niñas.

En lo que se refiere al derecho a la movilidad, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no incluye menciones específicas que lo reconozcan como tal. Si bien existen ciertas referencias sobre las facultades de gestión del gobierno local en materia de tránsito y transporte, en ninguno de sus apartados se menciona la cuestión como un derecho. En algún punto, el texto normativo pareciera estar inscripto en el paradigma de tecnificación de las cuestiones vinculadas al transporte, que anula la dimensión política del acceso a este derecho y, de esta manera, se esconden las orientaciones que pueden adquirir el diseño de estas políticas en relación con los sectores más marginados de la ciudad. Solo a modo de ejemplo, es interesante mencionar la propuesta desarrollada en Brasil por Joao Alencar Oliveira, quien analiza la importancia de incluir el reconocimiento del derecho a la movilidad en la Constitución brasilera, para brindar un marco institucional de reclamo y planificación de las políticas de movilidad a nivel nacional. En el plano local, de acuerdo con esta propuesta, este derecho constitucional se haría efectivo por medio del desarrollo de pactos sociales participativos que lo operativicen, según la realidad de cada una de las ciudades.

“En referencia a la problemática de vivienda, actualmente existe una situación de emergencia habitacional: se estima que alrededor de una sexta parte de la población atraviesa condiciones de acceso precario a la vivienda y un 27% alquila el lugar donde vive”.

En el plano de las políticas implementadas, desde que se adquirió la autonomía de la ciudad, hubo pocos avances efectivos para disminuir la brecha social que continúa caracterizando al distrito más rico del país y que se manifiesta territorialmente a través de una profunda segregación social entre el norte y sur de la ciudad. Este aspecto resulta fundamental para comprender la problemática de derecho al hábitat y la movilidad, ya que en esta dicotomía socioespacial se encuentran los principales desafíos a superar en materia de acceso a estos derechos. En efecto, abordar el derecho al hábitat y la movilidad en la CABA requiere orientar el análisis hacia las condiciones en la que estas cuestiones se presentan en los sectores populares que habitan el sur de la ciudad.

En referencia a la problemática de vivienda, actualmente existe una situación de emergencia habitacional: se estima que alrededor de una sexta parte de la población atraviesa condiciones de acceso precario a la vivienda y un 27% alquila el lugar donde vive[12]. Lejos de representar una situación coyuntural, esto expresa el resultado de un proceso constante de deterioro que podría explicarse poniendo en relación el actual marco regulatorio que dinamiza las condiciones macro estructurales de acceso al suelo con las acciones de gobierno específicas tendientes a atender a las situaciones más críticas. En ambos casos, se puede observar el desarrollo de débiles políticas que contribuyeron a profundizar la situación de crisis.

Específicamente, el valor del suelo, de la construcción y las condiciones de acceso al crédito y

[12] Ver el Informe de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 2010: *Buenos Aires sin Techo. La ausencia de políticas de acceso a la vivienda: una violación a los derechos humanos.*

a los alquileres, al encontrase prácticamente guiados por las reglas que plantean el mercado inmobiliario y financiero, resultan instrumentos limitados para garantizar el acceso a la vivienda. Las condiciones que establecen el marco de acceso formal a las viviendas en la CABA no fueron, hasta el momento, objeto de modificaciones en la regulación estatal, es decir, la construcción de este marco de formalidad siguió fluidamente las dinámicas del sector privado sin encontrar un contrapeso relevante por parte del poder público[13]. Como resultado, las políticas aplicadas difícilmente puedan contar con una perspectiva integral del derecho a la vivienda, ya que las condiciones de acceso estructural no incorporan los principios de equidad y el rol del Estado pareciera quedar relegado a la solución de situaciones ya violatorias de derechos o, en el peor de los casos, a la asistencia de los sectores más críticos.

Respecto del derecho a la movilidad, el análisis de las políticas implementadas requiere de un fino equilibrio para entender la complejidad de la cuestión jurisdiccional y, asimismo, identificar las competencias que la ciudad sí posee y le permiten mejorar las condiciones de acceso al transporte público de los sectores más marginados. El gobierno local posee facultades en materia de tránsito, la red de subterráneos y la gestión de las líneas de colectivos que recorren exclusivamente los límites de esta jurisdicción. Si bien desde que la ciudad cuenta con su propia autonomía se destaca la poca voluntad de gestión de las facultades existentes, el actual gobierno ha trabajado los últimos cuatro años en el desarrollo de algunos focos de intervención que parecerían insinuar una mayor predisposición para asumir las facultades propias en materia de transporte. Sin embargo, de las acciones emprendidas no se deriva la inclusión de una perspectiva de derechos, sino que las políticas en curso se focalizan en el mejoramiento de la estructura de servicios vigentes, que están lejos de alcanzar a cubrir las necesidades de los sectores más postergados de la ciudad. La construcción del circuito de bicisendas o la instalación de paradas de *bicing*, así como también la creación del sistema de tránsito rápido para las dos líneas de colectivo que circulan en la avenida Juan B. Justo, en un contexto de baja inversión para la extensión de la red de subterráneos, no son medidas que ofrezcan soluciones de acceso para las poblaciones que habitan los barrios precarios del sur de la ciudad.

Uno de los principales desafíos consiste en visualizar las disparidades actuales en el acceso al transporte público en la ciudad. A modo de ejemplo, algunos barrios del sur y del oeste de la ciudad –Villa Soldati, Villa Riachuelo, Villa Real y

[13] Existen numerosas estrategias para abordar esta problemática. En el plano local, se destacan las iniciativas desarrolladas por los municipios de Bariloche (Río Negro) o San Fernando (Buenos Aires) que ya aprobaron ordenanzas para ordenar de manera equitativa las condiciones de uso y valor del suelo urbano. Asimismo, cabe mencionar el interesante impulso de la Provincia de Buenos Aires que presentó en la Legislatura un proyecto de Ley de Hábitat popular que brinda un marco integral para garantizar el acceso a la vivienda regulando las condiciones de desarrollo estructural del mercado inmobiliario y las acciones de gobierno para la construcción de soluciones habitacionales.

“(...) las políticas desarrolladas hasta el momento continúan consolidando los corredores de circulación del norte de la ciudad e invisibilizando las limitaciones de acceso al derecho a la movilidad de gran parte de la población”.

Versalles– tienen un acceso más limitado al transporte público automotor, al contar con alrededor de quince líneas de colectivo que los atraviesan y ninguna línea de subte. Más específicamente, en lugares como Villa Fátima o Ramón Carrillo, en donde la población necesita con mayor urgencia el desarrollo del transporte público para desplazarse, se encuentran solamente una línea de colectivo y el premetro, servicios que no tienen cobertura nocturna. Entretanto, barrios como Palermo o Caballito cuentan con más de 45 recorridos que los vinculan con el resto de la ciudad y con tres líneas de metro que los bordean. Aun así, las políticas desarrolladas hasta el momento continúan consolidando los corredores de circulación del norte de la ciudad e invisibilizando las limitaciones de acceso al derecho a la movilidad de gran parte de la población. En efecto, se percibe que una mayor obligación por parte del gobierno local en el plano normativo, fijaría un horizonte de acción para garantizar un acceso más igualitario del derecho a la movilidad y, asimismo, habilitaría canales de reclamo y participación por parte de la ciudadanía.

La participación política como instrumento de promoción de derechos

La importancia de todos estos derechos reconocidos –de forma dispar– por el marco normativo vigente, consiste justamente en la posibilidad de enmarcar, democráticamente, las acciones colectivas de los sujetos que son vulnerados en sus derechos. El enfoque teórico de la perspectiva de derechos permite el reclamo ciudadano y obliga el accionar del Estado y sus representantes. Aun si existen enormes desafíos para potenciar esta vía, los habitantes más necesitados de la CABA cotidianamente desarrollan estos caminos. Cabe destacar el proceso de politización de la problemática por parte de la ciudadanía que, haciendo uso de sus derechos reconocidos y de las instituciones vigentes, acude a la Justicia para resolver situaciones en las que sus derechos son vulnerados. En este sentido, se observa que el 75% de las causas que actualmente se tramitan en la justicia de la ciudad, son amparos por cuestiones habitacionales[14].

La participación política de los sectores involucrados es un instrumento indispensable para garantizar el respeto de sus intereses y el desarrollo de políticas inclusivas que tengan en cuenta las necesidades específicas de los distintos sectores sociales que se ven afectados por los programas de gobierno en cuestión. Los testimonios, análisis y aportes de los y las referentes sociales que inventan estrategias para sortear las dificultades diarias son elementos centrales para la elaboración de diagnósticos de estas problemáticas y, a su vez, disparadores de la creatividad popular para diseñar soluciones integradoras. En este sentido, la participación es un instrumento indisociable del enfoque de derechos en las políticas públicas.

Sin embargo, tal como fue desarrollado previamente, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es imprescindible seguir trabajando para cumplir con el sentido de los derechos de hábitat y movilidad, dentro del contexto del derecho a la ciudad. La expansión geométrica de oportunidad económica, social, creativa y cultural que ocurre en la ciudad es la riqueza de este nexo. Dejada a la ley del mercado, o, mejor dicho, a leyes que favorecen intereses de ciertos privados por encima de los sectores populares, la ciudad se torna altamente desigual, efectivamente, limitando su uso por gran parte de la población, que también forma parte integral de su funcionamiento. Entendemos, entonces, que el derecho a la ciudad apunta a resolver los problemas de desigualdad y fragmentación social en los núcleos urbanos, con la esperanza, por supuesto, de que esto también implique una expansión de la potencialidad de las ciudades.

[14] "El Tribunal Superior de Justicia recibió a la Asesoría General Tutelar para escuchar los argumentos en la acción judicial para evitar que se reduzca la asistencia habitacional en la Ciudad", Gacetilla de Prensa del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en:
http://asesoria.jusbaires.gob.ar/gacetillas/tribunal-superior-de-justicia-recibi-la-asesor-general-tutelar-para-escuchar-los-argument

El derecho a la ciudad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Entre la maravilla y la vergüenza. La ciudad prometida y la ciudad pendiente

Gustavo Maurino
Co-Director de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Introducción[1]

Como la mayoría de las grandes metrópolis, Buenos Aires es a la vez una ciudad y muchas ciudades. Ciertamente, en ello consiste buena parte de su maravilla, y también buena parte de sus vergüenzas. En este escrito vamos a ocuparnos de la ciudad desde la perspectiva de la justicia, y –lamentablemente– deberemos dedicarnos más a sus vergüenzas que a sus maravillas.

Todos sabemos que, geográficamente, el norte y el sur de la ciudad conforman dos ámbitos radicalmente diferentes en todas las dimensiones de calidad de vida digna, y que esta fragmentación geográfica tiene su correlato socioeconómico, ambiental, educativo, cultural, etcétera. No casualmente, prácticamente todas las villas y asentamientos se encuentran en el cuadrante sur-oeste de la ciudad.

Lo que suele perderse de vista, sin embargo, es que este "estado de cosas" no es un fenómeno social espontáneo, causado por las interacciones de los habitantes de la ciudad a través del tiempo, sino que constituye el resultado –y el reflejo– de una extensa y compleja serie de decisiones públicas –estructurales y circunstanciales, de acción y de omisión, de largo plazo y coyunturales– que ha cruzado los distintos niveles del Estado nacional y local, de todos los signos políticos que han participado de la gestión pública.

La ciudad es también el resultado de un proyecto social, cultural y político (o de la tensión entre varios de ellos), y una arena en la que se distribuyen bienes básicos individuales y sociales, así como de cargas necesarias para la cooperación. Es, en suma, un ámbito de mayor o menor justicia social, producida y administrada por las autoridades políticas.

[1] Las ideas y sugerencias de Luciana Bercovich fueron una colaboración inestimable para este artículo.

La justicia social que se distribuye en la ciudad

Las Constituciones políticas reconocen derechos a todos sus habitantes bajo la promesa de iguales condiciones y promesas de ejercicio pleno para todos. En relación con los derechos fundamentales, el igual goce y ejercicio es, un componente básico de toda teoría razonable de la justicia social[2].

Pero las Constituciones también organizan la distribución de bienes sociales y colectivos no individualizables, y establecen el marco y la orientación de las políticas públicas generales –en salud, educación, vivienda, ambiente, desarrollo urbano, etcétera– que impactarán sobre esos derechos, y sobre cuestiones distributivas más amplias que pueden no estar atadas específicamente a bienes fundamentales, pero se proyectan sobre la dignidad humana y la calidad de vida en la ciudad.

La Constitución porteña expresa una concepción general de justicia social que vale la pena resaltar y por la cual corresponde empezar toda evaluación de sus maravillas y vergüenzas.

En primer lugar, la Constitución promete y garantiza como efectivos para todos, una canasta robusta de derechos de libertad y autodeterminación, igualdad y no discriminación, y calidad de vida digna.

Pero, además, y más relevante aún para delinear el ideal de justicia social que inspira el pacto constitucional, consagra un principio de organización y distribución de las políticas públicas de inequívoco sentido igualitario: la preocupación en las políticas públicas por quienes están en peor situación dentro de la sociedad.

Vale la pena reseñar algunos de los componentes de este proyecto:

En el artículo 17, la Constitución compromete a la ciudad a desarrollar "…políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades…".

En el artículo 18, se declara que la ciudad "promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio...".

En el artículo 27, se promete que la ciudad desarrollará una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, e instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve: la preservación y la restauración del ambiente, el patrimonio natural y cultural, la

[2] Por supuesto, las teorías diferirán acerca de cuál es la canasta básica de derechos cuyo pleno goce debe garantizarse a todos, y también acerca de las condiciones normativas y materiales que deben cumplirse para que el goce de un derecho merezca considerarse "pleno". Las concepciones más libertarias o conservadoras defienden una lista corta de derechos que se satisfacen con condiciones normativas de no interferencia y poco más, mientras que las concepciones más igualitarias o progresistas abogan por una lista más robusta de derechos que deben garantizarse con condiciones positivas, tanto normativas como materiales, particularmente para los más desaventajados.

protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y espacios verdes, la protección, el saneamiento, el control de la contaminación, la regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado y la provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social.

El artículo 31 establece que la ciudad "resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos" y que promueve "(…) la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva…".

Esta es la ciudad que promete la Constitución: con derechos para todos y políticas públicas que remuevan inequidades sociales y prioricen la atención de los más desaventajados para el desarrollo integrado, para la construcción de UNA ciudad para todos.

La justicia social que promete la Constitución porteña es la propia de un Estado social de derecho, solidario, fraterno; que establece prioridades claras de agenda pública y rumbos expresos a los que debe apuntar la acción de gobierno. Ciertamente, hay muchos caminos alternativos para seguir estas directivas, muchas interpretaciones posibles sobre lo que la "prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica" en las políticas públicas significa, o sobre la manera de honrar los "criterios de equidad social" en la provisión de infraestructura comunitaria. Todo concepto normativo –como lo son los de "igualdad", "equidad", etcétera– admite diversas concepciones para construir su sentido y seguramente existen desacuerdos profundos sobre ellos, algo que resulta inevitable en una sociedad pluralista, y que al mismo tiempo constituye su fuente de experimentación e innovación. Ese es el espacio que la Constitución reserva a la competencia entre visiones políticas.

Pero no hay espacio, no hay permiso constitucional, para Estados desentendidos de estas prioridades, para políticas cuya finalidad o resultado sea la marginación, la exclusión, la fragmentación estructural, la profundización en lugar de la neutralización de las desigualdades zonales. Tales políticas pueden, tal vez, ser avaladas por algunas concepciones de la justicia social[3] pero han sido rechazadas en el pacto constitucional porteño.

Sin embargo, ya lo sabemos, Buenos Aires no ha honrado su pacto constitucional, y ahí están sus vergüenzas. Seguramente nada las ilumine tanto como la reflexión sobre lo que la ciudad ha hecho en –con y de– sus villas y asentamientos; lo que le ha venido haciendo al 10 % más vulnerable de su población; justo a aquellos a quienes nos hemos comprometido a priorizar en su desarrollo.

[3] Probablemente algunas ideas libertarias rechazarían la adopción de políticas públicas que compensen desigualdades sociales, que prioricen la atención a los más desfavorecidos, que subsidien el desarrollo de los más postergados.

Las villas y la ciudad injusta

De acuerdo con los resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, la población general de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creció un 4,5% en los últimos 10 años –un porcentaje poco significativo, algo más que vegetativo– mientras que la población que habita sus villas y asentamientos se incrementó en un 52,3 por ciento.

Si ampliamos el rango temporal de análisis al período 1991-2010 encontramos que la población general de la ciudad decreció un 2,5%, mientras que la población en villas se triplicó.

Este dato no puede sino estremecernos, no sólo por lo que significa en términos de desigualdad social, sino también por lo que implica en términos de las políticas públicas estructurales y los principios de justicia social que hemos reseñado.

El incremento en densidad poblacional, con el crecimiento exacerbado de las construcciones en altura y la expansión de los límites de los asentamientos hasta espacios inverosímiles, difíciles de anticipar –como el establecimiento en veredas públicas, vías de tren, etcétera– no se debe a un crecimiento significativo en la tasa migratoria externa ni interna[4] hacia Buenos Aires; sino que se debe a otras causales que son endógenas a la ciudad y sus políticas y que deben ser analizadas en su impacto, y evaluadas en su dimensión de (in)justicia.

Entre ellas, deben identificarse especialmente las relativas al mercado inmobiliario, y a la (falta de) regulación del suelo urbano. Existen dificultades extremas para acceder al mercado formal inmobiliario por parte de los sectores más desaventajados de la población, cuyas economías domésticas y actividades productivas se dan en ámbitos de radical informalidad. Los costos de los alquileres en un mercado formal absolutamente desregulado –y que administra con criterios rentísticos un bien fundamental de la dignidad como es la vivienda– son prohibitivos, lo que se agrava con la inexistencia de iniciativas estatales y privadas de acceso al crédito, oferta de garantías, etcétera para subsanar las fallas del mercado, y ni hablar de la inexistencia de políticas estructurales de promoción de vivienda social.

El constante crecimiento de las comunidades de nuestras villas y asentamientos es un indicio claro de que las prioridades constitucionales en términos de desarrollo social y políticas de vivienda están siendo desatendidas.

Pero la injusticia resulta agravada cuando a estas fallas estructurales les añadimos el análisis del trato que la ciudad depara a las comunidades de las villas, no sólo en relación con aspectos distributivos generales, sino incluso respecto de las garantías de goce igual de los derechos fundamentales.

En las villas existe un Estado paralelo, fantasmagórico, inasible: omnipresente y esquivo, informal y discrecional, que disciplina y controla la vida social mediante intercambios clientelares y una red compleja de amenazas y favores. El Estado en las villas (todos los Estados en todas las villas) administra y refuerza dependencia, desempoderamiento, asistencialismo, administra y refuerza pobreza y desigualdad.

[4] Más allá de escandalizarnos, las fantasías xenófobas deben ser contrastadas con principios y con datos que las derroten en el discurso público honesto.

"(...) deben, de una vez y antes que nada, superarse y rechazarse los presupuestos en los que se apoyan las prácticas estatales y sociales que han construido este estado de cosas. Me refiero a la suposición de que 'los villeros no merecen derechos, sino, en el mejor de los casos, caridad'".

Las villas son –para el Estado– territorios sin derechos. En una dinámica perversa, a la "ilegalidad" de la ocupación original que dio lugar al asentamiento, se le opone (se le impone) la sostenida ilegalidad (estatal) de negar el goce de los derechos básicos, y de excluir a tales territorios de las políticas públicas destinadas al desarrollo humano.

La Constitución promete la maravilla (derechos plenos y ciudad equitativa), las políticas públicas ofrecen la vergüenza (territorios sin derechos, fragmentación social).

El Estado arregla las calles de la ciudad formal pero deja libradas al olvido y al fango las calles de las villas. Asegura el mantenimiento seguro de la red eléctrica de la ciudad formal pero deja libradas a condiciones indecibles la seguridad y regularidad del servicio eléctrico en las villas –cada año, cada invierno la dependencia eléctrica en condiciones insustentables suma incomprensibles muertes evitables en las villas–; el Estado asegura el acceso a gas natural subsidiado a los habitantes de la ciudad pero expone a los vecinos de las villas al mercado inaccesible del gas envasado; desarrolla y custodia el mercado de medicina social y privada, pero carece de servicios de salud y de emergencias efectivos para la comunidad de las villas que depende del sistema público de salud, asigna multimillonarios subsidios a escuelas privadas confesionales que educan a las clases medias pero deja sin vacantes, o en aulas hacinadas de las escuelas públicas a los distritos que reciben a los niños de las villas; el Estado destina millones a la higiene urbana y promueve la separación de residuos en la ciudad formal mientras acumula desechos en basurales a cielo abierto en las villas. Y los ejemplos podrían seguir hasta cansarnos pues el Estado ha conformado y reproducido las villas como guetos de exclusión, como lugares fuera de la Constitución.

La salida de la pendiente

Así como la trampa de la pobreza, en las villas, está construida por el Estado, por sus acciones y omisiones estructurales, su desmantelamiento también está al alcance del Estado; siempre y cuando sus prácticas y políticas se comprometan genuinamente con los principios de justicia social consagrados en el pacto constitucional de la ciudad.

Cerrar la brecha entre los derechos y los hechos es una responsabilidad fundamental de las comunidades políticas que quieran dejar atrás sus vergüenzas.

Para ello deben, de una vez y antes que nada, superarse y rechazarse los presupuestos en los que se apoyan las prácticas estatales y sociales que han construido este estado de cosas. Me refiero a la suposición de que "los villeros no merecen derechos, sino, en el mejor de los casos, caridad".

Esa suposición tiene dos variantes posibles, igualmente erradas, una radical y otra moderada. Bajo la variante radical, las villas resultan de prácticas ilegales o contrarias al derecho del Estado por

parte de sus habitantes (sea porque la ocupación originaria fue ilegal, o porque en las villas existe un clima social amigable a la ilegalidad, etcétera), por lo cual quienes participan de ellas pierden todo título moral a reclamar bienes o derechos del Estado. Esta variante inspira y endosa iniciativas de criminalización de la pobreza o la ocupación de terrenos públicos. También subyace a la deplorable amenaza que se realizó desde las autoridades, en oportunidad del conflicto del Parque Indoamericano, cuando para desalentar la toma de espacios públicos se amenazaba con que quienes participaran de ella perderían prestaciones de seguridad social que reciben personas en situación socioeconómica crítica o no serían elegibles para ellas.

La variante moderada de este modo de pensar la situación de las comunidades de las villas frente al Estado no les adjudica un obrar anti-social o ilegal, sino que asume que la situación en que se encuentran resulta de la combinación de decisiones personales o familiares, falta de voluntad, esfuerzo o talento, o mala suerte individual en el curso de su vida, entre otras, pero, en todo caso, situaciones por las que podremos sentir pena –y ante las cuales podemos movilizar caridad– pero que no tenemos la obligación social de remediar, pues no hay cuestiones de justicia involucradas (algo parecido a las reacciones que suele tener la gente trabajadora que viaja en el subte ante los pedidos de ayuda que diversas personas en desventura les realizan). Ese tipo de visiones alimenta políticas públicas como las de apoyo económico –discrecional y clientelar, claro– a cooperativas de vecinos que realicen actividades para mejorar la infraestructura barrial, la asistencia a comedores comunitarios, o la asignación de recursos para iniciativas de desarrollo de organizaciones de base, etc. Estas formas de asistencia tienen la impronta típica de los “subsidios”, los “beneficios”, nunca se trata de políticas públicas generales, transparentes, igualitarias, incondicionales, universales, etcétera.

Pues bien, en una comunidad política decente, los bienes fundamentales de la dignidad, libertad y el auto-respeto son debidos a todos de manera incondicional. Y las políticas públicas –colectivas y estructurales, como lo son– no deben organizarse en base a merecimientos individuales –mucho menos en base a generalizaciones prejuiciosas proyectadas sobre comunidades enteras–, sino en base a los principios constitucionales que establecen la prioridad en los sectores más vulnerables.

En esta agenda de integración equitativa en la ciudad –que es política pero también moral– la carga fundamental recae en quienes participan formalmente del proceso de tomas de decisiones institucionales –legisladores, funcionarios administrativos y del Poder Judicial– y de quienes interactuamos en estos procesos desde la opinión y la crítica pública, la generación de conocimiento, la mediación institucional, etcétera.

Todos los que recibimos y gozamos de los beneficios de la ciudad injusta tenemos la responsabilidad fundamental de crear las condiciones para eliminar las injusticias distributivas, de facilitar los espacios para que sus víctimas encuentren las herramientas y posibilidades para reclamar y recibir la ciudad que les debemos, y que para ellos está aún pendiente.

Una de las prácticas adecuadas para recorrer este camino consiste en la exigibilidad de los derechos sociales, que en los últimos años se ha desarrollado en la ciudad.

La contundencia y robustez que han adquirido los reclamos y el impacto en el control, la reformulación y el desafío de políticas públicas

“Todos los que recibimos y gozamos de los beneficios de la ciudad injusta tenemos la responsabilidad fundamental de crear las condiciones para eliminar las injusticias distributivas, de facilitar los espacios para que sus víctimas encuentren las herramientas y posibilidades para reclamar y recibir la ciudad que les debemos, y que para ellos está aún pendiente”.

inconstitucionales –que ha logrado modificaciones significativas en concretas políticas públicas– han sido posible en gran medida por la progresiva apropiación del discurso de derechos por parte de las propias comunidades afectadas, por el entendimiento común de que cuando se habla de salud, vivienda, educación, en suma, de todo aquello que hace –o debe hacer– de una ciudad un ámbito de dignidad y autonomía, se habla de derechos.

En la ciudad de Buenos Aires, favorecida con el hecho de tener una constitución que no sólo es generosa en derechos, sino que también es especifica en la consagración de principios progresistas de justicia social como parámetros para las políticas que se deben adoptar para hacer efectivos los derechos relativos a la calidad de vida, se ha avanzado en la apropiación comunitaria y el reclamo de esas promesas con la perspectiva de derechos. Así, se han desarrollado acciones para reclamar, por ejemplo, el derecho a la radicación y urbanización de las villas, la garantía de la educación pública desde los 45 días de vida, la mejora en las condiciones de prestación del servicio de salud pública para las comunidades postergadas, etcétera.

En este contexto, la incorporación discursiva del derecho a la ciudad nos coloca ante grandes oportunidades de avances, ya que sirve de síntesis de todos los derechos sociales en ámbitos urbanos y tiene una prometedora potencia simbólica; aunque –también debe señalarse– resulta importante que el atractivo de los conceptos y la fascinación por las teorías sofisticadas no nos lleven a apurar de manera elitista los desarrollos y agendas comunitarias, o a introducir complicaciones innecesarias en la compleja y desafiante práctica de reclamo de los derechos reconocidos en la Constitución.

El reconocimiento y la exigibilidad y efectividad de los derechos sociales en la Argentina en general, y en la ciudad de Buenos Aires en particular, están aún en sus primeras etapas de experimentación, luego de las reformas constitucionales de los últimos veinte años.

A nivel comunitario, y especialmente en los sectores más afectados por las injusticias distributivas históricas, la apropiación de estos derechos y su utilización como herramientas para reclamar dignidad (y no caridad) es un proceso todavía novedoso pero prometedor, que debe ser fortalecido.

La superación de las concepciones incompatibles con los principios constitucionales, la reconfiguración de las políticas públicas de manera que reviertan la inequitativa e injusta fragmentación social y la postergación a la que son sometidas las (cada vez más pobladas) villas de nuestra ciudad, y la afirmación y el desarrollo de la perspectiva de los derechos en la afirmación de los reclamos por la dignidad, la autonomía y la igualdad de las comunidades que sufren las vergüenzas de la ciudad son tal vez un camino valioso para que la ciudad sea, de una vez, una (y muchas) maravillas.

Los derechos humanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Violeta Burkart Noe, María Elia Capella,
Demian Konfino, Amalia Marron, Carlos Pisoni
Observatorio de Derechos Humanos
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ODH)

El ODH de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires agradece a todos aquellos que defienden la construcción cotidiana de una ciudad diversa e inclusiva, que se enriquece en las diferencias. A quienes nos han tenido como compañeros en la lucha para que no se retroceda en el ejercicio de los derechos humanos.

Introducción

A fines de los 60 hubo una migración masiva desde las provincias a la Capital Federal que dio origen a numerosas villas de emergencia. Durante la última dictadura, varias de estas fueron destruidas y su población expulsada al Gran Buenos Aires. Al regresar la democracia, muchas de estas ocupaciones "de emergencia" volvieron a poblarse y convertirse en residencia permanente para sus habitantes.

Por otro lado, se concentran en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) los principales sectores de poder de la Argentina, herederos de la vieja oligarquía, que apoyaron a la dictadura con sus políticas de muerte y saqueo. Luego continuaron asociados a los posteriores gobiernos neoliberales, y llegando a su máxima expresión con las dos presidencias de Carlos Menem (1989-1995/1995-1999) que se caracterizaron por las privatizaciones y el desmantelamiento del Estado. Estos sectores siempre se han opuesto a la inclusión social equitativa y a la vigencia de los derechos humanos. En las elecciones de 2007 de la ciudad de Buenos Aires, fue elegido como jefe de Gobierno Mauricio Macri (Propuesta Republicana- PRO), con la promesa de producir cambios fundamentales para mejorar la vida de la población de la ciudad, erigirse en ejemplo de eficiencia de gestión y mejoras para los "vecinos de la ciudad". Sin embargo, en el transcurso del 2008, el reciente gobierno de la ciudad demostró con acciones tales como la persecución de cartoneros, los despidos de empleados gubernamentales, la disminución de los alimentos en los comedores escolares y de la ayuda a personas en riesgo, el desabastecimiento de insumos en los hospitales, el desmantelamiento de los talleres culturales

barriales, entre otras, que estaba desconociendo los derechos de la mayoría de los ciudadanos y, sobre todo, los derechos expresamente legitimados en 1996, con la sanción de la Constitución local.

En esas circunstancias, nació el Observatorio de Derechos Humanos de la CABA (ODH), un grupo de personas que, desde diferentes profesiones y partidos políticos, sostenemos las convicciones de la lucha por los derechos humanos como práctica y sentido de una ciudad en la cual la dignidad y equidad de sus habitantes son premisas indelegables en el marco constitucional vigente.

El derecho a la ciudad según el ODH

Este derecho debe abordarse en el marco de la operatividad de los derechos humanos, en especial, los derechos económicos, sociales y culturales, para evitar que la estridencia literaria de la enunciación de tratados y constituciones sea letra muerta.

El mandato constitucional prevé para la ciudad el desarrollo de políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Obliga a la ciudad a asistir a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promover el acceso a los servicios públicos para quienes tienen menos posibilidades.

La gestión política desde diciembre de 2007 –por acción u omisión– transita caminos regresivos en materia de políticas públicas que cumplan con esta norma. E impide directamente el ejercicio del derecho a la ciudad que tenemos quienes habitamos en ella.

Hemos observado significativas tensiones, a lo largo de 2009 y 2010, producto de decisiones que apuntan al debilitamiento del rol del Estado como garante de los derechos humanos, que se detallan pormenorizadamente en los respectivos informes anuales de este observatorio (www.odh.org.ar).

Actualmente, el espacio social muestra una profunda desigualdad, ahondada por una idea-fuerza de gestión gubernamental que instrumenta mecanismos de expulsión para intentar ocultar cualquier signo de pobreza o marginalidad, provocando la segregación de un gran número de habitantes de esta urbe.

En este marco, el Ejecutivo local prioriza la ejecución de políticas sociales fragmentadas (características de los gobiernos neoliberales). La atención a familias en condiciones de riesgo social no ha sido satisfactoria ni suficiente para el total de los demandantes en situación de pobreza. Esta cuestión se ve reflejada en el aumento de personas en situación de calle, en los desalojos compulsivos de casas tomadas e inquilinatos.

El concepto de “ciudad informal” se extiende cada vez a más personas. La pobreza urbana que excluye y reduce la integración social se manifiesta en la expansión de las villas de emergencia. Mientras tanto, el Estado incumple su deber de garantizar el derecho a una vivienda digna.

El derecho a una vivienda digna

El derecho que rige nuestra organización como sociedad alumbra el reconocimiento del derecho a una vivienda digna en todos los niveles de la jerarquía normativa. En nuestro país, el máximo valor jurídico es otorgado –por la soberanía popular– tanto a la Constitución Nacional como a los pactos internacionales con jerarquía constitucional, (artículo 75 inciso 22 de la Carta Magna). En estos dos órdenes encontramos normas claras que garantizan a toda persona que habite el suelo nacional a gozar del derecho a una vivienda digna.

El artículo 14 bis así lo establece cuando prescribe que "la ley establecerá el acceso a una vivienda digna", es decir que nuestra norma fundamental obliga al Estado a satisfacer este derecho humano.

A su vez, el artículo 75 inciso 22 del mismo cuerpo constitucional incorpora como convenio internacional –suscripto por nuestro país– con jerarquía constitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumento que en su artículo 11 dice: "Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados".

En el al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su Constitución es más explícita en el reconocimiento –para sus habitantes– del derecho de gozar de una vivienda digna, en su concepción amplia, vinculado con su estrecha interrelación con los diferentes derechos humanos reconocidos: la protección de la dignidad humana, el acceso a los servicios públicos fundamentales, derecho a la salud, entre tantos otros.

Brevemente, podemos observar el reconocimiento de la dignidad de la persona humana (artículo 11); la obligación del Estado de desarrollar políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y la promoción del acceso a los servicios públicos para quienes tienen menores posibilidades (artículo 17); la obligación de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la ciudad (artículo 18). También la ciudad está obligada a garantizar el derecho a la salud integral, la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda (artículo 20); la provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social (artículo 27). La constitución local también garantiza el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado (artículo 31), para lo cual resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a los sectores de pobreza crítica y de escasos recursos, y auspicia la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.

Este último precepto –aunque algunos autores también lo relacionan con los artículos 27 y 29 de la Constitución de la Ciudad– es el que da nacimiento –en el ordenamiento normativo local– al derecho a la ciudad. Este derecho ha sido recientemente reafirmado con la sanción de la ley 2930 y se relaciona con la participación ciudadana, en lo general, y con las condiciones sociales de vulnerabilidad, en lo particular.

Ello conlleva al reconocimiento del derecho no sólo a una vivienda digna, sino también a que esa vivienda sea gozada en el ámbito de la ciudad. La doctrina lo cataloga como "un derecho público subjetivo, del tipo de los derechos colectivos tutelados por el artículo 43 de la Constitución Nacional"[1], o –más amplio– "un derecho de carácter colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres,

[1] de Reca, Ricardo Pablo, *Derecho urbanístico* tomos I, II y III. Comentarios de Quiroga Lavié, Humberto, La Ley 28/05/2003, 6-La Ley 2003-D, 1471.

con el objeto de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a una calidad de vida adecuada"[2].

Al terminar la dictadura y la represión social en el año 1983, la ocupación de casas se intensificó. Otro factor que incidió en el crecimiento demográfico de emergencias fue la posibilidad que se presentó a los expulsados (a raíz de la erradicación de villas implementada por el gobierno militar previo) de iniciar el "operativo retorno" a la ciudad. "Los pobres" intentan vivir en la ciudad –y especialmente en sus zonas céntricas– porque buscan el acceso a las oportunidades económicas o a la satisfacción de las necesidades de la vida material. Algunas reparticiones del Estado, así como sectores de clase media urbana, parten del supuesto de que los nuevos "intrusos" del espacio urbano no "merecen vivir" en la ciudad, ni mucho menos en sus barrios cotizados.

Podemos sostener, siguiendo a María Carman[3], que estos ocupantes son "más marginados", descalificados, precisamente, por no estar en los márgenes y haber osado fijar residencia en el corazón mismo de la ciudad. En efecto, cuando las "casas tomadas" se emplazan en zonas mejor situadas que las villas –que serían una suerte de "hábitat natural" de los pobres–, sus habitantes son tomados como amenaza: "en lugar de moderarse, las intrusiones se estarían tornando una provocación"[4]. La cercanía física de los "indeseables" –sin muro de por medio, como en las urbanizaciones cerradas– amenaza el estatus y la identidad de los "vecinos respetables". Por definición, los "marginados" deberían vivir en los márgenes de la ciudad y no en sus barrios céntricos. En el esfuerzo de reconstruir la lógica que subyace a los discursos y prácticas que hacen invisibles e ilegalizan a los ocupantes de inmuebles, se podría argumentar que existe una máxima intrusión.

"La representación prevaleciente, y por lo general implícita, es que solo han de subsistir en la ciudad las villas u ocupaciones ilegales cuya ubicación geográfica coincida con el capital económico, cultural y social imputado a sus moradores. La aceptación o impugnación social de tales intrusiones se deduce del prestigio, o ausencia de prestigio, de los espacios físicos donde se asientan. Cuando un actor social actúa tal como lo que se espera socialmente de él, difícilmente deba ofrecer explicaciones al respecto. Por el contrario, cuando ese actor actúa inesperadamente, le son requeridos los motivos de su conducta" (Giddens, 1995: 307).

Lo mismo es válido respecto de los usos del espacio urbano: no hay argumento de carencia o exclusión que justifique el sacrílego hecho de usurpar tierras a escasos metros del centro de poder económico y político del país. Cuando las ocupaciones se perpetran, por ejemplo, en barrios céntricos, acaudalados o de alto valor patrimonial, sus responsables son vistos como "atrevidos" y, por tanto, han de salir del silencio y dar cuenta de su accionar. Por otra parte, al haber ido "demasiado lejos" en la búsqueda del techo –y al presumirse que sus habitantes son más ilegales que otros sectores–, resulta necesario hacerlos invisibles.

Las ocupaciones que vulneran el principio de máxima intrusión socialmente aceptable se vuelven merecedoras de grandes acusaciones. Concepciones estigmatizadoras que pesan sobre los habitantes "indeseables" de la ciudad permanecen a la orden del día, aunque éstas tienden a ser menos reconocidas abiertamente por el Estado, proclive a adoptar un discurso integrador respecto al "diferente" y que diversos autores conceptualizan irónicamente en términos de multiculturalismo blando.

El hecho concreto de la conformación de grupos más o menos organizados para intentar paliar estas políticas que cercenan el efectivo ejercicio del derecho a la ciudad comienza a inscribirse en una dinámica de relaciones sociales y políticas particular, al vehiculizar exigencias de reconocimiento de derechos, y esos derechos se reclaman en la ciudad y para ser ejercidos y disfrutados en la ciudad. Esto es parte de una renovación que contendría la marca de una capacidad creadora capaz de incorporarlos como actores sociales en este particular escenario, la ciudad de Buenos Aires.

Ante su falta de reconocimiento entre los operadores políticos, la desigualdad se mistifica.

[2] Medici, Alejandro, *Presupuestos Participativos: derechos y garantías de proximidad. Hacia un marco comprensivo y comparativo de estudio*. Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata, 2008.
[3] Carman, María, *Las trampas de la naturaleza, Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2011.
[4] Ídem.

“En nuestra ciudad, estas políticas indirectas de expulsión se evidencian con la implementación de desalojos, que buscan la ‘recuperación’ de bienes tanto privados como del Estado local. Y con medidas persecutorias que hacen aún más difícil la vida en algunas zonas de la ciudad, por ejemplo, la suspensión de la recolección de basura, la reducción de la limpieza de los pozos ciegos con los camiones cisterna, los cortes de luz, la falta de alumbrado público dentro de los barrios, los cortes de agua”.

Pese a que hoy día no hay legitimidad para reconocer abiertamente el derecho restringido a la ciudad del que gozan los sectores más desfavorecidos, no nos debe extrañar que el principio de máxima intrusión socialmente aceptable continúe funcionando como justificativo –puertas adentro, y sin expresión pública– de políticas expulsivas.

Diversas zonas de la ciudad se han caracterizado, a partir de la década del 90, por un alto crecimiento de inversiones estatales y extranjeras orientadas a “modernizar y embellecer la ciudad” para obtener altas tasas de ganancias. La reforma del Estado, la desregulación económica y las privatizaciones sentaron las bases de una nueva transformación del espacio urbano regulado por el mercado inmobiliario. En consecuencia, a mediados de 2005, se dio comienzo al proceso de avance sobre territorios urbanos donde ya existían actores con intereses contrapuestos, que se resisten a ser desalojados de sus casas apelando a la organización barrial, las instancias judiciales y la movilización como forma de recobrar la visibilidad pública que les permite a otros actores sociales solidarizarse con su problema.

Puede tomarse como ejemplo el barrio Rodrigo Bueno-Costanera Sur: en 1997, la constructora IRSA compró los predios correspondientes a la ex Ciudad Deportiva Boca Juniors por 50 millones de dólares con el objetivo de construir un complejo de viviendas. Este proyecto de urbanización denominado “Santa María del Plata” fue autorizado por resolución en 2003, y dejó en una situación de “ilegalidad” a los habitantes del asentamiento.

En nuestra ciudad, estas políticas indirectas de expulsión se evidencian con la implementación de desalojos, que buscan la “recuperación” de bienes tanto privados como del Estado local. Y con medidas persecutorias que hacen aún más difícil la vida en algunas zonas de la ciudad, por ejemplo, la suspensión de la recolección de basura, la reducción de la limpieza de los pozos ciegos con los camiones cisterna, los cortes de luz, la falta de alumbrado público dentro de los barrios, los cortes de agua.

Otro ejemplo interesante para abordar las clasificaciones que se hacen sobre la población de la ciudad y quienes tendrían derecho a ella es lo que ocurre con la cuenca Matanza-Riachuelo. Con el único objetivo de limpiar la cuenca y mejorar el medioambiente, los barrios, villas y asentamientos de la zona reciben el dictamen de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de ser “erradicados” o

"urbanizados". No hubo ninguna oportunidad para quienes viven allí hace uno, diez o cuarenta años, de expresar sus posiciones.

En otros casos, se justifica la expulsión de quienes habitan en estos barrios atribuyéndoles un delito, como es el de usurpación. De esta manera, se criminaliza la mera vida en la ciudad, pese a que la mayoría de las personas que reciben este trato tienen muchos años viviendo en ese lugar.

La intención de construir una ciudad según un pensamiento único, modelada con intervenciones estético-escenográficas para levantar paisajes urbanos que agudizan los procesos de segregación socioespacial vigentes, parece ser lo que el mercado inmobiliario y los políticos funcionales a esa idea quieren construir en diversas zonas de nuestra ciudad; al menos en las riberas del río y la zona central que concitan su interés de usufructo.

Existe así un derecho a la ciudad restringido, que padecen los sectores más vulnerables, justamente aquellos a quienes la Constitución local les concede protecciones especiales para que esto no ocurra. El mismo jefe de la Policía Metropolitana, Eugenio Burzaco, manifestó públicamente con naturalidad: "¿Qué hace una persona de La Matanza en Belgrano?".

Los ejemplos del barrio Rodrigo Bueno-Costanera Sur y la limpieza de la cuenca Matanza-Riachuelo dan una notoria muestra de este camino emprendido por algunos sectores poderosos, tanto inmobiliarios como políticos, y que han llegado a involucrar al máximo tribunal nacional en sus intereses.

La intención es establecer fronteras simbólicas respecto a los pobladores de la villa al considerar que no merecen vivir en la ciudad, al tratarlos como si estuvieran fuera del dominio de la cultura que se intenta prevalecer y se oculta, de esa manera, una diversidad que enriquece al conjunto social.

Otro argumento para justificar la búsqueda de expulsión de las villas se construye en torno al ideal de "recuperación del espacio público". Se esgrime que la comisión de un delito –la usurpación– daña un derecho: el uso del espacio público por parte de todos los ciudadanos.

Así se busca disuadir a la ciudadanía de que la expulsión de los "indeseables" constituye una mera recuperación de escenarios siempre renovados para el ocio (ya que su hábitat se encuentra solucionado). Y esta política oficial de goce del espacio público –desinteresada, abierta, festiva, democrática–, hace que todo vestigio de violencia desplegado por ese mismo Estado se torne irrelevante, tolerado. Ejemplo de esto es la constitución de la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP), con la cual se desalojó brutalmente a quienes moraban en las calles de la ciudad.

En 2009, el ODH alertó sobre su funcionamiento. Su objetivo era mantener el espacio público libre de "usurpadores" (personas que duermen en la calle). Aquí, sucedía justamente lo que está inhibido en la Constitución: considerar la peligrosidad sin delito. A pesar del compromiso de desarticulación del organismo, por parte del gobierno, la reciclada UCEP continuó funcionando durante 2010 y aún existen grupos dentro del gobierno de la ciudad que realizan estas tareas; convirtiendo en basura las pocas pertenencias de aquellas personas quienes, desamparadas por el mismo gobierno porteño en su derecho de acceso a una vivienda digna, se vieron obligados a vivir en las calles.

La política de expulsión de sectores populares de zonas prestigiosas de la ciudad puede ser

“Los conflictos urbanos se hacen visibles cuando molestan a los intereses corporativos de las empresas, de los medios de comunicación, de los grupos inmobiliarios, de los estudios jurídicos que los patrocinan y de los funcionarios de gobierno aliados con los anteriores”.

interpretada en términos de agravamiento de los procesos de segregación urbana ya existentes y también como una expresión autoritaria respecto de qué sectores sociales merecen o no vivir en la ciudad de Buenos Aires. Las explicaciones de la sociología, las crónicas de la policulturalidad, las estadísticas al servicio del mercado y de las políticas asistenciales son todos los encuadres teóricos posibles pero ninguno dibuja una ciudad a escala humana; un territorio hospitalario; un espacio público “propio para todos nosotros”.

Porque la prevalencia de los sectores que buscan la ganancia y el abandono del Estado acosan a los habitantes urbanos, y producen más daño, sin duda, en los más pobres. Los conflictos urbanos se hacen visibles cuando molestan a los intereses corporativos de las empresas, de los medios de comunicación, de los grupos inmobiliarios, de los estudios jurídicos que los patrocinan y de los funcionarios de gobierno aliados con los anteriores. Ellos mismos son los que se ocupan de instalar el discurso del “problema” que representan la llamada “ocupación de espacio público”; algo intrusado, mal usado, despojado de su valor de bien común porque es avasallado por los grupos indigentes: esas personas que no tienen la posibilidad de habitar una casa digna, de trabajar, de asistir a una escuela con calefacción, de consultar a un médico, de atravesar cada noche su barrio sin luz.

Si entendemos al espacio público como un bien social y a las acciones que realizan las personas y los grupos más vulnerables como recursos para paliar su sufrimiento por no disponer de otros derechos, podremos empezar a incorporar otros de los sentidos de la intersubjetividad ciudadana, una parte de nuestra identidad que no siempre es agradable de reconocer porque nos enfrenta con un territorio de desigualdades que debemos cambiar y estrategias pendientes que debemos ejecutar con la conducción del Estado.

La situación en cuanto al acceso y ejercicio del derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires dista de ser la que correspondería al distrito más rico del país. En materia social, la incapacidad de la administración porteña para satisfacer las demandas de la población respecto al acceso a derechos trajo aparejada gran visibilidad para la justicia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario. Empero, las personas que se acercan a los estrados de la justicia local en busca de protección de sus derechos –que constituyen

únicamente una pequeña porción de quienes lo necesitarían, en virtud de las barreras clásicas de acceso a la justicia (costos indirectos, transporte, etc.)– acceden generalmente a una respuesta que resulta paliativa de la urgencia, mas no reivindicatoria de sus derechos ni una solución definitiva.

Las desigualdades imperantes entre quienes habitamos esta urbe hacen que se profundicen los conflictos sociales. La incapacidad para anticiparlos hace que al final lleguen a plasmarse en disputas judiciales que serán abordadas de diferentes maneras según el operador judicial interviniente y así obtendrán diferentes resultados.

Los votos de la mayoría en la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia padece de un aislamiento que la torna ignorante no solo de lo que ocurre en las calles de la ciudad, sino también de las decisiones de las cortes a las que deberían sentirse vinculados.

Sin embargo, si la justicia también existe para la mirada de los vulnerados, quienes llegan a ella para reclamar sus derechos fundamentales; entonces, también se crea un problema, que contiene las significaciones que traen estos actores novedosos a los tribunales: las desigualdades, las relaciones de subordinación, la explotación, la discriminación, el rechazo, la negación, que conciernen a las personas que se sienten más o menos amenazadas en su ser, negadas, agobiadas o excluidas como miembros de una comunidad.

Es necesario generar una relación equitativa e inclusiva en la ciudad entre todos sus integrantes para los cuales las instituciones y el gobierno local dejarán de percibirse como un obstáculo o un enemigo y se constituirán en otro ámbito de construcción de una mejor sociedad.

Casos: Parque Indoamericano y “La Veredita”

Abogados por la Justicia Social (Ajus)

Nuestro compromiso

Nuestra convicción de que el derecho es una herramienta para la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales, en la búsqueda constante de alcanzar la justicia social, es lo que nos motiva a actuar e intervenir en aquellas situaciones donde creemos que se violentan los derechos de las personas más vulnerables.

Estas situaciones se han dado reiteradamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), donde existe una crisis habitacional estructural desde hace varias décadas y la política de gobierno más importante que tiene el Poder Ejecutivo porteño para paliar esta situación consiste en solicitar desalojos masivos para recuperar los bienes del Estado local, engrosando día a día las filas de ciudadanos “sin techo”. El método utilizado es la denuncia penal por delito de usurpación, lo cual produce un brutal agravamiento del conflicto social que subyace, y en algunos casos, pone en riesgo la vida de las personas, como ha sucedido en los lamentables episodios de público conocimiento acontecidos en el Parque Indoamericano. Disentimos absolutamente sobre este accionar por las diversas razones jurídicas que iremos desarrollando.

A lo largo de esta presentación, relataremos la participación de los integrantes de Ajus en el conflicto del Parque Indoamericano mencionado y en los hechos de “La Veredita”, con el fin de ir señalando que pudimos comprobar violaciones sistemáticas de derechos de las personas menos favorecidas, lo cual, a su vez, nos condujo a relacionarnos con otras organizaciones sociales, con otros abogados que comparten el repudio hacia estas políticas, con sociólogos, con arquitectos, con urbanistas, con funcionarios judiciales y con

legisladores nacionales y locales. Entre todos, estamos trabajando para intentar consolidarnos como un sujeto colectivo capaz de hacer frente a la lucha por el derecho a la vivienda que finalmente se traduzca en un verdadero derecho a la ciudad.

No se respeta el principio elemental de cualquier régimen democrático de defensa en juicio

En los procedimientos de desalojo que lleva a cabo el Ministerio Público Fiscal local en las causas penales abiertas por el delito de usurpación previsto por el artículo 181 del Código Penal, sistemáticamente, éste omite dar intervención oportuna a la Defensa Técnica –particular o pública– cuando dispone y/o solicita la aplicación del procedimiento de restitución anticipada de inmuebles previsto por el artículo 335 del Código Procesal Penal de la CABA. Dicha práctica genera una irreparable violación de los derechos constitucionales a la defensa en juicio y al debido proceso, a la doble instancia y al acceso a la justicia de las personas imputadas, quienes coactivamente son desalojadas en virtud de una medida cautelar que se dispone sin siquiera haber sido notificadas y sin haber tenido la posibilidad de contar con defensor.

Los titulares de la Defensoría General y la Asesoría General Tutelar porteños han manifestado, en reiteradas oportunidades, su preocupación, han intimado al Fiscal General para que cese en su conducta de omitir notificar a la Defensa y la Asesoría Tutelar en forma temprana, lo que les impide cumplir con su misión de tutela de los menores de edad y de defensa de las personas sin recursos, que en este tipo de causas son la mayoría de los imputados. Existen estudios que indican que, en enorme porcentaje, los imputados no tuvieron defensa ni pública ni privada.

Criterio de Ajus en relación con el delito de usurpación

En cuanto al delito de usurpación, en Ajus consideramos que no queda tipificada esta figura penal cuando se trata de la ocupación de espacios públicos. El Dr. Mario Kestelboim, defensor general de la ciudad, durante una entrevista, hizo la siguiente pregunta sobre la cual vale la pena reflexionar: “Si las 1.500, 2.500 o 10.000 personas en situación de calle se pusieran un toldito sobre sus cabezas, ¿convertirían su pernoctar en la calle en un delito de usurpación?”. La respuesta, usando un mínimo de sentido común, indica que no. Reforzando el mismo concepto hacemos otra reflexión: Cuando uno camina por alguna avenida céntrica porteña y observa personas durmiendo en la vereda, a nadie se le ocurriría pensar que se está cometiendo un delito. En cuanto al elemento de la desposesión requerido para encuadrar el delito, tampoco se cumple, y por último, falta la finalidad de lucro.

Nuestro concepto de derecho a la vivienda y el caso “Alba Quintana”

Hemos descripto algunas conductas reprochables del Poder Ejecutivo macrista y del Ministerio Público Fiscal. Lamentablemente, si de derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires estamos hablando y entendemos a tal derecho como un derecho humano, no podemos dejar de disentir de algunos fallos del Tribunal Superior de Justicia, con la salvedad de que la Dra. Alicia Ruiz, generalmente, vota en disidencia demostrando respeto y compromiso encomiables hacia la tutela de los derechos humanos contemplados en el bloque normativo de constitucionalidad federal. Tan valiosos son sus votos en disidencia que muchas veces marcan el camino correcto para el reclamo.

En el mes de mayo de 2010, el Tribunal Superior de Justicia se expidió en el caso “Alba Quintana”, y determinó que el gobierno de la ciudad brindaba suficiente respuesta a las necesidades de vivienda digna con la existencia de los cuatro paradores que hay en la ciudad. Las condiciones de salubridad y de dignidad que brindan dichos establecimientos son muy cuestionables y a su vez fueron objeto de otra presentación ante el TSJ impulsada por la asesora general tutelar, Dra. Laura Musa, en representación de los menores que acuden a dormir en los casos de familias en estado de calle.

Para nosotros, la cuestión habitacional es un tema multidimensional, como enseña la relatora de la ONU, Raquel Rolnik. Construir una casa, sus paredes, sus techos, es sólo una parte del problema. El derecho a la vivienda adecuada es el derecho a la vivienda como condición básica para una calidad de vida digna. E incluye la vivienda como un aspecto de la red de derechos humanos básicos que le permite a una persona el pleno ejercicio de los demás derechos: educación, salud, expresión cultural, medio ambiente sano, acceso al empleo. Un tema clave es la ubicación geográfica de esa vivienda social. Uno puede hacer viviendas sociales muy bonitas, pero si están ubicadas lejos de los accesos a las escuelas, a los hospitales, a los sindicatos, a las universidades, a los lugares de trabajo y de reunión, y las personas no pueden ejercer sus derechos civiles y sociales, no son viviendas adecuadas... son totalmente inadecuadas. Este concepto se opone al que considera a la vivienda como un bien transaccionable, como una inversión económica; y por eso no es necesario que coincida con el derecho a la propiedad. Existen otras soluciones como podrían ser los planes que subsidian alquileres, las viviendas colectivas, los proyectos cooperativos, y otros, que cubren la necesidad de vivienda sin otorgar propiedad.

El problema de la vivienda se traduce hoy en el desafío político de lograr una mejor distribución social del espacio, incluyendo el espacio construido. Por ello, ya no sólo lo expresamos como “lucha por la vivienda” sino también como lucha por el derecho a la ciudad. Debemos tomar conciencia de que el reclamo por la justicia social deberá incluir la noción de “justicia espacial”. Pero lograr una mejor relación población-espacio habitable sólo es posible si se afectan las condiciones de libre mercado, y quien tiene potestad y la obligación de revertir este proceso es el Estado. No sólo por su más o menos ejercido mandato de equidad social, sino, primordialmente, porque es también el Estado con sus intervenciones territoriales quien más contribuye a la valorización del suelo generando rentas ajenas a las acciones del propietario.

Orden urbano desigual

A lo largo de este camino, compartiendo experiencias con otros compañeros que nos trasmiten su conocimiento y su experiencia en esta larga lucha que muchos iniciaron hace tiempo, hemos aprendido que en la ciudad de Buenos Aires existe, gracias a las políticas públicas que responden a un modelo de Estado para pocos, neoliberal y expulsivo como las que venimos denunciando, un “orden urbano desigual” que es necesario modificar por medio del ataque a sus causas profundas desde la política. El profesor Raúl Fernández Wagner, investigador y docente de la Universidad de General Sarmiento, nos enseña que ello implica llevar a cabo un profundo proceso de reforma urbana. Pues este “orden” se compone del predominio del derecho de propiedad (privada) por encima de cualquier otro derecho reconocible (por ejemplo, a la vivienda); la recepción sin límites de parte del propietario de todas las rentas ajenas a sus acciones que sobre su suelo se generan; un Estado donde muchas de sus instancias de

"(...) la Carta Magna local es sumamente garantista y generosa en cuanto a la protección de los derechos, e impone a los gobernantes el deber de desarrollar políticas públicas que favorezcan a los sectores más vulnerables".

gobierno favorecen inversiones inmobiliarias con la justificación de movilización económica y/o generación de empleo, que en realidad ocultan la hipervalorización del suelo; la retención especulativa del suelo (o la vivienda) que no está penada. Se compone también de alquileres que favorecen los derechos de los propietarios más que los de los inquilinos, hoy con contratos en negro, y la proliferación de nichos de mercado informal que venden "productos" inhabitables, inseguros, sin privacidad y expuestos a las consecuencias de los desalojos.

Prevalencia del derecho de propiedad a ultranza

La política implementada por el gobierno actual de impulsar desalojos masivos de bienes que pertenecen al Estado local en el marco de la grave crisis habitacional que padece la población de menores recursos, apunta a la recuperación de los inmuebles que luego quedan ociosos. Por otra parte, no se penaliza con fuertes cargas fiscales a los propietarios de esos terrenos ociosos; en consecuencia, se privilegia a la industria de la construcción y a sus corporaciones, que adquieren un rol dominante en el mercado generando aumentos exorbitantes en el valor económico del metro cuadrado. Entonces, en una de las capitales con mayor PBI de la región como es la CABA, es el propio Estado quien produce ciudadanos indigentes genera situaciones de extrema precariedad y que favorecen de esta forma el mercado informal de viviendas. Actualmente, tenemos una ciudad con 500.000 personas en situación de emergencia habitacional y, a su vez, con un boom de construcciones de las cuales un 50% tiene niveles lujosos, un 30% niveles suntuarios, un 20% niveles medios y un 0% destinado a viviendas sociales.

Contraste con el modelo de Estado local que establece la Constitución porteña de 1996

Quienes integramos Ajus hemos expresado el siguiente concepto en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires cuando nos tocó exponer sobre las reformas que proponía el actual jefe de Gobierno al Poder Judicial y, especialmente, al fuero contencioso administrativo y tributario: no se compatibiliza la forma macrista de gestionar esta ciudad con sus lineamientos constitucionales.

En efecto, la Carta Magna local es sumamente garantista y generosa en cuanto a la protección de los derechos, e impone a los gobernantes el deber de desarrollar políticas públicas que favorezcan a los sectores más vulnerables. Se enrola claramente dentro del constitucionalismo social, y pone en cabeza del Estado la obligación de promover acciones tendientes a superar las desigualdades de hecho que existen en la sociedad, lo cual resulta un avance en materia de derechos y garantías, en especial en materia social.

Protege los derechos personales y establece los distintos mecanismos que permiten volver eficaz su resguardo. Esto se hace sobre la base de la consideración de que la vida cotidiana de las personas que no cuentan con sus necesidades vitales satisfechas se encuentra atravesada por problemáticas que son efecto de su situación vulnerable y de un incumplimiento constante de sus derechos fundamentales. Viene al caso recordar lo que dice Bidart Campos acerca de la supremacía de la Constitución: “la doctrina de la supremacía suministra argumentos para sostener que la Constitución se vulnera no solamente cuando se hace lo que ella prohíbe hacer, sino también cuando se deja de hacer lo que ella manda que haga. No hay zona alguna de reserva que el Ejecutivo, o la Administración puedan invocar para eximirse de hacer lo que la Constitución manda que hagan”.

Teniendo en cuenta todo lo dicho hasta el momento, basta transcribir el texto del artículo 31 de la Carta Magna porteña que prevé el derecho a la vivienda para demostrar nuestra hipótesis:

Artículo 31.- Hábitat- La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.

2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.

3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

Comunicado de repudio ante los hechos de “La Veredita” del 11 de mayo de 2011

Para finalizar, nos gustaría resaltar la importancia de militar por el derecho a la ciudad con otras organizaciones.

Desde la Comisión de Derechos Sociales de Ajus, y a fin de dar apoyo al patrocinio de nuestro compañero Lisandro Teszkiewicz en el marco de la causa de “La Veredita”, impulsamos la redacción conjunta de un comunicado con otras organizaciones y legisladores, que luego se hizo circular y fue publicado en los medios de comunicación en repudio por los hechos sucedidos; el cual, independientemente de la repercusión que tuviese, consolidó la posición de muchos actores jurídicos y/o políticos, y fue presentado por la Defensoría General de la Ciudad en la causa penal. Transcribimos a continuación los principales párrafos.

Ajus (Abogados por la Justicia Social); AABA (Asociación de Abogados de Buenos Aires); ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y Justicia); CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales); Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires; CIBA (Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires); Comisión Política de la Iglesia Dimensión de Fe; Cooperativa de Vivienda la Unión; Cooperativa de Vivienda, Trabajo y Consumo “Fuerza y Resistencia 1220”; CTA de los Trabajadores - Ciudad de Buenos Aires- ; CTA Capital; Encuentro por la Democracia y la Equidad; La Tendencia Nacional y Popular; La Vallese; MPP (Movimiento de Profesionales por los Pueblos); Observatorio de Derechos Humanos (ODH); Organización Popular Hormigonera; Pablo Barrera, Secretario General de la FUA (Federación Universitaria Argentina); Unión de Trabajadores de la Educación (UTE-CTERA), entre otros, en repudio a las prácticas de criminalización de la pobreza y en demanda de soluciones inmediatas al problema habitacional en la Ciudad, emitimos un comunicado, con las siguientes manifestaciones:

“(...) Repudiamos la práctica del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires de iniciar causas judiciales contra las personas en situación de calle y emergencia habitacional que ocupan espacios públicos y la falta de políticas públicas respetuosas de la dignidad humana y los derechos fundamentales, relativas a las salvaguardas básicas de vivienda digna para las comunidades más vulnerables.

Por otra parte y advirtiendo que muchos de los allanamientos ordenados en la Ciudad de Buenos Aires se llevan adelante en clara violación de garantías y derechos elementales a la defensa, con consecuencias especialmente graves para las personas que ya se encuentran en una situación vulnerable; exhortamos a los magistrados porteños a que aseguren la adecuación de

"(...) hemos resuelto que parte de nuestra tarea será decir y resaltar que esta lucha por el derecho a la vivienda afecta con mayor o menor gravedad o urgencia en lo inmediato, a la inmensa mayoría de los ciudadanos".

las actuaciones judiciales a los estándares constitucionales e internacionales relativos a este tipo de conflictos.

(...) La persecución penal y la utilización de medidas de coerción de las más gravosas, no es una solución admisible a esta problemática; por el contrario, sólo retroalimenta las dinámicas de exclusión y marginación, estigmatización y persecución hacia quienes requieren con más intensidad de políticas de seguridad social que aseguren su dignidad (...)".

Congreso por el Derecho a la Vivienda adecuada

Advirtiendo que desde muchos de los sectores medios de la sociedad no se percibe la influencia perjudicial de las políticas públicas excluyentes sobre vivienda y hábitat, especialmente en lo relativo a la afectación de quienes se encuentran en el mercado del alquiler, generándose fuertes prejuicios sobre la lucha de las clases más pobres, hemos resuelto que parte de nuestra tarea será decir y resaltar que esta lucha por el derecho a la vivienda afecta con mayor o menor gravedad o urgencia en lo inmediato, a la inmensa mayoría de los ciudadanos.

Desde dichas circunstancias, se pensó en la construcción de una fuerza política y social que pudiese visibilizar y plantear con claridad y energía un modelo alternativo, que cuente con capacidad de movilización, tanto para exigir la implementación de ese modelo, como para sostenerlo, en caso de que se den las posibilidades de implementarlo desde la gestión de gobierno.

Con dicho fin, se planteó la realización de un congreso de vivienda en la ciudad, en el cual pudiesen confluir organizaciones de lucha por el derecho a la vivienda, agrupaciones, cooperativas, militantes de villas y asentamientos, junto a profesionales que le sumen su mirada específica al tema: arquitectos, urbanistas, abogados, sociólogos, antropólogos, etcétera.

Ese congreso que comenzó a pensarse hace algún tiempo, y al cual nos sumamos a participar activamente, con el empuje de todos los actores involucrados, fue adquiriendo la forma y el espíritu deseado, teniendo como primer escalón el encuentro que se llevará a cabo en el mes de junio de 2011 en la CABA.

El objetivo es impulsar, mediante el análisis de la realidad de la ciudad hoy y con propuestas claras y concretas, la producción de un programa que proyecte un modelo distinto, inclusivo y que permita respetar el derecho a la vivienda, en contracara del actual modelo de ciudad excluyente y elitista, donde el derecho a la ciudad cede hasta su desconocimiento.

Ese es el desafío de quienes participamos en el congreso; instalar una plataforma por el derecho a la vivienda, que por su claridad, seriedad y profundidad, así como también, por acoger el apoyo de organizaciones y profesionales, se vuelva una referencia insoslayable para cualquier fuerza progresista en la ciudad.

Para ello, se confluyó en una pluralidad de participantes, que trabajan desde lo territorial o desde lo técnico, y tenemos la plena convicción de dar un viraje a la situación actual de la vivienda en la ciudad hacia un modelo inclusivo y que, con miras al futuro, concrete el derecho a una vivienda digna para todos los habitantes de la ciudad, sin discriminación alguna.

En tal sentido, aprovechamos la oportunidad para que conozcan el programa sobre el cual se viene trabajando, y que se discutirá y continuará elaborando luego de la realización del primer evento. Cuenta con los siguientes ejes temáticos: villas y asentamientos (propuestas de urbanización), emergencia habitacional (desalojos –hoteles, inquilinatos, casas tomadas, tierras ocupadas–, regulación del régimen de hotelería familiar o de alquiler de piezas en la ciudad –mercado informal de alquileres–, personas en situación de calle), construcción de nuevas viviendas (cooperativas ley 341, Plan de construcción de viviendas por parte del Estado –características, destinatarios, control de sus beneficiarios–, regulación del mercado de tierras e inmuebles (Regulación del mercado de tierras y de la construcción privada en la ciudad, reformas impositivas, límites en los permisos de construcción, etcétera; Locaciones urbanas ley 23.091, problemática del mercado formal de alquileres)

Ello es el puntapié para continuar trabajando a largo plazo en propuestas y en la creación de un espacio permanente, para el desarrollo de acciones y políticas concretas sobre la problemática de la vivienda en la ciudad de Buenos Aires.