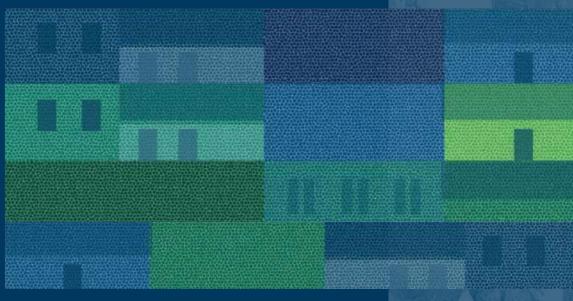


Alternativas urbanas y sujetos de transformación



Pamela Olmedo M. Gustavo Endara (Eds.)



Alternativas urbanas y sujetos de transformación

© Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará 4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador

Edit. Pucară 4to piso, Ot. 404, Quito-Ecuado Telf.: (593-2) 256 2103

Casilla: 17-03-367 www.fes-ecuador.org

Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS



Para solicitar publicaciones: info@fes-ecuador.org

Edición:

Pamela Olmedo M. Gustavo Endara

Autores:

María Elena Acosta, Augusto Barrera Guarderas, Ismael Blanco, Cristina Cielo, Ada Colau, Gustavo Durán, Gustavo Endara, Ana Falú, Ricard Gomà, Paulina Larreátegui B., Carlos Macías Caparros, Inês Magalhães, Juan Carlos Muñoz, Pamela Olmedo, Juan Francisco Rodríguez Vitta, Anaclaudia Rossbach, Lake Sagaris, Nelson Saúle, Lorena Zárate

ISBN: 978-9978-94-179-9

Diseño e ilustración: graphus® 290 2760 Primera edición, noviembre de 2017

Impreso en Quito-Ecuador

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución aratuita, no comercializable.

El uso comercial y la reimpresión de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiffung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Contenido

28

Presentación <i>Gustavo Endara</i>	8
Prólogo Después de Hábitat III: un futuro urbano más fuerte deberá basarse en el derecho a la ciudad <i>Ada Colau</i>	14
Contexto La motivación detrás del Encuentro Regional Alternativas Urbanas y Sujetos de Transformación Pamela Olmedo M. Gabriela Suárez Buitrón	20
Capítulo 1 Vivienda	

Políticas de vivienda - Un breve panorama

regional y el caso de Brasil

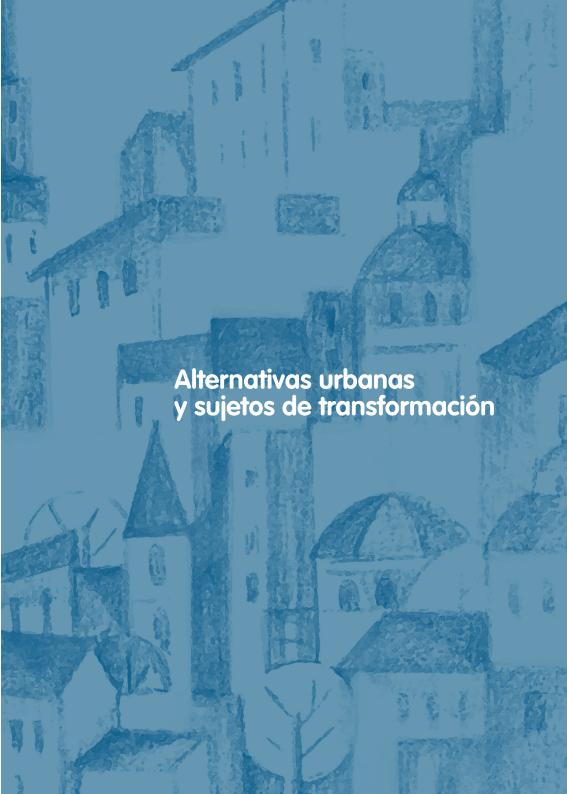
Inês Magalhães Anaclaudia Rossbach

•	Políticas públicas sobre vivienda urbana en Ecuador - Paradigmas y alternativas María Elena Acosta	54
Co	apítulo 2 Rentas del suelo y planificación	
•	Transformaciones urbanas en Colombia: Reflexiones y alternativas sobre el ordenamiento territorial 30 años después de la expedición de la Ley 388 de 1997 Juan Francisco Rodríguez Vitta Natalia Valencia Gustavo Durán	82
<u> </u>	water land to the standard	
C	Los desafíos de la ciudad latinoamericana	
•	Las ciudades latinoamericanas ante la Nueva Agenda Urbana Anaclaudia Rossbach	116
Co	apítulo 4 Espacios comunes	
•	Auto-gestión y comunes: ¿alternativo o articulado a la apropiación privada y a las instituciones públicas? Cristina Cielo	140
•	Construyendo el municipalismo del bien común Ismael Blanco Ricard Gomà	172

Capítulo 5 Movilidad

_		
•	Alternativas urbanas urgentes de movilidad y acceso: La importancia de la gobernanza y la planificación del transporte Juan Carlos Muñoz Lake Sagaris	200
Co	apítulo 6 Ejes de la construcción de las	
	alternativas urbanas	
•	La omisión de género en el pensamiento y planificación de las ciudades <i>Ana Falú</i>	244
•	¿Repartir desde las ciudades? El nuevo municipalismo como antídoto a la Europa de la <i>austerity</i> y de los estados bloqueados <i>Joan Subirats</i>	266
С	apítulo 7 Sujetos de transformación	
•	Sujetos locales - LA PAH: Un sujeto de transformación social. El empoderamiento como una herramienta de transformación Carlos Macías Caparros	290
•	Colectivo Vientos del Sur, un caso real de acción local con impacto global. Entrevista a Andrea Encalada y William Trujillo - Integrantes del colectivo Pamela Olmedo M.	308

 El derecho a la ciudad para las personas en necesidad de protección internacional: ¿Utopía o deuda pendiente? Paulina Larreátegui B. 	322
 Sujetos globales - Los Riesgos del DP 759 en la estructura de la tenencia de la tierra en Brasil. El Régimen Único de Tenencia bajo Propiedad Vs. el Régimen Tenencia Plural con Propiedad Social Nelson Saúle 	340
 ¿Cuarenta años no son nada? La lucha por la inclusión del derecho a la ciudad en la agenda global Lorena Zárate 	350
Capítulo 8 Desafíos actuales y futuros de los sujetos de transformación en América Latina	
• Desafíos abiertos para el post Hábitat III Augusto Barrera Guarderas	398
Biografias	406



Gustavo Endara

Presentación

La urbanización acelerada del planeta es un hecho irreversible. No obstante, ¿qué representa esta tendencia? ¿Se trata de una oportunidad para proponer soluciones que mejoren la calidad de vida de quienes las habitan, o por el contrario, estamos observando procesos que profundizan cada vez más impactos negativos en lo ambiental y lo social? De ser así, ¿qué experiencias existen de buenas prácticas urbanas que hayan logrado revertir desarrollos adversos y construir espacios ciudadanos basados en el respeto a los derechos? ¿Qué impacto han tenido y qué desafíos persisten?

Sin duda, la Conferencia Hábitat III –celebrada en Quito en octubre de 2016–, así como el proceso previo para llegar a ella, fue una oportunidad sin igual –para el país y la región– para discutir a profundidad estas y muchas otras inquietudes. Sin embargo, como es frecuente en este tipo de conferencias, es necesario que los resultados y alcances del acuerdo generado –la Nueva Agenda Urbana, que traza las líneas de acción para responder a los desafíos urbanos actuales y futuros– sean evaluados de manera crítica.

Desde esa perspectiva, ¿qué hay de nuevo en el Nueva Agenda Urbana? Por un lado, se trata de un documento que contiene posturas progresistas, como una mención –aunque mínima– del derecho a la ciudad, lo cual implica abordar y reconocer luchas sociales, así como su importancia para aglutinar causas comunes y garantizar derechos colectivos. Por otro, preocupa que la Agenda tenga también tintes muy conservadores y neoliberales, por ejemplo, al no explicitar –ni hablar con fuerza– ni de derechos laborales, ni de los de las mujeres, de la comunidad LGBTI y otros grupos vulnerables.

En ese sentido, vale la pena reflexionar en torno a qué ha quedado luego de que Quito haya sido el centro del debate urbano global para los próximos años. Desde el inicio del proceso preparatorio rumbo a Hábitat III, estaba claro que la conferencia significaba más un punto de partida que uno de llegada. Dentro de este proceso, aspiramos a posicionar en el debate al derecho a la ciudad, tomando en cuenta que se trata de un aglutinador de causas comunes que ha logrado internacionalizarse y ser concebido como derecho humano fundamental. Además, es el resultado y el reconocimiento -muy merecido – a luchas urbanas por garantizar el ejercicio de los derechos y el desarrollo pleno de las capacidades humanas de las personas que habitan en las ciudades -sin importar su procedencia, estatus social, identidad de género, entre otros-. Según la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, se trata de 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 Ecuador, a pesar de que el derecho a la ciudad está reconocido en la Constitución, los retos para lograr su pleno ejercicio siguen vigentes con modelos de desarrollo urbano y territorial que han generado ciudades y asentamientos humanos con evidente **segregación social y espacial, exclusión**, débil **participación ciudadana**, deterioro **ambiental**, **e inequidad** en el acceso a las oportunidades, servicios,

equipamientos y espacios públicos, la importancia de la organización y la participación social radica en la resolución efectiva de estos y otros dilemas.

Ante esta preocupación, varias organizaciones sociales y académicas, juntamos esfuerzos para crear la Plataforma por el Hábitat y el Derecho a la Ciudad – Ecuador, con la intensión de abordar e incidir, de manera participativa, en temas claves como hábitat seguro y saludable, vivienda adecuada y digna, el disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos con los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto por las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. Por medio de este trabajo, aspiramos a que los temas se posicionen permanentemente más allá de la coyuntura de Hábitat III, para constituir un espacio que permita activar la participación y reflexión activa de la sociedad civil, tanto para prepararse para la discusión temática e incidencia frente a Hábitat III, así como para preparar posturas coherentes frente a los instrumentos de política pública nacional y regional con miras a su posterior implementación, seguimiento y evaluación. En otras palabras, que el hecho de haber concentrado tanto esfuerzo para la conferencia sirva para multiplicar dichas reflexiones en pos de aportar a la construcción de ciudades iustas.

Bajo un amplio paraguas de principios de democracia, inclusión, respeto por la diversidad y la pluralidad, creatividad y colaboración, construcción social y proactividad, la Plataforma tiene como objetivo el juntar y articular a actores de la sociedad civil a nivel local, nacional y regional para velar por el ejercicio del derecho a la ciudad, a través de la apertura de espacios para generar posiciones y pronunciamientos concretos y específicos e incidir en el diseño y ejecución de políticas públicas relacionadas con la ciudad a través de articulaciones en red, intercambio de ideas, criterios y posturas.

Adicionalmente, este espacio también ha servido para la construcción y difusión del conocimiento en torno a las temáticas urbanas; el

seguimiento y monitoreo a la construcción e implementación de compromisos asumidos por la política nacional y local; así como el fortalecimiento de capacidades, es decir, el diseño y ejecución de diversas escuelas ciudadanas y actividades con miras a educar a actores sociales y liderazgos barriales en los temas del derecho a la ciudad, agenda barrial y participación ciudadana¹.

Así, actores que inicialmente trabajaban de manera aislada, encontraron en la Plataforma un lugar para juntar esfuerzos y consolidar un espacio de intercambio plural de experiencias, opiniones y acciones que enriquezcan las actividades de cada uno, que adicionalmente, pudieron ser realizadas en diversas ciudades del país, así como se usaron diversas redes internacionales para ampliar aún más el alcance.

De esta manera, se ha logrado –en los casi dos años de trabajo – una amplia difusión y posicionamiento del derecho a la ciudad en el debate nacional sobre el tipo de ciudades en las que queremos vivir. Gracias a este compromiso conjunto, se pudo suplir la necesidad de debatir sobre temas urbanos y aportar a la reflexión en torno a las políticas que se necesitan para hacer más humanas a nuestras ciudades, a través de una serie de foros, talleres, diálogos y cursos de formación.

Previo a la semana de la Conferencia, se realizó el Encuentro Regional Alternativas Urbanas y Sujetos de Transformación, cuyos resultados han sido compilados en la presente publicación. La misma reúne varios aportes desde América Latina y España para reflexionar sobre la actualidad de nuestras urbes, diagnosticar adecuadamente sus principales desafíos, proponer alternativas e identificar sujetos que están trabajando en soluciones integrales para generar transformaciones positivas en la realidad urbana... Al ser América Latina y el Caribe la región más urbanizada del planeta, con más

¹ Ver al respecto las Cartillas Ciudadanas para el Derecho a la Ciudad, disponibles en el siguiente link: http://www.fes-ecuador.org/news-list/e/cartillas-ciudadanas-para-el-derechoa-la-ciudad/

del 80 por ciento de su población viviendo en ciudades, adquiere también significativos retos para superar el alto grado de segregación espacial, social y económica de sus urbes. La gran desigualdad que evidencia el subcontinente, en el que la pobreza todavía afecta a unas 167 millones de personas, de las cuales al menos 111 millones viven en condiciones de tugurio, manifiesta la necesidad de resolver estos desafíos rompiendo lógicas individualistas para activar la dignidad, la solidaridad, el apoyo mutuo y el trabajo conjunto. Por otro lado, la región es también un laboratorio de soluciones de las cuales se pueden extraer sin número de aprendizajes para una visión integral y solidaria de ciudad. A lo largo del presente libro se pueden encontrar múltiples ejemplos de organización de vivienda social y comunitaria, así como de acciones colectivas para detener injusticias sociales, como los desahucios. Asimismo, la publicación destaca también referentes regionales en la implementación, impulso e institucionalización de procesos participativos.

Las exigencias para entender a la ciudad como órgano vivo, cambiante, diverso, —y que sus desafíos no siempre podrán ser solucionados mediante leyes, sino más bien a través del empoderamiento de su ciudadanía— son cada vez más complejas. En ese sentido, espero que las diversas ópticas expuestas en la presente publicación aporten a la construcción de ciudades más justas.

A la vez de agradecer a las autoras y autores, tanto por sus valiosas contribuciones como por su participación en el encuentro regional y en otras actividades, así como también a las demás personas e instituciones que forman parte de la Plataforma, aspiro a que el esfuerzo en conjunto sirva para guiar el camino hacia la búsqueda participativa de la transformación positiva que nuestras urbes tanto necesitan. En especial, deseo destacar y agradecer el compromiso de Pamela Olmedo M. y del equipo del Centro de Investigación de Políticas Públicas y Territorio (CITE) por sus aportes al proceso de la conformación de la Plataforma, así como el acompañamiento de las diversas actividades y publicaciones que hemos realizado en conjunto.

Ada Colau

Prólogo

Después de Hábitat III: un futuro urbano más fuerte deberá basarse en el derecho a la ciudad¹

Crédito: FLACSO-Ecuador

Todos los grandes retos a escala global –el cambio climático, la economía, la desigualdad, el futuro mismo de la democracia– se resolverán en las ciudades. Si los Estados quieren tener éxito en sus políticas, las urbes debemos ser tomadas en cuenta como actores serios en el escenario mundial.

Creo que los Gobiernos nacionales son rehenes de la inercia del siglo pasado y ese ya no es el mundo actual. Vivimos en un mundo que funciona por redes, por contactos cada vez más ágiles y rápidos entre ciudades.

¹ Este artículo fue originalmente publicado el 21 de octubre de 2016 en Guardian Cities y se lo encuentra en el siguiente link: https://www.theguardian.com/cities/2016/oct/21/despues-habitatiii-futuro-urbano-mas-fuerte-ada-colau

Agradecemos la gentil autorización de la editora de Guardian Cities, Francesca Perry y del ayuntamiento de Barcelona para incorporar este texto en la presente publicación. Guardian Cities es la página del periódico británico The Guardian para la discusión del futuro de las ciudades alrededor del mundo. Se puede seguir su contenido en Twitter bajo @guardiancities

Desde luego, la ciudad perfecta no existe, la ciudad democrática está en permanente conflicto, en permanente construcción. Se trata de estar abiertos, innovando, escuchando a la ciudadanía y viendo lo que se hace en otras ciudades para hacer mejoras constantes.

Las ciudades tenemos una forma de hacer política más cooperativa y no tan competitiva. Aunque estemos gobernadas por partidos diferentes, nos ponemos de acuerdo en objetivos concretos y de forma ágil cooperamos para intercambiar experiencias y soluciones. Creo que esto debería inspirar la política a todos los niveles.

Siempre habrá miedo al cambio – pero las ciudades intentamos decirles a nuestros líderes nacionales, en positivo: "Pueden contar con nosotras para actualizar vuestras políticas para tener éxito, porque si no, vais a fracasar" –.

El derecho a la ciudad

Creo que no se puede hablar de ciudad justa, sostenible, equitativa e inclusiva si no hablas del derecho a la ciudad (un modelo de desarrollo urbano que incluye a todos los ciudadanos).

La referencia a esto en la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (documento ratificado en octubre de 2016 en Quito, durante Hábitat III) podría ser más ambiciosa, desde mi punto de vista. Pero también hay que saber ver las conquistas que hemos logrado. Grandes potencias como Estados Unidos y China se resistían completamente a que en la declaración entrara el derecho a la ciudad.

Pero gracias a la gran movilización popular que ha habido en América Latina y en algunos países europeos, este movimiento político se ha impuesto en la agenda urbana –y esto es un logro significativo–. Los miembros que se resistían se han visto obligados a ponerlo, debieron

aceptar que la inmensa mayoría de la población se concentra en las ciudades y eso es una tendencia que va en aumento.

Pero para que el derecho a la ciudad se vuelva real debemos pelear, a partir de mañana, para que se transforme en políticas y en regulaciones concretas.

El problema es que las ciudades están infrafinanciadas. En España, por ejemplo, los ayuntamientos solo tenemos acceso al 13% del total de los ingresos públicos, que es muy bajo cuando tenemos que dar respuesta inmediata a todos los problemas cotidianos de educación, salud, movilidad y desigualdad.

Igualdad de género

El rol de la mujer en el cambio político ha sido mucho más prominente en Hábitat III que en otras conferencias. En la intervención que hice en la Asamblea Global de Ciudades, hablé de la feminización de la política y hubo aplausos muy fuertes.

Vivimos todavía en ciudades machistas y patriarcales –de hecho, el patriarcado va de la mano de la ciudad neoliberal, son dos caras de la misma moneda–. Pero ahora tenemos una oportunidad para que aquellos sujetos que hemos sido ciudadanos secundarios seamos protagonistas.

No solo es una cuestión de justicia de género, es también una oportunidad para mejorar nuestras democracias. Hay un debate ciudadano que nos está exigiendo a los políticos, a las instituciones, que cambiemos nuestras prioridades.

Convertirme en la primera alcaldesa mujer de Barcelona ha tenido, inmediatamente, mucho significado político. Muchas mujeres en mi

18

ciudad le han dado mucha importancia y aquí en Quito también he vivido una experiencia parecida. En todas las conferencias en las que he estado, han venido decenas y decenas de mujeres a decir "es muy importante que seas la alcaldesa".

El siglo XXI es el siglo de las ciudades –en parte porque es un momento de mucha incertidumbre política a muchos niveles–. Pero dentro de esa incertidumbre hay un empoderamiento ciudadano que pide ser protagonista y la ciudad es el lugar para que eso suceda.

Por eso soy optimista: porque veo a mucha gente que no estaba interesada en la política, pasar a estar interesada en ella. Veo que mientras otras cumbres eran más burocráticas, en Hábitat III hemos tenido mucho más debate ciudadano.

Pero la prueba más importante vendrá después de esta cumbre –cuando podamos darnos cuenta de cuánto de esta declaración se podrá traducir en compromisos que generen soluciones positivas para nuestros ciudadanos—. Ciertamente, las ciudades deben jugar un rol principal si la Nueva Agenda Urbana de la ONU va a generar políticas concretas para mejorar nuestro mundo urbanizado.

Pamela Olmedo M. Gabriela Suárez Buitrón

Contexto

La motivación detrás del Encuentro Regional Alternativas Urbanas y Sujetos de Transformación

Créditos: FES-ILDIS

En octubre de 2016 tuvo un lugar en Quito un hito importante para la región latinoamericana: los ojos del mundo se voltearon para presenciar en nuestra ciudad el desarrollo de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III. Esta se definió los lineamientos para desarrollo urbano sostenible y la gestión de los asentamientos humanos, conjugando elementos fundamentales del debate contemporáneo sobre desarrollo urbano.

El documento en el que se plasma este debate y en el que se recogen los acuerdos y compromisos de la discusión se definió comola Nueva Agenda Urbana, y fue suscrita durante la Conferencia.

En medio de este debate de alto nivel, formalmente liderado por los representantes de los 192 países miembros de las Naciones Unidas, se levantó la voz de un grupo de actores de la sociedad civil y de movimientos sociales. Ansiosos por participar y ser escuchados en el proceso, supieron manifestar criterios claves en torno a las ciudades y a los temas estratégicos que los gobiernos deben abordar para asegurar

su sostenibilidad. Muchos de estos actores tuvieron un espacio para ser escuchados en el proceso preparatorio para Hábitat III, mientras que muchos otros no alcanzaron a tener una representación en las esferas formales de la discusión. Algunos incluso, estuvieron distantes del debate porque su espíritu activista y su responsabilidad con las luchas urbanas no les permitió aislarse de su trabajo por construir las ciudades que han soñado y promover calidad de vida para la población. Sin embargo su voluntad de participación, y la fuerza de su incidencia y capacidad de agencia convocó a crear otros espacios, incluso con matices de resistencia en algunos caso.

Se crearon espacios complementarios y paralelos cuyo propósito era dar a conocer y profundizar en sus miradas, puntos de vista reflexiones en torno a la construcción de ciudades más justas y equitativas. Su objetivo era también aportar con una mirada crítica a los contenidos de la Nueva Agenda Urbana, y generar alternativas para abordar los grandes problemas y retos que se identifican en temática urbana.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador, sensible a la necesidad de articular la discusión sobre la ciudad incorporando no solo elementos académicos sino ciudadanos, a veces poco visibilizados, se propuso generar un espacio de diálogo, reflexión y encuentro para reunir a la mayor cantidad posible de criterios, visiones y anhelos existentes alrededor de las ciudades. Así nace, se estructura y realiza el Encuentro Regional Alternativas Urbanas y Sujetos de Transformación, con el objetivo de construir un espacio de reflexión y acción conjunta entre academia, colectivos sociales y actores políticos. La intención era de reunir en un mismo lugar a sujetos históricos de las transformaciones urbanas, tal y como las concibe François Houtart, esto es: que sean plurales, diversos y multipolares, con historias y experiencias de actuación sobre la realidad de las luchas ciudadanas y que hayan generados propuestas efectivas para problemáticas diversas agrupadas en 6 temas relevantes para estos actores y que formaban parte de la Nueva Agenda Urbana:i) vivienda y hábitat, ii) rentas del suelo y planificación, iii) espacios y bienes comunes, iv) movilidad, v) sujetos locales y, vi) sujetos globales de transformación.

Para asegurar esta amplia representación ciudadana se realizó una convocatoria abierta a participantes de toda la región. El resultados fue un encuentro de tres días, que reunió a 38 ponentes y a más de 500 asistentes que compartieron sus experiencias, reflexiones, aportes y propuestas sobre políticas sociales de vivienda, impacto de la especulación en el mercado del suelo, políticas de género y de inclusión social, desigualdades económicas, violencias, sistemas de movilidad sustentable, desarrollo regional, afectaciones por mercado inmobiliario e hipotecas, luchas barriales, el ejercicio del derecho a la ciudad, participación ciudadana e identidad, y otras temáticas que ponen en evidencia que a pesar de las diversidad de países y de procedencias, la región enfrenta retos comunes que deben ser superados con esfuerzos igualmente comunes.

Los resultados alcanzados

Al finalizar los tres días, el logro más importante fue la construcción de una propuesta de alternativas urbanas, como un horizonte programático de acción y articulación de sectores sociales y académicos en torno al derecho a la ciudad. La Declaratoria Regional de Alternativas Urbanas y Sujetos de Transformación fue concebida en torno a los insumos obtenidos en todas las rondas temáticas de discusión, con las experiencias de los ponentes y con los valiosos aportes de los asistentes, que reflexionaron sobre la realidad de las ciudades y sobre las dificultades institucionales, culturales y sociales que se presentan cuando los individuos comienzan a pasar de ser actores a sujetos de transformación de las realidades.

El Manifiesto que se hizo público a partir de su lectura el último día del Encuentro, domingo 16 de octubre de 2016, reivindica el derecho a la ciudad como una orientación para la acción colectiva y para la construcción de un macro bien común que impulse el bienestar de

todos y todas; declara la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo urbano, pero también de repensar el modelo de organización de la sociedad; y, reconoce que los miembros de la sociedad civil son los protagonistas de una nueva agenda urbana, y los compromete a trabajar desde sus espacios para hacer de la utopía del derecho a la ciudad una realidad.

El Manifiesto expone el sentir de los representantes sociales que fueron parte de este espacio pensado en levantar su voz, y las expresiones que en él constan son:

- Reconocer que la ciudad es un espacio en disputa, que es el resultado de procesos sociales y políticos, en donde se manifiestan luchas y actividades esperanzadoras desde la iniciativa ciudadana.
- 2. Que, el desarrollo urbano capitalista vigente ha profundizado escenarios de desposesión, inequidad, en donde se producen y reproducen situaciones de pobreza, desigualdad y discriminación, precariedad, segregación y relaciones de poder desiguales.
- 3. Que, quienes habitan las ciudades son sujetos activos de transformación, generando cambios individuales y colectivos empezando por sus espacios más próximos y promoviendo la construcción de redes translocales, solidarias y colaborativas.
- 4. El auto reconocimiento como personas, grupos y sociedades con diversidades: culturales, étnicas, de género e identidad de género, orientación sexual, económicas, y generacionales, con migrantes y refugiados. Reivindica esto como un elemento que enriquece el sentido mismo de ciudad.
- 5. Que, si bien la Nueva Agenda Urbana, aprobada por los Estados durante la Conferencia Hábitat III, incorpora varios de los principios del derecho a la ciudad, así como algunas reivindicaciones de luchas históricas de movimientos sociales, existen elementos débiles, contradictorios y ausentes para un desarrollo pleno de quienes habitamos y hacemos las ciudades.
- 6. Que, el acceso a suelo y vivienda adecuada, digna y segura, es un derecho por lo que se debe definir políticas y programas sostenibles

- y participativos con condiciones claras y transparentes, que se ajusten a los contextos diversos y complejos de las sociedades. Rechaza la implementación de programas de vivienda que generan segregación, exclusión y precarización en las sociedades. La construcción de vivienda no es construcción de ciudad.
- 7. La construcción de espacios públicos que sean inclusivos, accesibles, desconcentrados y seguros, especialmente para las mujeres y niñas, para garantizar su pleno disfrute y apropiación. Los reconoce como escenarios de expresiones colectivas y estéticas de las diversidades, de recreación y afecto, de reproducción de las culturas vivas, fortalecer la identidad y generar cohesión social y territorial. Rechaza la privatización y el cierre de espacios públicos y su sustitución por espacios de consumo.
- 8. Valora y reivindica los modos de movilidad: colectivo, sostenibles, inclusivos, y seguros, con la convicción de que los sistemas de movilidad deben privilegiar a los peatones, ciclistas y usuarios del transporte público. Rechaza la primacía del vehículo particular en el diseño y ocupación de las ciudades.
- 9. Exige el cumplimiento de la función social y ambiental del suelo, la primacía del bien común sobre los intereses económicos particulares. Reivindica la planificación participativa, la normativa y el control para garantizar un uso equitativo de los recursos y la redistribución de la riqueza generada por el desarrollo urbano.
- 10. Exige que los gobiernos locales tengan un rol central en la mejora de la vida en las ciudades con los recursos adecuados. Cree en lo público más allá de los Estados, en democracias locales vigorosas, con una participación ciudadana activa y corresponsable y con gobiernos locales transparentes, dialogantes e inclusivos en su gestión. Rechaza la corrupción, las prácticas autoritarias y clientelares en todas sus formas y esferas.
- 11. Ratifica que el derecho a la ciudad es un derecho que incorpora las relaciones e interdependencias urbano-rurales como parte de un

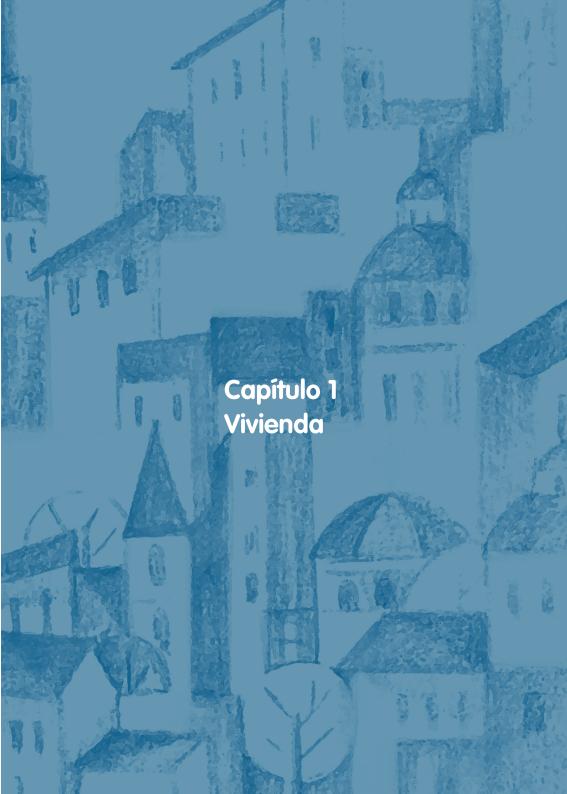
sistema territorial integral, cuyo principios deben ser la equidad territorial y la justicia espacial.

Este libro es uno más de los resultados del encuentro. En él se reúne parte de las experiencias compartidas en los tres días previos a Hábitat III, con el propósito de diseminar las reflexiones y las historias de luchas y transformaciones sociales que han pasado y continúan siendo parte del proceso de construcción de la ciudad.

Agradecimientos

Hacer de este evento una realidad fue posible gracias al enorme esfuerzo de un grupo de personas comprometidas y convencidas con el rol fundamental que tiene la sociedad civil como sujeto de transformación del espacio urbano, y como hacedores del lugar en el que habitan. Un agradecimiento especial a Juan Ponce, Director de FLACSO, por creer y apoyar la conformación de espacios abiertos y libres para la participación activa de la sociedad civil; a los profesores del Departamento de Asuntos Públicos: Marc Martí y Gustavo Durán, por sus aportes, y por hacer posible la articulación de un evento de esta magnitud; al equipo del Cite, liderado por Augusto Barrera. A Monserrat Navas, Ignacio Espinosa y Luisa Cisneros, por que sin su esfuerzo y trabajo diario el encuentro no habría llegado a ser una realidad.

Gracias al apoyo convencido de Fundación Terranueva, a la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, a HIC, a CEDEUS, a Contested Cities, a la Plataforma por el Hábitat y el Derecho a la Ciudad, a Cities Allience, a Fundación Avina y a la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. Finalmente, un grato reconocimiento a FES-ILDIS Ecuador, a Anja Minnaert y a Gustavo Endara, porque han apoyado con completa convicción el trabajo por lo social, por ese espacio poco visibilizado y por el que debemos seguir apostando y trabajando.



Inês Magalhães Anaclaudia Rossbach

Políticas de vivienda - Un breve panorama regional y el caso de Brasil En América Latina la vivienda social sigue representando un aspecto clave y muy estratégico en la conformación de las ciudades, ya sea por el impacto de las expansiones urbanas no planificadas en los procesos de producción social de la vivienda de gran escala, ya sea por el efecto de la producción pública, insuficientes para cambiar la matriz de reproducción de las ciudades, por la limitación de la escala o incluso por la desarticulación y/o ausencia de mecanismos inclusivos de planificación y desarrollo urbano.

En tiempos de la implementación de la Nueva Agenda Urbana, se vuelve urgente y fundamental ampliar la mirada sobre la realidad de la región hacia un análisis más integral y abarcador de las políticas de vivienda, con miras no solo a sus limitaciones, pero también a las oportunidades generadas y, sobre todo, a una mejor comprensión del proceso evolutivo que está caracterizado por avances y retrocesos políticos.

Muchos países de América Latina introdujeron modelos de oferta de vivienda social, impulsados por diferentes enfoques de políticas públicas con mayor o menor participación y protagonismo de los gobiernos locales, agentes sociales y privados. Algunos países se destacan por el aspecto innovador de las políticas puestas en marcha, entre ellos el Brasil, donde se ejecutaron programas de gran escala a partir de una política diseñada y concebida de forma democrática e innovadora, con un fuerte sesgo de inclusión social y de distribución de la riqueza y del ingreso.

Desde esta perspectiva, este artículo tiene como objetivo presentar, de manera sistemática, una narrativa sobre el proceso del periodo 2003-2016, contextualizado a partir de los avances en la política de vivienda brasileña y del panorama más amplio de las políticas de vivienda en América Latina y el Caribe. El texto se basa en la presentación sobre "La Política de Vivienda en Brasil 2004-2016 –avances y desafíos—", que fue realizada en octubre de 2016 en Quito, en el "Encuentro Regional Alternativas Urbanas y Sujetos de la Transformación" en las vísperas de la Conferencia Hábitat III, y los trabajos realizados en el proceso de elaboración del informe regional para la Nueva Agenda Urbana

Políticas de vivienda en América Latina y el Caribe

En su proceso de rápida urbanización, el continente latinoamericano evidenció una transformación significativa de sus ciudades, con el fin de dar cabida a la población migrante de las zonas rurales, las ocupaciones informales llamadas favelas, villas, barrios, comunidades, asentamientos pobres que se expandieron desenfrenadamente en tierra firme, pero carentes de mapas y registros oficiales. Millones de familias sin dirección buscando oportunidades en los centros urbanos sin el apoyo de políticas públicas estructuradas.

Este modelo de expansión urbana, sin embargo, no es exclusivo de esta región, aunque es notablemente mayoritario. También se lo puede observar en países africanos y asiáticos, en los que la lógica de

reproducción de las ciudades se guía por los desafíos que enfrentan los países de integración nacional tardía al sistema capitalista. Se trata del proceso de urbanización inserto en la complejidad de los desafíos propios del desarrollo, en contextos de desigualdad social, inestabilidad política y creciente concentración del ingreso.

En América Latina este proceso de urbanización rápida genera un impacto directo no solo en la dinámica de las ciudades, sobrecargando una estructura urbana que simplemente no acompañó al ritmo de crecimiento, por la falta de reconocimiento legal de su legitimidad. El proceso se avista también en sistemas de ciudades y aglomeraciones urbanas con fuertes impactos en las condiciones de vida de sus ciudadanos, generando costos no mensurables desde el punto de vista social, medioambiental y económico, y conformando al continente más urbanizado, más desigual y segregado del mundo.

Hecho consumado. Construimos las ciudades de América Latina en un marco ya bastante diagnosticado, de ausencia de políticas públicas orientadoras de un proceso de urbanización que podría haber sido más sostenible, social y ambientalmente justo, lo que sin duda habría proporcionado mayores oportunidades para un continente que busca mayor estabilidad, crecimiento e inserción económica.

En la misma línea, Whitaker y Ferrara (2015) identifican en las ciudades brasileñas problemas similares a los mencionados anteriormente, que apuntan a la necesidad de cambiar el modelo tradicional de urbanización con el fin de responder de manera adecuada y simultánea a los problemas de déficit de vivienda, a la necesidad de construir nuevas viviendas y fomentar la justicia socioambiental en las ciudades del país. Los mismos autores argumentan que para enfrentar a la vivienda precaria, la informalidad urbana y los pasivos ambientales y sociales deben ser el desafío ambiental prioritario, arguyendo que la urbanización desigual se ha convertido en un grave problema ambiental.

Sin embargo, la vivienda precaria en los barrios pobres y desconectados de la ciudad, aunque a veces estén insertos en las áreas centrales y muy bien ubicados, se tradujo en una alternativa para millones de familias en términos de desarrollo social y económico. El Banco Interamericano de Desarrollo, en su documento sobre directrices de políticas para el sector urbano y la vivienda, reconoce la importancia del proceso de urbanización para el desarrollo de la sociedad latinoamericana, con evidencias del impacto en la reducción de la pobreza y la indigencia, además de la mejora de indicadores de salud y educación, el aumento de la esperanza de vida y el reconocimiento de los derechos y la ciudadanía¹. El proceso de urbanización es visto como un paralelo de generación de oportunidades para la población en general, a pesar de las distorsiones y la desigualdad de acceso.

En Brasil, un estudio organizado por profesores de la Universidad de São Paulo², señala una importante reducción de las desigualdades en 50 años de urbanización –de 1960 a 2010 – cuando el país pasó de 45 a 84% de urbanización y logró reducir significativamente las desigualdades de forma incremental, desde distintas perspectivas: el acceso a las políticas públicas e infraestructura, la participación electoral, de género, territorial, los ingresos y el empleo, la salud y la educación. Se promovió la universalización del acceso a la educación primaria (saliendo de una línea de base en la que solo el 20% de los jóvenes terminaban los cuatro años de educación básica), se amplió el acceso a los servicios públicos y se aumentó 11 años a la esperanza de vida promedio de la población.

Es decir, nuestras ciudades crecieron sin los mecanismos de inserción urbana, económica y social de sus nuevos residentes, y aún así, la urbanización ofreció oportunidades para una población proveniente de zonas rurales que se caracteriza por estar desprovista de alternativas

Banco Interamericano de Desarrollo. 2013. DOCUMENTO DE MARCO SECTORIAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (p.02).

² Arretche, M. (org.). 2015. Trajetórias das Desigualdades. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo.

para el desarrollo humano y social. Hoy en día, los retos pendientes de este proceso están siendo enfrentados de forma heterogénea en todo el continente en términos de una política urbana por las distintas esferas del Gobierno que conforman los sistemas político-administrativos de América Latina y el Caribe.

En lo que atañe a la política de vivienda, se puede decir que la región ya tiene una tradición que inicia en los años sesenta y setenta con políticas de financiamiento y construcción de nuevas viviendas a través de empresas y bancos públicos de vivienda, modelos que se volvieron obsoletos y hoy en día reconocidos como ineficientes por la falta de cobertura (exclusión de las capas de menor ingreso) y el predominio de los desalojos. A partir de los ochenta y noventa, surgen modelos y políticas alternativas para el mejoramiento de la vivienda, la vivienda progresiva, cooperativas y trabajo comunitario/colectivo (mutirões) para la vivienda, regularización y urbanización de las favelas, prevención y mitigación de riesgos y zonificación inclusiva.

Más recientemente, se han diseñado e implementado políticas públicas de vivienda de gran escala, principalmente para promover la redistribución de la riqueza y el acceso a la tierra, así como mitigar los riesgos de desastres naturales; sin embargo, todavía hay muchos retos y barreras que enfrentar para superar el alto grado de segregación espacial, social y económica de nuestras poblaciones urbanas.

Chile y México han avanzado con políticas de concesión de subsidios de vivienda para la construcción masiva de viviendas sociales. En el caso de Chile, según el BID³, el déficit de vivienda se redujo del 33% en 1992 al 18% en 2003, a través de la política de construcción masiva de 3 millones de unidades (1976 a 2009), que incluyó al sector privado de la construcción civil, el fortalecimiento del mercado hipotecario y

programas flexibles para los sectores más pobres de la población, a pesar de recurrentes críticas a la ubicación y los efectos de segregación espacial de los proyectos de vivienda. En México se construyeron más de 7 millones de viviendas desde 1995, en un modelo similar, con la introducción de subsidios directos en 2007 a través de varias agencias nacionales y el otorgamiento de préstamos garantizados por el sistema financiero privado. Sin embargo, los estudios señalan una no ocupación del 25% de estas viviendas construidas, en función de su ubicación y dificultades en el mantenimiento de la propiedad.

En ambos países surgieron situaciones de segregación espacial con fuertes implicaciones sociales y urbanas. Se ensayó otra generación de políticas con la introducción de un componente social más robusto y mecanismos para promover una mejor inserción urbana. En Chile, la política urbana y habitacional presenta importantes innovaciones con el objetivo de promover una mayor equidad urbana, como en el programa "Quiero Mi Barrio", lanzado en 2006, con un fuerte componente social asociado a mejoras urbanísticas y de vivienda; y la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano en 2014, que añade una representación interministerial de la sociedad civil, la academia y el sector privado. En México, en los últimos años se han desarrollado mecanismos de direccionamiento de subsidios que estimulan la producción de viviendas en las zonas mejor localizadas e integradas a la red de infraestructura urbana, a partir de un modelo de calificación y compensación para la prestación de los servicios urbanos.

Colombia, desde Medellín y sus políticas y programas innovadores de urbanismo, con un fuerte componente social y de seguridad pública, inspiró a ciudades como Río de Janeiro y Buenos Aires, entre otras en la región y en el mundo, que han introducido modelos similares con el fin de centrar las políticas de inclusión social y económica en las zonas vulnerables asociadas con las mejoras y obras de infraestructura urbana y de vivienda. En el caso de Río de Janeiro, fueron también articuladas con procesos de paz y políticas de seguridad en un modelo que, sin embargo, ya está mostrando claros signos de agotamiento.

En la actualidad, Colombia está en proceso de diseñar y establecer un consenso sobre una política urbana nacional integral y estructurada a partir de sistemas de ciudades y estimulando la planificación y el desarrollo urbano sostenible y equitativo.

Los países de América Central y el Caribe, con un proceso de urbanización más lento y bajo otros patrones, caracterizado por una alta vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, evidencian en sus políticas habitacionales cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales y la resiliencia de las comunidades vulnerables, a partir de modelos de reasentamiento, mejoras habitacionales y de la infraestructura. Además de enfrentarse a otros problemas sociales específicos, tales como el (re) flujo migratorio a los países de origen y las necesidades de reinserción social y económica de estas personas.

En todo el continente, nos encontramos con un amplio rango de programas de regularización de la tenencia de la tierra, urbanización y mejora de las favelas y barrios marginales, mejoramiento de la vivienda, producción colectiva a través de cooperativas, movimientos sociales y trabajo comunitario, construcción de escala de nuevas unidades, renovación y expansión urbana a través de asociaciones públicoprivadas, programas de prevención y mitigación de riesgos y desastres, todos en un esfuerzo para avanzar hacia la inclusión social, aumentar el acceso a la vivienda y garantizar la seguridad de la población que vive en los barrios pobres.

Estos son algunos ejemplos de las políticas y programas de vivienda en la región:

- Políticas y programas de subsidios a la vivienda: Chile, México, Brasil, Venezuela, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay.
- Regularización y mejora de los barrios marginales: Colombia, Brasil, Perú, Ecuador, Argentina.
- Zonificación de Interés Social: Brasil, Colombia.

- Producción colectiva a través de cooperativas, movimientos sociales y trabajo comunitario: Uruguay, Brasil.
- Programas de mejoramiento de la vivienda: Colombia, México, Costa Rica, El Salvador, Chile, Perú, Paraguay.
- Arrendamiento de viviendas con opción a compra: Brasil, Nicaragua.
- Mitigación y prevención de riesgos y desastres (reasentamiento, mejoramiento de viviendas, drenaje, infraestructura urbana): Jamaica, Cuba, Chile, otros países del Caribe.
- Rehabilitación de barrios: Chile, Uruguay, Argentina
- Renovación y expansión urbana a gran escala con asociaciones público-privadas: México, Colombia, Brasil.
- Arreglos institucionales Ministerios y Consejos Municipales: Brasil, Colombia, Chile.
- Desafíos de la gestión metropolitana: Avances de Colombia, Brasil, Chile.

Por último, en los países de la región se observa una creciente incorporación de componentes de inclusión y desarrollo social y económico en programas que antes eran eminentemente de vivienda, así como de esfuerzos más estructurados de planificación urbana inclusiva. Estos componentes buscan revertir y minimizar el impacto urbanístico y de segregación socioespacial en los procesos de producción de nuevas unidades y la revitalización del stock existente, con el objetivo de coordinar las políticas sectoriales y promover un mayor impacto en el desarrollo del territorio.

Esto viene siendo realizado a través de la introducción y perfeccionamiento de los instrumentos programáticos y normativos (desarrollo institucional e innovación), pero sobre todo mediante la introducción y fortalecimiento de modelos de gobernanza con una mayor incidencia de los sectores no gubernamentales en el proceso de construcción e implementación de políticas públicas, además del creciente papel de los gobiernos municipales.

La política de vivienda en el Brasil entre 2003 y 2016

La matriz de reproducción de las ciudades de América Latina y el papel de la vivienda tienen varios puntos en común con el proceso brasileño. En Brasil, el precepto constitucional de la vivienda como un derecho, con todas sus implicaciones, está lejos de ser una realidad. Materializar ese derecho es claramente una tarea más compleja y difícil que el encadenamiento de una buena planificación, objetivos, acciones, metas y recursos, en una racionalidad tan deseada por los tecnócratas. Y no depende solo de la llamada voluntad política, que es absolutamente imprescindible, pero a veces insuficiente, para solventar retos de esta naturaleza.

Esta tarea viene siendo construida en varios frentes y con múltiples actores, mucho debate, avances importantes, decepciones y dilemas, en un proceso enriquecedor para muchos que están comprometidos con la construcción de un país de derechos y con más equidad.

Antecedentes: clave y contexto

La incorporación en la Constitución de 1988 de la función social de la propiedad, es un hito en la construcción de la institucionalidad de la política urbana en el país. Siendo el siguiente período uno que estuvo marcado por un proceso continuo de debate y lucha del Movimiento por la Reforma Urbana para la reglamentación de ese capítulo. Lo que ocurrirá solo 12 años más tarde, con la aprobación del Estatuto de las Ciudades (Brasil, 2001), que guía el proceso de regularización del suelo y la gestión urbana en el país, con la directriz general de "garantía del derecho a ciudades sostenibles, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, el transporte y los servicios públicos, al trabajo y el ocio, para la presente y futuras generaciones".

Con la elección del presidente Lula en 2002, la agenda de lucha por la reforma urbana obtuvo de él como respuesta política e institucional, la

creación del Ministerio de las Ciudades, con la misión de abordar los principales problemas urbanos del país en relación con el territorio: saneamiento ambiental, vivienda y movilidad, sumando la cuestión del apoyo a la planificación urbana de los municipios.

Esos 13 años marcaron la reestructuración institucional y legal del sector urbano, en coordinación con un nivel sin precedentes de inversión en estas áreas. Se formularon todos los marcos nacionales de esas políticas sectoriales: la Política Nacional de Saneamiento Básico, la Política Nacional de Movilidad y Transporte Urbano, la Política Nacional de Vivienda y un Marco Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana.

También durante este proceso, una innovación importante fue la creación de la Conferencia Nacional de las Ciudades, con la elección, en 2004, del Consejo de las Ciudades- (ConCidades), con representantes del poder público, movimientos sociales, sector productivo, oenegés, organismos profesionales, académicos, de investigación y sindicales. Actualmente, ConCidades está constituido por 86 titulares - 49 representantes de la sociedad civil y 37 de los poderes públicos federales, estatales y municipales.

En el caso específico de la vivienda, la eliminación del BNH - Banco Nacional de la Vivienda (1964/1986) puso fin a un ciclo importante de la política de vivienda de escala, implementado durante el régimen militar, que se caracterizó por un alto grado de centralización del modelo de gestión y que, a pesar de tener cifras importantes –alrededor de 4,2 millones de unidades habitacionales en 20 años – no alcanzó a atender a las familias de bajos ingresos. Además de ser un modelo de financiamiento que no sobrevivió a la economía con inflación alta.

En el siguiente período, desde el fin del BNH hasta la creación del Ministerio de las Ciudades, los temas urbanos, y en particular la vivienda, pasan de forma errática por varios diseños institucionales a nivel federal, con la desestructuración del sistema de crédito

inmobiliario, que solo a fines de los noventa contó con nuevas líneas de crédito, como el Programa de Arrendamiento Residencial y la Carta de Crédito, pero con muchas restricciones y un volumen de préstamos muy pequeños.

Desde la creación del ministerio, la reestructuración del sector vivienda tuvo como marco de partida la aprobación de la Política Nacional de Vivienda, que estableció un Sistema Nacional de Vivienda compuesto por un subsistema de Vivienda de Interés Social, otro del Mercado de la Vivienda, la Ley Federal N° 11.124/05, que crea el Sistema y el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social, importante en la organización federal y democrática del sector de la vivienda. Luego se volvió necesario el desarrollo de planes locales de vivienda, la creación de fondos y consejos de vivienda o entidades similares en los municipios y Estados.

Para el tema del mercado inmobiliario, el desafío fue, no solo ampliar los recursos disponibles y el acceso de las familias al crédito, sino también crear las condiciones para que estos financiamientos puedan llegar a los estratos de ingresos más bajos. En este camino, se destaca la aprobación de la Ley 10931/2004 con una amplia gama de modificaciones, desde la mejora de la seguridad jurídica de los contratos, hasta la creación de nuevas formas de captación de recursos, ampliando la liquidez del sistema de financiamiento de la vivienda.

En 2004, un cambio en la normativa del FGTS⁴, Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, autorizó el uso de parte del resultado del fondo como subsidio en la concesión de financiamiento para las familias de bajos ingresos, adecuando, a través de subsidios, las condiciones

⁴ El fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, FGTS fue establecido en 1964 con el doble propósito constituir una fuente de recursos para el financiamiento de la vivienda y ofrecer seguridad a los trabajadores en caso de desempleo. Para obtener más información, consulte la Resolución 460 del Consejo de Administración del FGTS (CCFGTS), de 2004, que establece las directrices para la aplicación de los recursos y la elaboración de las propuestas presupuestarias del FGTS, en el período de 2005 a 2008.FGTS. Resolución CCFGTS 460/2004 -

de financiamiento a su capacidad de pago. Este cambio permitió la expansión de los recursos disponibles y su direccionamiento al financiamiento para la población de bajo ingreso. Una ecuación que fue fundamental para más tarde darle escala al programa "Minha Casa Minha Vida" (Mi Casa Mi vida, en adelante PMCMV), creado en 2009.

Por último, dentro del proceso de implementación de la nueva Política Nacional de Vivienda, en 2008 se elabora el Plan Nacional de la Vivienda (PLANHAB), con una amplia participación para orientar la planificación de las acciones públicas y privadas en el sector de la vivienda durante un horizonte de 15 años.

Dimensionamiento de las necesidades de vivienda

Actualmente, Brasil tiene más de 5.570 municipios y un total de 67 millones de casas. El pasivo habitacional que hay que enfrentar es significativo, según los datos de la Fundación João Pinheiro:

- Déficit de vivienda⁵ urbana de 5,3 millones de casas
- Hogares inadecuados⁶ 11,3 millones de casas 20 % hogares
- 3,2 millones de hogares en asentamientos precarios
- 1 millón de casas al año para satisfacer la demanda de nuevas familias
- 5 Elaborado por la Fundación João Pinheiro a partir de los datos del Censo y actualizados por la PNAD Pesquisa Nacional de Domicílios (Encuesta Nacional de Domicílios). El concepto de déficit habitacional está vinculado directamente a las deficiencias en el stock de viviendas. Engloba aquellas que no se encuentran en condiciones de ser habitadas por cuenta de la precariedad de la construcción o el desgaste de la infraestructura física y por lo que deben reponerse; por la cohabitación familiar (considera las viviendas en donde se pretende constituir un domicilio unifamiliar); por las familias de bajos ingresos que comprometen más de un 30% de su renta para pagar gastos de arriendo, así como los hogares que ocupan casas o departamentos arrendados en donde viven con alta densidad, y los inmuebles no residenciales que sin embargo son usados para vivienda. En 2014 el déficit habitacional total fue de 6,068 millones de unidades, de donde 5.3 millones son urbanos.
- 6 El cálculo de los domicilios inadecuados considera los domicilios urbanos que no fueron contados en el déficit de vivienda. Se clasifican como inadecuadas las viviendas: con carencia de por lo menos un rubro de infraestructura, ausencia de servicio higiénico de uso exclusivo, techo en malas condiciones de hacinamiento en los domicilios propios o fragilidad en la tenencia de la tierra. No es posible totalizar -o sumar los componentes- por correr el riesgo de realizar doble conteo. En 2014, se registran 11.275 millones de domicilios carentes de por lo menos un tipo de infraestructura, que corresponde a 19.5% de los domicilios particulares permanentes urbanos del país.

Estrategia de ejecución de la política

Una vez sentadas las bases institucionales de la política de vivienda, cobró importancia el tema de las inversiones. Es importante resaltar que, la decisión de incluir las inversiones en vivienda y otras políticas urbanas, como una prioridad en el espacio fiscal generado por el reciente crecimiento económico ocurrido en el período de Lula y Dilma, reforzó la estrategia más amplia de promover el crecimiento económico con el combate a las desigualdades, a través de políticas sociales de distribución del ingreso, la inserción productiva de los más pobres, el control fiscal y de la inflación, el aumento del salario mínimo real en un contexto de estabilización de la moneda. Demarcación importante, especialmente en un momento en que los cambios en la dirección de las políticas públicas y de las reformas que se han implementado por el Gobierno, después de la destitución de la presidenta Dilma en mayo de 2016, señalan una "restauración neoliberal" en el país y la fragmentación de la frágil red de seguridad social de reciente construcción.

Un icono de la estrategia de inversión fue el PAC - Programa de Aceleración del Crecimiento, lanzado en 2007. Un programa estructurado en ejes estratégicos de inversión que además de las líneas tradicionales de logística y energía, incorporó un Eje de Infraestructura Urbana y Social a partir del cual fueron contempladas las inversiones en vivienda, saneamiento, prevención de riesgos y posteriormente en movilidad y tenencia de la tierra.

La decisión de incorporar inversiones en las favelas y el saneamiento como proyectos prioritarios de inversión, dentro de la estrategia del PAC, significó que los recursos utilizados en el saneamiento y urbanización de las favelas podrían ser contabilizados como inversiones pasivas sujetas a la exclusión de la base de cálculo del resultado primario de las cuentas nacionales (Abreu, 2015). Un importante debate interno

en el Gobierno y en relación con las discusiones técnicas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la necesidad de ampliar el espacio fiscal para las inversiones en infraestructura, señaló que la estrategia de crecimiento económico deseado consideraba hacer frente a los pasivos urbanos como inversiones estratégicas en infraestructura para el crecimiento del país.

Se han consolidado en el paquete del PAC 2007-2016, con diferentes niveles de implementación, los cuatro instrumentos para el tratamiento de las necesidades de vivienda del país, buscando un tratamiento de los pasivos urbanos representados por los asentamientos pobres:

- Urbanización de Asentamientos Pobres PAC Favelas, bajo la dirección de la Secretaría de Vivienda;
- Programa de Regularización de la tenencia de la Tierra llamado Papel Pasado, bajo la dirección de la Secretaría de Programas Nacionales Urbanos;
- Programa de Prevención y Mitigación de Riesgos drenaje y laderas
 bajo la dirección de la Secretaría Nacional de Saneamiento y la Secretaría de Programas Urbanos, respectivamente;
- y en 2009, el programa de "Mi casa Mi vida", como herramienta de producción de vivienda para atender la nueva demanda de atención emergente, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Vivienda.

En este artículo, detallaremos solo los programas que están directamente bajo la dirección de la Secretaría Nacional de Vivienda del Ministerio de las Ciudades.

Programas y resultados

Urbanización de las favelas

Promover el reconocimiento de los derechos constitucionales conectados a las inversiones en infraestructura y vivienda de interés social posibilitó, en estos asentamientos precarios, la mitigación de riesgos e impactos ambientales, la incorporación de la movilidad como componente de integración urbana, la calificación de los equipamientos, escuelas, guarderías, centros deportivos y la generación de ingresos, además de la dimensión importante de la regularización de la tenencia de la tierra.

En el PAC – Favelas, se adoptó la urbanización integral e integrada como modelo de intervención financiada por fondos federales a través de la transferencia de recursos a los Estados y municipios. El volumen de las inversiones permitió realizar intervenciones en grandes complejos de favelas, como Alemão en Río de Janeiro y Paraisópolis en São Paulo, que en conjunto tienen una población de alrededor de 115.000 habitantes.

En asociación con el Gobierno Federal desde 2007, los Estados y municipios están desplegando alrededor de 900 proyectos de urbanización, con un impacto en la mejora de las condiciones de vida de alrededor de 2 millones de familias y una inversión de 11 millones de dólares.

Un aspecto importante, que posibilitó el cambio de escala de la inversión, fue el cambio en 2007 de la normativa de la Secretaría del Tesoro Nacional, que regula la celebración de convenios para proyectos financiados con recursos del Presupuesto del Gobierno Federal, y admite el interés público o social como hipótesis alternativa a la comprobación del ejercicio pleno de los poderes inherentes a la propiedad⁷.

Es decir, si consideramos el hecho de que el Estatuto de la Ciudad constituye la base jurídica para viabilizar las inversiones del Presupuesto General del Gobierno Federal en infraestructura para los sectores urbanos más precarios y vulnerables, desde el punto de vista físico y social, existe un aspecto implícito de implantación de la ley no muy abordado hasta el presente momento, y el reconocimiento concreto del derecho a ciudad a través de inversiones en los territorios urbanos más vulnerables (Magalhães y Rossbach, 2016).

Producción habitacional de escala

El programa "Mi Casa, Mi Vida" – PMCMV, lanzado en 2009, estableció un conjunto de instrumentos para mejorar las condiciones de oferta y demanda en el segmento de bajos y medianos ingresos para la adquisición de vivienda, a través de un subsidio que puede estar asociado con la concesión de crédito. En su lanzamiento, se establecieron como objetivos del programa: movilizar el mercado formal para la producción de viviendas hacia el segmento de bajos ingresos, más cercano a la demanda; estimular la generación de empleo e ingresos mediante una mayor inversión en la construcción civil; promover la distribución del ingreso y la inclusión social. Entre las acciones clave: la simplificación del financiamiento, la expansión de los subsidios y la exención tributaria.

Desde 2009, el programa está siendo implementado por etapas, en cada etapa se buscó incorporar mejoras derivadas de las dificultades y aprendizajes en su operativización. Su cronología fue: PMCMV1 entre 2009/2010 PMCMV 2 entre 2011/2014, PMCMV 3 2015/2018 (lanzado oficialmente recién en marzo de 2016).

Es importante resaltar que el escenario del lanzamiento de la etapa 3 del programa se llevó a cabo en un marco de agravamiento de la crisis económica y política en el país, que culminó con la destitución de la presidenta Dilma. Los principales elementos que

componen este escenario fueron las manifestaciones de junio de 2013, la configuración de un cuadro de recesión con un crecimiento económico del 0,5% en 2014, el agotamiento de las commodities de "superciclo", y las acciones en el Congreso a lo largo del 2015 que desestabilizaron el Gobierno y culminaron con la interrupción del mandato.

El PMCMV atiende a diferentes rangos de ingresos en varias modalidades de operativización, dependiendo del agente organizador del proyecto. Inicialmente, se fijaron tres rangos de ingresos para las zonas urbanas y rurales de los municipios⁸. La Tabla N.º 1 muestra la estratificación de los ingresos y los principales resultados del programa.

Tabla N.º 1 Resultados del PMCMV (2009/2016)⁹

	Ingreso familiar (en reales) ¹⁰	Ingreso familiar (en dólares)	Casas contratadas
Rango 1	1.800,00	766	1,76 millones
Rango 2	3.600,00	1,532	2,22 millones
Rango 3	6.500,00	2,766	563 mil

Fuente: CAIXA (referentes 31/12/2016).

1 dólar = 2.35 reales (tasa promedio en el período 03/2009 - 12/2016).

- 8 Rangos de ingresos con conceptos diferenciados para las zonas urbanas y rurales.
- 9 Es importante observar que los resultados son acumulativos desde el lanzamiento del programa, aunque los rangos de ingresos han cambiado durante este período, así como la cotización del dólar. Para efectos de comprensión, utilizamos la tasa de conversión del periodo 03/2009 a 12/2016.
- 10 Es importante tener en cuenta el cambio en los rangos de ingresos durante todo el programa. 2009 -10: rango 01 = hasta 1.395 reales, rango 02 = hasta 2.790 reales, y rango 03 = 2.790 -3.275 reales; 2011-14: rango 01 = hasta 1.600 reales, rango 02 = hasta 3.275 reales, y rango 03 = 3.275 5.000 reales; 2015-16: rango 1 = 1.800 reales, rango 02 = hasta 3.600 reales, y rango 3 = 3.600 -6.500 reales.

En el rango 1, tanto las empresas y los municipios, movimientos sociales/cooperativas pueden ser los proponentes de los proyectos¹¹. Y el subsidio puede llegar al 90% del valor del inmueble (García & Magnabosco, 2015: p. 125), con techos variables por región, por debajo del límite máximo de 32.000 dólaress¹² para la Región Metropolitana de São Paulo, y el plazo de pago es de 10 años.

En el rango 2, las personas pueden acceder al crédito para adquirir una casa del mercado, construir por medio de una cooperativa o, asimismo, construirla directamente. En este rango de ingresos, los financiamientos reciben un subsidio inversamente proporcional a los ingresos, variable de acuerdo con la ubicación en el territorio nacional y la tipología de los municipios, pudiendo llegar hasta aproximadamente 11.000 dólaress¹³ el subsidio directo máximo.

En el rango 3 no hay subsidio directo, solamente especial y en las condiciones de la tasa de interés, por debajo de la tasa del mercado. En los rangos 2 y 3, los importes del subsidio directo e indirecto (tasa de interés), pueden corresponder al 30% del valor de la propiedad entre 2009 y 2013 (García y Magnabosco, 2015 pg. 127).

Hasta finales de 2016, fueron contratadas 4,5 millones de viviendas en más de 5.300 municipios. Del total, 3,3 millones de viviendas ya fueron entregadas por el programa en su conjunto, el 50% de las unidades fue para familias con ingresos de hasta 1.600 realess¹⁴ o el equivalente a 680 dólares. Esto en un análisis considerando solo los ingresos, independientemente de la modalidad de acceso de la familias¹⁵.

¹¹ En la modalidad rural, los proponentes pueden ser una entidad organizadora sin fines de lucro, cooperativas y sindicatos, entre otros.

¹² Históricamente, estos techos varían según la tipología del municipio y la ubicación en el territorio nacional, para el efecto de conversión se utilizó la tasa promedio del período 03/2009 a 12/2016.

¹³ Véase la nota 13 de este texto.

¹⁴ Alrededor de 1,6 salarios mínimos en Brasil en 2017.

¹⁵ Vale recordar que hay una superposición entre la población atendida por los rangos 1 y 2 del programa.

Como se puede ver, el PMCMV consiguió garantizar que una parte significativa de las unidades de vivienda contratadas se direccionen a la población de menores ingresos, donde se concentra la mayor parte del déficit de vivienda en el país.

El volumen de inversión en el programa no tiene precedentes en la historia del país. El PMCMV apalancó inversiones del orden de 300 mil millones de reales, alrededor de 130 mil millones de dólares¹⁶ ya que aproximadamente 100 mil millones de reales (43 mil millones de dólares) fueron invertidos en subsidios, impactando la producción de viviendas en el país de forma extremadamente relevante.

El análisis de los datos recientemente publicados por el IBGE sobre el desempeño del sector de la construcción, indica que en 2008, el año anterior al inicio del PMCMV, el sector de la construcción inmobiliaria estaba compuesto de 29 000 empresas de incorporación y construcción de edificaciones, que empleaban a aproximadamente 760 mil funcionarios y cuyas obras alcanzaron un valor de 60,2 mil millones de reales. En 2014, después de seis años de funcionamiento del PMCMV, el número de empresas creció a 43 000, la facturación llegó a 153,2 mil millones de reales y el empleo subió a 1,2 millones de personas. Si consideramos por separado el año 2014, el volumen de entregas bajo el PMCMV llega a representar hasta el 40% del aumento de casas del país en este perfil de ingreso (Magnabosco, 2016).

A los aspectos económicos de la generación de empleo, se suman aspectos importantes del perfil de quién fue el beneficiario del PMCMV en el rango 1 del programa, reforzando el acceso a la vivienda como un componente de la protección social. En consonancia con las directrices y los cambios legales de empoderamiento de las mujeres, en 85% de los contratos del rango 1 son mujeres las titulares y, en caso de separación,

¹⁶ Fuente: CAIXA (referentes 31/12/2016) 1 dólar = 2.35 reales (tasa promedio en el período 03/2009 - 12/2016).

¹⁷ Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério das Cidades 2016.

ellas siempre se quedarán con la casa, independientemente del régimen de matrimonio o de unión, 66,8% son negros, 46% reciben el bono familiar (Bolsa Familia) y el 51% no terminó la escuela primaria¹⁷.

Aunque los resultados son significativos, el proceso de mejoramiento fue un componente intrínseco al programa, en función del efecto de las dificultades y limitaciones encontradas durante el proceso de ejecución. En este sentido, se desarrolló una amplia agenda, con frentes que promovieron la formación de una red de investigación para la evaluación de los programas por parte de las universidades, la formación y enseñanza a distancia de gestores y movimientos sociales, hasta asociaciones para mejorar la infraestructura de laboratorios para el análisis del rendimiento de las edificaciones y proyectos piloto de construcción sostenible. El propósito de esta agenda fue producir cambios normativos y equipar a los diferentes actores: gobiernos locales, constructores, movimientos sociales y al propio Gobierno Federal, para enfrentar sus retos específicos.

La mayoría de estos cambios fueron traducidos en nuevas normas y libros de encargos, para tratar de mejorar la inserción de los proyectos, mejorar los proyectos arquitectónicos y urbanísticos, y aumentar la competencia entre los proyectos contratados. En este punto, estos avances tienen un futuro incierto, como ya hemos dicho, la puesta en marcha de la tercera fase del programa se llevó a cabo en un escenario de crisis económica y política que culminó en la destitución de la presidenta Dilma; y el actual Gobierno, después de la suspensión temporal del programa, presentó una revisión del programa, como la del aumento inadecuado del techo de ingresos y la elevación el perfil de la propiedad financiada, pero no cambios que incidan en la mejora de los proyectos y del proceso de selección.

Dilemas, lecciones y desafíos

Es innegable que en los últimos años la formulación de políticas y las inversiones fueron direccionadas a mejorar la calidad de vida de las familias de menor ingreso, aunque también es verdad que esos factores no fueron y no son suficientes para cambiar la matriz de reproducción de las desigualdades en nuestras ciudades. Esta conclusión se puede extender también a otros países de la región, que avanzaron en la formulación y aplicación de programas y políticas de vivienda.

En nuestro caso, la ecuación escala x calidad x celeridad x poderes federativos, es decir, dar celeridad a la solución de las necesidades urgentes de vivienda debe ser considerada desde la perspectiva de la escala continental del país, con un sistema federal cuya competencia en la planificación, regulación y control del uso del suelo se la atribuye constitucionalmente a los municipios, las cuestiones metropolitanas a los Estados, los dos con capacidades institucionales y administrativas muy heterogéneas. Este es un marco de referencia que debe ser utilizado para el análisis del programa y, sin duda, una ecuación que necesita ser resuelta de mejor manera.

La campaña exitosa de los planes maestros participativos en 2005, y la revisión de los mismos en 2010, aumentó el número de planes maestros con los instrumentos del Estatuto de la Ciudad, en especial la demarcación de zonas especiales de interés social, pero, con honrosas excepciones, esto no se tradujo en la demarcación efectiva de zonas para la vivienda de interés social en la mayoría de las ciudades. La insuficiente regulación del uso y ocupación del suelo, con el fin de garantizar el derecho a la ciudad, es incapaz de hacer frente a las presiones de un mercado inmobiliario que se rige por la lógica financiera global.

Otro dilema planteado en el proceso de evaluación del programa es el abandono, por parte del modelo de implementación del PMCMV, de los aspectos estructurales de la política, que se caracteriza por la relación de transferencia entre fondos presupuestarios públicos en las transferencias interfederativas. Este fue un dilema y requiere ser profundizado, dado que la eficacia del modelo del PMCMV a través del sector privado indica que la compatibilidad de las formas de contratación y gestión puede aportar beneficios a la política y pueden ser complementarias.

A pesar de las especificidades de los desafíos del caso brasileño, existen denominadores regionales comunes, como el alto impacto en la capacidad fiscal de los gobiernos, ya que las políticas de vivienda implican altos niveles de subsidio, considerando la diferencia entre el costo de las soluciones de vivienda y el poder adquisitivo de los estratos de menores ingresos de la población latinoamericana y caribeña. Además, su aplicación conlleva muchos desafíos, como el (i) precio de la tierra y la dinámica del mercado inmobiliario; (ii) las fluctuaciones macroeconómicas y sus implicaciones en términos de empleo, ingresos y recaudación tributaria; (iii) las cuestiones estructurales, como la obsolescencia de los marcos legales y normativos, deficiencias de las capacidades de los sectores públicos, privados y no gubernamentales; y, finalmente, (iv) la necesidad de ampliar la investigación orientada a la innovación y transformaciones culturales, que se traduzcan en una mejor comprensión del problema de la vivienda como una clave para la promoción del desarrollo urbano sostenible centrado en el bienestar y el desarrollo social, pilares para el desarrollo económico equitativo.

A pesar de todos los problemas que enfrenta el sector de la vivienda social en Brasil y en América Latina y el Caribe, con resultados aún insuficientes tanto en términos cuantitativos como cualitativos, se puede decir que hay muchos avances e innovaciones, tomando en cuenta que se construyó en la región un amplio menú de programas y enfoques para democratizar y ampliar el acceso a la tierra y a la vivienda, con impactos concretos (aunque limitados) en términos de la mejora de las condiciones de vida y redistribución de la riqueza a la población de más bajos ingresos.

América Latina emerge como un gran laboratorio de la vivienda social, del cual se pueden extraer numerosos aprendizajes no solo para la propia región, sino también para países en proceso de urbanización, o incluso, frente a los nuevos desafíos sociales generados por las nuevas corrientes migratorias globales. Una síntesis de estos avances constituye una base sólida para el proceso post Hábitat III, de la aplicación de la Nueva Agenda Urbana, con la vivienda como eje central y estratégico para la concretización de los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) y la garantía del derecho a la ciudad.

Bibliografia

- BRASIL, Instrução Normativa STN N.º 1, 15 de Janeiro de 1997. En http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convenios.htm.
- Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 de 10 de julio de 2001.
 Establece las directrices generales para la política urbana. Brasília,
 Câmara dos Deputados, 2001, 1a Edição. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.
- Ley N.º 11.977, del 7 de julio de 2009. Dispone sobre el Programa Mi Casa, Mi Vida PMCMV y la regularización del suelo de asentamientos localizados en áreas urbanas; altera el Decreto-Ley N.º 3.365, del 21 de junio de 1941, las Leyes nos 4.380, del 21 de agosto de 1964, 6.015, del 31 de diciembre de 1973, 8.036, del 11 de mayo de 1990, y 10.257, del 10 de julio de 2001, y la Medida Provisional N.º 2.197-43, del 24 de agosto de 2001 y de otras providencias.
- Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acceso en enero de 2016.
- Magalhães, I. (2013). Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional de Habitação. EN: DENALDI, R. (Org.) Planejamento Habitacional: notas sobre precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo.
- Whitaker, J.S.; Ferrara, L. (2015). A formulação de uma nova matriz urbana no Brasil, baseada na justiça ambiental. EN: NUNES, T.; SANTA ROSA, J.; MORAES, R.F. Sustentabilidade Urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergente: textos para discussão da Rio + 20, Volume 3 - Habitação Social e Sustentabilidade. Brasília, MMA.

- Abreu CR, Camara LM (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. En Rev. Adm. Pública - Rio de Janeiro 49 (1):73-90, jan./fev.
- Garcia F. Magnabosco A. (2015). Perfil Sócio Econômico dos Beneficiários do PMCMV. In Diálogo Brasil e União Européia: Habitação Social Financiamento e Subsídios. Ministério das Cidades.
- Magalhães I. Rossbach A. (2016). La política de vivienda y el Estatuto de la Ciudad. In La vieja y la Nueva Agenda Urbana – un análisis de 15 años de la ley. São Paulo: Cities Alliance.

María Elena Acosta

Políticas públicas sobre vivienda urbana en Ecuador - Paradigmas y alternativas

Introducción

La Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III se realizó en Quito entre el 17 al 20 de octubre de 2016. Se trató del evento mundial más importante en materia de ciudades, en el que participaron alrededor de 35 mil personas entre nacionales y extranjeros, cuyo propósito fue la oficialización de la Nueva Agenda Urbana para los próximos 20 años.

Paralelamente se realizaron eventos de reflexión, denominados alternativos, ligados a las organizaciones sociales y la academia, que plantearon el análisis desde otras perspectivas. Hubo eventos preparatorios como el Encuentro Regional Alternativas Urbanas y Sujetos de la Transformación organizado por el Centro de Investigaciones de Política Pública y Territorio CITE - FLACSO, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS), Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, CEDEUS, HIC, Contested Cities, Plataforma por el Hábitat y el Derecho a la Ciudad

Ecuador, Cities Alliance, Fundación Avina, Comisión Social, Democracia Participativa, Derechos Humanos de CGLU, entre otros.

El presente artículo se basa en la ponencia presentada en el marco del evento Alternativas Urbanas y Sujetos de Transformación. Plantea la discusión en torno a las políticas públicas de vivienda urbana en Ecuador y los efectos de su aplicación. Intenta explicar cómo a pesar de las políticas públicas implementadas, las ciudades crecen vertiginosamente y la población de bajos ingresos gestiona sus propias alternativas para acceder a vivienda y producir ciudad.

Por lo tanto, aborda aspectos como: las políticas públicas de vivienda; instrumentos para su formulación e implementación; paradigmas y alternativas; lo que permite arribar a conclusiones que son puestas a consideración de las y los lectores. Es necesario notar que esta reflexión si bien tiene énfasis en las políticas públicas de vivienda urbana, reconoce que la vivienda es un elemento importante del tejido urbano, pero no único, por lo tanto, debe ser analizada desde una visión integral de ciudad, en interrelación con la ruralidad.

Políticas públicas de vivienda en zonas urbanas

"Hay que llegar de la gente a los proyectos y no al revés".

Joan Macdonald.

ONU-Hábitat¹ reconoce que "hoy en día, las ciudades son el hogar del 54% de la población mundial, y para mediados de este siglo esa cifra aumentará al 66%" (2016). Para el BID² las estadísticas del déficit

¹ UNHABITAT. (2016). World Cities Report 2016. URBANIZATION AND DEVELOPMENT Emerging Futures. United Nations Human Settlements Programs. SBN Number (Series): 978-92-1-133395-4. Nairbi, Kenya.

² BID: América Latina y el Caribe encaran creciente déficit de vivienda. 2012.

de vivienda en América Latina ponen en evidencia que un número significativo de familias no cuentan con un lugar para vivir o habitan en viviendas precarias, alcanzando en: México 34%, Guatemala 67%, Honduras 57%, El Salvador 58%, Costa Rica 18%, Panamá 39%, Nicaragua 78%, República Dominicana 41%, Colombia 37%, Ecuador 50%, Perú 72%, Bolivia 75%, Chile 23%, Venezuela 29%, Brasil 33%, Paraguay 43%, Uruguay 26% y Argentina 32% (2012).

La pobreza urbana "se cristaliza bajo la apropiación de las fracciones de territorios más vulnerables con construcciones que denotan su precariedad y sentido transitivo" (HPHA, 2007: 44). Entonces, por opuesto, la riqueza urbana vendría a ser la apropiación de las fracciones de territorio mejor ubicadas, con construcciones exclusivas y de alta plusvalía. En base a esta dinámica, se formularon en la región las políticas públicas de vivienda, tratando de incentivar o detener estas formas de apropiación de territorio en las ciudades, sin atacar las causas que originan las inequidades socio-espaciales en el acceso, producción, uso y ocupación.

A continuación, se sitúa tres grandes tendencias en la formulación de políticas públicas en las zonas urbana: renovación, expansión y densificación, que pueden ser motivo de discusión, pero que en cuyos postulados se basa la formulación e implementación de programas para que las familias accedan a vivienda.

Renovación urbana

Este planteamiento se aplica prioritariamente en áreas de las ciudades que requieren restructuración integral por obsolescencia de las construcciones, por afectación debido a implementación de obras de interés público, por deterioro físico, económico, social, y por obras dirigidas a la conservación y mantenimiento de inmuebles patrimoniales. Acciones generalmente implementadas desde el Estado que tienen el riesgo de provocar gentrificación, es decir la expulsión de la población que habita años estas zonas, en algunos casos generaciones de familias, con frecuencia población de menores ingresos.

En Ecuador se identifica un caso representativo, la Casa de los Siete Patios, situada en la el barrio de San Roque, inicialmente propiedad privada. En 1971 la casa fue expropiada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por falta de pago de impuestos prediales. El municipio rehabilitó, hizo dos locales comerciales y 38 departamentos, que fueron vendidos. La política del municipio fue dar vivienda a las personas que no la tenían. Luego del estudio socioeconómico, de 600 personas, aproximadamente 100 familias que vivían en la casa antes de la intervención, solo 20 familias adquirieron un departamento.

Expansión urbana

Si bien puede cuestionarse como política pública, se asume el reto de plantearla en la medida que esta situación observada en las ciudades. Esto con frecuencia es producto de las decisiones tomadas por las autoridades, en relación a los límites de la ciudad. Sea por omisión o acción, se da lugar a la construcción de proyectos habitacionales fuera de los límites urbanos. Incluso en medio de las disputas entre el Gobierno local y nacional.

Esta tendencia combina el surgimiento de urbanizaciones exclusivas "formales" y asentamientos "informales", siendo evidente la diferencia en cuento a: calidad del suelo ocupado, ubicación, tramitología, costos, servicios, infraestructura, tipos de tenencia y diseño.

Las urbanizaciones privadas a las afueras de la ciudad, tienden a ser proyectos cerrados, cuyo acceso requiere la construcción de autopistas donde el automóvil particular es importante. Además, propende a la seguritización que promueve el uso de rejas, cámaras de seguridad, presentación de papeles a la entrada; generándose los llamados vecindarios anónimos.

En el caso de los planes habitacionales de bajo costo, también ubicados en la periferia de las ciudades, se caracterizan por la limitada accesibilidad, servicios precarios y equipamiento escaso, problemas de

violencia e inseguridad; muchos de estos programas impulsados por el Estado o son producto de procesos constructivos de autoproducción a través de promotores informales de suelo o gestión de la gente.

Un caso de este tipo es el proyecto habitacional "Solanda" ubicado al sur de Quito, que tuvo sus orígenes hace más de 35 años. La propietaria, la señora María Augusta Urrutia, donó a la Fundación Mariana de Jesús 150 hectáreas de su hacienda, ubicada en esa época a las afueras de las ciudad. Dicha institución, en colaboración con el Gobierno de Osvaldo Hurtado, promocionó los planes habitacionales por medio del Banco de la Vivienda, considerado el plan habitacional más grande de la capital. Se trató de viviendas unifamiliares exclusivamente para residencia.

Este es un caso de expansión caracterizado por la distribución simétrica y el diseño homogéneo de las viviendas, en su inicio con limitados servicios e infraestructura. Se fue reconfigurando con el tiempo, en la medida que la gente interesada se involucra en la gestión para mejorar poco a poco las condiciones del barrio. Actualmente, se pueden observar que existen casi en su totalidad viviendas con uso mixto, cambiando la dinámica de la zona.

Densificación urbana

Esta corriente ha promovido el cambio en el coeficiente de ocupación del suelo para construcción, la zonificación de la ciudad y la definición de límites urbanos, etc., decisiones tomadas no necesariamente en base a criterios técnicos, sino más bien, motivadas por intereses políticos. En otros casos por presión del mercado inmobiliario o la posibilidad de acceso a líneas de crédito.

Lo que lleva a la masificación de proyectos de vivienda, generalmente construcción de departamentos uniformes y homogéneos, que permite un tejido urbano más densificado, propone optimizar la relación espacio y número de personas que habitan, tratando de obtener la máxima rentabilidad en la ocupación del suelo, ahorro económico, sin

considerar las cargas en relación a los servicios e infraestructura y el acceso de los diferentes grupos sociales.

Una muestra de esta tendencia, son las Casas colectivas en Guayaquil³, conformadas por cuatro bloques con 384 departamentos, fue uno de los primeros planes de vivienda popular vertical para alquiler que se hizo en Ecuador. Está ubicado en el centro de la ciudad, construido en 1940 por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), alberga a 689 personas, 372 familias, según el censo realizado en el 2010. Actualmente, son edificaciones deterioradas que están en pleno centro de la ciudad. Las familias no han cumplido con sus obligaciones. Por la ubicación se vuelve una zona atractiva para inversión privada, existiendo la posibilidad de que las familias sean desalojadas. Existe un conflicto que pone tensión entre familias y autoridades.

Instrumentos

En la región se observa que las instituciones rectoras, utilizan instrumentos para la formulación e implementación de políticas públicas de vivienda. Algunos de los cuales son producto de lineamientos técnicos y otros por priorizaciones políticas. Se trata de instrumentos muy poco o nada conocidos por la población. En Ecuador se ubican dos tipos de instrumentos: los que se utilizan para la formulación de la política pública y los que se emplean para la implementación de la misma.

Instrumentos para la formulación de políticas públicas

Entre los instrumentos que generalmente se consideran en la formulación de las políticas públicas en el Ecuador están: i) censo de

vivienda; ii) líneas de financiamiento; e iii) interés del sector de la construcción. Sin embargo, el nivel de importancia difiere en función de la visión y los intereses de las autoridades de turno, pesando unos más que otros a la hora de tomar decisiones.

Censo

Los datos que presenta el censo deben ser la base para la formulación de las políticas públicas. Esta información suele ser utilizada en la argumentación de las mismas, no obstante, en la implementación no se toma en cuenta. En cambio, se priorizan áreas, tipologías y costos en relación a intereses políticos y económicos, sin tomar en cuenta las necesidades de los sectores que, según el censo, requieren atención prioritaria.

El Censo de Población y Vivienda en Ecuador se realiza cada 10 años, la metodología a decir de Maguiña "se diseña haciendo énfasis solamente en el estado físico del inmueble, lo cual incluye tipo de material, estado del material utilizado, al hacinamiento y a los servicios básicos" (J. Maguiña. Entrevista, septiembre 2016).

El Comité Especial Interinstitucional del Cálculo del Déficit Habitacional, COMEVI en Ecuador, creado mediante resolución en enero de 2011, estableció las definiciones en relación al déficit cuantitativo y cualitativo. "El déficit habitacional cuantitativo corresponde a la cantidad de viviendas que no cumplen condiciones mínimas de habitabilidad según su calidad, son consideradas irrecuperables, y deben ser reemplazadas. El déficit cualitativo corresponde a la cantidad de viviendas que no cumplen condiciones aceptables de calidad, son consideradas recuperables, y deben ser sujetas de mejoramiento" (COMEVI-INEC, 2011).

Los datos revelan que el principal problema de vivienda es el déficit cualitativo. Sin embargo, el énfasis de los programas implementados en el país históricamente apunta a atender el déficit cuantitativo. Según Maguiña "en términos metodológicos, existe el riesgo de distorsión en los resultados puesto que en la aplicación del censo los

operadores de campo registran los datos según su propia valoración respecto a la calidad y el estado de un material de la estructura de una vivienda (buena, regular o mala). Un problema en la aplicación es que los censos son realizados, mayormente, por estudiantes de colegios, que, si bien son capacitados sobre las categorías, el dato censal se basará en su propia apreciación" (J. Maguiña. Entrevista, septiembre 2016).

Líneas de financiamiento

En Ecuador el financiamiento es un factor determinante para definir políticas públicas de vivienda. Este proviene de los fondos del Estado por ingresos propios o por endeudamiento a través del acceso a líneas de crédito de los organismos multilaterales. En el MIDUVI se ubican una serie de programas implementados con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo – BID y del Banco de Desarrollo de América Latina – CAF, que se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro N.º 1 Programas financiados por el BID y CAF 2010-2017

Programa	Financiamiento en dólares	Fecha de firma del contrato de préstamo
Programa Nacional para Infraestructura Social de Vivienda (2010-2013).	100 millones (98 millones BID y 2 millones del Gobierno del Ecuador).	22 de marzo de 2010.
El Programa Nacional de Vivienda Social PNVS (2013-2016).	104 millones (100 millones del BID y 4 millones del Gobierno del Ecuador).	15 de marzo de 2013.

Programa	Financiamiento en dólares	Fecha de firma del contrato de préstamo
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 201-2017.	75 millones (70 millones BID y 5 millones del Gobierno del Ecuador).	02 de mayo de 2012.
"Proyecto Nacional de Gestión del Riesgo para el Hábitat y la Vivienda" 2011-2015.	CAF: 66.726.740,52 (73%). Gobierno del Ecuador: 24.908.990,32 (27%).	28 de junio de 2011.

Fuente: elaboración propia con base en MIDUVI (Noviembre, 2016).

Interés de actores involucrados

Por otro lado, en Ecuador el interés de promotores inmobiliarios, es considerado como un "instrumento" en la formulación de la política pública de vivienda, puesto que el diseño de los programas que impulsa el Estado requiere que manifiesten su disponibilidad de entrar al mercado de vivienda promovido desde el Estado, que estén dispuestos a trabajar con recursos públicos, sujeto a los ritmos de la tramitología. El mensaje que sustenta este instrumento es que al trabajar con promotores inmobiliarios se está dinamizando la economía.

En tal sentido, la política pública ha creado una serie de reglamentos y normativas que incentive a este sector de la sociedad. Pero, a la vez pone en evidencia los débiles controles de las instituciones públicas, así como los continuos cambios de autoridades, y por ende, de las políticas. Esto relacionado con la presión para lograr cumplir metas cuantitativas de provisión de vivienda, que son generalmente ofertas de campañas electorales.

Esto se debe a que desde la institucionalidad pública no se contempla otra manera de diseñar programas, como el dirigir incentivos o recursos directamente a organizaciones sociales, cooperativas de vivienda o a oenegés que trabajan en el tema, para que desde la participación y la autogestión se construyan viviendas. Si bien algunas oenegés tienen relación con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, estas cumplen los mismos requisitos que un oferente de vivienda privado.

Instrumentos para la implementación de políticas públicas

Entre los instrumentos utilizados para la implementación de políticas públicas de vivienda están:

Subsidio

En estas últimas tres décadas la implementación de las políticas públicas de vivienda en la región ha estado ligada a los subsidios, pasando en muchos de los casos de ser un instrumento a constituirse, en sí misma, en una política, sin cumplir al menos dos de las características que deben tener los subsidios: transitoriedad, focalización, eficiencia, factibilidad económica. Así, se han prestado como un componente central de las ofertas de campaña en periodos electorales.

El más conocido es el programa ABC ahorro, bono y crédito, presente a lo largo y ancho de la región, cuyo énfasis es atender el déficit cuantitativo de vivienda. Este se implementa en Ecuador a partir de 1998 con el auge de las políticas y líneas de crédito de los organismos multilaterales, resultado de los compromisos establecidos en Hábitat II.

En 2012, el MIDUVI emite el Acuerdo Ministerial 0109, con el que expide las normas y procedimientos aplicables al sistema de incentivos (subsidios) para vivienda urbana - SIV, reconociendo la gravedad del problema de acceso a vivienda en las ciudades. El SIV

consiste en la entrega por parte del Estado ecuatoriano, a través del MIDUVI, de un bono no reembolsable para vivienda urbana. Está dirigido para atender a sectores de medianos y bajos ingresos. Actualmente, el sistema de incentivos de vivienda considera los siguientes subsidios⁴:

Cuadro N.º 2 Subsidios de vivienda

Tipo de bono	Montos - Subsidio	
Inmobiliario / adquisición de vivienda (casa o departamento) en un proyecto inmobiliario aprobado por el MIDUVI.	De 6.000, 5.000 y 4.000 dólares para viviendas de hasta 25.000, 30.000 y 40.000 dólares respectivamente.	
Construcción de vivienda nueva en terreno propio.	De 6.000 dólares en zonas urbanas y rurales de viviendas hasta 30.000 dólares, en la Amazonía un subsidio de 8.000 dólares para viviendas hasta 30.000 dólares.	
Mejoramiento de vivienda, para mejorar, ampliar o terminar.	Zonas urbanas y rurales de 2.000 dólares para viviendas hasta 30.000 dólares.	
Titulación: financia o completa los costos de la transferencia de dominio.	Para inmuebles utilizados para vivienda que no se encuentran escriturados de hasta de 400 dólares.	

Tipo de bono	Montos - Subsidio
Emergencia: está diseñado para financiar o completar la adquisición, construcción o mejoramiento de viviendas que fueron afectadas por desastres naturales.	Es diferenciado, para construcción de vivienda nueva con adquisición de terreno el bono es de 13.500 dólares y reposición de vivienda un bono de 6.000 dólares en los dos casos hasta viviendas de 30.000 dólares.
Manuela Espejo para personas con discapacidad, familias con viviendas hasta 30.000 dólares.	Contempla tres subsidios: uno de 14.700 dólares para construcción de vivienda con adquisición de terreno; otro de 7.200 dólares para construcción de vivienda en terreno propio, y finalmente de 3.200 dólares para mejoramiento de vivienda.

Fuente: elaboración propia con base en MIDUVI (Noviembre, 2016).

En todos los casos se considera el aporte del beneficiario, el acceso a un crédito y el cumplimiento de requisitos estipulados en cada uno de los incentivos. Sin embargo, hay que resaltar que el ajuste de los subsidios para viviendas de hasta 30.000 dólares deja afuera a muchas familias de bajos ingresos.

Líneas de crédito

Otro de los instrumentos son las líneas de crédito que se generan desde el sector financiero privado y desde la banca pública. Esto depende de la situación económica del país y de la liquidez que estas instituciones financieras. Se caracterizan por ser flujos de

recursos a partir del acceso a créditos por parte de la demanda o a la oferta, generalmente son créditos hipotecarios.

En 2015, según la resolución 045-2015-F de la Junta Reguladora Financiera del actual Gobierno, se implementó la política de créditos para compra y construcción de viviendas de entre 40.000 y 70.000 dólares. La banca privada debe entregar los préstamos a una tasa del 4,99%, a más de 20 años plazo y con el 5% de cuota de entrada. Antes de la medida, estas entidades otorgaban este producto al 10 y 12%, un plazo de 15 años y 30% de entrada⁵. Los programas de crédito implementados desde los distintos bancos se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 3 Programas de bancos privados

Programa	Línea de crédito	
Construye con el Banco del Pacífico.	Construcción, terminación, ampliación, remodelación o mejoramiento.	
Créditos del Banco del Pichincha.	Vivienda de interés público, nueva, usada, vacacional, ampliación, remodelación, terminación y migrantes.	
Casa fácil del Banco de Guayaquil.	Compra nueva o usada, terreno o vivienda vacacional, ampliación y remodelación.	
Credimax hipotecario del banco Bolivariano.	Compra de vivienda, terreno, remodelación.	

Fuente: elaboración propia con base en la información de los distintos bancos a diciembre, 2016.

⁵ Orozco, M. (2 de abril de 2015). Nuevos créditos hipotecarios aplican para viviendas nuevas y construcción. El Comercio. Recuperado de: http://www.elcomercio.com/actualidad/creditos-hipotecarios-vivienda-biess-bancos.html

Existen también créditos con incentivos para los promotores inmobiliarios privados (Banco del Estado), como se hizo en anteriores ocasiones, con recursos públicos y características específicas a través de diferentes instituciones como la Junta de la Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda. En 2015, el Banco del Estado⁶ establece un mecanismo de financiamiento para la oferta (promotores): primer piso a un plazo hasta 60 meses, gracia hasta 36 meses, tasa de 6,5% para Vivienda de Interés Social (VIS) y no VIS, y garantía hipotecaria abierta y/o garantía bancaría. Segundo piso a un plazo hasta 60 meses, garantía hasta 36 meses, tasa de interés de la institución financiera al promotor del 6,5% para VIS y no VIS. También, contempla financiamiento a la demanda de vivienda de interés social.

En Ecuador también están presentes oenegés locales e internacionales que atienden la problemática de la vivienda enfocándose en familias de bajos ingresos a través de diferentes mecanismos como: facilitar acceso a crédito directo, crédito en materiales, construcción directa, movilizar recursos económicos y voluntariado, y también a través de acciones de defensa de la causa de vivienda digna para la población, esta vista como un derecho.

Inacción

La inacción, coloquialmente conocida como "hacerse de la vista gorda", es uno de los instrumentos más utilizados en el país. Consiste en que las autoridades no realizan ninguna acción para evitar la ocupación informal del territorio, en ocasiones incluso proporcionan servicios básicos como oferta de campaña o relación con lotizadores informales y solo desalojan en caso de necesitar el suelo para una intervención de obra pública. "Al intervenir, el

Estado toma posiciones contradictorias: legitima o reprime el hecho. Por ello, Lovera (1997) acota que la acción del Estado es doble. Por una parte, debe ser garante de la propiedad, incluso de sus propias tierras, y por otro lado, mantiene actitudes permisivas, pues ha tolerado la ocupación del terreno"⁷.

Esto, según estudiosos del tema, puede significar que el Estado no tiene la capacidad de manejar la presión social generada por la existencia de un gran número de familias que tiene vivienda. Entonces en muchas ocasiones las autoridades competentes toleran, administran y propician el instrumento de "hacerse de la vista gorda". En el peor de los casos ni siquiera se dan el trabajo de entender los procesos de gestión para acceder a vivienda que ejecutan las familias en las ciudades.

En Ecuador, según un diagnóstico elaborado por la Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares (STPAHI) en 2014, se estableció que en 11 provincias (Esmeraldas, Azuay, Guayas, Manabí, Los Ríos, Santa Elena, Pichincha, Chimborazo, Sucumbíos, Imbabura, Orellana) existían 695 asentamientos humanos tomados por traficantes de tierras, 217 en zonas de riesgo y 178 casos por fraccionamiento ilegal. Estos datos dan una dimensión del problema.

Regularización

La regularización es un instrumento utilizado por las autoridades también en época de campaña o, en ocasiones, con la buena intensión de solucionar problemas existentes en las ciudades, como los evidenciados por la STPAHI.

La regularización es el saneamiento físico-legal de la tenencia de todas las viviendas y asentamientos que se dieron producto de la inacción. En las experiencias de regularización en el país, se han observado dos actuaciones, por un lado, se legitima el asentamiento entregando títulos de propiedad, y por otro lado, se reprime a través del desalojo, jugando la autoridad competente un doble rol, por una parte ser garante, y por otra ser permisivo, dejando en los dos casos sentado un precedente. Los factores políticos influyen en el grado de permisividad o represión.

Este instrumento por lo general permite transferir el problema entre las distintas instituciones del Estado, dilatando la respuesta a la población, o entrando en un juego entre la población y las autoridades de turno. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito realizó dos diagnósticos para establecer el número de barrios irregulares en la ciudad. El primero determinó la existencia de 470, de los cuales 169 están legalizados. El segundo determinó, en mayo de 2011, la existencia de 450 barrios por regularizar⁸. En 2010 se creó la unidad: "Regula tu barrio". Llegar a la regularización de un barrio puede demorar entre 20 y 30 años, dependiendo de las relaciones, la coyuntura política y los recursos económicos

Paradigmas y alternativas

Las políticas públicas sobre vivienda en general, pero en particular en las zonas urbanas del país, se han diseñado e implementado entre paradigmas (modelos o patrones) difundidos ampliamente por los organismos multilaterales entre las instituciones rectoras. Los hacedores de políticas, los ejecutores y los "beneficiarios" de las mismas han estado envueltos en estas dinámicas, en el mejor de los casos realizando adecuaciones o adaptaciones menores que justifican su ejecución en el país. En este apartado se sitúan algunos paradigmas

que han coexistido en la sociedad ecuatoriana, también se revisarán algunas de las múltiples alternativas que la gente de los sectores de bajos ingresos implementan.

Paradigmas de la política pública

Cinco son los paradigmas que se propone reflexionar en el marco de este artículo, son ejes que marcan la formulación de políticas, entre los que están:

Vivienda nueva y propia

Se ha producido un cambio en la concepción del acceso, ocupación y uso de las viviendas. Se observa que un signo de progreso es tener una vivienda propia, no importa si es con hipoteca, ni dónde está ubicada. Esto conlleva a que la gente ocupe su tiempo en generar los recursos suficientes para comprar su vivienda. Provocando a que pasen más tiempo fuera de la vivienda, invirtiendo más tiempo en trabajar, que en tejer relaciones y afectos.

Además, la tendencia es la construcción de casas o departamentos unifamiliares. Se pasó de la concepción de la familia ampliada, a la individualidad del núcleo familia, al modelo papá, mamá, dos hijos, perro, y auto. No se consideró la diversidad de familias, ejerciendo una fuerte presión por cumplir con un modelo, lo que reafirma que la formulación de la política pública de vivienda urbana es un desafío permanente, en medio de una sociedad cada vez más urbana, en donde se considera la vivienda más por su valor de cambio que por su valor de uso, sin tomar en cuenta otras opciones de acceso como el alquiler justo, u otras formas de propiedad, como la propiedad colectiva con derecho a uso.

Relación urbano - rural

A lo largo de la historia la relación entre lo urbano y lo rural, se presenta en momentos como una dicotomía y en otros como un complemento, existiendo una difusa comprensión de este vínculo.

Surgen en razón de esto una serie de tendencias y reflexiones. Actualmente, más de la mitad de la población vive en ciudades, generándose, a decir de Rodríguez, la llamada mentalidad urbana: "la gente piensa y actúa de manera diferente al pasado, produciéndose un cambio cultural" (2010). La presencia de generaciones que crecen solo en entornos urbanos, muchos ligados al mundo a través de la tecnología, cuya realidad gira en torno a los centros comerciales y en ocasiones a los parques a pesar de los altos niveles de inseguridad.

Así, se producen generaciones cuya conexión con la ruralidad es cada vez más difusa, lo que ocasiona identidades fragmentadas y débil sentido de pertenencia, evidenciándose una tensión entre la negación de la procedencia, la recuperación de las prácticas del lugar de origen y las inducidas por las sociedades de mercado, donde la vivienda se constituye un producto cuyo valor de cambio está sobre el valor de uso. Además, las generaciones urbanas desconocen la estrecha relación y flujos entre las zonas rurales y urbanas, más allá de ser los abastecedores de los productos que se consumen en las urbes. Trabajar en la re-significación y el reconocimiento de esta relación es una tarea pendiente.

Planificación urbana

En América Latina es evidente la existencia de ritmos diferenciados de crecimiento de las manchas urbanas, producto de las diferentes formas de gestionar el acceso a una vivienda, entre otros aspectos. Ante estas situaciones que tienen distintas causas y consecuencias, un aspecto central, que es objeto de crítica y en el que se insiste como la receta mágica, es la planificación urbana, a la que se le atribuye todas las anomalías de la ciudad.

En el caso de Quito, el primer plan regulador urbano fue elaborado por Guillermo Jones Odriozola entre 1942 y 1944. Es decir, la ciudad fue planificada desde hace muchos años. Lo que conlleva a pensar que quizás el incumplimiento a lo planificado es el

problema, pues, la existencia de diversos actores, con diferentes intereses pesa más que los lineamientos técnicos. Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene la planificación, es evidente la poca efectividad de la misma en las ciudades. Se sigue insistiendo en realizar diagnósticos, colocar límites a las ciudades, formular modelos, los cuales se rompen por la especulación del mercado inmobiliario, por la implementación de proyectos de vivienda del Estado central o local sin planificación, o por la ocupación espontanea de la gente.

Es necesario revisar las prácticas que se dan, a través de todo el territorio nacional, las acciones que realiza la gente para acceder a vivienda y tratar de incorporar estos mecanismos al diseño de la política pública. Esto no es una apología a la informalidad, remarcar lo importante que es analizar la relación entre integración a la ciudad, desde sus lógicas de formalidad o la búsqueda de la articulación de las formas existentes en la producción de la ciudad, desde la gente.

Capacidad de las instituciones públicas

"Las políticas habitacionales y urbanas —en tanto política pública—constituyen el modo que el Estado tiene de regular la riqueza social producida en el ambiente construido" (Sepúlveda, 2006 pág. 2). Un reto que enfrentan las instituciones del Gobierno central y local en la provisión de vivienda es la cobertura y la calidad. Existe la concepción que el Estado debe cubrir el déficit cuantitativo y cualitativo de la población en general. Sin embargo, al hacer un balance de la capacidad institucional en términos de recursos, presupuesto, personal, estabilidad política, institucionalización de políticas y preparación, el saldo es negativo.

La flexibilidad en la implementación de la política pública de vivienda es una característica no aplicable, porque la inobservancia a la norma, a la ley es causa de sanciones administrativas o pecuniarias a los funcionarios involucrados, por parte de los organismos de control del Estado. El diseño de políticas diferenciadas supera la capacidad de la institucionalidad pública. Además, no se asume la producción de vivienda como proceso, porque los tiempos políticos no lo permiten y los Gobiernos de turno deben demostrar en cifras la atención a las familias, así como el número de viviendas en poco tiempo sin importar la calidad, aunque esta haya sido la intención inicial.

Alternativas de la gente

Las instituciones del Estado en sus multiniveles de Gobierno han implementado políticas de baja cobertura en relación a la demanda y a la necesidad existente, con errores en la focalización y con líneas de financiamiento más dirigidas a la oferta que a la demanda. Los esfuerzos se centraron en la disminución del déficit cuantitativo, construcción de vivienda nueva, acceso a suelo barato en las periferias, acceso a vivienda producida por el Estado en base a prácticas clientelares y líneas de financiamiento para grandes proyectos inmobiliarios.

Los organismos multilaterales otorgan financiamiento condicionado, producto de las negociaciones entre Estado y la institución financiera dirigidas a la implementación de programas para entrega de subsidios, colocadas generalmente en grandes proyectos inmobiliarios. Los promotores inmobiliarios se enfocan en diversificar la oferta de sus productos y la ubicación de áreas de oportunidad de bajo costo con tendencia a involucrarse en proyectos sociales.

Ante estas realidades, la población de bajos ingresos gestiona el acceso y ocupación de la vivienda desde sus propios medios. Se convierten en auto constructores, en contraste con la lógica del llamado mercado formal de vivienda existente. Como Ortiz (2002) lo señala: "La necesidad de un reconocimiento expreso de los procesos generadores de espacios habitables que están bajo el control de los auto-productores de ciudad, como una de las estrategias de ejercer el derecho a la ciudad, junto o más allá del mercado y del Estado".

La producción de vivienda en la llamada "ciudad informal", como se lo puede apreciar en el siguiente gráfico, tiene su propia lógica y sus propios ritmos, todo este proceso les toma a las familias entre 15 y 30 años.

Gráfico N.º 1 Lógicas de producción de la vivienda en "ciudad informal"



Fuente: elaboración propia, noviembre 2016.

Lo que provoca la conformación de los llamados asentamientos informales es el hecho de que "más de la mitad del patrimonio construido de las ciudades se ha hecho al margen de las regulaciones, como respuesta y esfuerzo propio de los ciudadanos para proveerse de espacios de habitación ante la ausencia de mecanismos formales y accesibles" (Acosta, 2008).

Así, el construir la vivienda poco a poco con ahorro en materiales o reciclando materiales de construcciones demolidas, ha dado paso

también, poco a poco, a la gestión del mejoramiento de su barrio. En otros casos la ocupación de vacíos urbanos o la lucha por el alquiler justo se basó en la organización social con todos los problemas, dificultades y retos que implica.

En estas lógicas están presentes temas como la solidaridad, la ayuda mutua, la minga, presta mano, aspectos que van surgiendo en la medida que la convivencia compartida permite ir encontrando soluciones a los problemas que enfrentan no solo en términos de acceso a vivienda, sino en el proceso de consolidación de los asentamientos.

Esto se contrasta con la lógica de la producción de vivienda –"ciudad formal" –, cómo se lo puede apreciar en el Gráfico N.º 2, en donde primero están los documentos en orden, por lo que se adquiere el suelo con servicios y equipamiento, accesibilidad; se gestiona el crédito, se firma el título de propiedad, se procede a la construcción de vivienda y finalmente, se la habita. No obstante, frente a esta lógica, son evidentes los límites en el acceso para la mayoría de la población por su baja capacidad adquisitiva. Este tipo de proyectos se constituyen en un bien escaso básicamente por estar mejor localizados, mejor servidos y con acabados de mayor costo. La localización provoca que la demanda de este tipo de suelo en las ciudades genere un aumento exponencial del precio del suelo.

Gráfico N.º 2 Lógicas de producción de la vivienda en "ciudad formal"



Fuente: elaboración propia, noviembre 2016.

En América Latina la gestión de vivienda de la gente de bajos ingresos es de larga data. Las luchas sociales se expresan a través de movilizaciones, comunicados públicos, acciones concretas y propuestas. Existen procesos organizativos como el Foro Nacional de la Reforma Urbana en Brasil, en Argentina el Colectivo de Organizaciones Sociales por la Declaración de la Reforma Urbana, el Foro Nacional de Vivienda en Costa Rica, el Contrato Social por la Vivienda en Ecuador, entre otros.

Las múltiples acciones encaminadas a solucionar el acceso a la vivienda están relacionadas a tres factores: la estructura de oportunidades políticas (relación con un actor político); las formas de organización, tanto formales como informales (fuerza colectiva); los marcos interpretativos de atribución-construcción que median entre la oportunidad y la acción (Rubio, 2004). La gente de bajos ingresos accede a suelo para construcción de sus viviendas, producto de diferentes mecanismos, entre los que están:

- Fraccionamiento ilegal: cuando la persona fracciona un terreno que no es de su propiedad para la venta, sin permisos municipales.
- Fraccionamiento realizado por los dueños del predio sin permisos municipales que se venden con fines urbanísticos de lotización. Estos propietarios no van a poder otorgar una escritura o un título de propiedad hasta que el municipio cambie la zonificación del suelo.
- Traficantes de tierras: se mantienen como dueños de la tierra y no traspasan la propiedad a los compradores a pesar de que estos ya pagaron las cuotas respectivas. Ejercen la fuerza y rigen como únicos dueños.
- Ocupaciones colectivas: gente a través de ofertas de dirigentes ocupan predios que no son de su propiedad, sean públicos o privados y presionan la venta.
- Procesos de organización: cooperativas de vivienda, proyectos

de vivienda, que incluyen desde el ahorro, la negociación de las tierras, el diseño del proyecto, la tramitología hasta la entrega de la vivienda.

- Programas de vivienda del Estado: entregan viviendas sin entregar títulos de propiedad, demoran años hacerlo.

Conclusiones

La política pública, hasta la actualidad, no ha podido ofrecer soluciones tanto funcionales como económicas. En su mayoría oferta casas tipo, en lugares donde la accesibilidad y los servicios básicos no han sido concluidos.

A pesar que la realidad indica otra cosa, se sigue pensando la planificación como la panacea. La planificación tiene límites, son necesarias políticas que destinen espacio/suelo/infraestructura para vivienda "social" y que recoja las lógicas que han implementado los sectores populares.

El tráfico de tierras es una realidad que se combate con represión a las familias que caen en estas redes y no a los traficantes que muchas veces están ligados a los poderes políticos. Además, sus acciones de invasión se sustentan en el discurso de los derechos, son parte de los ofrecimientos de campañas políticas u ofertas de dirigentes.

La política pública de vivienda no se desarrolla sobre la base de consagrar derechos y, por lo tanto, opera bajo diferentes grados de mercantilización, peor aún, se desarrolla ignorando el proceso de producción social de la gente, intentando remplazar con proyectos vivienda masiva, homogéneos, costosos, con escasos servicios, y con la consabida articulación de intereses entre poder político e intereses del poder económico.

Bibliografía

- Acosta, María Elena. (2008). Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los setenta: análisis, balance y aprendizajes. Tesis -FLACSO. Ecuador.
- BID. (2012). América Latina y el Caribe encaran creciente déficit de vivienda. Recuperado el 5 de julio de 2016 de
- http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012
 -05-14/deficit-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe,9978.
 html
- COMEVI-INEC. (2011). Metodología homologada de cálculo de déficit habitacional. Comisión Especial Interinstitucional de Vivienda. Ecuador.
- HPHA. (2007). Relevamiento de viabilidad para acciones de Hábitat para la Humanidad Argentina en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Informe final. Argentina.
- Jorge A. Maguiña R. Especialista en Asentamientos Humanos y Vivienda de interés social. "Metodologías de medición de déficit habitacional cualitativo y cuantitativo en la región". Entrevista. Febrero 2016.
- MIDUVI. Incentivos de Vivienda. Recuperado el 19 de noviembre de 2016 de http://www.habitatyvivienda.gob.ec/bonos-de-vivienda/
- Nuevos créditos hipotecarios aplican para vivienda nueva y construcción. Recuperado en 14 de octubre de 2016 de http:// www.elcomercio.com/actualidad/creditos-hipotecarios-viviendabiess-bancos.html
- Ortiz, Enrique. (2012). Producción Social de la Vivienda y el Hábitat.
 Bases Conceptuales y Correlación con los Procesos Habitacionales.
 México: HIC-AL.

- Prensa Quito (2011). 169 barrios regularizados en los dos últimos años. Recuperado en 16 de septiembre de 2016 de http://www.noticiasquito.gob.ec/index.php/index.php?module= Noticias&func=news_user_view&id=5381&umt=169%20barrios% 20regularizados%20en%20los%20dos%20%FAltimos%20 a%F1os
- Reportaje 38 familias ocupan la Casa de los Siete Patios en Quito.
 Recuperado en 16 de septiembre de 2016 de http://www.ppdigital.
 com.ec/noticias/ciudadania/4/38-familias-ocupan-la-casa-de-lossiete-patios-en-quito
- Rodríguez, J. R. (2000). Reseña de "La globalización imaginada" de Néstor García Canclini. (F. e. Humanidades, Editor) Recuperado el 16 de noviembre de 2016, de http://www.redalyc.org/pdf/ 184/18400109.pdf
- Rubio García, Ana. (2004). "Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales" Circunstancias. Año I (3), SD.
- Sepúlveda, Rubén. (2006). Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. Centro Cooperativo Sueca.
- Solanda, un barrio del sur considerado un mini Quito. Recuperado en 8 de septiembre 2016 de
- UNHABITAT. (2016). World Cities Report 2016. URBANIZATION AND DEVELOPMENT Emerging Futures. United Nations Human Settlements Programme. ISBN Number (Series): 978-92-1-133395-4. Nairbi, Kenya.



Juan Francisco Rodríguez Vitta Natalia Valencia Gustavo Durán

Transformaciones urbanas en Colombia: Reflexiones y alternativas sobre el ordenamiento territorial 30 años después de la expedición de la Ley 388 de 1997 América Latina y el Caribe (ALC) es la segunda región más urbanizada del planeta con 8 de cada 10 personas viviendo en ciudades. Entre 1950 y 2014, la región se urbanizó a una tasa sin precedentes, aumentando su población urbana (como porcentaje del total) de 50 por ciento a 80 por ciento; una cifra que se espera que alcance 86 por ciento en 2050 (BID, 2015).

Las tendencias actuales de urbanización en ALC —que incluyen la urbanización de la pobreza, la inequidad social, el deterioro de la biodiversidad y la alta vulnerabilidad al cambio climático, entre otros—, comprometen el desarrollo sostenible de la región. Esta realidad requiere de transformaciones profundas en la administración de las ciudades, que deben ser atacadas con un marco de planificación y gestión territorial fortalecido y dinámico, y un liderazgo público evidente.

Por supuesto, Colombia sigue el mismo patrón planteado. Se afirma que entre 1940 y 1980 se desarrollaron procesos de migración

entre las zonas urbanas y rurales (presionada principalmente por procesos de violencia y desplazamiento forzado), de industrialización y crecimiento acelerado. Esto se hizo más evidente en el periodo entre 1980 y 1990 en el cual hubo un crecimiento importante de las ciudades con más de 100.000 habitantes, en donde los procesos de producción informal del hábitat y vivienda, fueron los principales fenómenos urbanos a través de los cuales la mayoría de los habitantes lograron acceder a la ciudad (DNP, 2014).

En este contexto, el trabajo de Geografía Urbana está orientado a contribuir al desarrollo de territorios más sostenibles y resilientes en América Latina, a través de procesos de planificación y gestión territorial que mejoren las condiciones del entorno construido y la calidad de vida los habitantes. Para fortalecer y apoyar estos procesos de gestión territorial, propone una metodología de trabajo denominada Incubación de Territorios.

La Incubación de Territorios parte de reconocer la complejidad entre los procesos del entorno construido y su relación con las dinámicas socioeconómicas y ambientales en ámbitos rurales y urbanos, e identifica como núcleo el desarrollo de una infraestructura pública de calidad que albergue y conecte los espacios privados y que se desarrolle con un máximo de respeto por el territorio natural que lo alberga.

Adicionalmente, se propone la aplicación de esta metodología en la formulación de planes de ordenamiento territorial debido a que es uno de los instrumentos principales con los que cuenta la ley, y actualmente, se están desarrollando los procesos de revisión y reformulación de los mismos. Por lo tanto, es pertinente introducir cuestionamientos importantes sobre el proceso a través del cual se han venido llevando a cabo y plantear alternativas para superar los problemas identificados durante la primera fase de formulación de estos instrumentos.

El documento está estructurado por las siguientes secciones: 1) Situación actual del ordenamiento territorial en Colombia: Los planes de ordenamiento territorial de primera generación, en la cual se hace un

recuento sobre la situación en la que se encuentran estos instrumentos, con base en información producida por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2) Volviendo al origen: ¿Qué es el ordenamiento territorial en Colombia?, en el cual se hace una revisión normativa sobre este concepto y se describen y analizan sus componentes. 3) Articulación del ordenamiento territorial con el proceso de desarrollo territorial: Correlación entre fines y medios, se establece una de las premisas principales de este artículo: el ordenamiento territorial no es un fin, sino un medio que soporta los procesos de desarrollo definidos en cada territorio. 4) Metodología de Incubadora de Territorios, se describe esta herramienta de trabajo. Y 5) Aplicación de la metodología de Incubadora de Territorios en el escenario de formulación de planes de ordenamiento territorial de segunda generación.

Situación actual del ordenamiento territorial en Colombia: Los planes de ordenamiento territorial de primera generación

Uno de los instrumentos de planificación principales con los que contamos en Colombia para el ordenamiento territorial tiene que ver con la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Existen tres tipos: Los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) que se formulan en municipios con menos de 30.000 habitantes, se incluyen en esta categoría 888 municipios que corresponden al 80,6% del total y representan el 24% de la población del país. Los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), que se formulan en municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes, se incluyen en esta categoría 158 municipios que corresponden al 14,3% del total y representan el 19,6% de la población. Y Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que se formulan en municipios con más de 100.000 habitantes, se incluyen en esta categoría 56 municipios que corresponden al 5,1% del total y representan el 56,3% de la población del país (Ley 388 de 1997 y DNP, 2016).

Estos instrumentos comenzaron a formularse en los años noventa. En ese momento, las ciudades colombianas habían experimentado un crecimiento acelerado y desordenado, en gran medida por procesos de desplazamiento forzado y en otra, la pérdida de la productividad y empleos derivados de la actividad rural, por lo tanto, las personas buscaban mejores oportunidades a las ciudades. La caracterización de la distribución de la población en el territorio, su efecto en el PIB y la condición del territorio nacional se puede resumir en los siguientes datos (DNP, 2014 y 2016): el 61% de la de la población se encuentra en centros urbanos del sistema de ciudades, cerca del 76% del PIB Nacional se genera en estos centros, adicionalmente, 41 ciudades colombianas cuentan con más de 100.000 habitantes. Además, 24 ciudades concentran el 50% de la población desplazada por el conflicto armado. A pesar de esto, y en contraste, el 84,7% del territorio colombiano puede clasificarse como rural o rural disperso y el 30,4% de la población colombiana vive en áreas rurales (DNP, 2016, 2015a, 2014 y DANE, 2015).

En este sentido, se reconoce que el territorio nacional es un continuo, principalmente caracterizado por ser rural y por la condición de informalidad frente a la propiedad del suelo, pues se estima que cerca del 58,26% de las zonas urbanas y el 60% de las zonas rurales presentan esta condición (Ver siguiente gráfica). Estas dos situaciones han limitado la implementación de políticas e instrumentos, definidos en leyes como la Ley 388 de 1997, en la mayoría del territorio nacional. Esto significa, que durante los últimos 30 años ha habido un desequilibrio en el desarrollo normativo territorial, que se refleja además, en desequilibrios sociales y económicos, pues se ha concentrado en la porción del territorio municipal que es urbano y la vez formal. Asimismo, la lógica imperante se ha enfocado en la administrativista, más que en la de resolver las problemáticas propias de la concreción del modelo de ocupación en función de objetivos de desarrollo ambientales, sociales y económicos.

Gráfico N.º 1 Condición de lo urbano y lo rural en el territorio nacional



- Para vivienda no formal se toma como proxy el déficit cualitativo de vivienda.
- Para estado de vías se toma las vías terciarias.
 - Cálculos del DNP con datos del DANE, 2013
- ** DIES Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible-DNP, 2015
- *** ENCV Encuestas Nacional de Calidad de Vida, 2011

Fuente: Geografía Urbana SAS (2015).

Se debe destacar que si bien las zonas rurales se diferencian de las áreas urbanas en términos de lógicas socioeconómicas, ambientales, de productividad y de competitividad; existen objetivos que son comunes para ambas zonas. Por ejemplo, brindar condiciones de vida adecuadas para los habitantes; la necesidad de dotar de infraestructura, de redes de servicios básicos y de vivienda adecuada y segura; de garantizar condiciones de desarrollo económico y contextos que permitan la protección del medio ambiente. Sin embargo, y consecuentemente con lo ya mencionado, el rezago en términos de ordenamiento territorial rural se debe, en buena medida, a que los actores que inciden en el territorio no han incursionado en la aplicación de los instrumentos

normativos de planificación, gestión y financiación para generar políticas de desarrollo del territorio rural. Se requeriría de ejercicios que permitan equiparar, encontrar puntos en común o planteamientos novedosos para su implementación, teniendo en cuenta las realidades y particularidades de las zonas rurales.

En este marco, y con la ley de desarrollo territorial recién expedida, los municipios del país formularon sus planes de ordenamiento territorial, los cuales han regido por más de 12 años. Varios aprendizajes y conclusiones se pueden obtener del proceso de implementación de este instrumento. Por un lado, se afirma que en varios municipios no ha servido para guiar el proceso de ordenamiento del territorio. Por lo tanto, hay una brecha entre lo que se estableció en el POT con la realidad de las actividades que se desarrollan en el territorio. En otros casos, posiblemente en las ciudades de más de 100.000 habitantes, ha sido utilizado solo como un código urbanístico con el cual aumentar las zonas construidas y dinamizar el mercado inmobiliario. En muchos otros, se puede encontrar que son una fiel copia del documento de ciudades grandes como Bogotá o Medellín y, por tanto, no corresponden a las dinámicas locales propias. Adicionalmente, se afirma que muchos de los formuladores de estos instrumentos no se articularon con las autoridades locales y, por ende, no hubo transferencia de conocimiento ni aumento en las capacidades de las mismas. En general, salvo pocas excepciones, se puede afirmar que los POT de primera generación no cumplen estándares de calidad¹.

Las evaluaciones que han realizado el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2016) y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015) sobre los resultados de la formulación e implementación de los planes de ordenamiento territorial en el país, indican lo siguiente:

¹ Estas opiniones se recogen de conversaciones con urbanistas y consultores que participan en procesos de implementación de instrumentos, aunque no hay una sistematización de las mismas.

Con relación a la formulación de los POT:

- El 58,92% de los EOT, el 85,44% de los PBOT y el 80,85% de los POT no se encuentran vigentes a la fecha. Esto significa que el 81% de los planes de ordenamiento territorial municipal son obsoletos (MinVivienda, 2015).
- La información con la que se formularon está desordenada o desactualizada y en la mayoría de los municipios no hay bases de datos geográficas (MinVivienda, 2015).
- Se encuentran desarticulados de los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional, lo que conlleva a que la gran mayoría de los proyectos del programa de ejecución no se hayan realizado. En algunos casos, cerca del 90% de los proyectos propuestos no fueron ejecutados (MinVivienda, 2015).
- En el 62% no existe cartografía de soporte a las decisiones de ordenamiento (por ejemplo, planos de usos, clasificación del suelo, etc.). En 21% de los POT, el plano no está geo-referenciado y en muchas ocasiones existe solo en documentos físicos (MinVivienda, 2015).
- Los procesos de formulación de los POT se hicieron con deficientes procesos de participación ciudadana, lo que genera poco conocimiento y apropiación del mismo. Se puede afirmar que no recogen las necesidades territoriales de la población (MinVivienda, 2015).
- Los municipios no tienen las capacidades para acceder a la información necesaria para adelantar la actualización de su POT (MinVivienda, 2015).

Con relación a los resultados que se esperarían de la concreción y ejecución del modelo de ocupación territorial cuentan con varias debilidades como:

- El 60% definió inadecuadamente su perímetro urbano, como consecuencia de esto el suelo clasificado como urbano presenta deficiencias en la provisión en infraestructura de servicios públicos (MinVivienda, 2015).
- El 32% no clasificó suelo de expansión urbana y el 50% definió el suelo de expansión urbana sin criterios técnicos o con información inadecuada. Además, se encuentra que en algunos casos, el crecimiento urbano se dio por fuera del suelo de expansión urbana, agravando situaciones como la prestación de los servicios públicos (MinVivienda, 2015).
- El 14% no incluyó la delimitación del suelo de protección, mientras que el 61% los delimitó de manera errónea (MinVivienda, 2015).
- El 60% no tiene en cuenta usos agrícolas, ganaderos, forestales y el 97% no incluye estrategias y programas para desarrollar el componente rural (MinVivienda, 2015).
- El 97% no tiene estudios de amenaza y riesgo para el territorio urbano ni rural (MinVivienda, 2015).

Indicadores como el de espacio público por habitante o equipamientos sociales están muy por debajo de los estándares internacionales. El promedio para Colombia en 2015 de espacio público por habitante está en 3,4 m², mientras que la OMS recomienda un mínimo de 10 m², siendo deseable una dotación de 15 m² por habitante (CONPES 3718, 2012).

Como se mencionó, en extensión del territorio el país sigue siendo rural, las brechas entre la calidad de vida urbana y rural son importantes: la incidencia de la pobreza es superior en las zonas rurales. Adicionalmente, se considera que el desarrollo del campo está directamente relacionado con el ordenamiento territorial y que en este se debe reconocer el potencial productivo que tiene lo rural (DNP, 2015b).

En este mismo sentido, el 56% de los municipios presentó deficiencias en el componente rural y el 52% en la definición de áreas de

conservación y protección de los recursos naturales. Solo el 3% de los POT incluyó reglamentación para centros poblados rurales, pero la misma fue técnicamente deficiente. El 57% presentó deficiencias en la definición de áreas de producción agropecuaria, forestal y minera. Solo el 1% incluyó reglamentación para vivienda campestre y ninguno reguló usos en el suelo suburbano (MinVivienda, 2015).

Con relación a aspectos ambientales, se encuentra que a) el 52,5% de la población urbana del Sistema de Ciudades se encuentra en áreas con escasez de oferta hídrica; b) el 33% de la población en Colombia está en riesgo de ser afectada por deslizamiento y el 48% en riesgo por inundaciones, en este sentido el cambio climático representa un desafío importante para la gestión del riesgo, análisis que en la mayoría de los casos, no se encuentran en los planes de ordenamiento territorial; c) se encuentran conflictos de uso y manejo entre áreas protegidas y zonas de crecimiento urbano, 129 centros poblados a nivel nacional tienen áreas desarrolladas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; d) procesos importantes de conurbación o desbordamiento de las ciudades sobre los municipios vecinos (IDEAM, 2015).

Ningún municipio incluyó determinantes regionales en su POT. Esto significa que el ordenamiento del territorio termina en su límite político administrativo. Fueron formulados con un enfoque urbano y local y desarticulados o en contradicción con las regiones a las que pertenecen funcional, social y económicamente (MinVivienda, 2015).

Las ciudades están desconectadas y aisladas entre sí: la falta de conectividad limita la articulación urbano – regional y con esto la productividad. El desarrollo aislado de las ciudades genera poca sinergia y complementariedad. En este mismo sentido, los problemas en la movilidad urbana están afectando tanto la calidad de vida de sus habitantes como la competitividad de la ciudad (DNP, 2014).

No informan adecuadamente decisiones de inversión en infraestructura estratégica y, en la mayoría de los casos, las inversiones en infraestructura no responden a las dinámicas de crecimiento de los municipios (MinVivienda, 2015).

Las principales ciudades de Colombia concentran el crecimiento económico del país y uno de los sectores que ha impactado positivamente esta situación es el proceso de urbanización y construcción inmobiliaria (DNP, 2014).

Los municipios tienen diferentes densidades poblacionales, lo cual requiere miradas distintas para ordenar el territorio (DNP, 2014).

Las ciudades enfrentan retos para mejorar su productividad, debido a que el 60% de las empresas y el 39% del empleo se encuentran en sectores de baja productividad y de poca concentración espacial (DNP, 2014).

Además, tienen también debilidades con relación a la articulación de otros instrumentos de planeación, gestión y financiación (FUT, 2014, Minvivienda, 2015).

En síntesis, una baja aplicación de instrumentos como plusvalía, valorización, anuncio de proyecto, etc. Solo el 12% de los municipios capturan valor a través de instrumentos como la participación en plusvalía o la contribución de valorización. El 0,13% de los ingresos corrientes de los municipios corresponden a los recaudos por valorización y el 0,02% a recaudo por participación en plusvalías.

Adicionalmente, el recaudo por estos instrumentos está altamente concentrado. 10 municipios acumulan el 92% del recaudo nacional por plusvalías urbanas, de los cuales se destacan Bogotá, Barranquilla y Cali.

En la mayoría de los municipios no se están utilizando instrumentos complementarios para el desarrollo de la estrategia de gestión, los cuales sirven para contrarrestar efectos de la retención y especulación con el suelo, para financiar los proyectos derivados del Plan que permiten procesos de equidistribución territorial y para promover procesos de gestión asociada entre los agentes que intervienen en el territorio.

Volviendo al origen: ¿Qué es el ordenamiento territorial en Colombia?

Con el panorama expuesto, pareciera importante volver a la definición de ordenamiento territorial, para encontrar, en lo básico, respuestas para contrarrestar los desequilibrios territoriales existentes y la poca aplicación y bajo impacto de las políticas e instrumentos de planificación y gestión territorial.

En principio se debe reconocer que la Ley 388 de 1997, la Ley 9 de 1989, la Ley 154 de 1992 de Planeación del Desarrollo, la Ley 1450 de 2011 (Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT), la Ley 1625 de 2013 (Orgánica de Áreas Metropolitanas) y la Ley 1551 de 2012 de municipios, brindan a las entidades territoriales, en especial a los municipios, la facultad de planificar y gestionar sus respectivos territorios, mediante la formulación de instrumentos de planificación física y administrativa del territorio rural y urbano.

Al respecto en Colombia, el artículo 5 de la Ley 388 de 1997, define el ordenamiento del territorio, como:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones 1) político-administrativas y 2) de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Se puede, entonces, afirmar que el ordenamiento territorial en Colombia tiene dos acepciones. La primera, relativa a ordenar desde la perspectiva físico-geográfica el territorio (con base en los fines ambientales, sociales y económicos del desarrollo); y la segunda, da cuenta de las acciones político-administrativas que se deben llevar a cabo en el territorio, tales como normas, planes y programas. La combinación de estas dos acepciones dará como resultado el modelo de ordenamiento territorial de cada entidad territorial. Es menester mencionar, que tanto lo físico-geográfico como lo político-administrativo, se pueden diagnosticar cuantitativa y cualitativamente.

Con relación a las acciones relativas a la planeación físico-geográfica se debe mencionar que están relacionadas directamente con la definición del modelo de ocupación del territorio. Se entiende que este modelo

fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas².

Adicionalmente, debe señalar la

estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio³.

Con el modelo de ocupación territorial se califica el territorio por sus atributos físicos, vinculando los instrumentos de planificación territorial con los cuales se determinan los aprovechamientos del suelo en función de los objetivos de desarrollo económicos, sociales y ambientales y con relación a las competencias administrativas

² Parágrafo 1 del artículo 12 de la Ley 388 de 1997.

³ Artículo 21 de la Lev 388 de 1997.

territoriales. Así, se definen el uso, intensidad de usos, estándares, ocupación y manejo del suelo. El modelo de ocupación se promueve a través de actuaciones urbanas integrales e intervenciones sectoriales sobre la estructura del territorio municipal.

Las acciones político administrativas se relacionan con la definición del modelo de gestión. A través de este modelo, el Estado cumple su papel de intervenir e incidir directamente en las relaciones privadas de la propiedad de la tierra y en el direccionamiento de los recursos públicos y de la acción administrativa, en procura de lograr trasformaciones necesarias para alcanzar un desarrollo justo y equilibrado de los territorios. Dichas transformaciones a realizar, serán, en todo caso, las definidas en el modelo de ocupación mencionado anteriormente.

A través del modelo de gestión se clasifica el suelo, a partir de 1) intenciones de expandir, compactar, urbanizar, edificar, ruralizar o proteger y 2) definición de tratamientos que permitan evidenciar las características sociales y económicas de los habitantes, la distribución de las actividades y las condiciones ambientales de cada uno de los territorios, con los cuales definir intervenciones diferenciales. Esto se logra a través de 1) la regulación y aplicación de mecanismos que permitan garantizar que las rentas y riquezas que se obtienen del suelo se redistribuyan de manera equitativa, 2) con estas rentas obtenidas proveer las infraestructuras, soportes y suelos que se requieran para el desarrollo productivo y garantizar el acceso equitativo de la tierra y 3) mecanismos que definan derechos y deberes correlativos al uso del suelo, o que permitan intervenciones, cuando sea el caso, para contrarrestar la retención del suelo y la especulación en su valor.

En términos generales, los mecanismos que se hacen parte del modelo de gestión se clasifican en 1) de gestión: relacionados principalmente con aquellos que contrarrestan la retención y especulación del suelo y aquellos que permiten la asociación entre los agentes que intervienen en el territorio; 2) de financiación: que permiten la equiditribución de rentas territoriales.

El diseño y formulación de los mecanismos de gestión y de financiación debe garantizar la materialización del modelo de ocupación del territorio y, bajo el principio de coordinación, deben promover los principios rectores de integralidad, diversidad, sostenibilidad, equidad, descentralización, legitimidad y gestión planificada y prospectiva del territorio. Adicionalmente, se constituyen en herramientas para promover el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, la función pública del urbanismo y el reparto de cargas y beneficios.

Gráfico N.º 2 Relación entre las acciones de planificación física y de acciones político administrativas que comprenden el ordenamiento territorial



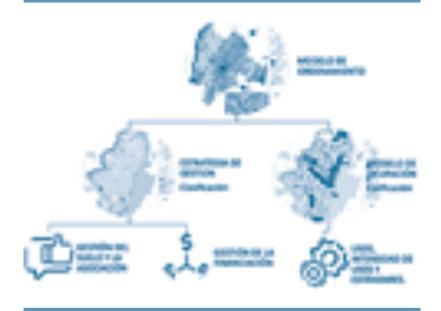
Fuente: Geografía Urbana SAS (2015).

La calificación y la clasificación del suelo, como lo muestra la figura anterior, concretan el modelo de ocupación y la estrategia de gestión.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que parte de los problemas "modernos" y que competen al desarrollo territorial se gestionan y resuelven a nivel supramunicipal como lo son, la gestión del riesgo, la movilidad sostenible y la adaptación al cambio climático. Un modelo de desarrollo territorial sostenible trasciende el ámbito municipal en tanto: 1) compromete los distintos niveles competenciales, 2) evidencia la asimetría en la información, 3) compromete la capacidad institucional, 4) afecta con decisiones explícitas a los propietarios de suelo y 5) involucra a las comunidades como receptores de posibles externalidades negativas y actores activos en la toma de decisiones, entre muchos otros aspectos.

En conclusión, en el siguiente gráfico se muestran los componentes del ordenamiento territorial y la relación entre el modelo de gestión y de ocupación territorial. Asimismo, el ordenamiento del territorio debe resolver distintas cuestiones a nivel intramunicipal y debe dar respuestas a los habitantes y propietarios tales como las siguientes: ¿cómo se genera el uso?, ¿quién puede explotarlo?, ¿cómo se puede usar?, ¿dónde se puede usar?, ¿cuándo se puede usar?, ¿en qué condiciones se puede ejercer el derecho de uso?, ¿qué tanta intensidad del uso puede haber?, ¿cómo se financian los soportes de infraestructuras para ese desarrollo? y ¿quién las debe aportar?, ¿cómo y para qué se pueden asociar los agentes del territorio?

Gráfico N.º 3 Componentes del ordenamiento territorial



Fuente: Geografía Urbana SAS (2015), con coberturas del POT de Bogotá, 2014.

Articulación del ordenamiento territorial con el proceso de desarrollo territorial: Correlación entre fines y medios

Sin embargo, el ordenamiento territorial es un medio y no un fin. Si partimos de que los Gobiernos (en sus distintas escalas) formulan sus políticas públicas basadas en indicadores de desarrollo ambiental, económico y social; de la misma manera que la banca y entidades multilaterales apoyan todos aquellos procesos que tiendan a mejorar estos indicadores, estamos hablando que el fin que se busca en cada

territorio se relaciona con aspectos como recuperar capital natural, mejorar la calidad de vida y contrarrestar los efectos de la segregación socioespacial, o mejorar productividad y competitividad territorial. Por ejemplo, el desarrollo de una ciudad o municipio se soporta en cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible cuyo enfoque está "en erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años". (Naciones Unidas, 2015)

Por lo tanto, la posibilidad de fomentar el desarrollo está en gran medida soportado en la comprensión **geográfica** del territorio donde una correlación especializada entre fines y medios –entendiendo el ordenamiento del territorio y su instrumentación como un mediodebe mejorar la relación efectiva entre planificación y ejecución teniendo en cuenta las constantes contradicciones que encontramos entre los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento municipales, departamentales y nacionales y la aplicación de instrumentos de gestión y financiación. La comprensión espacial –territorial– de los problemas y las soluciones, aumenta la probabilidad de ser asertivo en la toma de decisiones de política pública y de utilizar el ordenamiento territorial como un medio para lograr los fines colectivos, que como ya se ha dicho, son fines de desarrollo.

Entender el ordenamiento territorial como un MEDIO y no como un FIN, construye la posibilidad de posicionar el ordenamiento territorial como un medio efectivo, que tiene además, una labor de rectoría y control de las decisiones tomadas sectorialmente. Medir el ordenamiento territorial con base en indicadores de desarrollo permitirá entender mejor la interacción entre las dinámicas y funcionalidades del territorio, entre ruralidad y urbanidad y cuando el patrón agrario extensivo empieza a funcionar en los dos entornos, es decir, cuando comienza a colindar el entramado urbano y rural debido al crecimiento poblacional y la intervención urbana.

Metodología de Incubadora de Territorios

La Incubadora de Territorios es una metodología de trabajo desarrollada por Geografía Urbana SAS que busca acompañar los procesos de gestión territorial de actores públicos y privados, bajo un enfoque integral y de sostenibilidad, y haciendo uso de métodos y herramientas innovadoras para fortalecer los instrumentos territoriales. Para esto, se hace uso de herramientas, metodologías y técnicas de pensamiento que buscan incidir en la concepción, diseño y ejecución de los diferentes modelos de ordenamiento territorial, para garantizar su integralidad y sostenibilidad.

La imagen a continuación sintetiza los componentes de la Incubadora de Territorios.

Gráfico N.º 4 Diagrama conceptual de la Incubadora de Territorios



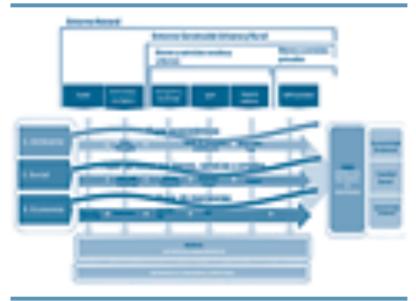
00

Para esto se utiliza como instrumento la construcción de una matriz en la que se correlacionan "fines" (objetivos de desarrollo) definidos y acordados entre los diferentes actores involucrados en sus dimensiones social, ambiental y económica, con los "medios" (estrategias del entorno construido) que se concretan y ejecutan en el territorio.

La matriz, adicionalmente, permite organizar las diferentes capas del territorio y los sectores institucionales encargados que juegan un papel determinante en la planificación, ordenamiento e intervención territorial, y establecer relaciones entre todos los actores, en búsqueda de puntos críticos de tensión y de sinergia.

En el gráfico siguiente se describe la propuesta de matriz de fines y medios.

Gráfico N.º 5 Matriz fines y medios



Fuente: Geografía Urbana SAS (2015).

Como ejercicio metodológico, los fines se definen en las dimensiones ambiental, social y económico, y como se mencionó deberán estar en concordancia con el modelo de desarrollo planteado, por ejemplo, contenidos en las agendas de política pública como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (o por ejemplo, en los planes de desarrollo) analizando cuales de los indicadores son territorializables y encajándolos en las tres estructuras territoriales: suelo, infraestructura pública e infraestructura privada. Un ejemplo se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico N.º 6 Ejemplo de clasificación indicadores de los objetivos de desarrollo sostenible, en dimensiones y decisiones normativas y de inversión



102

Fuente: Geografía Urbana SAS (2015).

Dimensiones

Con relaciones a las dimensiones definidas, se parte de entender que los Sistemas Nacionales Urbanos se fundamentan en una visión económica del desarrollo que se concreta principalmente en detectar y determinar la escala de las aglomeraciones en términos de PIB y la relación entre estos puntos. Las políticas ambientales y sociales, en este contexto, se hacen subsidiarias a la económica como apuesta principal.

En ese sentido, el Gobierno Nacional le apuesta a un modelo de desarrollo que tiene como fines principales: la competitividad económica, la sostenibilidad ambiental, y la equidad social. Igualmente, estos funcionan como elementos de equilibrio utilizando la construcción de infraestructura como medio para lograr estos fines. El desarrollo territorial sostenible es un fin cuyos medios pueden ser regulados, en parte, por las decisiones de ordenamiento territorial.

El desarrollo ambiental, económico y social está fundamentado en la comprensión geográfica del territorio y sus flujos. El ordenamiento territorial es un medio a través del cual se pueden diseñar modelos espaciales y acciones para reconstruir o construir flujos –1) ecosistémicos, 2) de las personas por bienes, servicios y empleos y 3) de las mercancías– para lograr determinados fines. Una correlación especializada entre fines y medios –entendiendo el ordenamiento territorial y su instrumentación como un medio – logra varios objetivos en la línea de ejecución de los mismos.

Decisiones normativas y de inversión

Para consolidar la lógica de reflexión de fines y medios, se deben incluir otros componentes en la utilización del territorio como un medio y sus dimensiones de desarrollo como un fin, estos componentes son: el suelo, la infraestructura y los mecanismos normativos que da garantía legal y oficial a la intervención en el territorio. El suelo, la urbanización (entendida como el suelo y la infraestructura pública requerida para dar

soporte para las actividades urbanas) y las infraestructuras privadas (entendida como el suelo y edificaciones privadas) se constituyen en los elementos físicos a ser gestionados desde lo político-administrativo, con base en la interacción público-privada. En ese sentido, cualquier vehículo de financiación, gestión y asociación debe tener en cuenta estas tres variables, y su relación con el cumplimiento de los fines ambientales, económicos y sociales definidos. A continuación se hace una explicación más amplia al respecto.

Suelo

La posibilidad de planificar y gestionar en los entornos urbanos y rurales pasa por la dificultad de ejecutar la planificación en suelos cuya naturaleza jurídica pueda ser incierta. La situación jurídica del suelo es la variable clave de la gestión.

En términos de gestión territorial el orden de los factores SÍ altera el producto. El suelo es la materia prima que permite el desarrollo de infraestructura pública (rural y urbana) en función de la productividad y como vehículo de la redistribución. De la misma manera que el Estado se preocupa por aprestar el suelo para los usos rurales a través de estándares, como el de consumo de agua, se debe intervenir en lo urbano. Con esto se evita, primero, la informalidad en el desarrollo y con base en lo anterior, se podría controlar la especulación y la retención a través de instrumentos como 1) gestión del suelo y de redistribución 2) gestión de la financiación y 3) gestión de la asociación (ver el Gráfico N.º 7).

Se establece, en consecuencia, que para la implementación de la Incubadora de Territorios, la restricción más importante en función del suelo es calificar y evaluar las distintas unidades de organización geográfica expresados en lotes o cuales quiera y, diagnosticar si la función del modelo urbano y rural está articulado a los fines concertados para el desarrollo y crecimiento territorial.

Infraestructura pública

El entorno físico sufre el impacto de la demanda por un hábitat urbano y rural a través de conectarse a los bienes y servicios. La función del Estado es entonces asegurar el acceso a bienes y servicios públicos (vías, parques y equipamientos, agua etc.) de escala local y la conexión con las escalas zonales subregionales y regionales, para los desarrollos y actividades tanto para las zonas urbanas como rurales. Las escalas locales se pueden resolver a través de la definición de estándares urbanísticos que pueden diferenciarse por características geográficas, ambientales, sociales y económicas. Los estándares urbanísticos se utilizan para regular esa interacción pública entre los distintos niveles competenciales y la relación pública-privada que permite regular la oferta privada de bienes y servicios. Los estándares que se propongan deberán estar en función del modelo territorial. Las interconexiones de los niveles subregionales a nacionales se resuelven vía programas y proyectos. Los estándares son una construcción local y que responde a la forma de vida particular de cada sociedad.

Infraestructura privada

Corresponde a las edificaciones privadas que pueden desarrollarse en el suelo privado en función del modelo de ocupación y de acuerdo con el uso, intensidad de uso y estándar definido para cada sector. Se relaciona con las actividades económicas y sociales y su lógica de distribución en el territorio las cuales debe corresponder, también, a los fines de desarrollo establecidos.

Mecanismos normativos que otorgan garantía legal y oficial a la intervención en el territorio

El acceso de la población al suelo y a las infraestructuras (tanto públicas como privadas) es vital para generar procesos de cohesión social y

de equidad urbana, así como garantizar el derecho a la ciudad. Esto se puede lograr a través de la existencia de plantas de depuración de agua, hospitales, colegios, redes viales y parques, además, al desarrollo de Asociaciones Público-Privadas (APP) que permitan promover la competitividad laboral y académica, o a través de mecanismos que garanticen el derecho a la propiedad y se promueva la función social y ecológica, entre otras cosas, con los cuales lograr un adecuado desarrollo y equilibrio del territorio.

El siguiente gráfico muestra los mecanismos de gestión y de financiación que existen en la normatividad vigente y que sirven para lograr materializar el modelo de gestión mencionado anteriormente, a través de intervenciones sobre el suelo y las infraestructuras. La implementación de estos instrumentos, concretan el modelo de ocupación y permiten que tanto el entorno construido y el entorno natural repercutan en una adecuada planificación del desarrollo y el equilibrio territorial, logrando una ciudad que garantice las necesidades de la población y así el derecho a ciudad.

Gráfico N.º 7 Clasificación de los mecanismos de gestión y financiación



Fuente: Geografía Urbana SAS (2015), con base en la normatividad vigente.

Como lo muestra el gráfico anterior, existe una batería suficiente de mecanismos que se pueden implementar para evitar la especulación y la retención del suelo, promover la equidistribución del ingreso, cuidar la capacidad de carga de los territorios estableciendo normas de uso y de intensidad de uso y de evitar la socialización de costos y para establecer modelos de asociación. Todos estos, permiten materializar

el modelo de ocupación propuesto y ayudar al cumplimiento de fines de desarrollo definidos en los territorios. A pesar de esto, y como se evidenció anteriormente, la batería de instrumentos de ordenamiento territorial al nivel municipal esta subutilizada o no utilizada en lo absoluto. Parte importante de la ineficacia de los instrumentos de planificación es el desconocimiento de su naturaleza y categorías, lo cual debería ser posible de resolver a través de la aplicación de la metodología propuesta.

Aplicación de la metodología de Incubadora de Territorios en un escenario de formulación de planes de ordenamiento territorial de segunda generación

El desarrollo metodológico de la Incubadora de Territorios parte de reconocer la complejidad entre los procesos del entorno construido y su relación con las dinámicas socioeconómicas y ambientales en ámbitos rurales y urbanos, e identifica como núcleo el desarrollo de una infraestructura pública de calidad que albergue y conecte los espacios privados y que se desarrolle con un máximo de respeto por el territorio natural que lo alberga.

Para esto, se tienen las siguientes premisas, que deben verse reflejadas en las matrices de fines y medios que se elaboren:

El territorio es un entorno cambiante y complejo, cuyas representaciones o abstracciones siempre resultarán incompletas o sesgadas.

La modelación y proceso de diseño participativo de un territorio es un proceso necesariamente polifónico, que no debería responder a instrucciones o directrices unilaterales o voces autoritarias. En este proceso confluyen actores, cuyos diversos intereses deberían articularse en busca de un bien común y a la luz de un trabajo colectivo.

El proceso debe contemplar variables complejas, contextos cambiantes y procesos llenos de contingencias, por lo cual debe suponer que no tendrá un comienzo y un fin claramente definidos, que deberá reexaminar sus premisas constantemente y planear sobre escenarios.

Quien haga la labor de facilitación y de articulación debe tomar decisiones con base en observaciones y análisis rigurosos y sustentarlos ante las partes con miras a garantizar su neutralidad. Además, deberá nutrirse de un abanico de herramientas conceptuales y metodológicas amplias, multidisciplinarias, holísticas y que respondan a las particularidades de cada contexto.

La metodología de la Incubadora de Territorios se desarrolla en tres fases y combina una lectura de los procesos territoriales en el ámbito de estudio y los procesos institucionales que inciden en ellos. De esta manera, la metodología garantiza una lectura dinámica del territorio y las actuaciones sobre él:

- Pre-incubación: Orientado a preparar los componentes técnicos y administrativos. Incluye actividades de: i) recolección y procesamiento de información territorial e institucional y; ii) comprensión general del contexto de estudio.
- Incubación: Orientado a los procesos de análisis y síntesis física y político-administrativa para el desarrollo de las propuestas. Incluye actividades de: i) diagnóstico territorial e institucional para la definición y priorización de problemáticas; ii) definición de una visión estratégica; iii) construcción de la matriz de fines y medios; iv) proceso de planificación territorial y político-administrativo y; v) diseño de propuesta de políticas y estrategias de intervención (normas, programas y proyectos). Esta fase está apoyada en el uso de metodologías y herramientas de síntesis espacial y estadístico que buscan dinamizar y fortalecer los instrumentos y mecanismos de planificación, gestión, asociación y financiación contenidos en el marco legal y de planificación.
- Post-incubación: Incluye actividades de: i) seguimiento y evaluación sugeridas para el acompañamiento y seguimiento a las intervenciones propuestas en la fase de Incubación.

Gráfico N.º 8 Fases en las que se desarrolla la metodología de Incubadora de Territorios



Fuente: Geografía Urbana SAS (2015).

La aplicación de esta metodología en la formulación de los planes de ordenamiento territorial se describe a continuación:

En la fase diagnóstica, la matriz de fines y medios, descrita en los numerales anteriores, se fundamenta, en principio, en utilizar los fines contenidos en los planes de desarrollo, o en las agendas públicas de desarrollo. Con base en análisis cualitativos y cuantitativos y la participación ciudadana, se definen los modelos de ocupación y estrategias de gestión que consoliden los modelos de ordenamiento. Muy importante, en el contexto colombiano se debe dejar claro que en esta etapa es clave lograr una articulación efectiva de los objetivos de desarrollo (Planes de Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional) con los de ordenamiento.

En la fase de formulación y prospectiva del modelo territorial se deberá establecer la interacción entre las decisiones normativas y de inversión (programas y proyectos) relacionadas con el 1) suelo, 2) la infraestructuras pública y las edificaciones privadas, en cada una de las dimensiones 1) ambientales, 2) sociales y 3) económicas, lo cual debería dar como resultado un cambio sustancial en un indicador de desarrollo y crecimiento territorial. Lo que se traduce en una lógica de entender el territorio como medio y el desarrollo como fin. Adicionalmente, se definirán acciones concretas para ejecutar un modelo de ordenamiento (articulando en modelo de ocupación y de gestión) con base en las capacidades reales de las entidades territoriales que definan modelos de gobernanza viables. La gobernanza efectiva parte de la capacidad real de hacer rectoría por parte de los formuladores y de aquellos que deben hacer el seguimiento y evaluación. Tanto sector público, como sector privado y comunidades. Al formular los planes se puede dejar establecida la interrelación entre los objetivos de desarrollo con los de ordenamiento para que se pueda medir el efecto de las decisiones de los segundos sobre los primeros y de esta manera asegurar que se integren el plan de inversiones de los planes de desarrollo los proyectos de los planes de ordenamiento para consolidar los programas de ejecución.

En consecuencia, en la fase de seguimiento y monitoreo se realizará en función de los fines-metas como sumatoria de acciones que se realizan como medios en cada una de las estructuras territoriales.

Es importante mencionar que los programas de ejecución solo toman forma si son incluidos en los planes de inversiones del Plan de Desarrollo. Es por eso que se debe hacer énfasis especial en los sistemas de medición, seguimiento y evaluación los cuales deben sustentarse en un sistema de fines y medios que dan cuenta del efecto de las decisiones territoriales sobre los objetivos de desarrollo.

El Plan de Desarrollo es el instrumento que permite "concretar" los proyectos de inversión pública a través de una habilitación de gasto público que finalmente se incorpore en los presupuestos anuales (Art. 346 C.P.). Las menciones que haga un POT a inversión pública, mientras no se incluyan en los planes plurianuales de inversión, son simplemente

la enunciación de proyectos que carecen de poder vinculante para la administración pública.

El proceso de planificación integral orientado mediante la metodología explicada anteriormente, se sustenta especialmente en el adecuado y asertivo diseño del modelo de ocupación, de gestión, de programas, proyectos y normas de desarrollo territorial. Para lo cual se debe buscar traducir la matriz de fines y medios en acciones concretas en el territorio que permitan alcanzar los fines definidos por cada municipio (articulado con sus niveles supramunicipales). La definición de soluciones territoriales y político-administrativa adecuadas se deben sustentar en el profundo conocimiento del marco legal y de planificación que permita el uso correcto, interacción y combinación de instrumentos y mecanismos de gestión, planificación, financiación y asociación. En este sentido, se podrán superar las debilidades y falencias de los planes de ordenamiento territorial evidenciados al principio de este documento.

En consecuencia, el ordenamiento territorial debe continuar avanzando en comprender, planear y gestionar los entornos urbanos, tanto de origen formal como de origen informal y los rurales con todas sus complejidades, este cambio en el enfoque en la instrumentación puede transformar definitivamente la efectividad del ordenamiento territorial y la planificación. Los planes no pueden seguir siendo documentos de buenas intenciones, "modelos de ciudad", deben contener directrices de gestión e implementación de instrumentos; la gestión parte de la geografía, en su sentido más amplio, es la manera particular de una sociedad (con identidad y cultura particulares) de hacer las cosas, en un contexto geográfico determinado. Podemos así, encaminarnos a una segunda generación en el ordenamiento territorial en Colombia.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo BID (2015). Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES). Disponible en: http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/dando-respuesta-a-los-desafios-de-desarrollo-urbano-de-las-ciudades-emergentes,6690.html
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2015). Boletín Técnico. Cuentas anuales Departamentales
 Colombia Producto Interno Bruto (PIB) 2014 preliminar. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/Bol_dptal_2014pre.pdf
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2016). Programa POD/POT Modernos. Política Nacional de Espacio Público. Documento CONPES 3870. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3870.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2015a). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Bogotá D.C. Colombia. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacionalde-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo. aspx
- Departamento Nacional de Planeación (2015b). Misión para la Transformación del Campo Colombiano. Informe detallado. Bogotá Colombia. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/0%20Informe%20 detallado_Prologo%20%20%28R%29.pdf
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2014). Misión Sistema De Ciudades Una Política Nacional Para El Sistema De Ciudades Colombiano Con Visión A Largo Plazo. Bogotá D.C.

- Colombia. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades.aspx
- Departamento Nacional de Planeación (2012, enero). Política Nacional de Espacio Público. Documento CONPES 3718. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov. co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3718.pdf
- FUT (Formulario Único Territorial) (2014). http://www.chip.gov. co/schip_rt/index.jsf
- Geografía Urbana SAS (2015). Incubadora de Territorios. Bogotá D.C. Colombia.
- IDEAM (2015). Estudio Nacional del Agua 2014. Bogotá, D. C., 2015.
- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. (2015). Balance general de los POT de primera generación. Ponencia central. Comité Especial Interinstitucional. Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). Junio 2015. Bogotá Colombia.
- ONU (2015). Objetivos de desarrollo sostenible. Disponible en: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Normas citadas

- Constitución Política de Colombia, 1991
- Ley 388 de 1997
- Ley 9 de 1989
- Ley 154 de 1992
- Ley 1450 de 2011
- Ley 1625 de 2013
- Ley 1551 de 2012



Anaclaudia Rossbach Las ciudades latinoamericanas ante la Nueva Agenda Urbana Créditos: FLACSO-Ecuador

El proceso de urbanización en América Latina y el Caribe (ALC), que en su mayor parte tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XX y en muchos países ocurrió bajo regímenes dictatoriales, se caracterizó en gran parte por la ausencia de políticas nacionales que abordaran los grandes desafíos urbanos planteados por la migración rural hacia zonas urbanas entre las décadas de 1960 y 1980. Dicha falla en las políticas resultó en una gran exclusión social y expansión masiva de los asentamientos informales, generando una movilización en las regiones urbanas en algunas ciudades y países en favor del derecho a la ciudad a través de movimientos sociales, actores importantes en el restablecimiento de la democracia y la introducción de reformas en toda la región.

El costo social, político y económico para superar tantos decenios de mala gestión y represión ha recaído, paradójicamente, sobre los Gobiernos democráticos surgidos en las últimas décadas del siglo XX. La magnitud del reto ha llevado a una serie de políticas públicas, con respuestas innovadoras y más progresistas, tanto en el ámbito

nacional como municipal. Las lecciones obtenidas como resultado de las respuestas negativas e ineficientes a la urbanización, así como también, de las reformas e innovaciones subsiguientes, representan un valioso aprendizaje para Asia y África.

Actualmente, con más del 80 por ciento de su población viviendo en ciudades, América Latina y el Caribe (ALC) es la región más urbanizada del planeta¹. La mitad de la población urbana vive actualmente en ciudades con menos de 500.000 habitantes (más de 200 millones de personas) y el 14 por ciento en megalópolis (aproximadamente 65 millones)². Para el 2050, el 90 por ciento de la población de América Latina vivirá en pueblos y ciudades, Brasil y los demás países que integran el llamado Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) pueden alcanzar el 90% de urbanización hasta el año 2020³.

Desde 1970, la región de América Latina y el Caribe ha triplicado su PIB per cápita y aproximadamente dos tercios del PIB de la región se generan en áreas urbanas⁴. Con la consolidación de la democracia, los Estados han asumido paulatinamente más responsabilidades en lo referente al bienestar social; paralelamente, muchas ciudades del continente han surgido como polos de crecimiento dinámico.

ALC no solamente está en el camino de convertirse en uno de los principales destinos para inversión, sino que también será posiblemente una fuente esencial de capital para las empresas globales. Para el año 2025, 315 millones de personas estarán viviendo

¹ ONU-Habitat (2012). The State of Latin American and Caribbean Cities 2012 - Towards a new urban transition

² En Bogotá (Colombia) y Lima (Perú) se prevé un crecimiento que supera los 10 millones para el año 2030, sumándose así al grupo de cuatro megalópolis actuales en la región: Buenos Aires (Argentina), Ciudad de México (México), Río de Janeiro y San Pablo (ambas en Brasil).

³ Comparativamente, la Unión Europea está urbanizada en un 74%, Asia Oriental y la región del Pacífico en un 50%, mientras que solamente un tercio del África está urbanizado. Consultar, The Guardian - World News "Latin America struggles to cope with city growth", 11 de septiembre, 2012.

⁴ ONU-Habitat (2012). The State of Latin American and Caribbean Cities 2012 - Towards a new urban transition.

en las grandes ciudades latinoamericanas, donde se estima que el PIB per cápita llegue a ser de 23 mil dólares, uno de los 50 más altos del mundo; en ese momento, el PIB de América Latina habrá alcanzado aproximadamente 15,14 billones de dólares, transformando así a la región en uno de los mercados globales más importantes⁵. O sea, la región gana importancia no solamente como destino de inversiones, sino también como fuente de capital para empresas en la esfera global⁶.

La gestión fiscal, monetaria y cambiaria en pro del crecimiento económico ha tenido algunos resultados positivos y ha permitido generar mayor margen fiscal⁷. La región de ALC ha demostrado ser más resiliente y tener mayor capacidad de respuesta que en otros momentos adversos de décadas pasadas. Además de programas sociales específicos y transferencias dedicadas a mitigar el impacto sobre los sectores más vulnerables, también han surgido importantes programas de inversión en infraestructura, vivienda, apoyo a las pequeñas y medianas empresas y otros, con el objetivo de contrarrestar los efectos negativos que tiene la crisis sobre la actividad económica y el empleo.

Resulta interesante también que la tasa de urbanización en la región se haya reducido de forma gradual en las últimas seis décadas⁸. El flujo de éxodo migratorio del campo a la ciudad prácticamente se ha extinguido en la mayoría de los países. Se estima que, de la misma forma que ha ocurrido con el promedio global, el crecimiento anual en la región será del 1,15 por ciento. Dado que la desaceleración probablemente

⁵ Stewart, E. Mega Trends in Latin America: Big Things Ahead for the Region's Growth, En: Pulso Social, 31de mayo, 2013.

⁶ Arsht, A. (2014) Urbanization in Latin America, The Atlantic Council.

⁷ ONU ECLAC/CEPAL (2013). Reporte: Sustainable Development In Latin America And The Caribbean: Follow-Up To The United Nations Development Agenda. Beyond 2015 and Rio+20.

⁸ Naciones Unidas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2014) World Urbanization Prospects - The 2014 Revision.

continuará como tendencia, se calcula que la población de la región crecerá menos del uno por ciento hasta el año 2030⁹.

América Latina y el Caribe es actualmente una región urbanizada, de ingreso medio y gran desigualdad, donde la mayoría de sus 42 países y territorios encajan en dicha categoría. Las estimaciones sitúan al 33 por ciento de la región en el rango de pobres y al 13 por ciento en el rango de indigentes¹⁰, ello se debió principalmente a las tasas relativamente altas de crecimiento y a la creación de puestos de trabajo, con mayor participación femenina en el mercado laboral, ya que las mujeres representaron más de la mitad del incremento de empleo¹¹. De todos modos, la pobreza aún es muy elevada: uno de cada tres habitantes de América Latina es pobre y uno de cada ocho vive en situación de extrema pobreza, o sea, 165 millones de personas viven en la pobreza y 69 millones en extrema pobreza¹².

En finales de la primera década de los 2000 la región presentaba los indicadores más favorables de los últimos 20 años de participación en el empleo, el aumento de empleo también acarreó cierta mejora de calidad, con una reducción lenta pero gradual de la desigualdad.

La distribución geográfica global de la desigualdad de ingresos muestra una imagen con grandes contrastes. De acuerdo con la base de datos estandarizados SOLT sobre desigualdad de ingresos en el mundo y que contabiliza las cifras por país, América Latina y el Caribe aparece como la región con mayor desigualdad (0,483), seguida de cerca por el África subsahariana (0,442). Los países de altos ingresos, agrupados en diversas subregiones, aparecen como los países más igualitarios

⁹ Con excepción de El Salvador, donde se espera mayor crecimiento hasta el 2025. Consultar: ONU-Habitat (2012) The State of Latin American and Caribbean Cities 2012 - Towards a new urban transition.

¹⁰ ONU-Habitat (2012). The State of Latin American and Caribbean Cities 2012 - Towards a new urban transition.

¹¹ ONU ECLAC/CEPAL (2013). Reporte: Sustainable Development In Latin America And The Caribbean: Follow-Up To The United Nations Development Agenda. Beyond 2015 and Rio+20.

¹² ONU ECLAC/CEPAL (2014). Reporte: Social Panorama of Latin America.

(0,309), seguidos por Europa Oriental y Asia Central (0,354). Asia se encuentra en el centro de estos dos extremos (0,404), atravesada por la línea que ONU-Hábitat describe como "Alerta Internacional". Pese a que la desigualdad ha disminuido en las dos últimas décadas, especialmente desde el año 2000, América Latina y el Caribe continúa siendo la región con mayor desigualdad en el mundo. Los países latinoamericanos forman un conjunto que cuyos coeficientes de Gini entre 0,4 y 0,6, y un PIB per cápita (PPA) que oscila entre 3.000 y 15.000 dólares¹³.

El crimen y la violencia están entre las principales preocupaciones de los ciudadanos, y se trata de un tema clave que debe ser abordado por los Gobiernos y las agencias de desarrollo en la región. La tasa de homicidios de la región, con 25 muertes por cada 100.000 personas, es la más alta del mundo y triplica el promedio global. La delincuencia común está ampliamente difundida y atormenta a la región, teniendo entre sus víctimas a más del 10 por ciento de la población y al 30 por ciento de las empresas; también hay gran incidencia de violencia doméstica, con efectos intergeneracionales¹⁴.

En muchas ciudades, como por ejemplo Lima, Bogotá y Río de Janeiro, se han puesto en marcha iniciativas que abarcan observatorios, centros de investigación y políticas específicas, así como acciones programáticas, ya sea por parte del Gobierno local y nacional, como por la sociedad civil y las universidades. Algunas de estas iniciativas han logrado mejoras concretas¹⁵ pero la seguridad ciudadana es un problema aún grande y afecta la vida de las personas, con impacto especialmente en el caso de las mujeres. Ello aumenta aún más la división urbana y obstaculiza la promoción de la equidad en las ciudades.

¹³ ONU-Habitat, CAF, AVINA (2014). Reporte: construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina.

¹⁴ BID (2013). Ideas for Development in the Americas (IDEA): Volumen 30: enero-abril, 2013: The Costs of Crime and Violence – disponible en: http://publications.iadb.org/handle/11319/4249#sthash.Tczk1oHQ.dpuf.

¹⁵ BID (2014). Ideas for Development in the Americas (IDEA): Volumen 30: enero-abril, 2013: The Costs of Crime and Violence – disponible en: http://publications.iadb.org/handle/11319/4249#sthash.Tczk1oHQ.dpuf. 2Qué observan los que observan el delito?

El relativo avance en lo que se refiere al acceso al agua, saneamiento y demás servicios, así como también el desafío de gobernanza metropolitana, han aumentado el atractivo de las ciudades secundarias y han permitido el surgimiento de sistemas urbanos más equilibrados en estos países. Sin embargo, (i) grandes grupos de población urbana y rural aún tienen poco acceso a los servicios esenciales y acceso desigual a la ciudad; y (ii) el desafío de coordinar y apalancar sistemas colaborativos dentro de las grandes áreas metropolitanas, especialmente en el caso de las megalópolis y las pequeñas y medianas municipalidades del entorno, aún permanece como una gran brecha que debe ser abordada.

Análisis de tendencias urbanas y perspectivas en América Latina

Vivienda y asentamientos informales: Históricamente, los países del continente habían menoscabado la importancia de mantener un nivel adecuado de viviendas para enfrentar la creciente demanda demográfica y migratoria, especialmente en los grandes centros urbanos donde se concentran las oportunidades económicas y laborales. La falta de viviendas compatibles con el poder adquisitivo de la población marcó el contexto en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, en el continente.

Se generaron así, varios cuellos de botella que no permitieron que la región tuviera un proceso de urbanización sostenible y equitativo, y los resultados concretos fueron: distorsión del mercado inmobiliario, falta de suministro de servicios, expansión de asentamientos informales con situación social precaria, altas tasas de pobreza, crimen y violencia.

En los últimos 20 años, una amplia variedad de políticas urbanas y de vivienda ha aportado un gran avance a la región, especialmente en algunos países donde dichas políticas son más progresistas y dirigidas a los más pobres: (i) el porcentaje de personas que viven en

asentamientos precarios ha pasado del 33,7 por ciento al 23,5 por ciento en el periodo entre 1990 y 2010¹6; (ii) ha aumentado la oferta de viviendas nuevas en algunos países, como por ejemplo México, Brasil, Chile y Colombia, pese a que aún no presenta la escala y el alcance adecuados para abordar el déficit y la demanda total de vivienda en la región y enfrenta muchos retos en lo que se refiere a localización, acceso a servicios, empleo y vida integral en la ciudad; (iii) el modelo prevalente en la región, basado en subsidios y financiamientos para adquisición de la vivienda, ha agregado un aspecto económico, en el cual la vivienda se percibe como un activo importante para las familias en términos de riqueza e impacto social¹7 (iv) la seguridad de tenencia ha avanzado, pero a un ritmo muy lento.

Servicios urbanos: (i) en la región de ALC, el 92% de la población tiene acceso a agua potable canalizada, y en las áreas urbanas dicha cifra asciende al 97,5%, lo cual representa un logro importante que alcanza plenamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (91%); (ii) la infraestructura de saneamiento avanza de forma lenta aún, debido a la fuerte presencia de asentamientos informales en la región, con una cobertura del 84% en 2010, cifra que está por debajo de los ODM (91%); (iii) residuos sólidos y transporte: pese a algunos avances en estas áreas, mejorar el alcance, la asequibilidad, seguridad y calidad del transporte público y la eficacia en la gestión de residuos sólidos continúa siendo un gran reto, principalmente debido a la ausencia de buenos sistemas de gobernanza metropolitana¹⁸.

Megalópolis, áreas metropolitanas y sistemas de ciudades secundarias: Algunas ciudades han alcanzado un nivel de expansión y aglomeración urbana que desafía los sistemas y las estructuras

¹⁷ BID (2012). Room for Development – Housing Markets in Latin America anda Caribbean.

¹⁸ Op. Cit., ONU-Habitat (2012).

de gobernanza existentes, y es peor aún, cuando dichos sistemas y estructuras están ausentes. En muchos países, el rol de las autoridades locales, estatales o nacionales no está claro, con brechas y áreas de superposición, lo cual es motivo de gran preocupación para algunos países. También se ha observado en la región un movimiento de expansión de ciudades secundarias o intermedias, cuya importancia económica apalanca inversiones y atrae flujo migratorio. Estas ciudades deben ser capaces de ofrecer respuestas adecuadas en términos de servicios, infraestructura y vivienda que eviten la propagación de pobreza urbana, lo cual llevaría a un proceso similar al que afectó las megalópolis en términos de informalidad y problemas sociales y estructurales, derivados de los modelos de planeamiento confusos y excluyentes del pasado.

Desafíos de sostenibilidad: Actualmente la región de América Latina presenta los niveles más bajos de ocupación territorial y, al mismo tiempo, los niveles más altos de urbanización del planeta, lo cual implica una contradicción. Ello acarrea retos para: (i) atender la creciente demanda de agua y energía; (ii) mantener índices aceptables de contaminación del aire; y (iii) proteger los ecosistemas en el ambiente urbano y sus cercanías¹⁹. Un ejemplo es la ciudad de San Paulo en Brasil que ha sufrido una intensa sequía y actualmente enfrenta importantes desafíos de gestión del agua. Los efectos del cambio climático pueden impactar de forma significativa los grandes conglomerados urbanos, especialmente las áreas más vulnerables de asentamientos. Todo ello representa una gran contradicción en un continente que cumplió los ODM en lo relativo al suministro de agua.

Institucionalización de políticas urbanas y programas: En la región de ALC, tanto en el ámbito municipal, estatal y nacional, se observa la existencia de varias leyes, reglamentos, planes maestros, programas de inversión, acuerdos y políticas institucionales que

promueven la institucionalización gradual de una agenda urbana inclusiva entre el Gobierno, las universidades, la sociedad civil y agentes del sector privado.

Como ejemplos de lo anterior se incluyen: El Estatuto de las Ciudades en Brasil, la creación de ministerios para las ciudades en Brasil y Colombia, las políticas urbanas nacionales y la perspectiva de sistemas de ciudades en Colombia, los nuevos marcos de política urbana en Chile, la aprobación de la Ley Orgánica de Ocupación Territorial, Uso y Gestión del Suelo –LOOTUS— en Ecuador, la revisión de las políticas de vivienda e introducción jurídica del derecho a la ciudad en México, la reglamentación de asentamientos, legislación y programas sobre titularidad inmobiliaria en Perú, Bolivia y Brasil, y programas de mejora de favelas o tugurios en diversos países. Algunas ciudades y países también han organizado consejos asesores sobre políticas, como ocurrió en Brasil y Chile, que ofrecen una plataforma social para la sostenibilidad y continuación de dichas políticas.

El rol del gobierno local: Los procesos de descentralización evolucionan de forma gradual en muchos países, en el sentido que ganan más poder en sus atribuciones o competencias. En algunos países eso ocurre inclusive en el ámbito fiscal; de todos modos, los niveles de empoderamiento financiero de las ciudades aún permanecen por debajo de los estándares recomendados por la OCDE. Desde los años ochenta, el sufragio directo y universal para el cargo de alcalde está implantado en casi todas las ciudades y se considera el aspecto de descentralización más consolidado en la región en comparación a otras regiones del mundo. En cuanto a la equidad de género en los procesos decisivos (importantes) o de decisión, hubo un leve aumento de participación femenina en los gobiernos locales, pero aún se restringe al 22% de los legisladores y al 10% de los alcaldes²⁰.

Abordajes de planeamiento participativo en las ciudades: Paralelamente al proceso de descentralización, han surgido diversas formas de control social en la región, que incluyen desde presupuestos participativos hasta diferentes mecanismos de participación ciudadana, amparados por leyes locales, regionales y nacionales en muchos países de América Latina. Una amplia gama de actores de la sociedad civil, que van desde movimientos populares y movimientos sociales hasta organizaciones no gubernamentales, universidades, el sector privado y también representantes del gobierno local, forman la base de movilización. Esto se da a través de canales ya institucionalizados, una mayor participación como actores políticos, o inclusive, mediante acuerdos contractuales específicos en alianza con el sector público.

Ejemplo concreto de lo anterior sería la institucionalización de un "plan de metas' como herramienta de planificación y monitoreo y evaluación (M&E) en algunas ciudades argentinas, como Córdoba, Maipú y Mendoza, o el caso de San Paulo, en Brasil, donde este plan debe incluso ser aprobado por los órganos legislativos locales. El presupuesto participativo, los consejos de políticas sobre vivienda, desarrollo urbano y servicios también constituyen ejemplos de este tipo de herramienta. Hasta el año 2004 ya se habían implementado presupuestos participativos en 177 ciudades, en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú²¹.

En Brasil se promulgó en 2001 la Ley de Estatuto de la Ciudad, y finalmente en 2006, se creó el Consejo Nacional de las Ciudades integrado por representantes de la sociedad civil, sector privado, universidades, organizaciones profesionales y Gobierno local y federal. Sus atribuciones incluyen proponer y aprobar reformas en las políticas sobre vivienda y desarrollo urbano. De forma complementaria, una ley federal de 2005 establece un sistema de consejos en los tres ámbitos de gobierno, o sea, municipal, estatal y federal.

Además de los mecanismos participativos ya institucionalizados, la región cuenta con fuertes movimientos sociales que luchan por el derecho a la ciudad y el acceso a vivienda adecuada. Existen también organizaciones de la sociedad civil, como, por ejemplo, la organización "¿Cómo Vamos?" en Lima, Bogotá, Río de Janeiro, Quito, São Paulo y otras ciudades, que se han atribuido la función de monitorear los indicadores de la ciudad y abogar por su sostenibilidad. Con un abordaje similar, la "Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles" del Banco Interamericano de Desarrollo también apoya la participación de la sociedad en el proceso de planificación urbana, mediante un enfoque más estratégico y holístico de las ciudades.

Equidad de género: En algunas ciudades y países de la región se han alcanzado grandes logros en lo concerniente a la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y la mejora de los indicadores sociales, con abordajes innovadores que enfocan la equidad de género a través de políticas urbanas y de vivienda. De todos modos, las mujeres aún enfrentan grandes retos en las ciudades latinoamericanas en lo que se refiere a aprovechar de forma equitativa las oportunidades ofrecidas por las ciudades y encarar serios y crecientes problemas de seguridad en muchos países, que afectan la eficacia del transporte público y el acceso a los servicios urbanos e imponen enormes riesgos de seguridad en las áreas más vulnerables, como por ejemplo, los asentamientos informales.

Vida urbana y violencia: Los entornos de violencia afectan principalmente las áreas vulnerables, como en el caso de las favelas de Río de Janeiro. Políticas y programas sociales y de seguridad recientemente establecidos han tenido impacto relevante en lugares como Medellín y Río de Janeiro. A medida que se difundían los modelos a gran escala de viviendas para personas de bajos ingresos, la violencia también surgió como tendencia, con la correspondiente necesidad de contar con una nueva forma de pensar y abordar las políticas. Esto se verifica en el caso de los programas de subsidio para la vivienda en Brasil, donde proyectos de vivienda social lanzados recientemente han

sido ocupados por organizaciones criminales, repitiendo patrones del pasado en que bandas armadas intervenían y controlaban proyectos de vivienda de interés social.

Patrones demográficos: En América Latina se observan dos grandes tendencias: (i) el envejecimiento de la población, que representa el surgimiento de nuevas demandas para las ciudades y el fin de lo que se ha llamado "ventaja demográfica"; (ii) unidades familiares más pequeñas, que implican mayor necesidad de vivienda en el futuro, lo cual ya se puede observar en Brasil²². El problema actualmente es el acceso a la ciudad de la propia población urbana, y no más de la población rural, las ciudades del presente están integradas por personas que han nacido y han crecido allí.

Nuevas tendencias migratorias: América Latina ha dejado de ser el continente que recibía inmigrantes durante la segunda mitad del siglo XX para transformarse en un polo de emigración, con un total estimado del 5,2% de sus ciudadanos viviendo en el extranjero. Más recientemente, después de la gran migración del campo a las ciudades que tuvo lugar en los últimos 50 años, la región vive una nueva tendencia migratoria entre ciudades, de forma similar a lo que ocurre en otras regiones en desarrollo. En general, esto se debe a factores económicos, sociales y laborales, pese a que las ventajas de localización y externalidades positivas o negativas también pueden influir en dichos flujos²³.

Economía y desarrollo social: De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre el 60 y el 70 por ciento del PIB latinoamericano se genera en las ciudades²⁴, el aumento del PIB per cápita coincide con las crecientes tasas de urbanización en la región²⁵, lo cual indica su alto potencial como motores de crecimiento

²² Plan Nacional de Vivienda de Brasil (2008).

²³ Op. Cit., ONU-Habitat (2012).

²⁴ BID (2011). Sostenibilidad Urbana en América Latina y el Caribe.

²⁵ Op. Cit., ONU-Habitat (2012).

económico. Pese a las enormes brechas en infraestructura, evidenciadas por la gran cantidad de asentamientos precarios o informales, y pese también a su enorme complejidad social y física, las ciudades de América Latina son polos donde se generan oportunidades económicas (ya sea en la economía formal o informal) y desarrollo social.

Algunas ciudades latinoamericanas se han establecido inclusive como protagonistas globales para atraer inversiones. Intervenciones urbanas de amplia escala en el área de infraestructura de favelas o tugurios, mejoría de viviendas y movilidad, como el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) en Brasil y los modelos de transporte público en Colombia, además de promover crecimiento económico y oportunidades de empleo, mejoran la vida de los habitantes urbanos de la región. Una nueva dinámica urbana y el surgimiento de ciudades secundarias ya están ampliando el rango de oportunidades para la población que busca mejores condiciones económicas y/o de mayor calidad de vida.

La "vieja" Nueva Agenda Urbana: ALC y el proceso del Hábitat III

Pese al avance que se ha logrado, es necesario aún mucho más para mejorar la vida de los habitantes de las ciudades latinoamericanas. Para el futuro se debe contar con innovación, escala y coherencia de esfuerzos para superar los retos actuales planteados por las desigualdades y discrepancias económicas, sociales y físicas de la región. Las lecciones ya obtenidas, y las que aún deben ser aprendidas en América Latina, pueden ser de extrema importancia para países en proceso de urbanización en otras regiones del planeta. Por lo tanto, el conocimiento acumulado en la región de ALC debe ser profundizado, interpretado y diseminado, tanto en esta región como en el ámbito global.

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

Si bien el proceso Hábitat III y la adopción de una Nueva Agenda Urbana han tenido un impacto global, ambos han sido fundamentales para la región de ALC. Como región anfitriona de la conferencia principal de Hábitat III, era casi inevitable que el proceso le impactara fuertemente. La ya existente capacidad técnica y un alto nivel de capital político y social, tanto en las organizaciones públicas como en las no gubernamentales, se movilizaron a niveles históricos en el sentido de la inclusión, la justicia social, el derecho a la ciudad y el crecimiento económico inclusivo y sostenible en las ciudades, antes de la conferencia.

La Conferencia Hábitat III ejerció un rol fundamental al reunir a las partes interesadas en redes e iniciativas basadas en la colaboración y alianzas de carácter estratégico. El resultado fue una convocatoria regional y estratégica de fuerzas, con el objetivo de implantar la Nueva Agenda Urbana de forma más eficaz. Dicha experiencia aporta lecciones invaluables para otras regiones que se encuentran en etapas más tempranas del proceso de urbanización, a medida que tratan de poner en práctica la Nueva Agenda Urbana.

Definición de retos claves y la Declaración de Toluca

La región de ALC ha logrado un avance ya reconocido en términos de desarrollo económico y reducción de la pobreza, además de la disminución del número de pobres urbanos como porcentaje de la población total. Sin embargo, algunos países han avanzado de forma muy interesante en el ámbito nacional y municipal, en lo que se refiere al diseño e implementación de leyes y políticas progresistas. Ello ha dado lugar a un ambiente positivo para la inversión pública y privada, que aborde las necesidades de las personas sin acceso a la red formal de servicios e infraestructura de la ciudad y su dinámica económica y social. De todos modos, las cifras absolutas siguen aumentando, con aproximadamente 165 millones de personas que aún viven en condiciones de pobreza, lo cual denota un contexto de gran desigualdad con enormes demandas sociales y una economía altamente informal.

Falta capacidad y conocimiento en ciertas áreas claves para mejorar y ampliar las políticas ya consolidadas, en países con políticas urbanas institucionalizadas en todos los niveles, tanto en el sector público y privado como en la sociedad civil y el Gobierno local y nacional. La vivienda sostenible como área clave de las políticas y del interés por parte de algunos miembros de la región, específicamente reconociendo sus dimensiones sociales, espaciales/territoriales, económicas y ambientales, así como también, su rol primordial para promover urbanización sostenible, ciudades resilientes, respuesta a riesgos y desastres, ciudades inclusivas y equitativas del punto de vista de género y crecimiento económico. Pese a que ya se ha acumulado gran cantidad de conocimiento en la región, aún queda un largo camino por recorrer para que las ciudades latinoamericanas logren alcanzar niveles satisfactorios de sostenibilidad y equidad. Es imprescindible contar con más conocimiento y una nueva forma de pensar para alcanzar aún más innovación y mejoras.

Existen también entornos urbanos complejos con megalópolis, áreas metropolitanas, altas tasas de informalidad (económica y de uso del suelo), nuevos patrones migratorios y demográficos, mercados inmobiliarios fuertes e influyentes, pobreza, retos de infraestructura y gobernanza, ciudades secundarias emergentes, sociedad civil activa,

desigualdades, voluntad política incierta para abordar con firmeza la agenda urbana, descentralización de atribuciones con recursos financieros limitados, limitaciones fiscales, inequidad de género, entornos violentos, exposición a riesgos y desastres naturales y crisis económica.

El proceso de diseño de la **Declaración de Toluca** fue caracterizado por un aporte expresivo y voluntario de los "policy unit experts" de las unidades de política de Hábitat III, que acogieron representantes de organizaciones de diversas naturalezas, como la academia, sociedad civil y Gobiernos, a partir del soporte y articulación de FLACSO y agencias internacionales de desarrollo presentes en Latinoamérica, como la GIZ, el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, el Banco Latinoamericano de Desarrollo - CAF, la CEPAL y Cities Alliance.

La declaración, representativa de América Latina y Caribe y firmada por Gobiernos nacionales presentes, propone un nuevo paradigma de urbanización, estructurado por marcos de política nacionales, y que promueva accesibilidad, vivienda adecuada, equidad, movilidad, e identidad cultural. Reconoce la relevancia del desarrollo urbano y territorial para mejorar el bienestar de toda población, que debe ejercer en plenitud todos los derechos y libertades, con acceso a oportunidades y participación política a partir de: una fuerte perspectiva de género; la promoción de la función social del suelo con el reparto justo de cargas y beneficios de la urbanización; el reconocimiento del sector informal como fundamental para superar la segregación en las ciudades latinoamericanas; y finalmente, la materialización del derecho a ciudad para enfrentar los desafíos de cambio climático y repunte de crecimiento económico.

Como elementos clave para la instrumentación de la Nueva Agenda Urbana establece, entre otros, que (i) el desarrollo urbano sea un compromiso social y político, de responsabilidad de los Gobiernos pero en corresponsabilidad con la sociedad civil a partir de (ii) modelos innovadores de gobernanza multinivel sostenible y con participación

social efectiva, basada en (iii) una nueva cultura de producción de los bienes, servicios y amenidades urbanos, donde los actores clave (Gobiernos y no-gubernamentales) juegan un rol determinante y con (iv) foco en la población con deficiencias de infraestructura y servicios urbanos²⁶.

El consenso de los Gobiernos nacionales no fue difícil de conseguir en Toluca, ya que habían pasado por un proceso de debate importante, previo a Hábitat III, sobre los desafíos de la región y la construcción de un compromiso para una agenda común. Este proceso, llevado a cabo por MINURVI²⁷ en 2016 generó un documento importante y fundamento para la Declaración de Toluca y la propia Nueva Agenda Urbana.

El documento que presenta los **compromisos de MINURVI** resalta la urgencia de evitar el crecimiento de la deuda social, avanzando en la equidad y en el acceso universal a vivienda a partir de una perspectiva holística e integrada del hábitat, con la integración efectiva de las zonas marginalizadas y de alta vulnerabilidad, a partir del fortalecimiento del capital social de las comunidades y su efectiva participación en modelos de gobernanza democrática, mirando la urbanización como un factor clave del desarrollo sostenible. O sea, las ciudades como centros de oportunidad y crecimiento, clave para enfrentar el cambio climático, pero también, en donde se presentan desigualdades y son segregadas con déficits sociales, económicos y ambientales²⁸.

Como propuesta práctica, el documento hace referencia a la convergencia de los desafíos urbanos de los países de la región en el contexto de procesos globales, y propone ampliar la cooperación

²⁶ Reunión Regional de América Latina y Caribe – Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III – Declaración de Toluca.

²⁷ MINURVI: Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe.

²⁸ MINURVI (2016). América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común

regional para profundizar los diagnósticos y promover el intercambio y diseminación de experiencias, en línea con la declaración firmada en Toluca donde juega un rol fundamental la cooperación internacional sursur, norte-sur, triangular y descentralizada basada en la participación activa de actores de Gobierno, sociales, académicos, sector privado en procesos de intercambio y diseminación de conocimiento y experiencias²⁹.

Consideraciones finales

En la región más urbanizada y desigual del mundo, aunque la desigualdad es más evidente en las brechas de infraestructura física con la implementación de políticas sectoriales desordenadas en el territorio, la dimensión social de la desigualdad ha impactado fuertemente en los países latinoamericanos.

Esto ha sentado una dinámica técnica, social y política encaminada hacia el reconocimiento y establecimiento de mecanismos que incluyen (i) la gobernanza multinivel con protagonismo creciente de los gobiernos locales y efectiva participación ciudadana, donde Gobierno, sociedad civil y sector privado asumen roles proactivos y de corresponsabilidad por el futuro de las ciudades; (ii) las políticas urbanas nacionales, insertadas en marcos jurídicos y normativos basados en principios de igualdad y no discriminación; (iii) la cartografía y el manejo adecuado de la informalidad, en una perspectiva más amplia que promueva el acceso a la tierra y garantizar el derecho a la ciudad, reconociendo la función social de la tierra y de la ciudad. Estas ideas y mecanismos ya han sido implementados en muchos países latinoamericanos y ahora, finalmente, se reconocen en la Nueva Agenda Urbana.

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

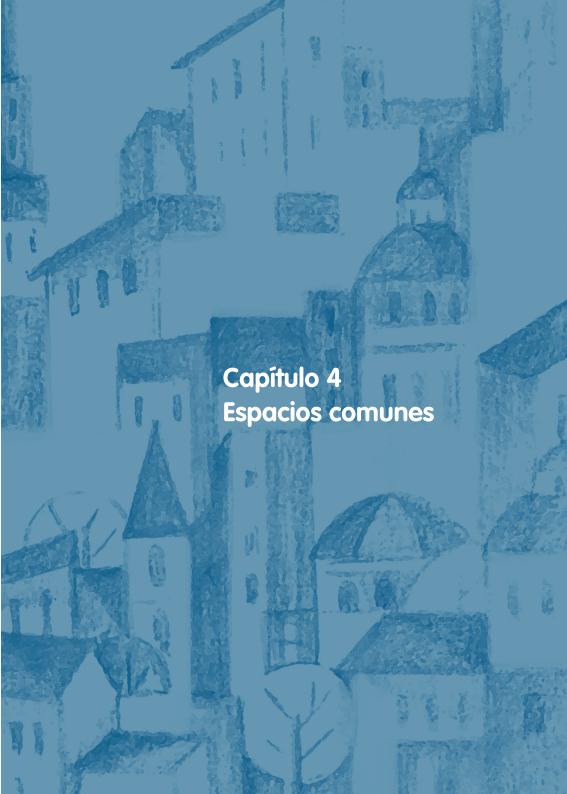
Sin embargo, aún persisten retos significativos para superar la pobreza urbana, principalmente si se consideran otras complejidades, como la rápida expansión de las ciudades secundarias, las aglomeraciones metropolitanas y las megalópolis. Para el futuro, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas - CEPAL destaca un gran reto en el sentido que los países de la región lleguen a un compromiso y propongan políticas que apalanquen el crecimiento económico, con políticas sociales inclusivas y sostenibles bajo una perspectiva integrada de desarrollo³⁰.

Para lograr estos retos en una región con alto nivel de urbanización y creciente descentralización, el rol de las ciudades no será apenas estratégico, sino que será crucial. Igualmente, el rol de las redes colaborativas, del intercambio y de la generación y diseminación del conocimiento no será solo estratégico, pero será esencial para viabilizar la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Latinoamérica. En este sentido, el primer paso es dar seguimiento a la movilización regional y a los procesos colaborativos impulsados por la Conferencia Hábitat III, con la perspectiva de consolidar y ampliar las innovaciones de las últimas décadas.

Bibliografia

- Arsht, A. (2014). Urbanization in Latin America, The Atlantic Council.
- BID (2011). Sostenibilidad Urbana en América Latina y el Caribe.
- Reunión Regional de América Latina y Caribe Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III – Declaración de Toluca.
- BID (2012). Room for Development Housing Markets in Latin America and Caribbean.
- BID (2013). Ideas for Development in the Americas (IDEA): Volumen 30: enero-abril, 2013: The Costs of Crime and Violence – disponible en: http://publications.iadb.org/handle/11319/4249#sthash.Tczk 10HQ.dpuf.
- Brasil, (2008). Plan Nacional de Vivienda.
- Colombia, Ley 388 de 1997.
- Follow-Up To The United Nations Development Agenda. Beyond 2015 and Rio+20.
- MINURVI: Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe.
- MINURVI (2016). América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común.
- Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2014) World Urbanization Prospects The 2014 Revision.

- O Estado de São Paulo Economic News "The solitude of Latin America", 18 enero de 2014
- ONU ECLAC/CEPAL (2013). Reporte: Sustainable Development In Latin America And The Caribbean.
- ONU ECLAC/CEPAL (2014). Reporte: Social Panorama of Latin America.
- ONU-Habitat (2012). The State of Latin American and Caribbean Cities 2012 Towards a new urban transition.
- ONU-Habitat, CAF, AVINA (2014). Reporte: construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina.
- Stewart, E. Mega Trends in Latin America: Big Things Ahead for the Region's Growth, En: Pulso Social, 31 de mayo, 2013.
- The Guardian World News "Latin America struggles to cope with city growth", 11 de septiembre, 2012.



Cristina Cielo

Auto-gestión y comunes: ¿alternativo o articulado a la apropiación privada y a las instituciones públicas?

Recuperada de un pasado de despojo y de tragedia, la noción de lo "común" ha sido galardonada con nuestras esperanzas para el futuro, un futuro más allá de las opciones limitadas del mercado privado y del Estado liberal público. La riqueza común no solo se define por los recursos naturales pensados como "bienes comunes", sino también por todo lo que compartimos en nuestras interacciones, afectos y conocimientos para el sostenimiento de la vida. Pero, ¿cuáles son las prácticas cotidianas de colectivos autónomos que colaboran para la reproducción social, y los efectos de las formas específicas que se constituyen? En este capítulo, bosquejamos dinámicas de la autogestión de lo común –de la propiedad, del agua y de los colectivos políticos– en algunos barrios periféricos de Cochabamba, Bolivia, ciudad celebrada en su momento por declarar que el agua pertenece al pueblo.

Entre las iniciales apuestas radicales de las reformas constituyentes de Bolivia y Ecuador era la forma plurinacional del Estado. El Estado plurinacional, se esperaba, reconocería los derechos de ciudadanos

diversos con sus visiones auto-determinadas de desarrollo alternativo, y conferiría legitimidad a distintas formas de sus vidas-en-común. Como señala el filósofo boliviano Luis Tapia (2009), estas distintas formas de vivir en colectivo también implican diversos modos de relacionarse con la naturaleza, con sus correspondientes horizontes de sentido y sus estructuras propias de organización y autoridad. La auto-gestión llega a ser una de las piezas fundamentales para la proyección hacia una sociedad más democrática e inclusiva.

Para comprender el rol actual de la auto-gestión, debemos identificar las diversas formas de la constitución de los espacios comunes. En lo que sigue, describimos una heterogeneidad de modos de auto-organización en torno a recursos compartidos y prácticas colaboradas para la reproducción social. Cada una de estas formas propias de organización tiene impactos específicos para las desigualdades en los espacios urbanos.

Privatización, comunes y auto-gestión en tres barrios de Cochabamba, Bolivia

La privatización de espacios comunes por actores privados y en función a la acumulación del capital reproduce las inequidades (Ruddick 1996, Caldeira 2007, Madden 2010). Es por eso que buscamos fomentar espacios comunes de auto-gestión. Pero para mejor entender los procesos persistentes de la desigualdad, debemos enfocarnos no solo en las apropiaciones materiales que se dan en espacios compartidos, sino también en las subjetividades y lógicas colectivas que los organizan. Estas lógicas variadas de comunalidad se constituyen por las formas de trabajo, de reproducción social, de autoridad y de intersubjetividad en espacios diversos. Jon Beasley Murray (2010) señala que un enfoque en las relaciones afectivas y la producción de subjetividades en colectividad es necesario para comprender la ontología política de lo común, es decir, la organización del ser social y colectivo. En esta línea, autores como Raquel Gutiérrez

(2015) exploran el concepto de la comunalidad para discutir no solo las posibilidades de la autonomía, sino de la autonomía interdependiente. Son en las subjetividades interdependientes que podemos ver las maneras en que la reproducción del colectivo crea posiciones diferenciadas y desiguales en los espacios comunes.

En lo que sigue, observaremos las prácticas colectivas en barrios periurbanos para apropiarse de la tierra que ocupan y para reproducir su hábitat, para gestionar el agua y para gobernarse y representarse. Si bien estos espacios colectivamente auto-gestionados abren posibilidades para formas propias de organización, los comunes diversos también se definen a partir de su situación y articulación con contextos y actores concretos, es decir, por sus posibilidades de trabajo en la ciudad, de negociación o demandas frente a las autoridades municipales y con organismos internacionales de desarrollo. Los barrios de estudio se encuentran en la zona periurbana de Cochabamba¹, en el área denominado la Zona Sur, asentado ampliamente desde los años ochenta y que ahora ocupa más de un tercio del territorio de la ciudad. Se evidencia en esta zona la importante diversidad de formas en las que se organizan comunidades en torno a su reproducción en colectivo, con implicaciones específicas para las relaciones sociales de equidad y de desigualdad.

Empecemos, entonces, en tres barrios en la Zona Sur de Cochabamba. Una comparación de las subjetividades emergentes en estos tres sitios, de las prácticas políticas desarrolladas en lo cotidiano, y de la formación de nuevas perspectivas y ciudadanías periurbanas, nos ayudará a aterrizar nuestras reflexiones sobre lo común. Describo las

¹ Lo que sigue se basa en investigaciones realizadas entre 2007-2009 en Cochabamba, Bolivia (Cielo 2010). Se emplearon métodos mixtos, sobre todo etnográficos y participativos, y también se recopilaron datos cuantitativos en encuestas representativas y censos de los barrios de estudio. Partes de este capítulo fueron publicados en el libro Participaciones Periurbanas (Cielo y Céspedes 2008). La investigación fue posible con el apoyo del Centro Vicente Cañas, la Universidad de California Berkeley, el Ford Foundation y el Mellon Foundation Program for Latin American Sociology.

subjetividades colectivas en estos barrios por tres tipos-ideales²: por las *subjetividades emprendedoras* de los vecinos del primer barrio, Nueva Vera Cruz; por las *lógicas unificadoras* que se encuentran en el barrio Mineros San Juan; y por las *asociaciones interpersonales* que caracterizan a las relaciones sociales en Lomas de Santa Bárbara.

Nueva Vera Cruz y las subjetividades emprendedoras

Nueva Vera Cruz es el barrio de estudio más cercano al centro de la ciudad, y el primero al que llegamos en el área seco y polvoriento de la Zona Sur. También es el barrio más antiguo de los tres, erigido en los años ochenta. Una subidita curveada sobre un camino empedrado te coloca en la avenida principal, la avenida París, que a su vez cumple la función del prado central del barrio. El Prado de Nueva Vera Cruz tiene sus bancos y su espacio para caminar, pero es mucho más pequeño que el Prado ostentoso del centro de Cochabamba, más humilde, más seco, sin flores ni árboles. En este sector de Nueva Vera Cruz, encontrarás un escenario comercial emergente, con tiendas y comercios de distinta índole; verás por allí cabinas telefónicas, una carnicería, ferreterías, puestos de comida, una chichería, tiendas de abarrotes y la tiketeadora para el micro a la ciudad.

En el Prado también notarás un altavoz que los dirigentes del barrio utilizan de vez en cuando para informar a los vecinos acerca de las actividades barriales. Cada lunes por la noche lo usan para llamarse unos a otros a la reunión de la Junta Directiva Única, la cual acoge no solamente a representantes de la Organización Territorial de Base (OTB), sino también del Comité de Agua, de la Junta Escolar y de otras

2 Los términos emprendedor, unificado e interpersonal buscan describir las prácticas y subjetividades prevalentes que se construyen colectivamente, para examinar, con mayor claridad, respuestas a mecanismos institucionales dominantes. Como tipos-ideales, las lógicas, subjetividades y prácticas que denomino emprendedores, unificados o interpersonales no existen en forma pura, sino que sirven una función heurística para identificar tres distintas configuraciones de instituciones, personas, elementos materiales y las relaciones sociales, políticas y económicas entre estas.

organizaciones del barrio. Escuchando el altavoz, sabrás cual dirigente no ha llegado aún a estas reuniones semanales acogedoras, donde todo vecino está bienvenido, pero donde suelen llegar siempre los mismos seis a diez compañeros que se quedan debatiendo temas del barrio hasta altas horas de la noche.

Cuando caminas por este sector, tendrás la impresión que el barrio pasa por un buen momento, por algunas casas grandes que, según cuentan, son las casas de los vecinos que decidieron migrar a España. Sigue caminando y notarás que el Prado termina su recorrido repentinamente en los muros de la escuela, y detrás de ella, encontrarás la iglesia, el mercadito y las canchas. Por allí también encontrarás la sede social que, cada primer domingo del mes, acoge a todos los dirigentes del barrio en su asamblea general, rodeados por unos veinte a treinta vecinos que llegan para escuchar los informes. Y si eres entre los pocos vecinos que logran llegar a la reunión y esperas hasta el final, es posible que la dirigencia te invite, junto con los otros asistentes, a una colita y una salteña.

Mineros San Juan y las lógicas unificadoras

Regresando a la avenida principal que sale de la ciudad hacia el sur, en los límites de la ciudad ya casi entrando al municipio rural de Arbieto, entras unas cuadras hacia el oeste y repentinamente te encuentras sobre la calle principal de Mineros San Juan. Subiendo el empedrado ancho, flanqueado por varias tienditas, pasarás unas casas en construcción, casas grandes de ladrillo, de dos pisos y con murallas altas. Estas pocas construcciones nuevas, sin embargo, no cubren de vista las casitas de adobe más humildes que constituyen la mayoría de hogares en el barrio.

Si es un día domingo, sobre las nueve o diez de la mañana, oirás unos petardos disparados –tres a la vez, una y otra vez– para anunciar que la asamblea general empieza en la parte alta del barrio, en una cancha de tierra hundida. Los vecinos empezarán a llegar a este espacio

poco a poco, en pequeños grupos, desde sus casas dispersadas. Algunos vecinos se pararán en el borde prominente desde donde los dirigentes lanzan discursos encendidos, pero muchos otros apilarán unas piedras planas para sentarse alrededor de la parte hundida de la cancha. Hablando con los que están sentados a tu lado, te podrás enterar si la asamblea es la reunión mensual ordinaria del barrio o una de las tantas asambleas de emergencia. También oirás comentarios –variados y cuantiosos– de las señoras de pollera esperando que empiece la reunión. A lo mejor estos días están corriendo algunos rumores sobre el acuerdo que se ha hecho con el supuesto dueño para el saneamiento de la tierra.

"Este nuevo dirigente sí se está moviendo", dice la que vende comida debajo de un toldo. "Me gusta como habla", dice otra. Su amiga no está de acuerdo: "Pero ¿por qué le tenemos que pagar nada? Si esta tierra ya es nuestra, si aquí vivimos, ¡a ver quién nos la va quitar!" Por suerte para la nueva dirigencia, la mayoría de los comentarios están a su favor. Los rumores y los triviales acuerdos informales a los que llegan las pequeñas agrupaciones durante las asambleas, o en las calles, o frente a las tiendas entre vecinos, son medios fundamentales desde las que emerge la opinión pública del barrio.

Lomas de Santa Bárbara y las asociaciones interpersonales

Finalmente llegamos, no sin dificultad, a Lomas de Santa Bárbara, erigida sobre una loma muy alta de la Zona Sur. La mayoría de vehículos pasan de largo su entrada, casi escondida, marcada solamente por una cruz blanca. Pasando por una urbanización planificada de maestros, con casitas igualitas y calle principal empedrada, das la vuelta en una esquina para enfrentarte con un desorden de casas aferradas precariamente de las laderas de la loma. Termina el empedrado y empieza un camino de tierra empinado, lleno de baches y demasiado estrecho por sus curvas cerradas. Aquí empieza el barrio Lomas de Santa Bárbara.

Y cuando llegues a lo alto del camino (mucho mejor si llegas de madrugada), párate un momento en la curva donde empieza la parte central del barrio. Aquí verás lo lejos que estás de la ciudad. Se ve todo: la Laguna Alalay y el Cristo, el centro abarrotado donde desborda el mercado central, hasta los cerros remotos del norte de la ciudad. Párate un tiempo aquí y llegará una señora con su nieto o un hombre con sombrero - suelen llegar solos o con un hijo a este punto contemplativopara compartir el apagado de los miles de puntitos de luz y el amanecer de la ciudad. No podrás evitar fijarte en la gran torre de alta tensión a solo unos metros de donde estás, cuyo tono y textura de acero frío chocan con el color barro de los caminos, de las piedras y de las casas. Notarás la ironía de estos cables gruesos que llevan luz a lugares ajenos zumbando sobre este barrio, donde la reunión de delegados de jueves por la noche se suele llevar a cabo en la tiniebla de un foco trémulo o una vela, donde la luz de luna suele ser la iluminación más fuerte en el barrio por las noches.

Las reuniones semanales de Lomas de Santa Bárbara son de carácter íntimo. Los vecinos se reúnen en grupos de manzano cada semana, por la mañana, temprano. Los domingos, verás reuniones de estos pequeños grupos en los caminos o frente a las casas, los vecinos bien abrigados contra la frescura casi campestre del barrio. Algunos grupos de manzano se prestan la construcción simple de algún vecino para sus reuniones; en la época de lluvia son acogedores estos ambientes. Pero igual si son dentro de un cuartito o al aire libre, las reuniones de manzano son el nexo central para la participación de los vecinos. Es aquí donde comentará algún vecino que le han robado un turril de agua, o donde podrá otra vecina opinar que sus cuotas mensuales de 5 bolivianos no parecen dar resultado a nivel barrial. Es aquí donde con más fuerza se ejerce el control social desde y sobre los miembros del grupo.

Para investigar la naturaleza contingente y situada de la autoorganización y gestión colectiva, identifico patrones sistémicos evidenciados en prácticas y sujetos locales y comunes. Norbert Elias (1982) señala que lo que hace falta para comprender las transformaciones sociales es "investigar tanto de qué naturaleza es esta gama de transformaciones posibles como también qué constelación de factores asume la responsabilidad de que de la pluralidad de posibilidades existentes tan solo se actualice esa" (197). La Tabla N.º 1 resume la comparación de las configuraciones que resumo como tiposideales.

Tabla N.º 1 Diversas formas de constituir lo común

	Emprendedor	Unificado	Interpersonal
	Nueva	Mineros	Lomas de
	Vera Cruz	San Juan	Santa Bárbara
Forma de propiedad	Propiedad privada y formal	Posesión egitimada en colectivo	Ocupación dependiente
Organización socio-política	Afiliación con representación	Participación unificada	Asociaciones interpersonales
Modelo de desarrollo	Productivo	Incorporativo	Pluriactivo
Gestión de	Gestión eficiente	Organización	Acceso
agua		colaborada	compartido
Subjetividades	Subjetividades	Lógicas contra	Sujetos
Políticas	liberales	hegemónicas	comunitarios

148

	Emprendedor	Unificado	Interpersonal
	Nueva	Mineros	Lomas de
	Vera Cruz	San Juan	Santa Bárbara
Implicaciones para desigualdades dominantes	Reproduce pero mejor posiciona	Reta exclusiones, pero crea nuevas	Formas internas equitativas pero marginadas

Fuente: Elaboración propia.

La auto-gestión y los espacios comunes de cada uno de estos lugares se producen como alternativa y en articulación con normas, prácticas e instituciones dominantes. Las subjetividades emprendedoras de los vecinos de Nueva Vera Cruz se apropian de estas prácticas y técnicas, mientras que, en la lógica unificadora de Mineros San Juan, se constituyen subjetividades unificadas en oposición discursiva a estas. Las asociaciones interpersonales de Lomas de Santa Bárbara, en contraste, se definen por lógicas que ni se ajustan ni son antagonistas a las dominantes, sino que son tangenciales –y marginadas– por estas. Vemos estas dinámicas desde los primeros asentamientos y en la organización actual de los barrios.

Acciones emprendedoras para titular la tierra en Nueva Vera Cruz

La ciudad de Cochabamba creció de manera acelerada hacia finales del siglo XX; el territorio que ocupó la mancha urbana se aumentó más de seis veces entre 1962 y 2000. En la década de los ochenta, los altos costos sociales de la Nueva Política Económica incrementaron los niveles de migración campo-ciudad, y también la deslegitimidad del Estado boliviano. La respuesta estatal en los años noventa, como en

muchos países latinoamericanos, fue la construcción de un proyecto nacional que animaba una ciudadanía multicultural que se identificara con el Estado y la nación. Entre 1994 y 1995, se promulgaron las Leyes de Participación Popular, de Descentralización Administrativa y de Reforma Educativa. A nivel municipal, influidas por la ola de programas internacionales fomentando la titularización de la propiedad (de Soto 2000), se buscó regularizar los barrios periféricos e informales. En Cochabamba, el alcalde declaró que la regularización de las tierras informales integraría e incorporaría a las zonas periurbanas a las estructuras y dinámicas de la ciudad.

Residentes de los barrios informales de la Zona Sur también buscan el ordenamiento y la titulación de sus tierras. Esto se ve de manera especialmente clara en el barrio que funciona por lógicas colectivas emprendedoras. Residentes de Nueva Vera Cruz insisten –desde las narrativas de su asentamiento hasta el periodo actual de propiedad privada y formal– en la legalidad de sus terrenos. Un residente de este barrio comentó que los barrios informales a sus alrededores que "quieren ser como nosotros, más legales". Pero el asentamiento de los terrenos de Nueva Vera Cruz fue, como en otros barrios en la zona, a través de transacciones sobre tierras sin títulos. Pero en contraste al asentamiento por loteadores que se describe en la mayor parte de Zona Sur, los vecinos del barrio emprendedor cuentan que llegaron a ocupar sus tierras informales como "cooperativa" a través de "intermediarios".

La constitución narrativa de los asentadores de este barrio como una "cooperativa" se da en el contexto de las connotaciones y legitimidades de cooperativas en Bolivia³, que funcionan más como empresas que como organizaciones de base. Cooperativas gozan de reconocimiento estatal y juegan roles importantes en los sectores

formales económicos, productivos y de servicio. Esta es la legitimidad que buscaron los primeros asentadores de Nueva Vera Cruz en su constitución como cooperativa. Al establecerse como cooperativa, los asentadores sugieren su adherencia a instituciones y valorizaciones formales, diferenciando su ocupación de la tierra de los asentamientos informales alrededor. Y aunque los intermediarios de este barrio tenían las mismas funciones que los loteadores en otros barrios —la división y la venta insegura de tierras no-tituladas—, el llamarles "intermediarios" legitima el mercado formal e individual. La única mención de la propiedad colectiva en Nueva Vera Cruz son los espacios verdes municipalmente mandados.



Dirigentes emprendedores de Nueva Vera Cruz con autoridades municipales Créditos: Archivo del Centro Vicente Cañas (2007).

Los líderes de este barrio, emprendedor también, son figuras importantes para el posicionamiento del barrio frente a la ciudad. Los dirigentes de Nueva Vera Cruz tienen niveles más altos de educación y de profesionalización que en los otros lugares de estudio. Los

vecinos también señalan que los líderes del barrio deben "saber sobre proyectos, tener capacidades, poder proponer proyectos de desarrollo". Esto contrasta con la legitimidad de liderazgo en otros barrios que se constituye por otras características como carisma, empatía, preocupaciones o experiencias comunes, etc. Instituciones municipales, estatales e internacionales, a su vez, prefieren trabajar con liderazgos vecinales profesionales, una preferencia que les ha beneficiado a estos vecinos con subjetividades emprendedoras, como veremos abajo.

Loteadores y las reivindicaciones unificadas desde Mineros San Juan

A pesar de ubicarse en la misma zona periurbana que Nueva Vera Cruz, las lógicas colectivas de Mineros San Juan son muy distintas; denomino estas lógicas como unificadoras. Si la lógica emprendedora incorpora una participación representativa y profesionalizada para incorporarse a las dinámicas, estructuras y mercados urbanos, la lógica colectiva unificada desafía el orden constituido del ámbito institucionalizado de la ciudad. Los habitantes de Mineros San Juan, con subjetividades y prácticas unificadas, tienen como referente la organización rural comunitaria y la unión sindicalista y la fuerza histórica de los mineros. Los dirigentes de este barrio buscan retar las estructuras excluyentes de la ciudad articulando demandas locales con los discursos y las prácticas de movimientos sociales nacionales.

En la lógica unificada, la fuerza del discurso y la experiencia minera sindical cristalizan la unidad del barrio. De acuerdo a las encuestas realizadas, las autoridades barriales gozan de más legitimidad que las autoridades estatales. Se decidió en asamblea, por ejemplo, responder a preocupaciones por la seguridad, tomando credenciales de cada persona que entraba al barrio. El presidente del barrio declamó, "¡Los soldados guerreros de Mineros Unidos que se pongan en marcha! ¡Que se haga tranca como antes!"

La fuerza del colectivo fundamenta la organización barrial. Esto se ha evidenciado desde el asentamiento unido, hasta la gestión colectiva de la legitimidad de la ocupación del espacio. Como comenta Raúl Prada (1996) las obligaciones, cuotas y trabajos colectivos en comunidades rurales muestran que la autoridad principal en esos ámbitos no es el Estado, sino la comunidad misma. En Mineros San Juan, la ocupación informal de la tierra exige la recreación constante de la autoridad del colectivo. Un mecanismo local que cumple esta función es el "derecho de piso", una cuota que se paga al entrar en un asentamiento informal. Un vecino explicó cómo funciona el derecho de piso en su barrio:

Porque no tenemos papeles, transferencia nomás lo llamamos. Compra y venta sería con documentos escritos, todas esas cosas. Son simplemente transferencias, ningún papel. Simplemente garantiza el grupo, la gente y el jefe de grupo. O sea, eso te garantiza de que tú estás viniendo y que estás poniendo tu derecho de piso y que te atienes a todas las consecuencias.

El derecho de piso, entonces, es la legitimación por el grupo de la tenencia de tierra y la incorporación de un vecino nuevo. Si la propiedad formal es el reconocimiento de lo público y estatal, la propiedad colectivamente normada es el reconocimiento de la legitimidad plena de la comunidad.

Los vecinos de Mineros San Juan insisten en su derecho a ocupar los terrenos por las dificultades que pasaron llegando a ese terreno baldío y disputado. A la vez, saben que eventualmente necesitarán los títulos a los terrenos. En vez de tramitar estos individualmente, los vecinos negociaron como colectivo barrial. Reclaman, entonces, la legitimidad de su asentamiento colectivo asumiendo la interpretación popular de las reformas agrarias, que "la tierra es de quien la trabaja". Por otra parte, extienden la legitimidad de la territorialidad indígena desde lo rural a lo periurbano. La figura de las Tierras Comunitarias de Origen de la nueva Ley de Reforma Agraria en 1996 posibilitó la legalización y el reclamo colectivo de la tierra de pueblos indígenas. Aunque los

pobladores de Mineros recién se han asentado informalmente en las periferias de la ciudad, afirman de manera colectiva su arraigo en la tierra por su sufrimiento y sus esfuerzos en el proceso de asentamiento.

Las decisiones de la organización vecinal se toman en asambleas grandes, con vecinos opinando al colectivo entero como modo de constituir e incorporarse al grupo. Desde esta lógica, se hacen demandas al Estado colectivamente y la pertenencia al Estado y a la nación es a partir de ser miembro de una fuerza grupal. Esta colectividad requiere trazar fronteras (Laclau, 2005) claras entre los que pertenecen a lo común compartido y los que no. Un punto recurrente en el discurso del dirigente, por ejemplo, era la invasión de la sociedad boliviana y andina por la cultura imponente imperial, perspectiva que marcó las tensiones entre la organización local y los organismos municipales y las instituciones externas. Profundizaremos en estas dinámicas en el siguiente apartado.

Lo que ya se empieza a evidenciar es la diferencia entre este barrio con lógicas unificadoras y Nueva Vera Cruz, con sus subjetividades emprendedoras. En ambas colectividades, los dirigentes y vecinos ensalzan sus modelos de auto-gestión. En cada caso, sin embargo, esta construcción se da de manera muy distinta, marcando diversas formas de relacionar los espacios comunes locales con las instituciones y normativas consideradas externas a los barrios. Otra configuración se encuentra en el barrio de Lomas de Santa Bárbara, en la que ni priman lógicas emprendedoras ni unificadoras, sino asociaciones interpersonales.

Lógicas marginadas y asociaciones interpersonales en Lomas de Santa Bárbara

Desde mediados de 1999, habitantes del Cercado y del Valle Alto empezaron a oír que había lotes vacantes en una loma alejada de la Zona Sur de Cochabamba. Pero asentarse no fue asunto fácil. Como en Mineros San Juan, múltiples loteadores buscaron sacar provecho de

la venta de tierras que no parecían tener dueños. Los loteadores de Lomas exigían la presencia de los que querían lotes en un campamento cuasi-militar donde el enemigo podía atacar en cualquier momento. Un vecino recordaba: "Igual salíamos en la noche con machetes para poder, digamos, cuidarnos de los que venían, o sea como en guerra sabían venir".

Por estas amenazas inminentes, asentadores de Lomas siempre tenían que estar presentes, en cualquier momento en el cual el loteador llamara lista, haciendo rondas incluso a medianoche. Los primeros meses, todos vivían en carpas. Un vecino recuerda los dirigentes llegando a cualquier hora de la noche, "no te pillaba durmiendo, [igual] lo que has caminado, lo que has limpiado, ya directo te quitaban tu lote, otra gente al día siguiente". Otros recuerdan la pistola que llevaba el loteador, que entraba en casas de las mujeres solas, dejándolas llorando y la vez que humilló a una señora, haciéndole caminar de rodillas para que no la depuren.

La memoria compartida de los vecinos gira en torno a las violencias personales que sufrieron y las dificultades que atravesaron por asentar un terreno en la que "no había nada, grave sabíamos sufrir". Existe un sentido de unidad entre los vecinos debido a las intensas experiencias compartidas de ocupar la zona. Sin embargo, ese sentido de identificación no le da a la vecindad una fuerza unificada como en Mineros San Juan, sino que se ha dividido en unidades más pequeñas de grupos de manzanos. Estos grupos de manzano son las agrupaciones en las que los vecinos se suelen encontrar cada semana.

La fragmentación vecinal emergió cuando el loteador aún era dirigente y les dividió a los vecinos en grupos pequeños de manzanos para restarle poder a un grupo que se iba unificando. Un vecino recordó: "Mi manzano era de 50 personas aquella vez, y ¿qué ha pasado?, había escuchado el Ramos de que nosotros le vamos a parar el coche, y por eso nos ha venido a dividir a tres nos ha dividido. Entonces nos ha debilitado". Desde ese tiempo, el fraccionamiento

del barrio por manzanos ha llevado a una firme legitimidad de los delegados de manzano y poca autoridad de la organización barrial. Datos de la encuesta realizada muestran que los vecinos sentían que sus preocupaciones son poco reconocidas y representados a nivel barrial. La participación de los vecinos de Lomas ocurre mayormente a nivel de manzano, y las preocupaciones que surgían en esos ámbitos interpersonales no llegaban a convertirse en asuntos barriales.

El sentido de pertenencia al manzano y no al barrio también tiene que ver con las múltiples pertenencias e identificaciones que tienen los vecinos de Lomas con otras redes y espacios, que exploraremos en más detalle abajo. Sus compromisos en otros lugares les restan interés y posibilidades de participación en el barrio como tal, siendo el manzano donde pueden entablar relaciones y pertenencias más estables. Una vecina comentó que no va a las asambleas generales, pero sí a las reuniones convocadas por el delegado, "ahí no más voy, no participo en nada más".



Reuniones interpersonales de grupos de manzanos en Lomas de Santa Bárbara Créditos: Archivo del Centro Vicente Cañas (2007).

Sin la fuerza unificada de un colectivo desafiante como el que se encuentra en Mineros de San Juan, la ocupación de terrenos en Lomas es dependiente y precaria. De hecho, en el transcurso de la investigación, dos sectores de Lomas se separaron de la Junta Vecinal, y la dirigencia atravesó por varios momentos conflictivos por las fragmentaciones de grupos y lealtades dentro del barrio. La colectividad en este barrio, más bien, se constituye por relaciones interpersonales (tanto de poder como de sustento), por lo que difícilmente reclaman su ocupación legal o legítima del territorio, enfrentando así las inseguridades múltiples de la informalidad. Sin embargo, como veremos en las conclusiones, esta forma de constituir sus espacios comunes les permite a los moradores de Lomas una mayor equidad dentro del barrio, con los espacios íntimos del manzano permitiendo mayor incidencia y voz a los pobladores más vulnerables, a mujeres, jóvenes y habitantes con menos educación formal.

La gestión de los recursos compartidos y las visiones colectivas del desarrollo

Identificar las diversas formas de constituir lo común en los barrios periurbanos de Cochabamba complica la narrativa del pueblo local vs. corporación transnacional que les llevó a los cochabambinos en la Guerra del Agua en 2000. Esa oposición estratégica fue central para la movilización y la victoria icónica de los cochabambinos en contra de la privatización de su sistema municipal de agua. Sin embargo, años después, el analista Franck Poupeau (2007) escribió que esa misma oposición mitificada "constituye un obstáculo para la comprensión sociológica de las condiciones reales en barrios pobres" (196). Podemos comprender la marginalidad persistente que actualmente viven los residentes de barrios de la Zona Sur a partir de sus formas distintas de auto-gestión. Vemos en este apartado que la diversidad de la auto-gestión del agua no solo depende de las formas organizativas propias descritas arriba, sino también por las relaciones de cada

colectividad con instituciones municipales e internacionales, en la que se tejen visiones colectivas variadas del progreso y del desarrollo.

La gestión eficiente del agua con una visión emprendedora y productiva del desarrollo

Entre los tres barrios de estudio, residentes de Nueva Vera Cruz con sus subjetividades emprendedoras, son relativamente mejor posicionados para acceder a los recursos de la ciudad, por su mayor formalización en esferas desde la educación, al trabajo y la tierra. No solo sus dirigentes son más profesionales, sino que sus vecinos también tienen tasas más altas de educación formal que en los barrios de Mineros San Juan y de Lomas de Santa Bárbara. Nueva Vera Cruz, por lo tanto, goza de una buena reputación con actores externos: la escuela, el centro de cómputo y el primer sistema de agua se establecieron en colaboraciones con instituciones y organizaciones externas.

En el contexto de la participación representativa en Nueva Vera Cruz, la organización del agua se centra en su gestión administrativa y eficiente. Por estas razones, una organización interbarrial, canalizando fondos internacionales, seleccionó al Comité de Agua de Nueva Vera Cruz entre más de 200 barrios de la Zona Sur, para recibir la aportación de dos carros cisternas para la dotación regular de agua a tanques comunales. Para este proyecto, el Comité de Agua del barrio construyó un tanque de almacenamiento de 50 m³ con los fondos que reunió cobrando inscripciones para que hogares entraran a ser socios del comité. La inscripción les garantizaba su acometida instalada y su medidor individual. Como contraparte, la alcaldía pondría la bomba para el tanque.

Cuando ya llegaba la fecha de inauguración del sistema de agua, el tanque estaba listo y también los carros cisternas. Pero la alcaldía aún no había comprado la bomba para el tanque. La organización interbarrial amenazó con destinar las cisternas a otra vecindad si no se alistaba el tanque, y los dirigentes de Nueva Vera Cruz llamaron una asamblea de emergencia en el barrio. Allí, los residentes quienes llegaron votaron y acordaron presionarle a la municipalidad a cumplir con su compromiso a través de una movilización. Pero un día antes de la manifestación, los dirigentes decidieron que no era buena estrategia salir a la marcha. Uno de los dirigentes les recordó a los otros que tendrían que coordinar con el municipio en el futuro. Después de mucha deliberación, los dirigentes decidieron que era mejor para su barrio evitar conflicto. Informaron su nueva decisión valiéndose del altavoz del barrio, pasando por encima de una decisión colectiva asumida en la asamblea.

En vez de protestar o esperarle a la alcaldía, los dirigentes decidieron usar fondos del Comité de Agua para no arriesgar y perder el acceso a las cisternas. Reunieron los fondos y las aportaciones de los socios del comité para la compra de la bomba faltante. Entonces, la construcción del sistema de agua local en Nueva Vera Cruz dependió poco de instancias públicas, ya que se veía más factible depender de las aportaciones privadas de los vecinos socios del Comité de Agua. Por el alto costo de inscripción para ser socio, este comité incluía solo a los vecinos más económicamente estables; la inscripción costaba alrededor de 270 dólares, en un barrio en que el ingreso mensual por hogar era 150 dólares. Hasta el final del periodo de investigación, esta red abastecía a unas 60 familias, menos de un cuarto del total de los vecinos.

El Comité de los Sin Agua del barrio, en cambio, representaba las necesidades de la mayoría de los vecinos, aquellos que no eran parte de la red de agua y se seguían abasteciendo a través de los carros cisternas privados. Estos carros cisternas buscaban aprovecharse de las necesidades de los vecinos y llegaban al barrio de manera irregular. Pero los socios del Comité de los Sin Agua no tenían reuniones para discutir estos temas u organizarse. Tampoco había una representación

del Comité de los Sin Agua en la directiva barrial. Estas dinámicas organizativas desiguales nos muestran formas de asociación correspondiente al modelo de ciudadanía liberal y emprendedora, con participación representativa. En esta línea, un socio comentó su pertenencia al Comité de Agua de la siguiente manera: "Estamos capitalizando a una empresa que deben llevar bien".

Las características de ajuste, colaboración y beneficio mutuo del barrio con instituciones externas y municipales que se ven en este ejemplo también se evidencian en el planteamiento barrial frente al desarrollo comunitario. Los dirigentes del barrio establecieron un proyecto incubadora de micro-empresas en el barrio, para la cual buscaron apoyo de organismos municipales y de cooperación. Varios de los dirigentes de Nueva Vera Cruz son fundadores del Comité Directivo para el Desarrollo de la Zona Sur. Las formas de auto-gestión en el barrio emprendedor se dirigen a satisfacer las necesidades de los vecinos a través del uso productivo de los recursos disponibles.

Así es que, a pesar de ser un sistema de agua localmente organizado en Nueva Vera Cruz, reconocido y celebrado por instituciones y periódicos como la auto-gestión en común que se opone a la privatización, el acceso al agua de Nueva Vera Cruz se constituye fundamentalmente por un modelo de suministro y de consumo del agua. Su objetivo es el uso eficiente del recurso que es percibido, mediado y manejado como un bien escaso. El Comité de Agua no busca de ninguna manera aprovecharse de los vecinos, pero sí se dirige por una lógica emprendedora en la que la funcionalidad operativa en el acceso al agua es más importante que la equidad garantizada. Como vemos, una forma de administrar el agua hace más que distribuirla. Da forma a una comprensión particular de lo que se caracteriza como recurso, cómo lo administramos y cómo, finalmente, nos relacionamos y conformamos lo común.

La organización colaborada y unificadora del desarrollo incorporativo

Mineros San Juan, con sus lógicas unificadoras, ha enfrentado de manera muy distinta el problema del abastecimiento y la gestión local del agua. La forma presencial y colectiva que caracteriza su gestión de la tierra se refleja también en su concepción incorporativa del desarrollo y su organización colaborada para acceder al agua. Como vimos arriba, el público barrial de Mineros San Juan se construye con la presencia y la incorporación literal de los vecinos no solo en asambleas regulares, sino también en trabajos comunitarios y en la construcción de obras colectivas. Tanto la tierra como el agua es parte de lo que constituye su unidad.

Con esta unidad definida en oposición a las jerarquías dominantes, los vecinos y dirigentes de este barrio confían poco en las instituciones estatales y de desarrollo, aunque sí se han beneficiado de aportes de fundaciones extranjeras. Pero la relación que tiene este barrio unificado con una fundación holandesa con la cual trabaja es muy distinta a aquellas relaciones de acomodo y negociación del barrio emprendedor de Nueva Vera Cruz. Con el apoyo financiero de esta fundación y el apoyo técnico de la empresa pública municipal del agua, la organización vecinal de Mineros San Juan construyó dos tanques que se rellanarían regularmente por cisternas privadas de agua, además de una red de tuberías para llevar el agua de los tanques a todos los residentes.

Mientras la fundación pagó por los materiales y las cisternas, los vecinos aportaron alrededor de 20 dólares por hogar para la compra de sus medidores, y además, tuvieron que trabajar para excavar las zanjas para la instalación de la red. Este tipo de trabajo comunitario no solo hizo de la instalación del sistema de agua un esfuerzo colectivo, sino que también creó un cierto tipo de colectivo que dependía de la participación corporal de la mayoría de sus miembros. La naturaleza

colaborada del trabajo requería coordinación e incrementó la dependencia entre vecinos. Para colocar la tubería, la zanja tenía que estar correctamente excavada a lo largo de la calle. Un vecino explicó: "Si el dueño no ha excavado, o no ha pagado lo que debe, toda la calle se excluye... y esto es terrible para aquellos quienes han excavado".





Vecinas unificadas en sus labores para construir el sistema de agua de Mineros de San Juan Créditos: Theo Roncken (2008).

De 1067 lotes en Mineros San Juan, 940 hogares -casi el 90% de los residentes del barrio- pagaron sus inscripciones y estaban colaborando en el trabajo comunitario de la excavación de las zanjas. Los vecinos también se turnaban para guardar los tanques, que se habían intentado dinamitar por "enemigos" con quien seguían en conflicto por las tierras. Cuando la fundación holandesa advirtió con llevarse el proyecto si su inversión se amenazaba, los vecinos se organizaron en grupos para poder controlar y cuidar la obra, turnándose para hacer guardia tanto en el día como en la noche.

Con la inclusión y el trabajo colaborativo e incorporativo que significaba construir el sistema de agua, no es de sorprender que los vecinos de este barrio unificado se han apropiado de la obra. A pesar de su financiamiento externo, los comentarios de una vecina reflejan el sentido común en el barrio: "Es nuestro... la fundación nos ayuda con la plata, pero son nuestros veinte dólares y nuestro trabajo. Nos estamos sacrificando, por eso nos dan la plata". Además, como proyecto que consideran suyo, los dirigentes del barrio hacen decisiones sobre la inclusión de vecinos en la red. El tesorero de Mineros explicó:

Tenemos un acuerdo inter-institucional... en una de las cláusulas, dice que nosotros tenemos que aprobar cada vecino que tendrá su medidor... Si no aprobamos, no tendrán agua. Si han hecho 60 - 70% del trabajo comunitario, les aprobaremos. Nosotros certificaremos quien tendrá y quien no tendrá agua.

Si los dirigentes veían que algún vecino había trabajado, pero no había podido pagar la inscripción, podrían aprobarle para entrar en la red. Esto refuerza la participación de residentes en el colectivo barrial y también la importancia y la autoridad del barrio y sus líderes. En contraste, para pagar el costo de ser parte de su red de agua, varios residentes de Nueva Vera Cruz solicitaron préstamos con una ONG local. Las decisiones sobre estos microcréditos se realizaban por técnicos de la ONG, basado en las probabilidades del pago eventual del préstamo. La ONG negó la mayoría de aplicaciones que realizaron residentes de Nueva Vera Cruz en 2007, solicitaciones sobre todo hechas para poder pagar la inscripción para entrar al Comité de Agua de su barrio.

A diferencia a la gestión organizativa del agua en Nueva Vera Cruz, el Comité de Agua de Mineros San Juan era parte integral de la asociación barrial. Todos los residentes automáticamente eran miembros del Comité de Agua. Todas las decisiones importantes sobre el proyecto de la red de agua se realizaban –tal como era el caso para la mayoría de decisiones comunitarias– en las asambleas barriales los domingos. De

esta manera, la administración del agua incorporaba la participación activa de la mayoría de vecinos para la construcción de su red. A la vez, sin embargo, la admisión a la red de agua depende también de la distinción que hacen los dirigentes de vecinos entre los vecinos "dignos" y "desmerecedores" de inclusión. En las conclusiones abordaremos algunas implicaciones de estas dinámicas.

El acceso compartido e interpersonal al agua en un ámbito de desarrollo pluriactivo

Como es el caso con muchas de las preocupaciones comunes en Lomas, el acceso al agua suele ser un tema que no se aborda a nivel barrial, sino a nivel de manzano o de vecinos cercanos. La dificultad de acceder al agua es algo que cada residente de Lomas siempre ha compartido con sus vecinos más cercanos, desde los primeros meses en las que se obtenía el agua desde la quebrada. Como comentó un habitante de Lomas, con cada vecino "les prestamos o nos prestan un balde de agua, le damos, nos dan". El espacio íntimo del grupo de manzano permite a los vecinos comprender el problema del abastecimiento del agua como un problema que comparten, con una lógica distinta a la administración del agua como bien público que se ve en Mineros. En este barrio caracterizado por asociaciones interpersonales, el compartir su acceso al agua consolida relaciones personalizadas y recíprocas de solidaridad entre vecinos.

Esta gestión compartida y comunitaria para acceder al agua refuerza la importancia de las redes de intercambio en la vecindad. A la vez, esta forma de gestionar el agua evidencia las maneras en que residentes de Lomas de Santa Bárbara buscan apuntalar la organización de sus vidas individuales y colectivas. Evidencia sus maneras de entender el desarrollo. Habitantes en Lomas no ven que el mejoramiento de sus condiciones gira en torno al desarrollo barrial, como en Mineros San Juan, o en torno a su inclusión en la ciudad, como en Nueva Vera Cruz. Más bien, el desarrollo en el barrio

interpersonal de Lomas de Santa Bárbara se comprendía de manera dispersada y pluriactiva.

Los vínculos laborales y económicos entre Lomas de Santa Bárbara y zonas rurales son especialmente fuertes. Los datos de la muestra demuestran que, a pesar de ser residentes urbanos, 14% de los moradores de Lomas definen su trabajo como agricultores o ganadores, un número mucho más alto que en los otros barrios de estudio. Residentes de Lomas viajan a menudo entre la ciudad y sus comunidades de origen, o sus familias se dividen para aprovechar de las distintas oportunidades urbanas y rurales en lo que Nelson Antequera (2010) llama "un control vertical de un máximo de pisos socio-económicos". Casi un tercio de los residentes de Lomas tienen propiedad o alquilan propiedades fuera de este barrio, casi el doble el número de vecinos de Mineros o de Nueva Vera Cruz que tienen otra propiedad fuera del barrio. No solo sus viviendas, sino sus negocios también son móviles. Una dueña de un pequeño salón de belleza contó que su empleado iba a Punata los martes: "También tenemos un salón allí, nos va bien los martes. Es día de feria allí, es un mercado grande allí los martes".

Así es que los moradores de Lomas de Santa Bárbara no dirigen sus energías al desarrollo colectivo de su barrio. Más bien, sus inversiones de tiempo y de recursos se extienden a lo largo de sus redes variadas. No hay en Lomas la construcción de casas grandes, como se evidencia en Nueva Vera Cruz, ni de infraestructura colectiva y barrial, como vemos en Mineros. Los vecinos de Lomas, más bien, invierten en sus redes interpersonales, en otros espacios y esferas. Un vecino de Lomas explicó que su esposa quería mejorar su casa en el barrio. Pero "me tocaba ser autoridad. Soy de Potosí... Es por rotación, y tienes que ser la autoridad un año". Analistas del desarrollo rural describen contextos de ingresos escasos de la agricultura, en la que familias diversifican sus actividades y espacios productivos (Kay, 2009), insistiendo que estos "sujetos se condicionan, se hacen posibles, por tales conexiones" (Giarraca, Aparicio and Gras, 2001, 306).

La forma compartida de acceder al agua les permite a los vecinos de Lomas depender de sus asociaciones interpersonales sin grandes inversiones de tiempo y recursos en desarrollo público o privado infraestructural. En este sentido, la gestión del agua comunitaria e interpersonal emerge de y refuerza las estrategias pluriactivas de subsistencia y de desarrollo. La gestión del agua es un ejemplo de la manera en que resuelven sus problemas comunes. En las encuestas comparativas, los residentes de Lomas estaban más dispuestos a colaborar con sus vecinos para proveerse de agua que los residentes de Mineros San Juan o de Nueva Vera Cruz, organizándose cuatro veces más que los vecinos de Nueva Vera Cruz para obtener agua.

La identidad de los vecinos de Lomas no se basa en una identificación con el colectivo, ni con un colectivo que reta a la ciudad, ni con el colectivo de la ciudad. Su lógica pluriactiva de desarrollo fomenta la identificación de los vecinos con sus redes variadas. Aquí, la conformación de lo común se constituye por una diversidad de identidades. Las relaciones entre vecinos y en manzanos se basan más en sus necesidades inmediatas compartidas que en identidades colectivas compartidas.

Implicaciones de las distintas formas de constituir espacios comunes

Las diversas identidades, prácticas y lógicas colectivas en cada uno de los barrios estudiados demuestran distintas configuraciones de la auto-gestión y de los espacios comunes. Cada una de estas también tiene implicaciones para las desigualdades que viven los residentes de las periferias de la ciudad.

Los sujetos colectivos emprendedores en el barrio de Nueva Vera Cruz mantienen una relación estratégica con instituciones municipales y organizaciones de desarrollo, reconociendo su estatus periférico y buscando inclusión en las estructuras urbanas. La legitimidad de la

propiedad formal y la participación representativa en este caso subyace una visión colectiva de desarrollo que se basa en lo productivo, con una gestión eficiente de sus propias redes de agua. Particularmente en el caso del agua, hemos visto que la subjetividad liberal que acompaña a las lógicas emprendedoras reproduce jerarquías dominantes. A la vez, sin embargo, posiciona mejor a los individuos dentro del mercado formal y la sociedad urbana.

Los moradores de Mineros San Juan, con sus lógicas unificadoras, también reconocen su estatus periférico a la ciudad. Pero en vez de buscar entrar a las lógicas que les excluyen, buscan validar un orden alternativo que corre las fronteras de la inclusión y la exclusión. Como tal, residentes de este barrio son cautelosos frente a las instituciones del municipio y organismos de desarrollo. Las dinámicas de este barrio contra-hegemónico se producen en una ocupación de tierra colectivamente legitimada y una participación incorporada de sus miembros, evidente en su gestión colectiva y colaborada del agua. Sin embargo, como sugerimos arriba, esta participación crea nuevas exclusiones⁴. Aunque se encuentra una participación barrial más amplia en Mineros San Juan que en el colectivo emprendedor o la vecindad interpersonal, y un acceso más equitativo a recursos compartidos, la unidad de este barrio contra-hegemónico depende de manera problemática de la fuerza unificadora y discursiva de las fronteras exclusivas.

Finalmente, la constitución de lo común en Lomas de Santa Bárbara, el barrio tipificado por asociaciones interpersonales, ni se define en términos de las lógicas dominantes de instituciones de desarrollo, ni en oposición a ellas. Los vecinos de Lomas de Santa Bárbara

⁴ Una consecuencia extrema de esta tendencia de trazar fronteras contra "enemigos" fue la actitud que tomaron vecinos en Mineros San Juan hacia un grupo particular de sus propios residentes, culpándoles por la inseguridad creciente. La combativa y defensiva disposición que refuerza la conformación colectiva unificada también encontró su chivo expiatorio en jóvenes varones, declarando su culpabilidad en asamblea general. La identidad colectiva unificada se afirma a través de nuevas exclusiones, a veces violentas, del otro temido.

comparten sus preocupaciones en espacios más pequeños, personales y espacialmente dispersos, por sus fuertes características recíprocas y de redes. Esto resulta en formas organizativas en las que la línea entre preocupaciones comunes y domésticas no es tan marcada. Esto, a su vez, permite una mayor participación de los pobladores que suelen ser más vulnerables y marginados en la organización colectiva⁵.

Pese a su mayor marginalidad en términos de integración u oposición a las lógicas dominantes de la ciudad, este barrio caracterizado por sus asociaciones interpersonales resulta en más equidad social dentro en sus espacios comunes. Diferencias jerárquicas entre vecinos en Lomas ni son tan marcados como se encuentran en Nueva Vera Cruz, entre hogares individuales, ni tan contencioso como se encuentran en Mineros San Juan, a nivel grupal. Pero las formas organizativas y la constitución de lo común en Lomas le dificultan al barrio y a sus habitantes el acceso a recursos municipales y de desarrollo. Lomas de Santa Bárbara es el único de los tres barrios de estudio que no ha tenido algún proyecto de colaboración con organismos internacionales de desarrollo.

Hemos solo bosquejado en este capítulo las historias de los residentes periurbanos, vislumbrando su organización para reclamar la tierra que ocupan, para negociar y administrar su acceso al agua, y para gobernarse y representarse políticamente. Pero aun siendo solo una introducción a los espacios diversos comunes, vemos la variedad de formas de auto-gestión y de constituir espacios colectivos. También notamos que estos espacios en la que se construye lo común no nos lleva a una reivindicación directa de los bienes comunes en oposición al mercado o al Estado. Más bien, se hace evidente que las distintas

5 De los vecinos que no terminaron la primaria, solo 5% de ellos participan en la asociación barrial emprendedora de Nueva Vera Cruz; una quinta parte de esta población menos educada participa en la asociación unificada de Mineros San Juan; y casi un tercio de los vecinos quienes no terminaron la primaria participan en la organización barrial de Lomas de Santa Bárbara. Aunque con menos diferencia, las mujeres y los jóvenes de Lomas de Santa Bárbara también participan más que las mujeres y jóvenes de los otros dos barrios.

o profundizar las diferencias desiguales. Comparando las diversas formas de realizar comunes, vemos que las posibilidades hacia una sociedad más justa solo se pueden forjar en las prácticas situadas, lógicas institucionalizadas y subjetividades económicas. Es la mejor comprensión de estas configuraciones que nos ayudará a definir nuestras proyecciones situadas y diversas maneras que queremos vivir en común.

prácticas colectivas, lógicas y sujetos instituidos en cada sitio emerge precisamente por sus interacciones con entidades públicas y privadas. También hemos señalado la manera en que cada forma de coordinar lo colectivo tiene consecuencias distintas para aumentar la inclusión

Bibliografia

- Antequera, Nelson (2010). Itinerarios urbanos. Continuidades y rupturas urbano rurales. Pp. 23-40 en *Ciudad sin fronteras*. Multilocalidad urbano-rural en Bolivia, Cristina Cielo y Nelson Antequera eds. La Paz: RITU Bolivia, CIDES-UMSA y Editorial PIEB.
- Beasley-Murray, Jon (2010). *Posthegemonia*. Teoría política y América Latina. Buenos Aires: Paidós, Buenos Aires.
- Caldeira, Teresa (2007). *Ciudad de Muros*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Cielo, Maria Cristina (2010). The City Effect: *Urban Institutions, Peripheries and Political Participations in Bolivia.* Tesis doctoral, Universidad de California Berkeley.
- Cielo, Cristina y Redner Céspedes (2008). *Participaciones Periurbanas: Del control social a los movimientos sociales.* La Paz: Plural Editores.
- De Soto, Hernando (2002). *El misterio del capital*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Elias, Norbert (1982). *Sociología Fundamental.* Barcelona: Gedisa Editorial.
- Giarracca, Norma, Susana Aparicio y Carla Gras (2001). Multiocupación y pluriactividad en el agro argentino: el caso de los cañeros tucumanos. *Desarrollo Económico* 41.162: 305-320.
- Raquel Gutiérrez (2015). Horizonte Comunitario-Popular.
 Antagonismo y producción de lo común en América Latina.
 Cochabamba: Sociedad Comunitaria de Estudios Estratégicos y Editorial Autodeterminación.

170

- Kay, Cristóbal (2009). Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad? Revista Mexicana de Sociología 71.4: 607-645.
- Madden, David (2010). Revisiting the end of public space: assembling the public in an urban park. City & Community 9.2: 187-207.
- Poupeau, Franck (2007). Movilizaciones políticas y gestión de la penuria de agua en los distritos populares de El Alto, Bolivia. Pp. 183-209 en *Después de las Guerras del Agua*, Carlos Crespo y Susan Spronk, eds. La Paz: CESU-UMSS y Plural Editores.
- Prada, Raúl (1996). Territorialidad. La Paz: Mythos.
- Ruddick, Susan (1996). Constructing difference in public spaces: race, class, and gender as interlocking systems. *Urban Geography* 17.2: 132-151.
- Tapia, Luis (2009). *Pensando la democracia geopolíticamente*. La Paz: Muela del Diablo Editores.

Ismael Blanco Ricard Gomà

Construyendo el municipalismo del bien común

Este capítulo trata del conjunto de políticas urbanas y prácticas ciudadanas definidoras del nuevo municipalismo que emerge con fuerza en las principales ciudades de Cataluña y de España a partir, sobre todo, de las elecciones municipales de mayo de 2015. El nuevo escenario se ubica en unas coordenadas de trayectoria y de contexto: tres décadas de gobiernos locales (1979-2011) y un marco de crisis y cambio de época (2010-2017). En el núcleo del texto, el modelo emergente de municipalismo del bien común se analiza a partir de su agenda urbana sustantiva, en tanto que se trata de políticas orientadas a construir el derecho a la ciudad; y desde un conjunto de estrategias de gestión urbana orientadas a la producción del común. Finalmente, se consideran dos casos concretos: el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva como espacio de coproducción de políticas urbanas contra la exclusión social; y la Plataforma de Afectados por la Hipoteca y el Capitalismo de Manresa, como práctica ciudadana de creación de comunes urbanos de vivienda.

La trayectoria: tres décadas de municipalismo cambiante

La evolución del gobierno local en España desde 1979 –año de las primeras elecciones municipales tras la dictadura franquista– ha sido compleja y dialéctica, con fuerzas en tensión. En una propuesta de síntesis pueden distinguirse tres etapas, correspondientes a cada una de las décadas de municipalismo democrático. Los años más recientes marcan el período de inflexión hacia el modelo emergente del bien común.

Durante los años ochenta, el municipalismo evoluciona desde las lógicas participativas de la transición hacia el asentamiento de un esquema de partidos en la esfera política, y de creciente profesionalización en la esfera de gestión. Se trata de un tiempo cruzado por acciones de gobierno vinculadas a la superación de los déficits urbanísticos acumulados. Aún así, empieza a desarrollarse una nueva agenda alrededor de la promoción económica (políticas orientadas a impulsar la reactivación post-crisis industrial) y la construcción incipiente de un estado local de bienestar. Se aprueban las primeras normativas de participación y descentralización, que toman el relevo a procesos muy poco formalizados de diálogo y acuerdo con el movimiento vecinal.

La década de los noventa consolida la implantación a escala local del sistema de partidos. Las agendas locales se diversifican y se vuelven más estratégicas: se repolitiza una acción de gobierno que ha de afrontar alternativas de fondo (modelos de ciudad en un marco de globalización creciente). Se produce el giro gerencial. Es un tiempo de predominio de las herramientas empresariales en la gestión pública: avanza la lógica eficientista y se repliega la comunitaria; se impulsan relaciones de tipo proveedor-cliente, en perjuicio de la activación ciudadana. Aparecen, sin embargo, nuevas redes vinculadas al ciclo social altermundialista, y al fortalecimiento de la conciencia ambiental y de defensa del territorio.

El escenario de los años 2000 es el fruto de nuevas presiones de cambio. Se inicia el proceso de diversificación del entramado de actores políticos, con la presencia de un número creciente de candidaturas municipalistas ciudadanas. Cambia el tejido humano de las ciudades, y los gobiernos municipales afrontan los años de la acogida global. La burbuja económica orienta las agendas locales hacia políticas urbanas expansivas. Se intensifica la gobernanza relacional, con más procesos de concertación público-privada, y con más presencia de la esfera local en redes institucionales multinivel. Las estructuras tradicionales de participación muestran síntomas de agotamiento, pero un tejido social cada vez más renovado plantea exigencias de profundización democrática real.

A partir de 2010, la crisis, la austeridad y el 15M desvertebran el municipalismo de la década anterior. Todo se expresa en las ciudades y en entornos de cotidianidad. El pinchazo de la burbuja inmobiliaria deja un rastro de gobiernos locales frágiles; deja sobre todo, una geografía de emergencia habitacional y de nuevas fracturas. La nueva ley municipal del Estado opera un intento sin precedentes de despolitizar la esfera local y de adelgazar las agendas, por la doble vía recentralizadora y privatizadora. Muchos ayuntamientos se convierten en la última trinchera del bienestar, de políticas sociales que afrontan la cobertura cotidiana de necesidades básicas (Canal, 2013).

Emerge, en este tiempo, un mosaico movilizador: la PAH (como plataforma antideshaucios), las asambleas sociales inscritas en la dinámica quincemera, las mareas en defensa de los servicios públicos. Y surge también una cartografía de prácticas de innovación social: desde la economía solidaria a las redes de intercambio; desde las cooperativas de consumo agroecológico a la gestión comunitaria de vacíos urbanos. Todas estas realidades se hallan en la genealogía de los nuevos actores que irrumpen –y en un buen número de ciudades ganan– las elecciones municipales del 24 de mayo de 2015. Un verdadero rompeaguas hacia la construcción del municipalismo del bien común

El contexto: procesos globales de crisis y cambio de época

Este nuevo municipalismo se inscribe en un contexto estructural definido hoy por un mínimo de tres dimensiones interconectadas:

El proceso sociocultural de cambio de época

Cruzamos un cambio de época llamado a dibujar las trayectorias personales y colectivas de las próximas décadas. Hacia finales del siglo XX los principales parámetros que habían vertebrado la primera modernidad se tambalean de forma irreversible. Va emergiendo un mundo de complejidad creciente en los contextos vitales; referentes de identidad y anclajes grupales emergentes; incertidumbres, discontinuidades biográficas y nuevas vulnerabilidades; internet y espacios digitales de interacción. La sociedad líquida, del riesgo y del conocimiento se abre paso con fuerza: nace una segunda modernidad (Bauman, 2003).

El colapso del modelo de crecimiento

A partir de 2008 se expresa con intensidad la crisis de un modelo económico a lomos de una lógica de burbuja, reproductor de desigualdades y pobreza, e insostenible en términos ecológicos (Atkinson, 2016). Quiebra el triple espejismo: ni la especulación puede sustituir a la producción como motor de crecimiento; ni este se traduce de forma automática en bienestar; ni el progreso es posible sin atender a sus límites ambientales, sin proteger el clima y los recursos naturales como bienes comunes.

La crisis de representación y la austeridad injusta

Las viejas y predominantes formas de hacer política agotan su potencial de procesar los cambios. Irrumpe con fuerza un relato de crisis de representación, de lejanía entre las personas y las instituciones. En

este contexto, las políticas de austeridad injusta imponen el giro de las tres D: desigualdad económica (transferencia de rentas hacia los más ricos); desapoderamiento político (transferencia de poder hacia los lobbies); desposesión social (transferencia de derechos al mercado). Emergen privaciones severas (desahucios, pobreza energética, riesgos de malnutrición infantil...), se polariza la distribución del ingreso, y se amplían las fracturas urbanas. La ciudadanía, lejos de resignarse, pone en marcha un repertorio de acción colectiva y de alternativas muy relevante.

Un contexto definido por un cambio sociocultural de época, una crisis económica e institucional, y un proceso de activación ciudadana, invita a repensar a fondo la práctica del municipalismo. Si solo fuera crisis, sería suficiente resistir y esperar, para retornar a los parámetros anteriores. Si el cambio de época no se articulara a una dinámica de desigualdades, sería suficiente adaptarse a los nuevos parámetros vitales. Pero no es así. El tiempo nuevo llama a ir más allá de actitudes tanto de resistencia como adaptativas. Convoca a articular respuestas creativas y enraizadas en valores de transformación.

El nuevo escenario: ciudades del cambio y dinámicas en tensión

Respuestas a forjar también en el ámbito urbano; desde un nuevo ciclo de municipalismo, como espacio de recreación democrática de la política, de contribución al bien común. Se plantea un reto doble: transitar de la fragmentación de prácticas y actores a la confluencia; y de la esfera social a la arena política. Se van configurando nuevos sujetos municipalistas, resultantes de procesos de suma entre culturas de acción emergentes y preexistentes; entre la ciudadanía y espacios políticos ya organizados. Los nuevos actores emergen con fuerza. Las ciudades otorgan a las nuevas candidaturas de confluencia las primeras mayorías sociales y electorales. Sin entrar en detalle, merece la pena destacar los trazos básicos del nuevo escenario.

Las candidaturas alternativas, desde mayo de 2015, lideran el gobierno de 4 de las 5 ciudades principales de España (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Zaragoza); consiguen también ganar y formar gobierno en municipios tan relevantes como Santiago, Coruña, Pamplona y Cádiz. En las 13 ciudades españolas de más de 300.000 habitantes, PP y PSOE obtuvieron, en 2011, 336 concejales, un 80% del total; en 2015 llegan solo al 50%. Más relevante aún: las diversas candidaturas de unidad popular consiguen, en esos municipios, 114 concejales, un 27,5% del total. Estamos pues ante una geografía electoral con rasgos de ruptura. La relación de fuerzas entre partidos clásicos y candidaturas alternativas experimenta, en las grandes ciudades, un vuelco sin precedentes: 336 a 17 concejales (2011); 223 a 114 concejales (2015).

En Cataluña, los partidos de la vieja centralidad urbana (CiU, PSC y PP) pierden 435.000 votos. Los espacios de confluencia y las fuerzas que los integran ganan 536.000 votos. Algo también sin precedentes. Las nuevas candidaturas alternativas consiguen el gobierno de 3 de las 5 mayores ciudades catalanas. Barcelona en Comú (Bcomú), la candidatura que lleva a la alcaldía de la ciudad a Ada Colau -una activista social del movimiento antideshaucios y por el derecho a la vivienda – es la expresión más nítida. Bcomú obtiene el 25,2% de los votos y gana en 54 sobre 73 barrios. Se produce pues un doble cambio: en la naturaleza de los actores y en su relación de fuerzas. En Barcelona los dos partidos históricamente dominantes pasan a ser minoritarios en sus respectivos ejes de identidad: el PSC en el eje social (4 concejales sobre 23 de izquierdas); y CiU en el eje nacional (10 concejales sobre 29 soberanistas). Se dibujan así las bases de una nueva hegemonía, y con ello, las condiciones políticas de partida hacia la creación del nuevo escenario municipalista.

Un nuevo escenario sustancialmente diferente a todos los precedentes, pero que nace también con dinámicas en tensión. La asunción de cultura de gobierno podría mermar la capacidad

disruptiva de los nuevos actores, pero también generar nuevas lógicas de relación entre lo institucional y lo social, desde el reconocimiento mutuo, la alianza público-ciudadana y los procesos de *commoning*. El contexto de austeridad podría ser procesado por el mundo local desde la incapacidad y la resignación, pero también desde la oportunidad de construcción de alternativas: nuevas políticas de proximidad, procesos de apropiación comunitaria de servicios y espacios urbanos, una gestión más democrática y ciudadana. Los impactos de la crisis generan sobre las personas miedos y vivencias del sufrimiento en ámbitos privados y domésticos, pero también nuevas dinámicas de innovación social, procesos de empoderamiento y prácticas de tipo cooperativo. La expansión de internet reproduce desigualdades urbanas en términos de fractura digital, pero abre opciones inéditas de construcción de conocimientos compartidos, hace posible ciudades de código abierto como dimensión clave del nuevo municipalismo.

En síntesis, hemos considerado la trayectoria, el contexto y las bases del nuevo escenario. Una *trayectoria* de municipalismo cambiante que deja impactos y sufre vuelcos; un *contexto* de crisis y cambio de época que convoca a respuestas creativas y transformadoras; y un escenario de nuevos actores sociales y políticos urbanos que irrumpen en los gobiernos locales y enfrentan dinámicas en tensión. Todo ello establece las bases para analizar los contenidos del nuevo modelo: la agenda de políticas urbanas y los procesos de producción de estas políticas (Soja, 2014).

La Nueva Agenda Urbana como construcción del derecho a la ciudad

¿Estamos ante una nueva agenda municipalista comprometida con el derecho a la ciudad? ¿Estamos ante formas de coproducción de la ciudad articuladoras de democracia urbana, de la política del común? Veamos pues los rasgos que definen el nuevo modelo: el municipalismo

Ecología urbana

La plasmación territorial del modelo económico neoliberal ha dejado un legado de ciudades insostenibles y con graves problemas de injusticia espacial. Frente a esta doble realidad, el nuevo municipalismo asume el reto de construir la agenda de la habitabilidad sobre la base de hibridar las lógicas ambiental y urbana. Un nuevo urbanismo democrático y de género para la recuperación de calles y plazas; un nuevo urbanismo del bien común para hacer frente a la gentrificación, garantizar viviendas asequibles y preservar el derecho al barrio. Y un nuevo ecologismo que haga posible la vida: la protección del clima (transición energética) y la calidad del aire (movilidad sostenible); la soberanía alimentaria y la gestión pública del agua.

Figura N.º 1 Nueva Agenda Urbana, derecho a la ciudad y gestión del común



Fuente: Elaboración propia.

Economías ciudadanas

En el esquema económico predominante a escala global, las ciudades operan como plataformas de aterrizaje del capital financiero, como espacios desencadenantes de lógicas especulativas de burbuja (inmobiliaria, turística, lúdica, comercial...). Frente a ello, el nuevo municipalismo erige la apuesta por tejidos industriales y comerciales articulados a las comunidades, conectados a la resolución de necesidades y generadores de sociabilidad. Redes y ecosistemas

cooperativos, cadenas de creación y apropiación compartida de valor, economías verdes y circulares. Un modelo que incorpora garantías de empleo y salario digno. El reto pasa, por tanto, por construir economías urbanas del bien común, innovadoras y conectadas a la investigación pública, sólidamente tramadas en la proximidad. Y sobre esas bases, abiertas a la economía global productiva, creativa y del conocimiento.

Bienestar de proximidad

La cartografía urbana de las injusticias sociales se expresa en tres dimensiones: persisten desigualdades clásicas de renta, educativas y de salud; emergen en los barrios nuevas vulnerabilidades derivadas de cambios en la estructura socioeconómica (procesos de acogida frágiles, soledad y exclusión relacional, precariedad vital y laboral...); y cristalizan los impactos de la crisis gestionada bajo políticas de austeridad (emergencia habitacional, pobreza energética, segregación urbana...). En este marco, el nuevo municipalismo se convierte en el espacio básico de reconstrucción de derechos sociales, desde una exigencia de innovación, más allá de los parámetros clásicos del estado de bienestar. Se trata de forjar una red potente de servicios de proximidad, explorar el avance hacia rentas garantizadas (Van Parijs, Vanderborght, 2017), impulsar una distribución paritaria de los cuidados, tejer políticas de inclusión social urbana y articular vías de acogida y convivencia intercultural. Se trata, en síntesis, de generar una fuerte dimensión urbana de bienestar y conseguir ubicarla en el centro del modelo social; retornar a las ciudades los mecanismos de la solidaridad colectiva que el siglo XX reservó a los Estados-nación.

La nueva gestión urbana como construcción del común

No se trata únicamente de formular nuevas políticas orientadas al derecho a la ciudad; a hacer efectiva la dimensión urbana de la justicia social, económica y ambiental. Se trata también de producir el derecho a la ciudad por medio de nuevos procesos alejados de lógicas jerárquicas y del monopolio burocrático; nuevos procesos superadores de las viejas formas de institucionalidad que reservan a la ciudadanía un papel pasivo de receptor de servicios. La Nueva Agenda Urbana adquiere pleno sentido en la medida que articula espacios donde forjar implicaciones cotidianas, creación de redes de fraternidad. Así, pueden considerarse cinco estrategias de gestión como construcción de democracia urbana, de articulación del común (Laval, Dardot, 2014) que se presentan a continuación.

- 1) Territorializar la gobernanza. Aparece como fundamental acercar las políticas urbanas a la escala de barrio. La complejidad social hace necesaria una arquitectura más espacial de la agenda municipal. Para construir autonomía personal y bien común en una sociedad líquida y cruzada por riesgos múltiples es preciso generar un modelo urbano de fuerte proximidad, ligado a la cotidianidad.
- 2) Coproducir políticas urbanas. Coproducir el derecho a la ciudad implica articular redes de acción, forjar procesos de código abierto como exigencia ética y como valor operativo: sumar conocimientos socialmente distribuidos. Coproducir políticas urbanas implica la participación del tejido comunitario en sus procesos de diseño e implementación; implica también el protagonismo de las personas en tanto que sujetos activos en el ejercicio de la ciudadanía.
- 3) Impulsar la acción comunitaria. Territorializar, coproducir y empoderar también a las comunidades, fortalecer su autogobierno para desplegar capacidades colectivas de resolución de problemas, para autogestionar respuestas, para hacer tangible el derecho a la ciudad desde la base. La acción comunitaria como herramienta de producción urbana desde valores democráticos y desde el compromiso personal libre y consciente; como antídoto al individualismo neoliberal y al paternalismo institucional.

- 4) Abrir la gestión a la ciudadanía. Una agenda municipal enraizada en la lógica del común implica incorporar una apuesta de gestión de servicios y espacios urbanos conectada a la implicación vecinal. Los equipamientos sociales, culturales, educativos, de salud... así como muchos espacios públicos son los referentes tangibles en el ejercicio cotidiano de la ciudadanía. Configuran la geografía física del bienestar. Deberían configurar también su geografía humana, colectiva y emocional; superar la lógica tradicional de marcos físicos de prestación de servicios, y convertirse en verdaderos bienes comunes, lugares de apropiación colectiva desde valores democráticos.
- 5) Apoyar la innovación social. La iniciativa de base, la que viene de abajo sin impulso ni mediación institucional, es un valor a respetar y reconocer en una agenda urbana creadora del común. Existe un tejido comunitario que vehicula prácticas de solidaridad y reciprocidad. La crisis y el impacto de los recortes han estimulado experiencias emergentes de innovación social. No es la clásica participación de la protesta o la propuesta; es la implicación del hacer (y del ser): hacer (y ser) por ejemplo una escuela activa, un grupo de crianza compartida, una red de intercambios solidarios, una cooperativa de consumo agroecológico, un ateneo popular o un huerto comunitario... Toda una esfera urbana a poner en valor: desde su autonomía, desde marcos de apoyo anclados en valores de construcción plural de la ciudad (Subirats y García, 2015).

Articular derecho a la ciudad y comunes urbanos

Es el gran reto: interseccionar derecho a la ciudad con democracia del común como forma de producirlo. En esa articulación, las políticas urbanas promueven ciudadanía activa y empoderamiento; los servicios públicos se reconfiguran como bienes comunes de apropiación colectiva; y las prácticas sociales crean justicia de base y autogobierno

comunitario. Ahí estaría la piedra angular del municipalismo del bien común: ubicar la esfera local como marco del proceso constituyente del cambio de época. Situar lo urbano como motor de reconstrucción de la lógica comunitaria de la democracia, de la lógica colectiva de los derechos; como impulsor de alternativas más que de resistencias. El municipalismo del bien común genera una esfera pública compartida: con presencia institucional y comunitaria, con alianzas y procesos de coproducción. Implica conjugar una dimensión sustantiva de justicia urbana con una dimensión operativa de democracia abierta. Un campo de intersecciones donde la agenda urbana adquiere pulsión comunitaria activadora de ciudadanía; donde las prácticas sociales adquieren fuerza universalista constructora de derechos; donde todo ello queda entrelazado.

¿Podemos analizarlo a través de experiencias concretas? En el libro El municipalisme del bé comú (Blanco, Gomà 2016) planteamos un conjunto de casos ilustrativos, narrados por sus propios protagonistas. Los presentamos por medio de una matriz estructurada en cinco ejes clave de la agenda urbana: democracia abierta, economía cooperativa, derechos básicos, entornos sostenibles y vínculos solidarios. Cruzamos cada dimensión por una política urbana creadora de ciudadanía activa, y por una práctica ciudadana creadora de política democrática. Surge así un mosaico de iniciativas donde identificar los avances y los límites; los retos del nuevo municipalismo. Veamos un ejemplo de cada dimensión: el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva y la Obra Social de la PAH de Manresa.

Figura N.º 2 La matriz del municipalismo del bien común



Fuente: Elaboración propia.

Barcelona inclusiva: coproducir políticas urbanas para la inclusión social

A lo largo de la última década, Barcelona ha desarrollado dos planes municipales de inclusión social. Los planes han fijado el marco en el que se articulan el conjunto de políticas orientadas a prevenir las dinámicas de exclusión, a atender a colectivos socialmente vulnerables, y a promover los itinerarios personales de inserción que permitan la recuperación de la autonomía y los vínculos de convivencia. En el mismo orden de prioridades, los planes promueven la participación ciudadana como estrategia fundamental, orientada a la confluencia de todas las capacidades de acción social que existen en Barcelona, configurando de esta forma un nuevo espacio público compartido, democrático y pluralista: un común urbano por la inclusión (Pacual, 2016). Esta estrategia implica fortalecer la dimensión relacional de la actuación municipal y ubicarla en unas coordenadas de democracia participativa. Es decir, establecer alianzas estratégicas, generar

186

sinergias sobre valores y objetivos, cooperar en las acciones y tejer acuerdos de financiación de estas sin generar lógicas de dependencia. El compromiso de generar un espacio de radicalidad democrática como escenario de las políticas urbanas de inclusión, se concreta en tres apuestas:

Los Consejos de Participación Social son espacios de implicación de entidades y ciudadanos/as en el proceso de elaboración de políticas municipales. El más importante es el Consejo Municipal de Bienestar Social (CMBS). Se estructura en grupos de trabajo, comisión permanente y asamblea plenaria. Cada año, la asamblea aprueba las propuestas de acción elaboradas por cada grupo de trabajo. Estas propuestas son presentadas por el/la responsable político/a al Plenario del Ayuntamiento. Allí los partidos las debaten y finalmente las aprueban. En el CMBS se integran algo más de 200 entidades sociales.

La Acción Comunitaria comprende el conjunto de prácticas que, a escala de barrio, implican la cooperación entre el tejido vecinal y los servicios públicos de proximidad, para transformar de forma concreta y positiva las condiciones de vida cotidiana de las personas. La acción comunitaria se estructura en tres tipologías principales: a) los planes de desarrollo comunitario (PDC), verdaderos pactos globales de barrio con estrategias de mejora integral en los ámbitos sociales, culturales, económicos y urbanísticos; b) las acciones comunitarias impulsadas desde los centros de servicios sociales (CSS) municipales. Barcelona dispone de una red de 40 CSS donde se presta atención personal, familiar y grupal; pero donde también se desarrollan proyectos de trabajo social activando las redes y los recursos de la comunidad; c) las prácticas de intercambio solidario, que comprenden Bancos de Tiempo, Redes de Intercambio de Conocimiento y de Bienes, y Cooperativas de Consumo Agroecológico (Rebollo y Morales, 2013). El conjunto de las tipologías suman 200 iniciativas (108 proyectos en el marco de los PDC; 41 proyectos en el marco de los centros de servicios sociales; 46 prácticas de intercambio solidario; y otras 5 de naturaleza diversa).

El Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva. El año 2006, 262 entidades rubricaron la constitución del acuerdo. Tras once años de desarrollo, lo integran ya más de 500 organizaciones sociales. El acuerdo es un espacio de diálogo y coproducción de políticas entre el ayuntamiento y el conjunto de entidades y redes comunitarias que operan en Barcelona en el marco de la inclusión social. Dos son sus objetivos generales: por una parte, generar sinergias y fortalecer las dinámicas de inclusión sobre la base de objetivos, recursos e instrumentos de intervención compartidos; por otra, profundizar en la práctica de la democracia participativa mediante una coalición ciudadana orientada a la superación de toda clase de desigualdades y riesgos de exclusión social. En síntesis, fortalecer una ciudadanía social activa e inclusiva; aportar a la profundización democrática y a la ampliación del bienestar. Siempre desde la proximidad.

¿Cómo funciona el Acuerdo Ciudadano? Estrategia, redes, proyectos

El Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva (ACBI) se rige sobre la base de un proceso permanentemente abierto a nuevas entidades y organizaciones sociales que manifiesten su voluntad de incorporación. El compromiso suscrito radica en desarrollar un trabajo en común según las diferentes capacidades de cada operador, de acuerdo con los principios establecidos en el Plan Municipal para la Inclusión Social. Sobre estas bases, se construyen diferentes dimensiones de trabajo.

 a) El marco estratégico o estrategia compartida de acción social urbana. La dimensión estratégica del Acuerdo Ciudadano señala los principios-rectores que definen el modelo de ciudad como la Barcelona de las cinco Ces: ciudadana, cohesionada, convivencial, comunitaria y cooperativa. Es decir, una Barcelona de personas protagonistas y empoderadas para realizar sus proyectos de vida, en condiciones de igualdad real, desde la convivencia intercultural, y con capacidad de articular vínculos de colaboración y solidaridad cotidiana. Los compromisos que derivan de esas ideas-fuerza requieren, todos ellos, acción en red, prácticas en espacios de confluencia y coproducción.

Algunos ejemplos. El marco estratégico señala la necesidad que Barcelona se dote de un programa estable para hacer frente a los riesgos y situaciones de vulnerabilidad derivados de la crisis y el desempleo. En mayo de 2009, el Plenario Municipal aprueba el Programa de Acción Social contra la Pobreza. En septiembre de 2015, se aprueba el conjunto de medidas urgentes de lucha contra la pobreza, que configuran el núcleo del Programa Municipal de Rescate Ciudadano. Por otra parte, en el marco del Acuerdo se produce en común la aportación de Barcelona a la política europea de lucha contra la exclusión. Aportación que Barcelona presenta a la UE en el marco de la comisión de asuntos sociales de Eurocities, en un ejercicio al que solo los Estados están jurídicamente obligados. En la escala global, Barcelona acoge la secretaría ejecutiva de la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa de CGLU (la organización mundial de municipios que tiene reconocida la interlocución de las ciudades con la Asamblea General de la ONU). Entre 2007 y 2017, la CISDP ha vertebrado una red de más de 100 ciudades en el mundo comprometidas a avanzar en políticas locales de inclusión y profundización democrática.

b) Las redes de acción del acuerdo: espacios de coproducción de políticas. Más allá de la dimensión estratégica, el verdadero núcleo de actividad cotidiana del ACBI, el principal motor de su operativa ordinaria, lo configuran las 10 redes de acción que, a día de hoy, se han puesto en marcha. Cada red de acción está formada por un grupo de organizaciones sociales y por el ayuntamiento, y en el marco del eje respectivo se acuerdan objetivos, acciones, instrumentos y recursos. Las políticas públicas, por tanto, pasan a ser compartidas y constructoras del común, en un escenario de gobernanza participativa de proximidad. Estas son las 10 redes existentes:

Figura N.º 3 Redes de acción del Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva. Tipología

Redes de colectivos	Redes mixtas	Redes temáticas
Red de acogida de personas migrantes. Red de atención a personas sin hogar. Red de derecho de la infancia. Red de apoyo a familias cuidadoras.	Red de inclusión en el mercado de trabajo. Red de viviendas de inclusión social. Red de centros abiertos de infancia y adolescencia.	Red BCN resiliente. Red de economía social. Red de cultura por la inclusión. Red de prevención y convivencia. Red de nuevos usos sociales del tiempo.

Fuente: Elaboración propia.

Los compromisos generales adquiridos en el marco de las redes establecen: la realización de una diagnosis compartida de los servicios que ofrecen las entidades y el propio ayuntamiento; la articulación de un catálogo de servicios compartido entre el ayuntamiento y cada conjunto de operadores. Por su parte, el Ayuntamiento de Barcelona se compromete, en una primera fase,

a establecer vínculos de carácter económico a través de convenios, conciertos o contratos-programa con las entidades. Posteriormente, el compromiso radica en la financiación de las carteras compartidas de servicios, dado que la responsabilidad pública sobre el conjunto de actuaciones recae sobre la administración local.

c) Los proyectos en red: espacios de innovación social. Una última dimensión del ACBI tiene que ver con la conformación de un entorno facilitador del nacimiento y desarrollo de proyectos compartidos de fuerte carga creativa e innovadora en el marco de la inclusión social urbana. Barcelona apuesta por el capital social y la creatividad como factores muy potentes para dar una respuesta inclusiva a la crisis y armar un nuevo modelo local de desarrollo humano sostenible, desde la proximidad pero con vocación de responsabilidad global. A continuación, referimos cuatro de los proyectos de más potencial innovador y con resultados bien contrastados.

El *proyecto EUMED* de cooperación internacional, generado en el marco de la acción comunitaria y orientado a establecer relaciones de colaboración y aprendizaje mutuo en materia de intervención en barrios populares entre las ciudades de Barcelona, Fez en Marruecos y Gobairé en Líbano. Acción comunitaria a escala de barrio y red internacional de transferencia de prácticas de inclusión.

El programa de contratación municipal socialmente responsable, programa mediante el cual la capacidad de contratación municipal se pone al servicio de la inclusión laboral de colectivos en riesgo de exclusión. El proyecto tiene como instrumento básico de acción la reserva social: la adjudicación directa y protegida de contratos municipales a empresas de inserción y centros de trabajo de personas con discapacidad. Entre 2008 y 2016 el programa ha creado más de 15.000 empleos entre personas vulnerables a través de una inyección de más de 60 millones de euros.

El banco de cobertura de necesidades no alimentarias, es un programa de trabajo en red que integra: empresas que aportan de forma gratuita sus excedentes (ropa, electrodomésticos, muebles, objetos de limpieza, etc.); una organización social que presta el almacén de los productos; las instituciones públicas que firman los convenios de trabajos alternativos de personas condenadas, en tanto que son gestoras del almacén; las entidades del ACBI que se convierten en receptoras de los productos para cubrir necesidades básicas de las personas a las que atienden.

El programa Apropa Cultura, iniciativa que consigue el acceso normalizado a la oferta de artes escénicas y musicales de la ciudad en equipamientos públicos (Auditorio, Teatro Nacional de Cataluña) de colectivos en situación de exclusión (personas drogodependientes, con problemas de salud mental, sin hogar, grandes dependencias, etc.). Las instituciones culturales garantizan un porcentaje de su aforo, de forma gratuita, a dichos colectivos. Las entidades trabajan el acceso a la oferta cultural como un eje básico de los itinerarios personales de inclusión.

Los consejos de participación social, las iniciativas de acción comunitaria e intercambio solidario y el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva configuran la triple apuesta de Barcelona por configurar una esfera local potente del estado de bienestar en clave colectiva, un espacio de trabajo por la inclusión social articulado por medio de la implicación comunitaria. Una esfera donde se dirimen aspectos centrales de la vida cotidiana, donde por lo tanto, se hace posible una perspectiva innovadora de emancipación personal y colectiva, forjada en común, basada en un modelo de ciudad y de sociedad con autonomía personal e igualdad para vivir; y con diferencias y relaciones de fraternidad para convivir (Harvey, 2013).

La Plataforma de Afectados por la Hipoteca: coproducir comunes urbanos de vivienda

En Cataluña y España, las políticas sociales de vivienda han sido inexistentes o no han llegado a desplegarse como una dimensión básica del estado de bienestar. La vivienda se ha situado bajo la lógica del mercado: una mercancía más que un derecho; un valor de cambio más que un valor de uso. Durante años asistimos en España a una combinación letal para el derecho a la vivienda. Por una parte, una legislación hipotecaria y de arrendamientos urbanos hecha a medida de los bancos, abusiva y contraria al derecho europeo. Por otra parte un ciclo de crecimiento económico financiarizado y con predominio de prácticas especulativas: mercantilización de un derecho básico y dinámicas de burbuja. En este doble contexto, el derecho a la vivienda queda vulnerado. A partir del estallido de la burbuja, del rescate de los bancos con dinero público y de los recortes sociales, el drama de los desahucios emerge como una realidad cotidiana.

En este marco de especulación y crisis, de debilidad persistente de la vivienda en la arena pública, el papel de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) ha llegado a ser fundamental. Lo ha sido por dar visibilidad a un problema oculto (construcción de agenda); por articular propuestas concretas; y por empoderar a personas y comunidades que llevaban el dolor previamente silenciado y privatizado: por convertirlas en protagonistas de la construcción del común. La PAH se constituye en Barcelona en febrero de 2009. Luego de 8 años de activismo, se han creado cerca de 250 PAH locales en toda España, con más de 1.500 desahucios paralizados. En abril de 2011 la PAH da un paso adelante cualitativo. Más allá del repertorio de acción colectiva clásico (movilización, presión, incidencia, tribunales, etc.) comienza a explorar una vía con fuertes componentes de disidencia y autonomía, conocida como la Obra Social. Se trata de una estrategia de reapropiación ciudadana de viviendas vacías en manos de entidades financieras fruto de ejecuciones hipotecarias. Entre 2009 y 2017, la Obra Social ha recuperado cerca de 50 bloques en más de 15 ciudades españolas, y por encima de 3.000 personas realojadas (Nel.lo, 2015).

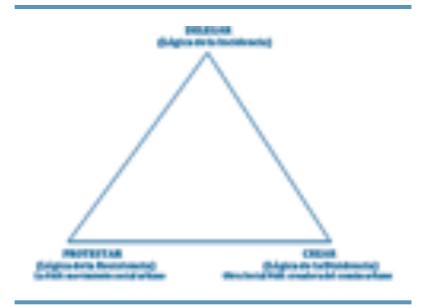
La Obra Social de la PAHC de Manresa: derecho a la vivienda, disidencia y producción del común

Manresa es una ciudad de 70.000 habitantes de pasado manufacturero y epicentro urbano de la Cataluña central. A partir de 2010, el desempleo estructural y los impactos de la crisis, junto a la debilidad histórica de las políticas municipales de vivienda, provocan una situación de exclusión residencial, así como de fuertes dificultades en el pago de hipotecas y alquileres. Las políticas de austeridad y recortes dejan además a los servicios sociales con márgenes muy estrechos de respuesta paliativa a la emergencia habitacional. Junto a todo ello se desencadenan dos dinámicas urbanas: a) la degradación del parque inmobiliario del centro histórico, que provoca un proceso de salida de la población y un reguero de viviendas desocupadas y b) la apuesta durante los años de la burbuja por la expansión y la construcción masiva, que genera una existencia de pisos vacíos cuando estalla la crisis.

Este es el contexto en el que surge la PAHC (Plataforma de Afectados por la Hipoteca y el Capitalismo) de Manresa, cuya asamblea fundacional se celebra en diciembre de 2012. Entre junio de 2013 y agosto de 2014, la PAHC impulsa la ocupación ("recuperación") de tres bloques de pisos vacíos. La primera reapropiación se da en el casco histórico, en una finca de una entidad bancaria, y se realojan cinco familias. La segunda tiene lugar en abril de 2014 en un bloque con 14 pisos vacíos propiedad de la SAREB (la sociedad estatal que gestiona los activos tóxicos bancarios vinculados al ladrillo). La tercera se produce en otro edificio de la SAREB con 18 viviendas desocupadas. Las tres acciones se orientan a hacer efectivo el derecho a la vivienda de personas y familias en riesgo de exclusión residencial, por procesos de ejecución hipotecaria o de desahucios en pisos de alquiler. La

evolución presenta escenarios diferentes. El bloque tercero sigue en situación de ocupación. En el bloque primero, la entidad financiera (Caixa Bank) interpuso una demanda judicial contra las familias ocupantes. Meses después, la presión vecinal llevó al banco a negociar. Fruto del proceso, la PAHC consigue el realojo de las familias en régimen de alquiler social, la cesión del edificio recuperado al parque de viviendas municipales y la rehabilitación de todos los pisos. También en el bloque segundo se consigue forzar una negociación que conduce a la SAREB a ceder el edificio al gobierno catalán, el cual llega a acuerdos de alquiler social con todas las familias, 46 personas con 21 menores. Más recientemente, a lo largo del año 2015, la PAHC impulsa la recuperación de los bloques cuarto y quinto, propiedad también del sector financiero, dando alojamiento a 54 personas y 19 menores. En el contexto de producción ciudadana de comunes urbanos, más allá de las viviendas reapropiadas, la PAHC pone en marcha, en octubre de 2016, una escuela popular en los bajos del bloque cuarto. Se concibe como un espacio de refuerzo educativo comunitario, gestionado por activistas, en el que participan 40 alumnos.

Figura N.º 4
De la PAH a la Obra Social: del movimiento urbano a la construcción del común



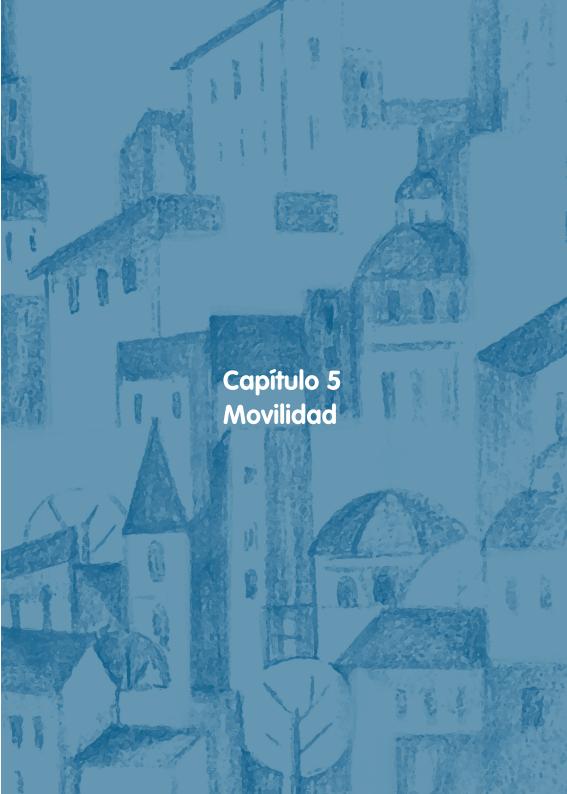
Fuente: Elaboración propia.

De la experiencia de la PAHC de Manresa, y a modo de apuntes finales, surgen preguntas y retos. ¿Es posible forjar el derecho a la vivienda en común desde parámetros de disidencia y desobediencia? ¿Es factible mantener y ampliar lógicas de autogestión y empoderamiento comunitario de forma sostenida, en un contexto de tanta fragilidad vital? ¿Deben ponerse los avances producidos en la reapropiación al servicio de una dinámica más audaz de interacción con el gobierno municipal? Quizás sea posible dar respuestas a estas cuestiones si se plantean en clave de retos:

- 1) El reto de construir el derecho a la vivienda en común, superando las políticas vulnerables a intereses especulativos, sin caer nunca más en la desresponsabilización ciudadana. Mantener y ampliar lógicas de autogestión y empoderamiento comunitario de forma sostenida, y poner de forma simultánea las conquistas producidas en la reapropiación de viviendas –con un alto grado de legitimidad ética y social– al servicio de una lógica complementaria de incidencia institucional.
- 2) El reto de mantener abiertas las vías de la autonomía y la disidencia, reforzando a la vez la estrategia para conseguir la implicación de los ayuntamientos en las políticas de vivienda pública de alquiler social por medio de la cesión de pisos vacíos. Se trataría, en síntesis, de alumbrar un nuevo municipalismo plenamente implicado en el derecho a la vivienda; y una acción colectiva urbana que mantiene acciones de autotutela del derecho, ya sea desde la autonomía (cooperativas) o desde la insumisión (reapropiaciones). Estaríamos ante la expresión del municipalismo del bien común: el derecho a la ciudad concretado en la agenda urbana de la vivienda; y su producción y ejercicio desde parámetros colectivos, desde dinámicas de construcción del común.

Bibliografia

- Atkinson, A. (2016). *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer? (FCE, México).*
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida* (FCE, México).
- Blanco, I. Gomà, R. (2016). *El municipalisme del bé comú.* (Icària, Barcelona).
- Borja, J. Carrión, F. Corti, M. (2016). *Ciudades para cambiar la vida* (FLACSO, Ecuador).
- Canal, R. (2013). *Ciudades y pueblos que puedan durar.* (Icària, Barcelona).
- Harvey, D. (2013). *Rebel cities. From the right to the city to the urban revolution* (Verso Londres).
- Laval, Ch. Dardot, P. (2014). *Común* (Gedisa, Barcelona).
- Nel.lo, O. (2015). La ciudad en movimiento. (Díaz Pons, Madrid).
- Pacual, JM. (2016). *Las ciudades ante el cambio de era* (Hacer, Barcelona).
- Rebollo, O Morales, E. (2013). *Hacia una política de acción comunitaria* (Icària, Barcelona).
- Soja, E (2014). *En busca de la justicia espacial* (Tirant Humanidades, València).
- Subirats, J. García, A. (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España* (Icària, Barcelona).
- Van Parijs. P. Vanderborght, Y. (2017). *Basic Income.* (Harvard University Press).



Juan Carlos Muñoz Lake Sagaris

Alternativas urbanas urgentes de movilidad y acceso: La importancia de la gobernanza y la planificación del transporte

Introducción: El reto de conectar diversos desafíos

Sería difícil subestimar la importancia del transporte como elemento de la sustentabilidad urbana. Según su estructura y la conectividad que brinda en distintas zonas geográficas, el sistema de transporte influye decididamente en el grado de integración –o exclusión– de distintas poblaciones de una ciudad, sea esta pequeña, mediana o una gran metrópolis. El sistema de transporte interactúa con la morfología urbana de manera íntima y poderosa, afectando su extensión, densidad y nivel de segregación social. Esta relación tiene su origen en la ciudad medieval, cuyas dimensiones se basaban en un patrón básico de 5 x 5

km, conocido como la "ciudad caminable medieval" (medieval walking city), ya que su población se movía principalmente a pie (Newman & Kenworthy, 1999).

Desde fines del siglo XIX en adelante, surge en los países desarrollados una ciudad del tranvía, en que se aspira conectar la "ciudad jardín" –zonas suburbanas de residencias supuestamente más seguras y saludables, con los centros urbanos de trabajo (Hall, 2002; Newman & Kenworthy, 1999). Después de la segunda guerra mundial, toma fuerza la expansión urbana (sprawl), estructurada en torno a autopistas de alta velocidad. Esto genera la huida de las comunidades pudientes desde el centro hacia ciertas periferias (white flight) de las ciudades, con un aumento sostenido de la tasa de motorización necesaria para mantener este "sueño americano" (Brandes Gratz & Mintz, 2000; Kunstler, 1993). Esta urbanización basada en el automóvil trae como consecuencia el aumento sustantivo de la congestión, la tragedia de los siniestros viales que se transforman en una de las principales causas de mortalidad en los distintos países, la contaminación atmosférica y otros fenómenos.

Hoy, comenzando el siglo XXI, estas externalidades toman un color aún más oscuro. La humanidad enfrenta diversas amenazas a su sobrevivencia, lo que resulta irresponsable ignorar. Se plantea la posibilidad de una "tormenta perfecta" devastadora, fruto del agotamiento del planeta, expresado en el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la concentración del ingreso, la exclusión y otras problemáticas (Beatley & Newman, 2013; Newman, Beatley, & Boyer, 2009; Newman & Kenworthy, 1995; Speth, 2008).

En un contexto de rápida urbanización global, se vuelve necesario revisar la forma cómo nuestras ciudades dan respuesta a las necesidades individuales y cómo se generan respuestas colectivas que aprovechen las economías de aglomeración que le son propias. La ciudad del siglo XX, basada en una "automovilidad" urbana, sociocultural y económica (Beckmann, 2001; Sheller & Urry, 2000; Urry,

2004) se hace tremendamente riesgosa como camino de "desarrollo". Como esta misma automovilidad constituye el rostro más recurrente de la globalización, surge el desafío de pasar desde un urbanismo centrado en el automóvil particular hacia uno que sea coherente con el desarrollo sustentable. El progreso, en este sentido, enfrenta además una población motorizada adormecida en las libertades y beneficios individuales del automóvil con una población no motorizada que, frente a sistemas de transporte público que les tratan como ciudadanos de segunda clase, aspira a contar con auto propio.

A pesar de estos desafíos, el sistema de transporte constituye una herramienta poderosa para avanzar hacia la sustentabilidad. Estructura la ciudad y está en todos lados. Dependiendo de si se organiza con eficiencia, basada en, por ejemplo, una combinación caminata-bicicletatransporte colectivo o en favor del ineficiente automóvil particular, el sistema vial constituye verdaderas "cuencas" que conectan o separan, integran o aíslan, privilegian a unos pocos o sirven a la mayoría. Para la organización espacial y el uso de suelo, son sumamente relevantes las posibilidades de reverdecer la ciudad al reducir el espacio consumido por el automóvil particular y las oportunidades de vivir activamente, con todos los beneficios de salud física y mental, y seguridad urbana que esto permite.

En el plano social, el sistema de transporte basado en el automóvil influye profundamente en la seguridad y la salud de nuestras ciudades. No solo ha generado niveles crecientes de contaminación, matando prematuramente a millones de personas en el mundo (Cifuentes, 2006; de Nazelle *et al.*, 2011; Ostro, Sanchez, Aranda, & Eskeland, 1995), pero aún si se supera el problema de las emisiones, las desventajas del automóvil siguen siendo considerables. Por ejemplo, estudios de los años setenta demostraron que mientras más automóviles pasan por una calle, se producen menos amistades, menos capital social, menos actividad física, y por lo tanto, más problemas de salud mental y física (Cervero, Sarmiento, Jacoby, Gomez, & Neiman, 2010; Frank, Engelke, & Schmid, 2003; Rydin *et. al.*, 2012). Sobre todo, y como

destaca el trabajo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en años recientes, el transporte constituye un factor primordial entre los determinantes sociales de la salud, aportando a las llamadas enfermedades de la modernidad, las "no contagiosas". Estamos frente a una verdadera "epidemia de la inactividad", con impactos en cuanto a aumento exponencial en las tasas de cáncer, diabetes II, patologías cardiovasculares, entre otras (Andersen *et al.*, 2015; Frumkin, Frank, & Jackson, 2004; Rojas-Rueda, de Nazelle, Teixidó, & Nieuwenhuijsen; Rydin *et al.*, 2012; Thomas, Kenfield, & Jimenez, 2016).

A pesar de existir un amplio consenso respecto a cómo la estructura del sistema de transporte contribuye a esta realidad, ha costado integrar el transporte en las agendas globales de trabajo. Solo recientemente a partir de la Conferencia Rio+20, en Río de Janeiro en 2012, las agendas internacionales han comenzado a reconocer la importancia de un modelo alternativo de transporte urbano, y este tema se va posicionando con cada vez más fuerza gracias a actividades como *Transport Day*, organizado por SLOCAT (Partnership on Sustainable, Low Carbon Transport) como parte del *Paris Process on Mobility and Climate* (PPMC).

En 2016, surgen dos importantes documentos del sistema internacional de Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹ y la Nueva Agenda Urbana (NAU) firmada en Quito, Ecuador durante Hábitat III². Los objetivos esbozados en el primero deberían formar el marco de los esfuerzos nacionales de la mayoría de los países durante los próximos años, ya que contempla indicadores de avance, basados en el éxito de los Objetivos del Milenio que los precedieron.

La Tabla N.º 1, que refleja un análisis de la NAU y los ODS, presenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible agrupados en torno a 16

Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

² Naciones Unidas, Nueva Agenda Urbana. Recuperado de: http://es.unhabitat.org/tag/nueva-agenda-urbana/

categorías. Como se observa en la columna del extremo derecho, el transporte y temas afines (Categorías 6, 7, 13 y 15) reciben pocas menciones. Sin embargo, otros temas relacionados con el transporte, como la seguridad alimentaria, el acceso a distintos bienes sociales, la salud, género y edad (Categorías 1-4; 9-11; 14 y 16) reciben una alta cantidad de menciones. Similarmente, temas de gobernanza, tomada como la colaboración entre Gobiernos, la ciudadanía y otros actores, como los privados y el mundo académico, también reciben menciones relevantes (Categorías 5, 8 y 12). La NAU, mientras tanto, le da mayor realce a temas directamente relacionados con el transporte (columna resaltada). Este análisis muestra la creciente relevancia del transporte en ambos documentos internacionales. Aunque en su conjunto se observa un avance en el entendimiento general de la importancia del transporte urbano, aún falta una mejor comprensión del rol que puede jugar en el logro de las metas globales para el desarrollo de las ciudades.

Tabla N.º 1 Menciones relevantes sobre transporte en los ODS y la NAU

Categoría	Valor/tema	Nueva Agenda Urbana		ODS	
		N	%	N	%
1	Acceso ^{a)}	16	13%	22	23%
2	Seguridad (mayoría seguridad alimentaria) ^{a)}	15	13%	9	10%
3	Salud ^{a)}	12	10%	11	12%
4	Género ^{a)}	11	9%	11	12%
5	Gobierno ^{c)}	9	8%	7	7%

Categoría	Valor/tema	Nueva Agenda Urbana		ODS	
		N	%	N	%
6	Transporte ^{b)}	9	8%	2	2%
7	Movilidad ^{b)}	9	8%	1	1%
8	Sociedad civil ^{c)}	8	7%	8	9%
9	Violencia ^{a)}	7	6%	7	7%
10	Edad ^{a)}	7	6%	5	5%
11	Seguridad alimentaria ^{a)}	7	6%	4	4%
12	Gobernanza ^{c)}	6	5%	5	5%
13	Seguridad vial ^{b)}	2	2%	1	1%
14	Delincuencia (organizada) ^{a)}	1	1%	1	1%
15	Uso de suelo ^{b)}	0	0%	0	0%
16	Seguridad social ^{a)}	0	0%	0	0%
		119	100%	94	100%

Se relaciona principalmente con:

Fuente: Elaboración propia, según condicionantes de Brugmann (2005), explicados en sección 4 de este capítulo.

Agregamos a la Tabla N.º 1 dos elementos clave que no reciben mucha atención en estos documentos internacionales, a pesar de su relevancia en lograr ciudades-regionales realmente sustentables: la seguridad social, un desafío mayor en la mayoría de las ciudades de países en desarrollo; y el uso de suelo, que permite, por ejemplo,

a) Alianza estable con el poder y recursos para alinear diversos actores.

b) Cuerpo de prácticas urbanistas consensuados.

c) Conjunto de instituciones dedicadas.

políticas que eliminen viajes motorizados al acercar servicios básicos como almacenes de barrio, farmacias, consultorios y escuelas, a áreas residenciales, permitiendo viajes a pie o en bicicleta, que además refuerzan la salud.

En este documento, resumimos algunos de los aprendizajes pendientes en cuanto a la relación entre el sistema de transporte, la sustentabilidad de las ciudades y la resiliencia de las comunidades urbanas. También examinamos algunos desafíos mayores que principalmente convergen hacia el desafío de lograr una gobernanza urbana-regional capaz de mejorar la planificación de los servicios de transporte y los espacios urbanos de forma integral, para mejorar la calidad de vida, reducir los recursos consumidos y las externalidades negativas para la sociedad. En nuestro caso, destacamos los siguientes cinco desafíos:

- ¿Cómo aprovechar tanto las oportunidades que surgen de un "futuro emergente" (basado fuertemente en nuevas tecnologías y sistemas de comunicación) como las formas de vida tradicionales y patrimoniales (incluyendo las de los pueblos originarios), para generar una nueva "modernidad" de consumo sustentable? Dentro de esto, ¿cómo lograr sistemas de transporte que respondan a temas de género y edad, y a las exigencias de brindar un acceso universal a la totalidad de la población?
- ¿Cómo entender y potenciar el transporte activo, para abordar la necesidad de acceso inherente a los sistemas de transporte público?
- ¿Cómo integrar a la ciudadanía y sus organizaciones (la sociedad civil), plenamente en los procesos de diseño de sistemas de transporte urbano y organización de espacios públicos, a fin de romper con la mirada de una conveniencia estrictamente individual que permita generar una nueva visión de sociedad, capaz de brindarle superior calidad de vida a toda la población?

- ¿Cómo planificar y gestionar diversos modos integralmente, cuando a menudo las instancias gubernamentales a cargo de estos temas son totalmente distintas y separadas en su funcionamiento (tanto por ámbito de acción como geográfico)?
- ¿Cómo crear una nueva institucionalidad o sistema de gobernanza apta, frente a esta fragmentación actual, a fin de lograr una planificación que responda a objetivos diversos, como movilidad, acceso a los bienes de la sociedad/ciudad, salud mental y física, seguridad e integración social?

En las siguientes secciones se resumen brevemente los métodos mixtos que estamos aplicando para responder a estos desafíos. Luego, a través de una revisión de experiencias prácticas, se expone nuestro pensamiento sobre lo que debiera ser el transporte "sustentable" del siglo XXI. De allí, se evalúa algunas lecciones clave acerca de transiciones hacia futuros "bajos en carbono", para terminar con algunas reflexiones finales.

Métodos mixtos: Colaboración interdisciplinaria y experimentos en el laboratorio vivo de las ciudades

Este trabajo se enraíza en una estrategia de investigación-acción del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS). Se nutre de diversas redes internacionales, particularmente nuestros socios extranjeros en el Centro de Excelencia en BRT (sistemas de transporte rápido en buses): MIT, Sydney University y el World Resources Institute. Participamos además en redes internacionales asociadas a la sociedad civil (Ashoka, Synergos) y en el plano de la cicloinclusión, Interface for Cycling Expertise (2006-2010), European Cycling Federation/World Cycling Alliance (2009-actualidad), situación que nos ha brindado la oportunidad de observar, desde 2005 en adelante, los avances de

temas de transporte, participación ciudadana, y relacionados en las agendas internacionales.

También refleja una colaboración entre nuestros investigadores y colegas en EEUU, India y Europa, que piensan el transporte como una "ecología de modos", donde es fundamental la agencia humanasocial, que se expresa en "ecologías de actores" propias de cada lugar y, en muchos casos, de cada escala (P. B. Evans, 2002). Al nivel individual hablamos de "ciudadanía activa", a nivel social y colectivo, consideramos el rol de la sociedad civil, o sea, los ciudadanos activos unidos en organizaciones territoriales (junta de vecinos), temáticas (ciclistas, los sin casa) o por otros motivos (organizaciones de pueblos originarios). Pero la sociedad civil, por sí sola, no es suficiente y requiere aliados en el mundo de las políticas públicas, el sector privado, y en otros sectores, especialmente el mundo académico. Por esto Evans habla de "ecologías" de actores, en vez de referirse solo a la sociedad civil. Estas "ecologías" son verdaderos embajadores (Kingdon, 2003) o emprendedores (Ward, 1999) de cambio social, y consiguen impactos significativos, incluso movilizando un número relativamente reducido de personas, siempre que se ubiquen en "nichos" clave del entorno de las políticas públicas. Así, se logra mover distintas partes del sistema político-técnico hacia un cambio de valor reconocido por diversos actores (Sagaris, 2014a, 2014b).

En nuestra ecología de transporte, encontramos también nichos con actores relevantes, tanto en las distintas escalas de la planificación y realización de proyectos, como a nivel de modos. En particular, las bicicletas han demostrado una notable capacidad de generar organización y agencia humana a su favor. Así, en el sector del transporte podemos identificar interacciones entre actores clave, del sector público, ciudadano y privado, para generar una "ecología de actores" capaz de catalizar cambios relevantes y co-crear ciudades "vivibles" (Karner & Sagaris, 2016; Sagaris, 2014a; Sagaris & Arora, 2016). Esto es muy claro en el caso de movimientos sociales que demandan la

ciclo-inclusión, cuyo "nicho" en la ecología del transporte urbano está constituido por el artefacto y la tecnología patrimonial de la bicicleta, cruzados con la capacidad de actuar individual y colectivamente para, literalmente, abrir camino en un sistema que niega su existencia y posibilidad de avanzar en condiciones de equidad y seguridad frente a otros modos.

En este documento, cruzamos miradas desde la planificación, la etnografía y la geografía urbana con la ingeniería de transporte, enfocándonos en los desafíos prácticos de lograr sistemas de transporte público más acordes con los desafíos descritos en la sección anterior. En este sentido, observamos que en muchos campos son los profesionales en la práctica quienes están liderando experimentos y aprendizajes en estos ámbitos. Aunque estos experimentos a menudo abren caminos y señalan nuevas posibilidades, a veces no son afortunados y repiten errores que se podrían evitar si se contara con el mayor fundamento proveniente de la investigación académica. Parece necesario, por lo tanto, construir una mayor colaboración entre la planificación, la ciudad real, y el mundo académico. Por esto, hemos adoptado una estrategia de investigación en el "laboratorio vivo" de la ciudad (J. Evans & Karvonen, 2011), observando y aprendiendo desde una posición dual, con un pie en la universidad y otro en la planificación real de la ciudad.

Como uno de los autores es experto en temas de operación y diseño de transporte público masivo y la otra se ha especializado en temas de transporte activo y ciclo-inclusión, las experiencias que forman la base de este capítulo reflejan este enfoque integrado, que hemos aplicado en trabajos en dos ciudades chilenas, Santiago y Temuco, y también en visitas e intercambios con otras ciudades, como Bogotá, Boston, Londres y Rio de Janeiro en el caso de transporte público, y Amsterdam, Bogotá, Sao Paulo, Medellín, Delhi, Taipei y Toronto en el caso del transporte activo.

Revertiremos el orden tradicional de este tipo de análisis, al trabajar desde una perspectiva donde las observaciones presentadas no intentan

confirmar o negar una hipótesis inicial, sino que permiten generar una nueva hipótesis. La idea es identificar cómo surge la importancia de la institucionalidad en cualquier discusión de sustentabilidad urbana. En este sentido, realizamos un ejercicio de teoría fundamentada (Schram, 2005), donde en base a los datos recolectados se desarrolla un marco analítico, explicativo o prescriptivo.

Revisión de las prácticas para entender "el futuro que emerge"

Entre las teorías más importantes del aprendizaje en la esfera de la planificación urbana (Argyris & Schön, 1974) aparece en forma recurrente la importancia de la colaboración para mover las redes de poder (Booher & Innes, 2002; Healey, 2006; Kingdon, 2003), y también la necesidad de una estructura de aprendizaje más profunda, dadas las complejidades del tiempo actual. Schärmer (2009) y otros autores (Senge, 2006; Westley, Zimmerman, & M, 2006) enfatizan la necesidad de detectar nuevas tendencias, marginales al principio, pero emergentes, que puedan señalar posibles futuros.

En el transporte urbano surgen con bastante frecuencia nuevas posibilidades para satisfacer las necesidades de superar las barreras de espacio y tiempo que la ciudad genera. La mayoría de estas son el resultado de innovadoras combinaciones entre tecnologías vigentes (o incluso patrimoniales, como la bicicleta) con tecnologías emergentes que permiten enfrentar los nuevos desafíos en las ciudades contemporáneas.

Desde esta perspectiva, ante una creciente urbanización que ha generado un número cada vez mayor de ciudades de importancia metropolitana, es primordial que los procesos que se desarrollen en ellas favorezcan una buena calidad de vida para sus habitantes y una convivencia que resulte sustentable a nivel planetario. La sustentabilidad de los sistemas urbanos exige desarrollar una planificación combinada de transporte y uso de suelo, que permita

minimizar la necesidad de viajes motorizados (mayoritariamente los más largos), y que fomente la realización de viajes preferentemente en modos no motorizados y en transporte masivo. Estos modos destacan por su mayor eficiencia en términos de capacidad de transporte (especialmente en periodos punta), y sus aportes a la salud y a la reducción de la contaminación. Adicionalmente, esto permite reducir el espacio vial destinado al automóvil, dedicándolo a usos recreacionales o ecológicos a través de la arborización para reducir la isla de calor, por ejemplo, o a huertos urbanos que permitan reducir la huella de carbono asociada al suministro de alimentos. A diferencia del automóvil, el nivel de servicio de los modos alternativos mejora al aumentar la cantidad de viajes que atraen. Cuando el transporte masivo atrae más usuarios, se torna posible ofrecer más servicios y mayor frecuencia, lo que reduce los tiempos de caminata y espera. Cuando más usuarios caminan o usan la bicicleta, estos modos se vuelven más visibles y seguros, aumentando aún más su atractivo.

Asimismo, en años recientes se ha revelado una contundente evidencia sobre las ventajas de la caminata, bicicletas, triciclos y otros modos no motorizados, por sobre los modos tradicionales para realizar muchos viajes cortos y de longitud mediana en áreas urbanas (Buehler, Pucher, & Dijkstra, 2009; Cervero & Duncan, 2003; dell'Olio, Ibeas, Bordagaray, & Ortuzar, 2014; Dill & Howe, 2011; El-Geneidy, Krizek, & Iacono; Geurs, Boon, & Van Wee, 2009; Handy, van Wee, & Kroesen, 2014; Parkin, 2012; Sagaris, 2015; Sagaris & Arora, 2017).

Respecto de la bicicleta, resumiendo las lecciones de ciudades tan diversas como Amsterdam o Copenhague, las reconocidas capitales mundiales de la ciclo-inclusión, y otras ciudades con importantes logros en este tema, como Bogotá y Medellín, Delhi y Pune, Santiago y Temuco, Nueva York y Portland, hemos identificado tres elementos fundamentales para su éxito, que deben darse en un justo equilibrio: (i) la infraestructura y las reglas urbanas, particularmente la forma como se distribuye el siempre escaso espacio vial, la velocidad máxima y la asignación de responsabilidades en caso de siniestros; (ii) la

agencia humana y el cambio socio-cultural, ya resumida, y (iii) la creación de una economía de transporte sustentable, tema que ha sido poco investigado hasta ahora (Sagaris, 2015). En este sentido, ya existe un importante cuerpo de evidencia y manuales que establecen las mejores prácticas en las primeras dos esferas, lideradas por el manual holandés (CROW et al., 2010), y seguido por valiosos trabajos como el de México (Sánchez et al., 2010), San Sebastián (Sanz, 2015), Montreal (Jolicoeur 2010), uno de los pocos manuales que abarca tanto a peatones como a ciclistas; Nueva York (NACTO, 2011) y, más recientemente, el *Global Street Design Guide*, desarrollado por NACTO (2016).

Debido a la forma como están estructuradas sus actividades, las ciudades requieren mover importantes volúmenes de personas simultáneamente entre los mismos lugares. El automóvil y la camioneta, vehículo de trabajo importante para muchos pequeños productores, brillan como opción ideal en contextos de baja densidad y para viajes largos, por ejemplo, entre áreas rurales o suburbanas y puntos que concentran actividad económica (zonas de abasto urbano, puertos, etc.).

En contraste, en contextos de densidad mediana los automóviles son la alternativa menos eficiente para satisfacer las necesidades de movilidad, independiente de si son un vehículo eléctrico, autónomo o de arriendo. Para estas condiciones, el ícono tradicional de transporte masivo de calidad es el metro, que en muchas ciudades constituye la estructura base del sistema. Un sistema de metro no solo se caracteriza por una muy alta capacidad de transporte, sino que normalmente ofrece un viaje rápido, una espera breve y un alto nivel de confiabilidad. En las últimas dos décadas surgió un sistema que busca brindar la calidad y características del metro a la operación de buses en superficie, el sistema de transporte rápido en buses (Bus Rapid Transit), conocido como BRT por sus siglas en inglés, a pesar de que nace en América Latina a partir de las experiencias de Curitiba y Bogotá. Los BRT

pretenden que el nivel de servicio y capacidad de los buses se acerque al de metro, a un costo de inversión sustancialmente menor, lo que permite conseguir otros beneficios para la sustentabilidad, como mejoras en las áreas verdes y el espacio público.

Hoy en día, los BRT se han posicionado como una tendencia global que atrae por su bajo costo, flexibilidad y rápida implementación (Muñoz y Paget-Seekins, 2016). Bogotá, Curitiba, Ciudad de México y Rio de Janeiro en Sudamérica, y Guangzhou, Yichang, Estambul y Ahmedabad en Asia, ofrecen sistemas de BRT que destacan por distintos atributos. Para un panorama global de estos sistemas ver BRTDATA (2017).

Si no cuentan con infraestructura libre de automóviles, los BRT no logran la misma rapidez que un metro, pues deben lidiar con la congestión en partes clave de sus rutas. No obstante, pueden ofrecer un servicio más directo pues buses de alimentación pueden ingresar a los corredores, evitando transbordos que son altamente resistidos por los usuarios. Los BRT son aún un modo en consolidación y desarrollo, y no son tan conocidos ni deseados como los sistemas sobre rieles (light rail o metro). Sin embargo, son parte de un futuro emergente, mucho más al alcance de la gran mayoría de las ciudades, que no podrían financiar un metro, pero sí podrían dedicar parte importante de la red vial existente a un BRT con nivel de servicio similar al de un metro.

Esta opción conlleva una oportunidad y un desafío, ya que es necesario dedicarle espacio en la superficie. Si bien los sistemas más recientes de BRT han procurado limitar el ancho de faja necesario, se requiere reducir el espacio ineficientemente usado por el automóvil, no solo cuando está en movimiento, sino también cuando se detiene en lugares de compras, trabajo, servicios, educación y otros (Shoup, 2011).

En algunos ejes se ha optado por expropiar parte de las propiedades colindantes, lo que no es sustentable desde la perspectiva social, pues aleja y aísla a las poblaciones de ambos lados. Así, no extraña que esta opción sea resistida por los moradores de los barrios afectados. En

términos de sustentabilidad social y ambiental, es más lógico tomarse de las pistas para autos, aprovechando mejor el espacio y permitiendo mejorar las condiciones de peatones y ciclistas. En este caso, el BRT se transforma no solo en una intervención que permite destinar el limitado espacio vial a un modo que lo usa en forma más eficiente, sino que a la vez mejora la calidad de la ciudad para quienes residen y caminan por estas vías.

Esta visión, que exige disputar el espacio vial al automovilista, genera reacciones muy antagónicas de parte de quienes ven al automóvil como una imagen de progreso, aspiración y fuente de vitalidad para el comercio local. Sin embargo, estudios en EE.UU. demuestran que incluso los mismos automovilistas preferirían más opciones para reducir las horas frustrantes detrás del volante cada día (Frumkin *et al.*, 2004).

Para evitar el conflicto potencial con los automovilistas, algunos especialistas favorecen una red de metro como alternativa de transporte público. El problema de esta visión no solo es su costo, sino también: (i) las personas necesitan un sistema de transporte que les permita un viaje conveniente desde su origen a su destino, lo que exige acercarse a la red de metro de un modo también eficiente, (ii) para muchos viajes de distancia corta, un metro puede exigir además transbordos que pueden resultar en un viaje no tan conveniente, especialmente para mujeres con niños o personas de trabajo que llevan herramientas u otro tipo de carga; además (iii) si se deja la calle a la hegemonía del automóvil, se tendrá una ciudad cuya vida en la superficie queda supeditada al tránsito de vehículos privados. Esto daña la calidad del espacio para caminata y bicicleta, que son modos de transporte ideales para distancias cortas, empeora el riesgo de siniestros viales y deteriora la seguridad ciudadana, al reducir la vigilancia natural generada por los pasantes ocasionales que previenen los delitos.

Una red de metro amplia y robusta puede ser un importante activo urbano para una ciudad. Sin embargo, no se puede descansar en

que por sí sola constituya la estructura necesaria para un sistema de transporte sustentable. A modo de ejemplo, desde los años setenta, Santiago de Chile ha orientado su inversión en infraestructura de transporte a una extensa red de 100 kilómetros de metro y un conjunto de autopistas urbanas. En ese periodo, la partición modal de los viajes en transporte público cayó desde un 80% en 1977, a un 60% en 1991, 55% en 2001, y 48% en 2012. Como contraste, en las últimas décadas Bogotá ha logrado mantener que 80% de los viajes se realice en transporte público. El foco de las inversiones en Bogotá ha estado en disputar la calle al automóvil mediante corredores de buses y ciclovías. Al desplazarse por Bogotá se observan espacios viales importantes para usuarios de estos modos, lo que no se observa en Santiago.

Adicional a los desafíos de fomentar estos modos, se agrega la necesidad de proveer una buena conexión entre ellos para potenciar el trio caminata-bicicleta-transporte colectivo. Frente a este desafío, en 2012 se planteó la "pirámide invertida" del transporte sustentable³, imagen que ayuda a entender los cambios necesarios para llegar a la sustentabilidad (Figura N.º 1). Complementariamente, organizaciones ciudadanas y planificadores urbanos en EE.UU. comenzaron a promover la idea de "dietas viales" o complete streets (calles completas), también llamadas streets for all en Europa.

Estas estrategias enfatizan la importancia de planificar los distintos modos simultáneamente, distribuyendo el espacio público entre veredas, áreas verdes, ciclo-facilidades (no solo ciclovías), e infraestructura especializada para el transporte público. Surge un lenguaje que destaca la dependencia excesiva del automóvil, la construcción sobredimensionada de infraestructura pensada para automóviles en horarios punta (que queda vacía la mayor parte del día), y la necesidad de una mayor justicia en el desarrollo de los sistemas de transporte.

Por otro lado, aún persiste la idea de que las dificultades asociadas a la automovilidad se pueden resolver con medidas técnicas, promovidas particularmente por entes privados con fuertes intereses en el sistema (González 2005). Como contraposición, entre la sociedad civil y algunos actores académicos y gubernamentales surge una acción cada vez más coordinada para disputar el predominio del automóvil y crear calles más integrales, que permitan hacer realidad la pirámide invertida.

Esta mirada se contextualiza cada vez más dentro de un marco de "transporte justo", asociado al concepto de *environmental justice* (justicia ambiental) en EE.UU. y de inclusión social en el Reino Unido (Lucas, 2004), donde los movimientos ciudadanos han luchado desde hace más de 50 años contra las autopistas y otros emblemas de la imposición de la automovilidad (Kunstler, 1993; Ladd, 2008; Susskind & Elliott, 1983).

Pionero en estos temas ha sido Vasconcellos (2001), quien ha destacado la importancia de temas de equidad relacionados con el transporte en la mayoría de los países en desarrollo, y la distribución de la inversión pública y el espacio urbano. Por ejemplo, subraya la importancia de la caminata y distintos formatos de bicicleta como los principales modos de transporte en la mayoría de los países (Vasconcellos 2001, p. 13) y demuestra la inequidad que se produce cuando el espacio dominado por el automóvil alcanza un 25% de la ciudad, como en París. Más recientemente, discute los desafíos institucionales requeridos para revertir esta situación, planteando como "uno de los más grandes desafíos... la redistribución del espacio para circular" (p. 258, Vasconcellos, 2015).

En un trabajo que constituye una de las exploraciones más completas sobre equidad y transporte, Martens (2017) crea un marco bastante comprehensivo para analizar este problema, principalmente en el caso de pasajeros en regiones metropolitanas. A partir del trabajo de Soja (2010), sobre justicia espacial, construye una teoría que combina elementos principalmente sustantivos y prescriptivos para guiar las

decisiones de planificación de transporte hacia una mayor equidad. Argumenta, según la teoría de las esferas de justicia de Walzer (Martens, 2012), que el transporte merece un tratamiento aparte, diferenciado de otras esferas de control gubernamental, basado no en la movilidad, sino en el acceso que se brinda a las personas. Después, en base a la teoría de justicia de Rawls (1971), el pensamiento de Dworkin (1977) acerca de la "distribución justa" y de Fainstein (2010) en el plano urbano, plantea una propuesta de principios de justicia que pueden aplicarse en la evaluación de la equidad de un sistema de transporte, utilizando el caso de Amsterdam como un ejemplo.

Estas perspectivas han enriquecido enormemente lo que se entiende por transporte "sustentable" y desarrollo de ciudades integradas, justas y "resilientes" en la actualidad. Tanto la teoría como la práctica de la equidad en transporte es cada vez más prioritaria. Lejos de enfocarse solamente en modos o tecnologías más limpias o energías más eficientes, que aún siguen presentes en los debates, aparece con cada vez más fuerza el desafío de contar con instituciones, prácticas socio-culturales y políticas, y los actores necesarios para superar las múltiples barreras que enfrenta la transición hacia una mayor sustentabilidad urbana.

Lecciones clave: Urbanismo, actores y transiciones

Desde perspectivas complementarias, una posicionada en el centro de temas de ciclo-inclusión y el mundo socio-político de la planificación urbana-regional y la otra posicionada en los sistemas de transporte rápido de buses (BRT) y la ingeniería de transporte, es posible generar una visión estratégica respecto de cómo el sector transporte podría acoger los desafíos aparentes en los ODS y la NAU.

Para diseñar una estrategia como la descrita, es oportuno aprender de los procesos exitosos de transformación de sistemas de transporte urbano en Latino América. Mientras la ciclo-inclusión surge como una demanda social desde las bases en ciudades muy diversas del mundo, los BRT son liderados inicialmente por destacados políticos latinoamericanos, como Jaime Lerner en Curitiba y Enrique Peñalosa en Bogotá. Brugmann (2009) es uno de los pocos que va más allá de la descripción de cambios en las calles, definiciones y prescripciones para replicar los logros en cuanto a la sustentabilidad y la equidad urbana en distintas latitudes. Fundador del *International Council for Local Initiatives* (ICLEI), toma la palabra *urbanismo* del español y la convierte en *urbanism* en inglés, definiéndola de la siguiente manera:

El "urbanismo" es una forma de desarrollar, usar y vivir la ciudad que permite generar una economía, política, vida social y ecología coherente con aspiraciones y valores consensuados. El urbanismo resulta de una estrategia urbana efectiva: alinear intereses individualistas y antagónicos en pro de una propuesta común que permita construir y sostener ventajas (Brugmann 2005, p. 202).

Esta visión del "urbanismo" nace de su experiencia global y lo lleva a categorizar las ciudades como:

- Ciudades en crisis, ejemplificadas por Detroit y Mumbai, donde los conflictos entre diversos actores locales, algunos con poder desmedido, lleva a una condición que las deja en un estado de crisis perpetua;
- Ciudades de oportunidades, como Kuala Lampur, Johanesburgo y Toronto, que sufren una gestión "incoherente", carecen de una alianza estable de actores que "fomente un urbanismo local diseñado específicamente para los desafíos que enfrenta la ciudad ... con la autoridad" necesaria para imponer mayor coherencia al desarrollo urbano; y
- Ciudades estratégicas, como Barcelona, Chicago, Curitiba y recientemente Medellín, que son capaces de construir alianzas para desarrollar un urbanismo coherente en toda su extensión. Son

estratégicas porque sus políticas, instituciones y prácticas se han alineado detrás de un proyecto común que permite dar forma a un crecimiento que debiera permitir lograr objetivos importantes en el corto, mediano y largo plazo (Brugmann 2005, pp. 130-131).

Sin duda, la mayoría de las ciudades latinoamericanas hoy se mueven más en el rango de las dos primeras categorías, alternando entre crisis y oportunidades, sin poder consolidarse y avanzar estratégicamente. Para estas, Brugmann identifica tres componentes necesarios para que puedan avanzar:

- Una alianza estable que permita contar con el poder y los recursos necesarios para alinear los intereses de diversos actores y que permita alcanzar una ventaja común, dispuesta a "disciplinar los mercados y el desarrollo privado, y negociar la co-creación de la ciudad".
- Un *cuerpo de prácticas urbanísticas, explícito y detallado, entendido y aceptado por todos los actores de la ciudad*, que logre traducir los objetivos y estándares de la alianza en formas más productivas, eficientes y vivibles de construcción y diseño.
- Un *conjunto de instituciones dedicadas*, con el talento técnico y poder administrativo que les permita desarrollar e implementar estas nuevas prácticas del urbanismo, estableciendo las soluciones necesarias para que funcione en cada espacio y aspecto de una ciudad que cambia con rapidez (Brugmann 2005, p. 211).

Tabla N.º 2 Condicionantes de Ciudades Estratégicas y falencias en planificación de transporte

	Condicionante	Principales déficits en nuestro medio
1	Alianza estable con el poder y los recursos.	Falencias en la participación que excluyan a actores importantes, no construyen confianzas y consensos básicos, y replican patrones existentes de poder autoritario. Similarmente, dada la historia del neoliberalismo chileno, hay muchos actores preocupados de cumplir estrictamente la ley cuidando solo sus propios intereses, sin entender ni velar por el bien común. Así, la autoridad tiende a desconfiar de los procesos participativos y la ciudadanía de las autoridades y élites.
2	Cuerpo de prácticas urbanistas, consensuado.	La visión de arquitectos/paisajistas a menudo se contradice con la mirada funcional/operativa de los ingenieros, y ambas tienden a excluir las ciencias sociales en sus aproximaciones a lo urbano, especialmente en temas de espacio y escala (geografía), cultura, identidad y convivencia (antropología), y planificación (sociología y ciencia política). Se tienden a generar manuales en extremo rígidos que son difíciles de adaptar a intervenciones potencialmente disruptivas del <i>statu quo</i> .
3	Conjunto de instituciones dedicadas	Desafíos de la democratización y la equidad, en un contexto de instituciones poco afines a los desafíos del siglo XXI. Falta de entendimiento de lo local/regional, exceso de centralización y competencia entre instancias que deberían colaborar, fragmentación excesiva.

Condicionante	Principales déficits en nuestro medio
	Dificultad de asegurar la competencia técnica e interdisciplinar, especialmente en unidades más pequeñas (municipios y algunos gobiernos regionales).
	Prácticas excesivamente formales, que no permitan evolucionar hacia instituciones más apropiadas para una buena gestión urbana-regional.

Fuente: Elaboración propia.

Este análisis subraya la importancia de contar con autoridades que tengan la misión de plasmar una visión consensuada al interior de la sociedad. A menudo vemos autoridades generadoras de proyectos individuales, sin un requerimiento respecto de lo que se espera que cada proyecto aporte a la ciudad que se desea construir. Un "plan", en nuestro medio, puede ser una lista de proyectos sin conexión aparente con una visión de ciudad. Los planificadores de transporte no reciben una misión explícita u objetivos concretos y consensuados sobre lo que se busca alcanzar con los proyectos y programas incorporados en el plan. Un plan debiera contemplar proyectos y programas coherentes en su conjunto y cuyo efecto global en el bienestar social sea mayor que la suma de sus impactos independientes. Así, por ejemplo, un proyecto de peatonalización de un área céntrica, debe ir acompañado de un programa de apoyo a pequeños empresarios que puedan brindar diversos servicios que satisfagan las necesidades que trae la peatonalización, como bicitaxis, refrescos, y otros. Similarmente, un plan puede también incorporar programas de educación en distintos temas, como la recuperación de una cultura cívica de buen trato en buses y espacios públicos, lo que constituye algo central para muchos

que comentan estos temas en Chile (observaciones en terreno, Coquimbo-La Serena, Temuco, Santiago, 2016-2017).

En relación al segundo condicionante de la Tabla N.º 2, si bien existe un interesante nivel de conocimientos y habilidades relacionadas con estos temas, la falta de coherencia y conexión entre las distintas disciplinas puede constituir una limitante importante. Es necesario reconocer los impactos sociales, de salud, medioambientales y en la calidad de los espacios públicos que traen las intervenciones a un sistema de transporte urbano, más allá de los ahorros de costo y tiempo que puedan generar. Esto exige un análisis multidisciplinario, frecuentemente ausente.

Finalmente, el tema de las instituciones es el más complejo desde nuestra perspectiva. En cada metrópolis es necesario contar con una autoridad metropolitana, democráticamente constituida, que vele por la ciudad completa, su multiplicidad de modos, el impacto urbano y los distintos ámbitos de relevancia de un sistema de transporte, siendo los más relevantes entre ellos, el uso de suelo, el medio ambiente, la educación y la salud. Es importante también que un gobierno a esta escala (metropolitana-regional o local-municipal, según el tamaño de la ciudad) tenga un rol no solo en cuanto a la planificación de sistemas de transporte, a través de una agencia o dirección metropolitana o municipal, sino que coordine el planeamiento del territorio y del uso de suelo, y cuente con mecanismos de captura de plusvalía que permitan financiar los proyectos que la ciudad requiere. En cada metrópolis, la agencia de transporte debiera contar con cuerpos profesionales idóneos y multidisciplinarios. Esto puede constituir un desafío mayúsculo en muchas ciudades que carecen de equipos adecuados. Asimismo, es importante que la planificación de largo plazo que esta agencia lleve adelante tenga mecanismos que resguarde la continuidad, y al mismo tiempo cumplan con las exigencias de transparencia y responsabilidad democrática. De otro modo, los proyectos y planes se centrarán en lo que se puede conseguir en plazos muy breves.

Santiago de Chile ha sido víctima de varios de los problemas que hemos descrito previamente. La carencia de una institucionalidad apropiada fue relevante en la desastrosa implementación del plan Transantiago (Muñoz y Gschwender, 2008; Muñoz et al. 2009). Su partida en 2007 fue severamente limitada por una falta de institucionalidad que la acompaña hasta hoy. El programa fue inaugurado sin respaldo legal o financiero adecuado, y sin una transparencia y una participación que comprometiera a las organizaciones ciudadanas en lo que era una innovación de gran envergadura y, por lo tanto, alto riesgo. Años después se constituye la Dirección de Transporte Público Metropolitano (DTPM), pero con total dependencia administrativa del Ministerio de Transporte. En 10 años, ha habido notables mejoras, pero son poco apreciadas, de hecho, son poco visibles para la mayoría de la ciudadanía, entre otras razones porque la DTPM hasta hoy no cuenta con una legislación y una identidad que la constituya como la Agencia de Transporte integral, sujeta a una normal transparencia y responsabilidad frente a la ciudadanía a través de las instituciones correspondientes.

La DTPM carece de un "Consejo de la Sociedad Civil", como la mayoría de las instancias gubernamentales en Chile, y se le ve desconectada de otras organizaciones de usuarios o territoriales, como es habitual cuando hay una institucionalidad clara y transparente (Giering, 2011). Tampoco está sujeta a una ley nacional o una ordenanza local que le exija equidad, como ocurre en EE.UU. con la legislación ISTEA (Lucas, 2004), a pesar de la gran importancia que este valor representa para la sociedad chilena. No obstante la evidente necesidad de interacción de la DTPM con otras agencias del Estado, esta es a menudo friccionada y lenta, lo que dificulta los urgentes avances que el sistema de transporte de Santiago necesita.

En Santiago, la situación es más grave pues la actual Constitución de Chile fragmentó la gobernanza dividiendo la Región Metropolitana (que hoy cuenta con cerca de 7 millones de habitantes), en 52 comunas o gobiernos locales. Esto tiene consecuencias muy adversas para el

desarrollo de políticas de transporte que busquen una movilidad sustentable para la ciudad completa, en que las soluciones deberían tener continuidad metropolitana y en que esta lógica no debería someterse a las preferencias de autoridades locales.

La planificación debe realizarse coordinadamente a escala regional, y bien conectada con los niveles local y nacional. En Chile, esta fragmentación institucional conduce a que las secretarías regionales de cada ministerio nacional planifican e implementan proyectos locales y regionales, a menudo sin coordinarse con otros actores locales o regionales. Así, con frecuencia, los ministerios construyen soluciones cuestionadas o rechazadas por los gobiernos municipales locales.

A pesar de toda la evidencia que aconseja planificar el transporte en conjunto con el uso de suelo, la situación anterior lleva a lo opuesto pues, aunque los instrumentos de planificación local y regional contemplan ciertos usos, normalmente no consideran el sistema de transporte.

Las instituciones: El desafío de visibilizar —y entender— lo invisible

Al principio de este capítulo consideramos cinco preguntas centrales para movilizar procesos de cambio hacia una mayor sustentabilidad en el ámbito urbano, y particularmente en relación a los sistemas de transporte. Como hemos notado, comienzan a aparecer oportunidades que podemos asociar a un "futuro emergente" (pregunta i), como los sistemas BRT y de bicicletas públicas. Similarmente, las ciudades y los investigadores entendemos cada vez mejor el transporte activo (caminata, bicicletas y relacionadas), y su relación con el entorno construido, junto con su potencial para mejorar los viajes en el transporte público (pregunta ii). A través de movimientos sociales de todo tamaño, la ciudadanía comienza a posicionar sus temas y sus demandas como prioritarias en el concierto de políticas públicas (pregunta iii). Después de décadas de creer que los "mercados" son más

importantes, hoy somos testigos de un creciente interés en el rol de la planificación para gestionar más efectivamente los desafíos actuales (pregunta iv). Aún así, el conocimiento en este ámbito sigue siendo insuficiente, y al planificar la ciudad nos encontramos una y otra vez con las falencias institucionales (pregunta v) asociadas a sistemas de gobernanza construidos para realidades muy diferentes, propias del siglo XX.

Frente a estas cinco preguntas de entrada, los tres factores identificados por Brugmann –alianzas sociales y políticas con recursos, prácticas consensuadas, e instituciones capacitadas – nos pueden orientar hacia respuestas más de fondo. Existen interacciones importantes entre los mismos componentes que señala Brugmann. En el plano socio-político, el desafío de integrar a la ciudadanía organizada, la sociedad civil, es clave para generar una alianza estable con poder y legitimidad política, es decir este desafío se conecta directamente con la gobernanza y la institucionalidad.

En la ciudad real también interactúan estos tres elementos de distintas formas y entre distintas escalas. En una escala metropolitana, consensuar un cuerpo de prácticas urbanistas como aconseja Brugmann requiere un mayor entendimiento de los modos de transporte activos, y particularmente de su rol en distancias entre 0 y 10 km, que normalmente constituye bastante más del 50% de los viajes en automóvil (Karner & Sagaris, 2016). Pero para innovar en este sentido, también es importante integrar a actores visionarios, y desarrollar nuevos modelos de gestión. Algunos sistemas de bicicletas públicas podrían funcionar mejor incorporando modelos de negocios más locales, como parte del transporte interno de empresas y universidades con campus grandes o dispersos; o con sistemas asociados a los Smart Cards, como utiliza Sevilla. Crear colectivos de transporte barrial que pueden gestionar bicicletas, triciclos de carga y automóviles compartidos, podría hacer menos onerosa la propiedad y más eficiente el uso de estos vehículos.

Innovar en la planificación

Para gestionar este tipo de innovación y cambio multi-dimensional, es fundamental lograr nuevas estrategias de planificación y nuevas instituciones capaces de aplicarlas con el apoyo amplio de toda la sociedad. En el ámbito de la planificación, surgen las propuestas del "backcasting" al cuestionar las preguntas base que orientan la planificación. Robinson (1988) planteó que necesitamos "de-aprender" y "re-pensar" los instrumentos más comunes para modelar y predecir el futuro. Consistente con el concepto de agencia humana, destaca que en un grado importante el futuro no está pre-determinado, sino que lo creamos con nuestras políticas y planes. Por lo tanto, necesitamos trabajar en base a escenarios que permitan evaluar la factibilidad e impactos de "futuros alternativos" que calcen con la visión de ciudad que se desea alcanzar. Quist y Vergragt (2006) exploran la potencialidad de este tipo de planificación que además integra la participación, basándose en dos casos muy positivos. Barrella y Amekudzi (2011), mientras tanto, consideran la importancia de integrar elementos cualitativos como parte esencial de este tipo de planificación.

Consistente con una planificación centrada en futuros deseables, surge la necesidad de planes que estructuran las decisiones hacia estos fines, pero que también son capaces de adaptarse a los cambios e imprevistos, incluyendo desastres mayores que ya son la tónica de este siglo (Ortúzar y Willumsen 2011). Esta "planificación continua" es compatible con las miradas desde la teoría de la complejidad. Bertolini (2010), por ejemplo, argumenta que los sistemas complejos actuales requieren de una "planificación evolucionaria" y varios autores exploran distintos aspectos de esta (Byrne, 2003; Chettiparamb, 2013; Innes & Booher, 2010; Law, 2004; Phelan, 1999; Portugali, 2011; Roo, Hillier, & Wezemael, 2012; Roo & Silva, 2010).

Pensando específicamente en sistemas de transporte sustentables como instancias híbridas que combinan tecnología, infraestructura e importantes componentes socio-culturales, avanzar hacia un mayor entendimiento de la sustentabilidad social en el plano urbano-regional constituye un tema importante para investigación y debate. En un trabajo reciente, basado en una revisión de los principales investigadores sobre sustentabilidad social en transporte. Sagaris y Arora (2016) elaboraron un esquema de tres esferas, que combina múltiples temas de salud, educación y, sobre todo, de "agencia humana", como elementos centrales. Este último concepto, ampliamente conocido en las ciencias sociales y cognitivas (Elder Jr, 1994; Gooding, 2012; Healey, 2006), se refiere a todo lo relacionado con la capacidad de los seres humanos de actuar sobre su medio individual o colectivamente, y cambiarlo, de forma significativa. Los seres humanos somos agentes, actuamos sobre un medio que no es tan fijo ni tan estático como a veces lo imaginamos. Esta agencia se relaciona con algo que se considera esencial para el ser humano: la búsqueda y la construcción del significado, no solo de la existencia individual, sino colectiva, y de todo lo que pasa en el complejo mundo que habitamos, aunque sea brevemente.

Una institucionalidad rígida con poca capacidad de evolucionar

Ofrecemos las reflexiones finales de esta sección pensando principalmente en la institucionalidad chilena, que ha presentado mínimas modificaciones desde que se inició la democratización, en marzo de 1990. Nuestra institucionalidad no nació de la nada y tampoco, como ocurre en Canadá, EEUU o Europa, es fruto de olas de movimientos sociales con sus consecuencias para la innovación y la evolución institucional.

Nuestras instituciones vienen de un pasado reciente que nos cuesta examinar e interrogar incluso desde la academia. Para entender las trabas institucionales que restringen la innovación en lo urbano, necesitamos entender de dónde viene este modelo institucional que nace de la nueva Constitución de 1980, momento de máximo poder del gobierno militar. Necesitamos desmenuzar con precisión las

implicancias hoy de lo que fueron las llamadas "nueve modernizaciones" de aquella época, de plena crisis económica y de una violencia extrema que silenció cualquier cuestionamiento (Délano & Traslaviña, 1989; Garreton Merino, 2003; Garretón Merino, 2009; Huerta, 2000; Huneeus, 2007; Oxhorn, 1995, 2011; Taylor, 2004).

En el plano de la investigación, esta historia nos impacta al buscar ser "interdisciplinarios" y capaces de aplicar "métodos mixtos". En este sentido, nos limita el desmantelamiento y consecuente desvaloración de las ciencias sociales propia de la época militar, ya que sin estas no tenemos como entender ni remediar un problema de raíz de nuestra sociedad: la total falta de confianza en las otras personas y en las principales instituciones (Glaeser, 2006; Latinobarometro, 2004; Mori-CERC, 2016).

En el plano de la metrópolis, nos encontramos con una institucionalidad muy insuficiente frente a los desafíos del siglo XXI. Chile sufre de una descentralización muy incompleta, que no cumple con los parámetros identificados a raíz de las experiencias de otros países en América Latina (Falleti, 2010; Gaventa, 2006; Grindle, 2000). Sus gobiernos regionales son designados por la presidencia y, por lo tanto, con baja legitimidad local, mientras sus gobiernos municipales cuentan con muy limitadas atribuciones friccionando la relación con la autoridad regional (Huerta, 2000). En el plano social y de capacidad cívica, la verticalidad de estas instituciones socava no solo la confianza, sino el aprendizaje de habilidades ciudadanas (Oxhorn, 1995; Stren, 2010 -- forthcoming; Taylor, 1998; Tulchin & Ruthenburg, 2007), vitales para el desarrollo de la sociedad civil. Este escenario ha minimizado la posibilidad de desarrollar planes transformadores en las regiones que cuenten con respaldo y, por lo tanto, validez ciudadana. Esta situación se ha visto acentuada debido a que el país no cuenta con capacidad profesional suficiente en temas de planificación urbana. Y los cuerpos profesionales existentes se concentran en las tres regiones de mayor tamaño poblacional. En este contexto, la mirada desde la capital es temerosa respecto de dejar la planificación y la inversión en proyectos de gran tamaño en autoridades locales, capturadas por las presiones propias del ciclo electoral.

Para Chile, por lo tanto, se hace muy difícil avanzar hacia una institucionalidad más "sustentable" en el sentido de la representatividad en un contexto cargado de riesgos y desconfianzas muy diversas. En definitiva, se ha constituido una realidad institucional particularmente resistente a cualquier cambio que no emana de una autoridad central, propia del contexto dictatorial en que se dictó la Constitución actual. En este ámbito Chile ha cambiado poco en los casi 30 años de Gobiernos elegidos (Garreton Merino, 2003; Garretón Merino, 2009; Posner, 2008, 2009).

Exigencias para la investigación que permita entender y cambiar

Esta realidad desafiante nos exige desarrollar nuevos marcos de investigación y teorización. Requiere considerar no solo la escala macro-nacional o micro-local, sino lo "meso", la escala y los espacios intermedios que son vitales para una efectiva integración de lo nacional y lo local, en el caso del territorio y la sustentabilidad urbana.

En años recientes, Sorensen (2015) adapta el método del institucionalismo histórico, que considera el rol de la dependencia de trayectoria (path dependency), puntos de inflexión críticas (critical junctures) y senderos de desarrollo que derivan en rigideces institucionales que congelan ciertos patrones de resultados de la planificación urbana-regional. Ganador del Premio Aesop 2015, en este trabajo Sorensen aporta teóricamente, y demuestra como las decisiones en un momento preciso cierran posibilidades reforzando tendencias en el ordenamiento del uso de suelo que, en la actualidad, pueden ser muy problemáticas, por ejemplo, al desfavorecer el transporte activo y privilegiar el automóvil. Con esto crea un instrumento teórico y una

forma de aplicarla que nos puede servir para entender mejor nuestra propia institucionalidad en contextos muy distintos.

Al mismo tiempo, una literatura sobre las "transiciones" hacia la sustentabilidad o futuros bajos en carbono ofrece un desarrollo teórico importante también (Bulkeley, Castán Broto, Hodson, & Marvin, 2011; Geels, 2012a, 2012b, 2014), frente a la serie de innovaciones urbanas relevantes que han nacido en ciudades de América Latina, como los sistemas BRT y los "presupuestos participativos" en el plano urbano, que ahora son un tema de experimentación en todo el mundo.

Justamente estas experiencias latinoamericanas señalan que es posible crear coaliciones de cambio, las alianzas que destaca Brugmann, capaces de establecer puentes entre las torres aisladas de nuestras instituciones actuales. Pero las alianzas de cambio requieren plasmarse en instituciones que consolidarán sus propuestas, haciéndolas finalmente parte habitual de la planificación y la convivencia, convirtiéndolas en reglas y procedimientos permanentes: esto es precisamente el rol de las instituciones.

No existe una receta clara que simplemente se puede seguir. Se trata, más bien, de un proceso de co-creación que no es natural en una sociedad post-dictatorial y democratizante. Debemos, como sociedades, encontrar una forma de mantener lo mejor de estos aprendizajes históricos, al mismo tiempo que nos transformamos, profundamente, para sobrevivir. Para esto, será necesario reformar nuestras instituciones para adecuarlas a la demanda triple de la equidad, la democratización y la sustentabilidad que, por lo visto en estos importantes documentos internacionales y las experiencias cotidianas de los pueblos, marcarán la realidad a lo largo de este siglo.

Bibliografia

- Andersen, Z. J., de Nazelle, A., Mendez, M. A., Garcia-Aymerich, J., Hertel, O., Tjonneland, A.,... Nieuwenhuijsen, M. J. (2015). A study of the combined effects of physical activity and air pollution on mortality in elderly urban residents: the Danish Diet, Cancer, and Health Cohort. *Environ Health Perspect*, 123(6), 557-563. doi:10.1289/ehp.1408698
- Argyris, C., & Schön, D. (1974). *Theory in practice Increasing professional effectiveness*. San Francisco, US: John Wiley & Sons.
- Barrella, E., & Amekudzi, A. A. (2011). Backcasting for Sustainable Transportation Planning. *Transportation Research Record*, 2242, 29-36.
- Beatley, T., & Newman, P. (2013). Biophilic Cities are Sustainable, Resilient Cites. *Sustainability*, 5(8), 3328-3345
- . doi:10.3390/su5083328
- Beckmann, J. (2001). Automobility a social problem and theoretical concept. *Environment and Planning D: Society and Space*, 19, 593-607.
- Booher, D. E., & Innes, J. E. (2002). Network Power in Collaborative Planning. *Journal of Planning Education and Research, 21(3)*, 221-236. doi:10.1177/0739456x0202100301
- Brandes Gratz, R., & Mintz, N. (2000). *Cities Back from the Edge: New Life for Downtown*. New York: John Wiley & Sons.
- Brugmann, J. (2009). *Welcome to the urban revolution: how cities are changing the world* (1st U.S. ed.). New York: Bloomsbury Press.

- Buehler, R., Pucher, J., & Dijkstra, L. (2009). Sustainable Transport that Works: Lessons from Germany Bicycle Education. *World Transport Policy and Practice*, *15*(1), 13-46.
- Bulkeley, H., Castán Broto, V., Hodson, M., & Marvin, S. (2011). *Cities and low carbon transitions.* London; New York: Routledge.
- Byrne, D. S. (2003). Complexity theory and planning theory: a necessary encounter. *Planning Theory*, *2*(3), 171-178.
- Cervero, R., & Duncan, M. (2003). Walking, Bicycling, and Urban Landscapes: Evidence From the San Francisco Bay Area. *American Journal of Public Health*, *93*(9), 1478-1483.
- Cervero, R., Sarmiento, O. L., Jacoby, E., Gomez, L. F., & Neiman, A. (2010). Influences of Built Environments on Walking and Cycling: Lessons from Bogotá. Sustainable Transportation, 3(4), 203-226. doi:10.1080/15568310802178314
- Chettiparamb, A. (2013). Complexity theory and planning: Examining "fractals" for organising policy domains in planning practice. *Planning Theory*, 0(0), 1-21.
- Cifuentes, L. A. (2006). *Air Pollution and Human Health: State of the Art in Latin America and its applicationt o policy.* Paper presented at the ECLAC-IIASA Workshop, Santiago, Chile.
- CROW, Talens, H., Ploeger, J., Kroeze, P. A., Diteweg, R., Dijkstra, A.,... Zeegers, T. (2010). *Manual de Diseño para el Tráfico de Bicicletas*. Retrieved from Utrecht, The Netherlands: de Nazelle, A., Nieuwenhuijsen, M. J., Anto, J. M., Brauer, M., Briggs, D., Braun-Fahrlander, C.,... Lebret, E. (2011). Improving health through policies that promote active travel: a review of evidence to support integrated health impact assessment. Environ Int, 37(4), 766-777. doi:10.1016/j.envint.2011.02.003

- Délano, M., & Traslaviña, H. (1989). *La Herencia de los Chicago Boys*. Santiago, Chile: Ornitorrinco.
- dell'Olio, L., Ibeas, A., Bordagaray, M., & Ortuzar, J. d. D. (2014).
 Modelling the effects of pro bicycle infrastructure and policies: towards sustainable urban mobility. *Journal of Urban Planning and Development, (forthcoming)*.
- Dill, J., & Howe, D. (2011). The Role of Health and Physical Activity in the Adoption of Innovative Land Use Policy: Findings From Surveys of Local Governments. *Journal of Physical Activity and Health,* 8(Supplement), S116-S124.
- El-Geneidy, A., Krizek, K. J., & Iacono, M. Predicting Bicycle Travel Speeds Along Different Facilities Using GPS Data: A Proof of Concept Model.
- Elder Jr, G. H. (1994). Time, Human Agency, and Social Change: Perspectives on the Life Course. *Social Psychology Quarterly*, *57*(1).
- Evans, J., & Karvonen, A. (2011). Living laboratories for sustainability
 Exploring the politics and epistemology of urban transition. In H.
 Bulkeley, V. Castán Broto, M. Hodson, & S. Marvin (Eds.), *Cities and low carbon transitions* (pp. xv, 205 p.). London; New York: Routledge.
- Evans, P. B. (2002). *Livable cities?*: *urban struggles for livelihood and sustainability.* Berkeley: University of California Press.
- Fainstein, S. S. (2010). *The Just City*. Ithaca: Cornell University Press.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Frank, L. D., Engelke, P. O., & Schmid, T. (2003). *Health and community design: the impact of the built environment on physical activity.* Washington, DC: Island Press.

- Frumkin, H., Frank, L. D., & Jackson, R. (2004). *Urban sprawl and public health: designing, planning, and building for healthy communities*. Washington, DC: Island Press.
- Garreton Merino, M. A. (2003). *Incomplete democracy: political democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Garretón Merino, M. A. (2009). Problemas heredados y nuevos problemas en la democracia chilena ¿Hacia un nuevo ciclo? Paper presented at the Sociedad y Profundización de la Democracia, Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Universidad de Chile. http:// www.manuelantoniogarreton.cl/documentos/11_09/problemas_ heredados.pdf
- Gaventa, J. (2006). Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the "Deepening Democracy" Debate. *Citizenship DRC*.
- Geels, F. W. (2012a). *Automobility in transition?*: a socio-technical analysis of sustainable transport. New York: Routledge.
- Geels, F. W. (2012b). A socio-technical analysis of low-carbon transitions: introducing the multi-level perspective into transport studies. *Journal of Transport Geography, 24,* 471-482. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.01.021
- Geels, F. W. (2014). Regime Resistance against Low-Carbon Transitions: Introducing Politics and Power into the Multi-Level Perspective. *Theory, Culture & Society, 31*(5), 21-40.
- Geurs, K. T., Boon, W., & Van Wee, B. (2009). Social Impacts of Transport: Literature Review and the State of the Practice of Transport Appraisal in the Netherlands and the United Kingdom. *Transport Reviews*, 29(1), 69-90. doi:10.1080/01441640802130490

- Giering, S. (2011). Public Participation Strategies for Transit.
 Retrieved from Washington, DC, US: http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/tcrp/tcrp_syn_89.pdf
- Glaeser, E. L. (2006). <Glaeser2006UrbResurg&Consum.pdf>. *Urban Studies*.
- Gooding, D. (2012). Experiment and the Making of Meaning: Human Agency in Scientific Observation: Springer Science & Business Media.
- Grindle, M. S. (2000). *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hall, P. G. (2002). *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century* (3rd ed.). Oxford: Blackwell Publishers.
- Handy, S., van Wee, B., & Kroesen, M. (2014). Promoting Cycling for Transport: Research Needs and Challenges. *Transport Reviews*, 34(1), 4-24.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies* (2nd ed.). Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Huerta, M. A. (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala* (1. ed.). Bogotá: CEJA.
- Huneeus, C. (2007). *The Pinochet regime* ([English-language ed.). Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Innes, J., & Booher, D. (2010). *Planning with Complexity.* London and New York: Routledge.
- Karner, A., & Sagaris, L. (2016). Testing a new Approach to Planning Sustainable Transport using Data from Metropolitan Santiago

- *de Chile and the San Francisco Bay Area.* Paper presented at the Transportation Research Board, Washington, DC.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York: Longman.
- Kunstler, J. H. (1993). *The geography of nowhere: the rise and decline of America's man-made landscape.* New York: Simon & Schuster.
- Ladd, B. (2008). *Autophobia: love and hate in the automotive age.* Chicago: University of Chicago Press.
- Latinobarometro. (2004). Summary-Report LatinoBarómetro 2004 A Decade of Measurement. Retrieved from Santiago, Chile:
- Law, J. (2004). And if the global were small and noncoherent?
 Method, complexity, and the baroque. *Environment and Planning D*:
 Society and Space, 22, 13-26.
- Lucas, K. (2004). *Running on empty: transport, social exclusion and environmental justice.* Bristol, UK: Policy.
- Martens, K. (2012). Justice in transport as justice in accessibility: applying Walzer's "Spheres of Justice" to the transport sector. *Transportation*, *39*(6), 1035-1053. doi:10.1007/s11116-012-9388-7
- Martens, K. (2017). *Transport Justice*. New York, USA: Routledge.
- Mori-CERC. (2016). *Barómetro de la Política en Chile.* Retrieved from Santiago, Chile:
- NACTO. (2011). NACTO Urban Bikeway Design Guide. Retrieved from http://nacto.org/cities-for-cycling/design-guide/
- Newman, P., Beatley, T., & Boyer, H. (2009). *Resilient cities Responding to Peak Oil and Climate Change.* Washington: Island Press.

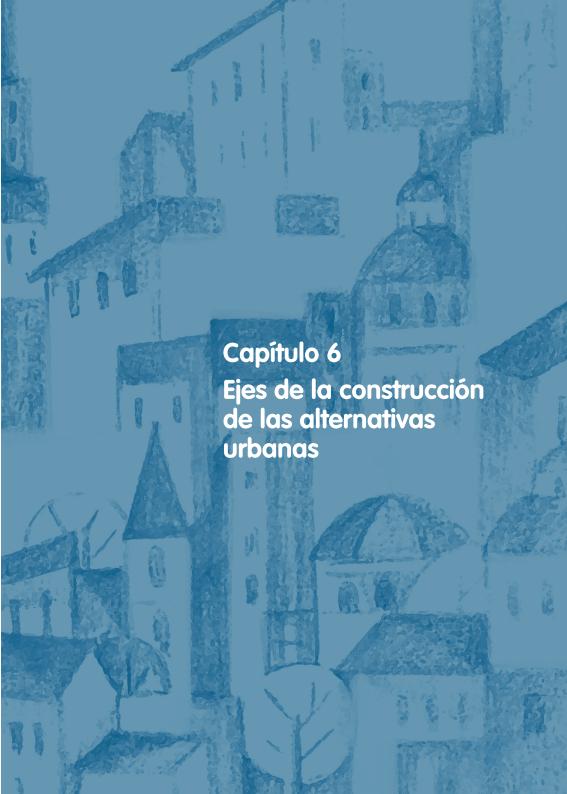
- Newman, P., & Kenworthy, J. (1995). The land use transport connection An overview. *Land Use Policy*, 13(1), 1-22.
- Newman, P., & Kenworthy, J. R. (1999). *Sustainability and cities:* overcoming automobile dependence. Washington, D.C.: Island Press.
- Ostro, B. D., Sanchez, J. M., Aranda, C., & Eskeland, G. A. (1995). Air Pollution and Mortality: Results from Santiago, Chile. *SSRN eLibrary*.
- Oxhorn, P. (1995). *Organizing civil society: the popular sectors and the struggle for democracy in Chile.* University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press.
- Oxhorn, P. (2011). Sustaining civil society: economic change, democracy, and the social construction of citizenship in Latin America. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press.
- Parkin, J. (2012). *Cycling and Sustainability.* Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Phelan, S. E. (1999). A Note on the Correspondence Between Complexity and Systems Theory. *Systemic Practice and Action Research*, 12(3), 237-246.
- Portugali, J. (2011). *Complexity, cognition and the city Understanding complex systems,* (pp. xxiii, 412 p.). Retrieved from http://link.library.utoronto.ca/eir/EIRdetail.cfm?Resources_ID=1469519&T=F
- Posner, P. W. (2008). *State, market, and democracy in Chile: the constraint of popular participation* (1st ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Posner, P. W. (2009). Local Democracy and the Transformation of Popular Participation in Chile. In W. C. Smith (Ed.), *Latin American democratic transformations: institutions, actors, and processes* (pp. xi, 381 p.). Chichester, West Sussex, U.K.; Malden, MA: Wiley-Blackwell.

- Quist, J., & Vergragt, P. (2006). Past and future of backcasting: The shift to stakeholder participation and a proposal for a methodological framework. *Futures*, 38, 1027-1045.
- Robinson, J. B. (1988). Unlearning and Backcasting: Rethinking Some of the Questions We Ask about the Future. *Technological Forecasting and Social Change, 33,* 325-338.
- Rojas-Rueda, D., de Nazelle, A., Teixidó, O., & Nieuwenhuijsen, M. J. Health impact assessment of increasing public transport and cycling use in Barcelona: A morbidity and burden of disease approach. *Preventive Medicine*, *57*(5), 573-579. doi:10.1016/j. ypmed.2013.07.021
- Roo, G. d., Hillier, J., & Wezemael, J. v. (2012). *Complexity and planning: systems, assemblages and simulations.* Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate.
- Roo, G. d., & Silva, E. A. (2010). *A planner's encounter with complexity.* Farnham, Surrey [U.K.]; Burlington, VT: Ashgate.
- Rydin, Y., Bleahu, A., Davies, M., Dávila, J. D., Friel, S., De Grandis, G.,... Wilson, J. (2012). Shaping cities for health: complexity and the planning of urban environments in the 21st century. *The Lancet*, 379(June 2), 2079-2108.
- Sagaris, L. (2014a). Citizen participation for sustainable transport: the case of "Living City" in Santiago, Chile (1997-2012). *Journal of Transport Geography*, 41(December 2014), 74-83.
- Sagaris, L. (2014b). Citizens' Anti-Highway Revolt in Post-Pinochet Chile: Catalyzing Innovation in Transport Planning. *Planning Practice & Research*, *29*(3), 268-280.

- Sagaris, L. (2015). Lessons from 40 years of planning for cycle-inclusion: Reflections from Santiago, Chile. *Natural Resources Forum*, *39*(1), 64-81. doi: 10.1111/1477-8947.12062
- Sagaris, L., & Arora, A. (2016). Evaluating how cycle-bus integration could contribute to "sustainable" transport. *Research in Transportation Economics*, *59*, 218-227. doi:10.1016/j. retrec.2016.05.008
- Sagaris, L., & Arora, A. (2017). Evaluating how cycle-bus integration could contribute to "sustainable" transport. *Research in Transportation Economics, Forthcoming.*
- Sánchez, J., Treviño, X., González, H., Quintanar, D., Pardo, C., Sanromán, H., . . . de Wild, M. (2010). CicloCiudades Manual integral de movilidad ciclista para ciudades mexicanas. Retrieved from Mexico DF: http://www.ciclociudades.mx/
- Scharmer, C. O. (2009). Theory U leading from the Future as it Emerges The Social Technology of Presencing. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Schram, T. H. (2005). *Conceptualizing and Proposing Qualitative Research, Second edition.* Cambridge, New York, Toronto: Pearson.
- Senge, P. M. (2006). The Fifth Discipline The Art and Practice of the Learning Organization. New York: Currency Doubleday.
- Sheller, M., & Urry, J. (2000). *The City and The Car. International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4).
- Shoup, D. C. (2011). *The high cost of free parking* ([Updated ed.). Chicago: American Planning Association Planners Press.
- Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice Globalization and community series* (pp. xviii, 256 p.). Retrieved from http://

- myaccess.library.utoronto.ca/login?url=http://site.ebrary.com/lib/utoronto/Doc?id=10400723
- Sorensen, A. (2015). Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, *30*(1), 17-38. doi:10.1080/02665433.2013. 874299
- Speth, J. G. (2008). *The Bridge at the Edge of the World.* New Haven and London: Yale University Press.
- Stren, R. (2010 -- forthcoming). Cities and Politics in the Developing World. Toronto: Oxford University Press.
- Susskind, L., & Elliott, M. (1983). *Paternalism, conflict, and coproduction: learning from citizen action and citizen participation in Western Europe.* New York: Plenum Press.
- Taylor, L. (1998). *Citizenship, participation, and democracy: changing dynamics in Chile and Argentina. Hampshire,* New York: Macmillan.
- Taylor, L. (2004). Client-ship and Citizenship in Latin America. *Bulletin of Latin American Research*, 23(2), 213-227.
- Thomas, R. J., Kenfield, S. A., & Jimenez, A. (2016). Exercise-induced biochemical changes and their potential influence on cancer: a scientific review. *Br J Sports Med.* doi:10.1136/bjsports-2016-096343
- Tulchin, J. S., & Ruthenburg, M. (2007). *Citizenship in Latin America*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Urry, J. (2004). The System of Automobility. *Theory, Culture & Society*, 21(4-5), 25-39.

- Vasconcellos, E. A. d. (2015). *Transporte urbano y movilidad:* reflexiones y propuestas para países en desarrollo. Buenos Aires, Argentina: UNSAMedita.
- Ward, S. (1999). The international diffusion of planning: A review and a Canadian case study. *International Planning Studies*, Feb 1999, 53-78.
- Westley, F., Zimmerman, E., & M, P. (2006). Getting to Maybe How the World is Changed.



Ana Falú

La omisión de género en el pensamiento y planificación de las ciudades 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.

La planificación de las ciudades y el acceso a los bienes urbanos y distribución en el territorio evidencian problemas de orden ontológico y epistemológico, al reproducir desigualdades y subordinación en sus políticas. Asistimos a territorios urbanos segmentados en fragmentos homogéneos y distintos, que evidencian obscenas desigualdades, tal como lo expresan Borja, Burgess, Sassen y otros, protagonistas de la tensión entre la oferta de oportunidades y los efectos negativos de la creciente violencia urbana. Se conjugan de manera interdependiente, factores en estas ciudades que si bien son motores del desarrollo, son también expresión de desigualdades, entre las cuales, específicamente las de género son un límite al ejercicio pleno del derecho ciudadano de las mujeres.

Esta segregación territorial 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 profundizado¹.

En América Latina nos confrontamos con una sociedad polarizada, y con las mayores desigualdades del mundo en términos de riquezas y patrimonios (Cuenya, 2015). Las élites viven en entornos de lujo, en enclaves cada vez más aislados y alejados, extendiendo la ciudad y usufructuando para unos pocos el plusvalor del suelo urbano pagado por todos y disfrutado por unos pocos, inversiones en corredores urbanos, infraestructuras, en alta concentración de bienes y servicios urbanos de calidad para unos pocos, en contraste con las carencias evidentes en otros sectores, aquellos donde habitan las mayorías. Ciudades que se expanden y crecen aún fuera de sus ejidos, sin controles, y en detrimento del cuidado que la crisis alimentaria y ecológica plantea acerca del avance sobre tierras agrícolas y la extensión de las ciudades.

Ciudades en las cuales conviven, particularmente en sus bordes, extensiones de pobreza con desarrollos habitacionales de alto valor, resueltos en conjuntos de perímetros cerrados, de bajísimas densidades, con seguridad privada, todo lo cual resulta en una nueva topología urbana de accesos controlados y calles cerradas. Tres tipologías de asentamientos definen esos bordes urbanos: las viviendas de ricos en los barrios cerrados, los asentamientos informales, y la vivienda promovida por el Estado, la cual ha contribuido, desde siempre y en buena parte, a la extensión de las periferias urbanas, en una acción viviendista, no de construcción de barrios y generadora de condiciones de vida de baja calidad urbana.

Como resultado de estos procesos se verifica un nuevo modelo de espacialidad urbana, las nuevas topografías urbanas, que serán en

buena parte las topografías del miedo, resultante de calles privatizadas, de retorno al modelo de la ciudad amurallada, controlada y para pocos. Todo lo dicho contribuye a la promoción de lo que Susan Rotker (2002) denomina las "ciudadanías del miedo". Tanto de quienes se encierran detrás de las murallas, como de aquellos que en las antípodas y conformando grupos igualmente homogéneos, ocupan los territorios en asentamientos irregulares o viven en los conjuntos habitacionales resultado de la política del Estado. Modelo de segregaciones en el territorio que resultan de una polarización obscena de riquezas y pobrezas, las que no solo afectan a la forma urbana, sino que profundizan las desigualdades en la diversidad.

Esta nueva geografía urbana se expresa en sistemas urbanos incompletos (Saskia Sassen, 2016), ciudades que, por un lado, son motores no solo de la economía local, sino regional y también global, promotoras del desarrollo y la generación de riquezas así como la de cultura; en las que se encuentra trabajo y empleo, educación, se promueve el desarrollo, se genera riqueza, se promueven y gestionan la recreación. En estos territorios se concentra la pluralidad de la población, sus resistencias y potencialidades. Sin embargo, la desigualdad establece exclusiones que se institucionalizan, la pobreza se profundiza, resultando en segregaciones y desigualdades en esa pluralidad de sujetos, de identidades diversas de géneros, etnias, etarias, opciones sexuales, entre otras.

Acerca del derecho a la ciudad

Hablar del derecho a la ciudad nos remite a Henry Léfevre, quien construye un abordaje político con el concepto del "derecho a la ciudad", *Le Droit a la Ville,* (1968), inaugurando entonces un enfoque sobre el derecho ciudadano y la cuestión urbana. Al acuñar el término, partía del análisis de la urbanización capitalista que mercantiliza los bienes y servicios urbanos, priorizando el valor de cambio y descuidando u oponiendo al rasgo prioritario que debería conjugar la ciudad el

del valor de uso de sus bienes y servicios en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. Léfevbre refiere a la calidad de vida de la ciudadanía, los lugares donde se desarrolla esa vida, no solo laboral y social, sino también la vida política; el espacio para el autor, como potenciador de las convivencias, de generación de las capacidades de demanda, de expresar el poder de transformación. Hoy se incluye también los lugares de las resistencias, del encuentro de la pluralidad de identidades, de las/os diferentes; o de las "re-existencias" como categoría que propone Rita Segato².

En 1961, anterior a Léfevbre, será una mujer quien escribirá en Estados Unidos "The Death and Life of Great American Cities", libro que toda biblioteca debería tener. Jane Jacobs vinculó la calidad de vida en las ciudades con el concepto de democracia, planteando que las ciudades son la más pura expresión de los ideales democráticos, los que se definirían por la capacidad para proveer de algo -servicios, bienes urbanos, transporte- que es para el conjunto social, en ciudades que son creación de toda la población. En la sociedad actual latinoamericana la concentración de bienes y servicios urbanos, que la ciudadanía paga, constituye una riqueza colectiva que es apropiada y que además, suma valor al suelo urbano, en particular de ciertos fragmentos: los más desarrollados y servidos de las ciudades. En referencia a estos desequilibrios y desigualdades, Jane Jacobs dirá que cuando las ciudades fallan, fracasan por las mismas razones que las democracias: la corrupción, autoritarismo, la homogeneización cultural, la sobre especialización, la deriva y la atrofia.

Esta influyente pensadora propondrá el acceso a las oportunidades urbanas como el derecho a la ciudad, contribuyendo a la construcción del andamiaje intelectual para el abordaje a los temas urbanos: la redistribución como herramienta para mejorar la calidad de vida en las ciudades, la proximidad de los servicios y bienes urbanos,

² Segato, Rita (2017).

³ Jacobs, Jane (1961).

incursiona e incorpora al análisis urbano a las mujeres introduciendo el concepto de diversidad y diferentes de los hombres, y necesarias de ser consideradas en la planificación urbana. Todas cuestiones vigentes aún hoy.

Otros autores, como Manuel Castells (La Question Urbaine, 1976) en su libro que se ha tornado en un clásico del tema, abordan las perspectivas ideológicas acerca de lo urbano, los mitos y el análisis de estos colocándolos en el plano de las políticas. David Harvey, con un enfoque antropológico, contribuye desde los años setenta al análisis del ambiente urbano desde la "utopía dialéctica", en la preocupación por el equilibro entre naturaleza y el mundo productivo. Desde este enfoque marxista, afirma que las ciudades surgen como aglomerados territoriales y sociales de un producto excedente: "La urbanización siempre ha sido, por lo tanto un fenómeno de clase, ya que los excedentes son extraídos de algún sitio y de alguien, mientras que el control sobre su utilización habitualmente radica en pocas manos". Explicando a las ciudades desde una estrecha vinculación entre el desarrollo del capitalismo y la urbanización. La cadena productiva de plus valor, su reinversión, daría como resultado la reinversión continuada y el círculo de dinero, producción y población. Esta historia de la acumulación de capital, es para Harvey la que se replica en el proceso de crecimiento de la urbanización en el capitalismo. (Harvey, David. *El derecho a la ciudad*).

Jordi Borja, quien desde Catalunya desarrollará una gran influencia en América Latina, es sintetizado por Beatriz Cuenya (2014), en sus propuestas de lo que define como el planteo de un triple proceso necesario para legitimar los derechos a la ciudad:

- Un proceso cultural, de hegemonía de los valores que están en la base de estos derechos y de explicitación o especificación de los mismos
- Un proceso social, de movilización ciudadana para conseguir su legalización y la creación de los mecanismos y procedimientos que los hagan efectivos.

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

¿Qué ciudades para cuáles ciudadanías?

Interesa poner el foco en las mujeres, en tanto sujetos omitidos de la planificación urbana, no solo las mujeres sino una pluralidad de sujetos invisibilizados y subsumidas a la categoría reconocida de hombre blanco, productivo y heterosexual, construyendo entonces, la neutralidad del abordaje desde una mirada eurocentrista, patriarcal y capitalista. Se omite así a una diversidad de sujetos sociales, entre estos a las mujeres, que corresponden a más de la mitad de la población.

Dicho esto, afirmamos que la disciplina urbanística invisibiliza desde una perspectiva de género, a las mujeres, es decir, a las mujeres en relación a los hombres, no por partir de una concepción binaria, sino a los fines analíticos; género como categoría conceptual que permite evidenciar las diferencias de hombres y mujeres en la sociedad y también en el modo de usar y vivir la ciudad. Ni la sociedad es homogénea ni las mujeres somos todas iguales.

La categoría de género nos permite interpelar posiciones construidas y posibilita revelar sujetos y dimensiones ocultas, dar cuenta de cómo se expresan esas diferencias entre hombres y mujeres y las mismas convertidas en desigualdades en el uso de las ciudades. Nos permite construir conocimiento y argumentaciones para evidenciar las restricciones ciudadanas de las mujeres latinoamericanas, las que están signadas desde la limitación a decidir sobre el propio cuerpo, su territorio primero. Lo que subyace entonces, es la cuestión de los derechos y el ejercicio de la ciudadanía en las ciudades. A la vez, el visibilizar las diferencias de género permite de-construir otras discriminaciones "naturalizadas" por la sociedad como son las raciales o étnicas, las de opción sexual o religiosas (Falú, 2012).

Doreen Massey (2001) nos aportó una lectura sobre cuánto los significados simbólicos de lugar y espacio se relacionan al género y al modo de construcción del mismo, con fuertes implicancias en la vida cotidiana de las mujeres. En especial, la que refiere a la distinción occidental establecida entre espacio público y privado y sus impactos en la idea / concepto acerca de qué es ser hombre o ser mujer. Y en esta distinción, las mujeres permanecerán invisibles en las ciudades, relegadas al ámbito privado del hogar, lo cual tendrá sustento en la fuerte división sexual del trabajo, la cual persiste: "... hombres vinculados al trabajo productivo –generadores de ingresos—y mujeres pensadas como responsables únicas y excluyentes del trabajo doméstico y reproductivo –cuidado de los hijos y organización del hogar—" (Falú, 2003).

Las relaciones sociales de género son constitutivas de las que se expresan en la conformación del espacio urbano, y este a su vez, en la reproducción de dichas relaciones.

- Las mujeres están ausentes en las decisiones urbanas y habitacionales.
- La omisión del género refiere a la subvaloración de la mujer.
- Hay sesgo androcéntrico en las políticas.

La pregunta que orienta nuestra reflexión es: ¿cuánto de esta omisión afecta a la planificación de las ciudades, cuánto las afecta?

El derecho de las mujeres a la ciudad es una categoría teórica y política, que alberga un conjunto de derechos y refiere al uso y disfrute de la ciudad, sus espacios y el conjunto de bienes públicos. Incluirlas supone cambios de lógica: visibilizar sus demandas y no diluirlas en el concepto de familia.

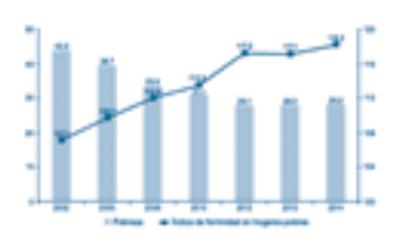
 Los bienes urbanos no son igualmente accesibles respondiendo a desigualdades en el territorio.

- Las mujeres sufren discriminaciones y no son iguales a los hombres.
- Las mujeres confrontan mayores desigualdades y vulnerabilidades; no por su "naturaleza", sino por las "causas" de sus circunstancias y de la cultura patriarcal.

Asumimos la diversidad, por ello, el concepto de igualdad de oportunidades no parece ser suficiente, su adopción no garantiza la igualdad (Natanson⁴, 2016). En una sociedad de tantas desigualdades partimos de un concepto no equiparable. Es por ello que las mujeres aprendimos de la importancia de instrumentos de equiparación.

La región latinoamericana es de paradojas, es la de mayor desigualdad del mundo. Como afirma la CEPAL (2015c), después de varios años de reducción de la pobreza por ingresos en América Latina, el ritmo se ha estancado en torno al 28% desde 2012, y la indigencia aumentó del 11,3% al 12,0%, lo que se explica en razón del proceso de desaceleración económica. Lo paradojal es que en la última década, la reducción de la pobreza y el aumento del PIB no han beneficiado de igual manera a hombres y mujeres. Por el contrario, hay una tendencia creciente a mayor cantidad de hogares a cargo de mujeres en situación de pobreza y el índice de feminidad de los hogares pobres e indigentes ha crecido de manera sostenida: subió en la región en 11 puntos, pasando de 107,1 en 2002 a 118,2 en 2014. (Véase el Gráfico N.º 1)

Gráfico N.º 1
América Latina (18 países): evolución de incidencia
de la pobreza y del índice de feminidad en hogares pobres
en 2002-2014
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2014), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Esto significa que en 2014, el porcentaje de mujeres pobres era un 18% superior al de los hombres pobres del mismo tramo de edad; más aguda aún la situación en los hogares indigentes en los que el índice se incrementó 12 puntos entre 2002 y 2014.

Este fenómeno debe llamar la atención y conducir a un cuestionamiento sobre las políticas de disminución de la pobreza ya que se puede afirmar a la luz de los datos de CEPAL que las estrategias de superación de la pobreza por si solas no son suficientes, es preciso que se incorpore a

las mismas la perspectiva de género para mejorar las condiciones de vida de las mujeres. Esto evidencia la necesidad de incorporar a las mujeres desde el inicio en el diseño y formulación de las políticas.

Asimismo el documento de CEPAL indica que una de cada tres mujeres de América Latina carece de ingresos propios y cuando tienen ingresos, el 26% de todas las mujeres mayores de 15 años solo perciben un monto inferior a un salario mínimo. Es decir que más de la mitad de las mujeres de la región (55%) no tienen ingresos propios o perciben montos inferiores al salario mínimo mensual de su país, el que se considera un indicador de la capacidad que tiene una persona que trabaja en el mercado de cubrir sus necesidades y las de su familia (CEPAL, 2014).

La pobreza no es solo económica, sino de derechos, de educación, salud, servicios, seguridad, accesibilidad. El 71% son trabajadoras domésticas, y las pobres tienen el doble de hijos que las más ricas. Cuando se trata de población negra o indígena las distancias se agudizan.

La sobrecarga de trabajo en las mujeres también es paradojal, ya que las mismas trabajan más, son las que dedican más tiempo al trabajo no remunerado y una mayor cantidad de horas al trabajo total (CEPAL 2012:44), al tiempo que son cada vez más pobres. Son cuidadoras por excelencia y el bien más escaso en sus vidas es el tiempo. La división sexual del trabajo agudiza la falta de tiempos, partiendo del estereotipo de hombre único proveedor, lo que no se corresponde con millones de latinoamericanas. Según INEGI⁵ México (2014), las mujeres trabajan 22 horas semanales más que los hombres.

Entonces hablamos de mujeres en situación de mayor pobreza, con menos ingresos cuando los tienen, con más hijos que las mujeres más ricas y viviendo en territorios de carencias.

Para posibilitar sus autonomías son necesarias políticas públicas inclusivas asegurando: servicios de proximidad, cuidado infantil, transporte, reducción de las violencias, priorizar lo colectivo por sobre lo individual, asegurando calidad, seguridad y accesibilidad económica.

Para no omitirlas en la planificación, necesitamos conocer ¿quiénes son?, ¿qué poseen?, ¿dónde viven?, ¿cuánta violencia temen o sufren por el solo hecho de ser mujeres?

Lo expresado en función de reconocer que a pesar de los avances habidos en la región latinoamericana y en el mundo, es preciso dar cuenta de la persistencia en la omisión de las mujeres como sujetos sociales por si mismas, diluidas en un abordaje socio demográfico sesgado, de neutralidad: hombres, familias, adolescencia, infancia, desconociendo la diversidad.

Si bien las feministas académicas vienen enriqueciendo el campo disciplinar desde la llamada perspectiva de género con aportes desde variadas especialidades, buscando visibilizar a las mujeres; como señala Patricia Morey⁶ (2009):

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.

Pensar en las mujeres en las ciudades remite a deudas sociales con ellas:

Las mujeres no solo son pobres económicamente, son pobres en tiempo y en derechos, derecho a educación, a salud, a vivienda, a servicios, a equipamientos próximos, a seguridad, a una vida libre de violencias. Se debe destacar:

- El derecho a vivir una vida sin violencias, las cuales persisten y se han complejizado, tanto en el ámbito privado como en el público. El miedo es un límite a la libertad de las personas.
- El derecho a decidir sobre la reproducción y la sexualidad.
 La necesidad de una educación continua sexual y política de anticoncepción para no abortar, así como aborto legal para no morir ni terminar privadas de la libertad.
- El derecho a la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida, incluidos el derecho a vivir y disfrutar la ciudad.

Más allá de los logros en materia legislativa, preocupa la persistencia del techo de cristal para el alcance de la igualdad de oportunidades y de derechos de las mujeres, con mecanismos ciertos.

Fuente: Extraído de Falú, A. (2014).

De los temas en la agenda de Hábitat III

Desde los años ochenta se ha logrado, no sin dificultades, colocar los temas de los derechos de las mujeres a la tierra, 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. Numerosos aportes de una consistente producción del conocimiento, así como de herramientas y capacidades han avanzado en incidir en la calidad de la vida urbana para las mujeres. Numerosas investigaciones⁷ 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 particular el impacto de la violencia, tanto la que vive como la que perciben en sus vidas urbanas⁸.

La Conferencia de Quito, en octubre de 2016, es el nuevo hito en el consenso de los Gobiernos acerca de los temas de hábitat. Ya contamos con la Nueva Agenda Urbana (NUA por sus siglas en ingles), hay quienes están muy conformes e incluso satisfechos con sus contenidos, otros no tanto y algunos muy críticos. El proceso ha sido complejo, corto y muy intenso. Si bien el respeto y la garantía de todos los derechos humanos y la igualdad de género para todos/as es un componente central, la dilución de los derechos de las mujeres a sus ciudades⁹ ha persistido. Las mujeres incluidas en el "derecho para todos".

Aprendimos que los derechos de las mujeres son una categoría teórica y política, la cual alberga un conjunto amplio de derechos y nos interesan aquellos que específicamente refieren al uso y disfrute de la ciudad, sus espacios y el conjunto de bienes públicos. Derecho a transitarla, a la seguridad y la no violencia que sufren las mujeres por el solo hecho de serlo.

- 7 Visitar la página web de la Red Mujer y Hábitat, www.redmujer.org.ar, puntó en Barcelona, WICI en Canadá, así como los trabajos académicos en distintas universidades del mundo.
- 8 Ver en www.redmujer.org.ar o en WICI Women in the cities international, o en Genero Urban, Escania, entre otras.
- 9 Concebido por Henri Léfévre a fines de los sesenta, el derecho a la ciudad remite al modo en que se construyen las relaciones sociales, políticas, culturales, económicas en la ciudad y a las múltiples experiencias que emergen de su habitar cotidiano. El mismo, alude al derecho de la diversidad de sus ciudadanos/as hombres, mujeres, niños/as, jóvenes, LGTB, entre otros/as a producir, usar, gozar y disfrutar del conjunto de los bienes públicos que conforman las ciudades, sus servicios públicos, viviendas, equipamientos, transporte, espacios de recreación.

UN EJEMPLO DE POLÍTICA DE HÁBITAT

Estas mujeres, hasta que los cambios simbólicos y culturales avancen, para hacer efectiva la igualdad de derechos y oportunidades demandan de acciones del Estado, de equiparación de políticas. Un ejemplo: el tratamiento jurídico de las plusvalías urbanas, un bien social y no solo una ganancia individual de los propietarios o desarrollistas, la riqueza no solo la genera el inversor la renta, se capitaliza a partir de la inversión del Estado, por lo cual debe incorporar un componente social. Un gobierno justo y solidario debe impulsar medidas de inclusión social, de reparación, priorizando lo público y social. Las políticas de vivienda y las urbanas deben revertir la neutralidad de la acción política que omite a las mujeres en la planificación como sujetos con demandas propias y las diluye en el concepto de familia, una acción positiva vinculada a la redistribución de las plusvalías urbanas, puede revertirse en acciones para más lugares de cuidado infantil, mejor y más calidad de transporte, más servicios de cercanías.

Localización, localización, localización (Raquel Roldnik 2012 WUF Nápoles).

La inclusión de este derecho a la ciudad de las mujeres, en las agendas públicas, así como en la NUA, supone profundos cambios de lógica, una transformación en los imaginarios instituidos, ya que se trata de visibilizar las demandas de las mujeres, en términos de sujetos de derechos y de políticas, y no diluirlas en la neutralidad de los conceptos con los cuales se planifica. Y en este sentido, el interrogante central que nos ocupa es ¿cómo son representadas las mujeres en la planificación?, ¿cuánto de su omisión afecta a la planificación de las ciudades y por qué? Así, dar cuenta de la ausencia de las mujeres como sujetos con demandas específicas y distintas a las de los hombres en las ciudades.

De esta manera, pensar en ciudades construidas desde una mirada que contenga una planificación urbana inclusiva que reconozca a las mujeres no solo desde sus necesidades, sino también desde otras diversidades necesarias de considerar como son las económicas, sociales, etarias, étnicas, de opción sexual, religiosas u otras. Posicionar como punto de partida, en la afirmación que *la convivencia en la ciudad, para hombres y mujeres, se relaciona con sus experiencias en los espacios que les toca vivir y actuar. Las relaciones sociales de género son constitutivas de las que se expresan en la conformación del espacio urbano, y éste a su vez, en la reproducción de dichas relaciones* (Falú, 2003).

Son estos territorios en sus diversas escalas, la ciudad, el barrio, y aún el propio cuerpo de las mujeres, los que operan como soporte físico y cultural desde los cuales se despliegan, viven y sufren las restricciones que atentan contra sus autonomías. Y es en esta diversidad de territorios, que se demanda el derecho de las mujeres a la ciudad, el cual si bien alude a una categoría aún en construcción, e interpelada, podríamos afirmar que contiene el conjunto de los derechos humanos orientados a la efectivización de estas autonomías: la toma de decisiones, económicas y físicas.

Se trata así de un entramado de derechos, interconectados entre sí en clave de integralidad.

La omisión de las mujeres en la planificación urbana, se relaciona a una mirada androcéntrica que subordina a las mujeres y las invisibiliza en sus diferencias y demandas específicas, sub-valorizándolas. Este sesgo no solo se expresa en lo disciplinar –en la arquitectura y el urbanismo–, sino también en los gobiernos y decisores técnicos, en los propios movimientos sociales e incluso da cuenta de las dificultades de los movimientos feministas y de mujeres para considerar e incluir el tema en agenda. Si bien las mujeres han sido constantemente omitidas, es preciso reconocer que han sido siempre activas participantes en la construcción de sus ciudades.

Las ciudades no son percibidas ni usadas de la misma manera por hombres y mujeres. El cómo viven y perciben las ciudades las mujeres está marcado por su rol, en general, de cuidadoras. Las mujeres en general usan la ciudad, acceden a los bienes y servicios públicos de manera distinta, combinando trabajo productivo y trabajo reproductivo, las demandas de las familias, con trayectos cortos, interconectados y un uso fragmentado del tiempo. La vida de las mujeres está atravesada por dispositivos sociales que condicionan su desarrollo; son las mujeres las cuidadoras por excelencia de la humanidad, siendo un rasgo de particular importancia en la sociedad latinoamericana, marcada por un fuerte sesgo androcéntrico.

Las mujeres se organizan en torno a su rol de cuidadoras, al cuidado de la infancia, del abastecimiento del hogar, protección de los adultos mayores, además de ser, en general, las responsables de gestiones que muchas veces se extienden a la comunidad. Esto crea un sistema de desigualdades y particularidades en el uso de la ciudad, de los territorios en sus distintas escalas: casa, barrio, comunidad, ciudad, en los cuales se desarrolla lo central para sus vidas de tiempos escasos, será la proximidad de servicios y la accesibilidad.

La vida cotidiana de las mujeres, sus esferas productivas y reproductivas se desarrollan mayoritariamente sobre una base física que es su barrio, su entorno próximo. Para poder acceder al conjunto de las ventajas urbanas precisan, al menos en la edad reproductiva, de servicios de cuidado infantil con amplitud horaria que les brinde posibilidad de encontrar caminos para sus autonomías económicas. El servicio de cuidado infantil, es un claro ejemplo de cobertura a las necesidades específicas de las mujeres, en tanto no se modifiquen patrones estructurales de la división sexual del trabajo.

La mayoría de las mujeres latinoamericanas poseen doble jornada laboral y al ser las cuidadoras por excelencia¹⁰ desarrollan múltiples y diversos recorridos, combinando trabajo, familia y educación, cuidado de la infancia, enfermos, adultos mayores, comunidad y gestiones, motivo por el cual definen su tránsito por la ciudad con trayectos cortos e interconectados lo cual supone una utilización fragmentada del tiempo y el espacio, a diferencia de los hombres quienes, en general, con mayor ocupación en el mercado formal del trabajo transitan la ciudad en recorridos más lineales y puntuales. El bien más escaso de sus vidas es el tiempo. Cuando no cuidan en sus hogares, son las cuidadoras por excelencia, siendo el 71% de las trabajadoras de la región empleadas en trabajo doméstico domiciliar (CEPAL, 2012).

En dicho contexto, interesa por ejemplo el análisis de los servicios de transporte público, sus recorridos, horarios, condiciones de seguridad, así como las conductas que se observan y conocen mediante instrumentos tales como encuestas, entrevistas, grupos focales, relatos acerca de cómo se expresan esas relaciones jerarquizadas de lo masculino frente a lo femenino y las relaciones de poder masculinas sobre los cuerpos de las mujeres.

Por lo dicho, se puede afirmar que las estructuras y dinámicas de las ciudades actuales mantienen como trasfondo los parámetros de una masculinidad hegemónica que las condiciona y organiza y define en sus usos, desde lo económico, político, social y cultural. Así, en estas ciudades en las cuales más del 50% de la población son mujeres, si bien hay avances importantes en el reconocimiento de sus derechos ciudadanos, y lo que es interesante, hay reconocimiento por parte de los Estados, aún existen grandes deudas para con las mujeres, entre los temas más relevantes para sus vidas se destacan:

- Las brechas entre la riqueza y la pobreza, que sufren particularmente las mujeres latinoamericanas, que no es solo pobreza económica, sino pobreza de derechos.
- La persistencia de la división sexual del trabajo la cual demanda un nuevo pacto social entre hombres y mujeres, y requiere de políticas de Estado, que involucren también al sector privado y la sociedad en su conjunto (Falú 2012).
- La necesidad de asumir los derechos humanos y universales como el marco, aplicable a las diversas culturas, religiones en particular de migrantes y refugiados/as.
- El derecho a vivir una vida sin violencias, las cuales no solo persisten sino que se han complejizado, tanto en el ámbito privado como en el público, constituyéndose el miedo en un límite a la libertad de las personas. La necesidad de transporte seguro y de calidad para poder movilizarse en las ciudades.
- El derecho a contar con servicios de proximidad tales como escuelas, cuidado infantil, servicios de salud, entre otros.
- El derecho a la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida, incluidos el derecho a vivir y disfrutar la ciudad.

Del conjunto expresado, quizás el reto más crítico, y que recorre al conjunto de mujeres de América Latina, remite a las autonomías físicas de las mujeres. Las violencias en las ciudades del siglo XXI, tanto las que se experimenta como las que se temen, son problemas centrales de la vida de las personas y del ejercicio de sus derechos ciudadanos. Un aspecto importante en la construcción identitaria de las mujeres cómo ciudadanas, con derechos a su ciudad, es el de sentirse seguras en lo público, lo cual parecería tener aún como tema pendiente, el sortear una doble barrera de violencias. Estas, constituidas en base a una misma violencia que se manifiesta en lo público y en lo privado bajo formas patriarcales que siguen intentando sujetarlas a significaciones de objetos de derecho y no como sujetos de derechos a sus ciudades.

Las mujeres han impulsado una agenda radical, siendo implacables en la defensa de los derechos humanos y en la puesta en agenda de la igualdad, en el marco de una aspiración colectiva del desarrollo. Han contribuido de manera sostenida a instalar temas innovadores, y generar conocimiento, ejemplo de ello: la relación de lo público y privado, el cuestionamiento de la división sexual del trabajo, la representación y participación política los derechos de las mujeres en las ciudades, entre otros. Las mujeres ampliamos la agenda de los derechos, en propuestas más integrales y a la vez más refinadas, contribuyendo a la construcción de instrumentos normativos, herramientas y propuestas.

No menor, las mujeres organizadas han logrado incidir en las agendas, a partir del cabildeo y la construcción de alianzas, en un trabajo sostenido de profesionales, técnicas, oenegés, de mujeres de la comunidad, de los barrios, articulaciones y redes. Han interpelado conceptos disciplinares y construido desde fines de los ochenta una reflexión, la cual ha generado conocimiento y un conjunto de instrumentos y herramientas, que en algunos casos se han convertido en programas innovadores¹¹, y entre estos el concepto del derecho de las mujeres a la ciudad, a vivirla, disfrutarla y transitarla. En Barcelona, en 2004, logramos el consenso de la Carta de las Mujeres por la Ciudad.

11 Algunos ejemplos de esto son los sistemáticos estudios y medición del uso del tiempo, que permiten visibilizar el aporte del trabajo de cuidados de la mujeres a las ciudades; el fortalecimiento de las áreas de género en los gobiernos locales a través de articulaciones supranacionales; el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, o el Programa Regional Ciudades sin Violencia contra las Mujeres, el Programa Ciudades Seguras para Tod@s (Red Mujer y Hábitat de América Latina), entre otras experiencias. Todas iniciativas innovadoras que fueron resultado de las acciones de incidencia de las organizaciones de mujeres y feministas.

A pesar de no ser debidamente significadas como sujetos de derecho a la ciudad, de necesitar privilegiar a las que están en situación de mayor vulnerabilidad, no por su naturaleza femenina, sino por las condiciones de su existencia, todas las mujeres son merecedoras de la atención y de políticas públicas que las considere como sujetos de la misma –y no como objetos de las políticas– fortaleciendo sus autonomías. Es en particular a partir de las resistencias y demandas de las mujeres desde sus territorios, de los movimientos sociales urbanos, de las comunidades organizadas, a la cuales se suman las activistas, desde la especificidad disciplinar, profesionales, académicas, quienes han apostado a la defensa de los derechos humanos y a los derechos de las mujeres.

Para cerrar, quiero resaltar el significado de la incansable capacidad de transgredir y de hacer, desde acciones individuales y/o colectivas, que han demostrado las mujeres en capacidad propositiva. Y por ello, no se debe perder la capacidad emancipadora (Amorós 2005), ni la capacidad de correr riesgos (Pitch, 2008), avanzando en confrontar prohibiciones, resolviendo demandas y consolidando sus derechos ciudadanos.

Bibliografía

- Falú, Ana (2009). Violencia y discriminaciones en las ciudades en Falú, Ana, editora, Mujeres en la Ciudad: de violencias y derechos. Edición Sur, Chile.
- Segato, Rita (2017). Conferencia Magistral en Seminario Mujeres y Ciudad, (in) justicias territoriales. Córdoba, Argentina, CISCSA-UNC, 4 de Mayo de 2017.
- Jacobs, Jane (1961). Vida y Muerte de las Grandes Ciudades Americanas. Capitán Swing Libros, S.L., España.
- Natanson, José (2016). *Contra la Igualdad de Oportunidades*. Le Monde Diploma tique. Edición 199, enero 2016. Buenos Aires.
- INEGI (2014). Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía de México. Encuesta de Uso del Tiempo.
- Morey, Patricia (2010). Directora Investigación SECYT De la Inconmensurabilidad a la Complementariedad en Teorías de Género. UNC.

Joan Subirats

¿Repartir desde las ciudades? El nuevo municipalismo como antídoto a la europa de la austerity y de los estados bloqueados Hace sesenta años que construimos Europa. Y seguimos sin saber donde estamos. Y no son pocos los que se preguntan si no sería mejor salir de lo que muchos consideran una trampa de mercantilización y desigualdad, más que de protección y solidaridad. Pero, ¿quieren salir de esta Europa que conocemos, o de Europa en general?. La pregunta sería pertinente en la medida que exista la posibilidad de construir otra Europa. Una Europa en la que los ciudadanos y las ciudades en las que viven cuenten más. Una Europa en la que se priorice la protección por encima de la competencia. Una Europa en la que se mutualicen deudas y se compartan transferencias sociales. Una Europa común pero diversa en la que no haya espacio para expresiones como la usada hace poco por Djeseelbloem acusando a los países del Sur de gastarse en "vino y mujeres" los fondos europeos. ¿Qué papel juegan las ciudades y sus municipios en esa reconfiguración?. Esta es una pregunta central en el texto que aquí presentamos

En 1956, el entonces ministro socialista Guy Mollet propuso la armonización previa de las legislaciones sociales y fiscales como condición anterior a la integración en los mercados. Un informe,

elaborado por un grupo de economistas dirigido por Bertil Ohlin, defendió la tesis contraria: la igualación de las políticas sociales no era necesaria, ya que el mercado único provocaría tal aumento de la productividad, que revertiría automáticamente en una elevación progresiva e igualitaria del nivel de vida. Una aplicación clásica del principio del derrame o del goteo del sistema capitalista que tantos problemas ha acabado generando. Así lo recogió el Comité Spaak y se fundó la CEE en 1957. Tenemos ahora mercado único, moneda común, pero una creciente desigualdad a espuertas, y cada vez hay más empresas que eluden o evitan el pagar sus impuestos aprovechando los resquicios legales y la tendencia a ejercer de "free riding" de cada estado en concreto. En estos últimos años, la capacidad de protección por parte de la Unión Europea ha perdido mucho fuelle, mientras no ha dejado de profundizarse en la lógica estrictamente mercantil y economicista.

Decía hace poco Theresa May, primera ministra británica, que "si usted cree que es un ciudadano del mundo, usted es un ciudadano de ningún lugar". Como comentaba Dani Rodrik, los ciudadanos son representados a escala local y nacional, pero no tienen presencia efectiva en espacios transnacionales (si excluimos el Parlamento Europeo y su limitado rol institucional). No existe un espacio de ciudadanía global en el que se definan dinámicas representativas y de rendición de cuentas. Esas dinámicas son nacionales y, por consiguiente, ante la sensación de desprotección creciente de muchos sectores sociales frente al cambio tecnológico y la globalización financiera, las personas buscan en la esfera nacional el sentido de pertenencia y de refugio. Y ello empuja a percibir como contradictorios los intereses de los "de casa" en relación a los "de fuera". Y siguiendo esa vía, Europa como proyecto político común tiene los días contados.

Lo que queda claro es que los cambios en los problemas que afectan a las personas son enormes, y justifican el calificativo de cambio de época. Las políticas públicas, queda claro también, que no pueden responder como antes a la nueva realidad. ¿Cómo cambiar la política y las políticas para poder enfrentarnos mejor a los nuevos retos?. ¿Cómo hacerlo en Europa sin avanzar en la profundización de la Unión y la progresiva sincronización de sus políticas?. La respuesta a estas preguntas no parece que puedan surgir de unas instituciones europeas enormemente bloqueadas. La reciente publicación del llamado Libro Blanco sobre el futuro de la UE (1 de marzo 2017) muestra que la gran mayoría de los escenarios que apunta la Comisión son alicortos y muy conservadores. Y ello probablemente sea el resultado de la convicción sobre la gran dificultad que tendría hoy cualquier plan ambicioso de mayor armonización fiscal, social y financiera, con un reforzamiento paralelo de la legitimidad política.

No creo que avancemos mucho más de donde estamos si no se altera la correlación de fuerzas políticas en las instituciones. El peso de los partidos tradicionales conservadores y liberales sigue siendo hegemónico, mientras aumentan las tensiones en el núcleo socialdemócrata buscando salida a la inviabilidad de un proyecto pensado para otra época, desde otro escenario. En cambio, observamos aquí y allá, lógicas emergentes de cambio desde abajo, con redes de ciudades que ponen en sintonía proyectos compartidos. Necesitamos generar más espacios y construir un mejor acompañamiento a ese fenómeno, para que así encuentre eco en las instituciones europeas, avanzando en políticas que recuperen capacidad de protección desde un mayor protagonismo ciudadano, reforzando las lógicas emancipatorias y solidarias, todo lo cual es muy difícil de llevar a cabo si no es desde la proximidad¹. A ello dedicaremos las siguientes reflexiones. Tratando de analizar de manera más genérica a que nos referimos cuando hablamos de nuevo municipalismo y como relacionamos las experiencias que están desarrollándose en este sentido en España y más concretamente en Barcelona.

El municipalismo en el cambio de época

La globalización y la transformación tecnológica podrían habernos acercado a una difuminación de lo local, a un aplanamiento de la diversidad territorial tras verse sometida a los influjos homogeneizadores de los hábitos culturales y de consumo. Pero, si ello en parte es cierto, también observamos la creciente significación de los "lugares", de aquellos espacios que acumulan capacidades, recursos y oportunidades. Las ciudades, muchas ciudades, siguen siendo espacios privilegiados en los que suceden cosas que no suceden (de la misma manera) en otras partes. Y son al mismo tiempo espacios que concentran las viejas y nuevas contradicciones y conflictos sociales. Las ciudades son hoy objetivo prioritario de las inversiones financieras de carácter especulativo, generando dinámicas de gentrificación muy difíciles de contener desde las competencias de los gobiernos locales. Al mismo tiempo, las ciudades son también espacios donde se puede experimentar y tratar de estructurar mejor las nuevas dinámicas de lo que podríamos calificar como economía colaborativa extractiva. Dinámicas que practican y facilitan plataformas digitales (Uber, AirBnB, Cabify, Deliveroo,...) que encuentran en los espacios urbanos un marco idóneo para practicar su falta economía colaborativa, que, en la práctica, reproduce esquemas de explotación que parecían superados. Por otro lado, las dificultades con que se encuentran los estados para mantener sus capacidades de protección ante el drenaje de sus recursos por las dinámicas de desterritorialización, financiarización y de elusión y evasión fiscal, provoca presiones crecientes en la vida cotidiana de aquellos más afectados por esas dinámicas: personas con pocas capacidades cognitivas, desempleados, precarios, personas mayores, jóvenes, familias monoparentales,...Y es en la proximidad territorial donde todo ello se pone de manifiesto, generando la tensión evidente en muchas ciudades entre las competencias formales de los municipios y las reales incumbencias sociales que sobre ellos se proyectan.

En efecto, los municipios, son muy importantes al situarse en el espacio central de la cotidianeidad, en el que se mezclan temas como vivienda,

movilidad, servicios básicos, abastecimiento de agua o energía, ayudas básicas a las personas en situación de exclusión, recién llegados sin papeles, etc. No creemos que sea casual que sean precisamente desde las ciudades desde dónde se han manifestado con más claridad la necesidad de complementar las políticas redistributivas con nueva iniciativas de tipo predistributivo. En efecto, la falta de músculo que los estados-nación manifiestan para atender las prestaciones básicas, y al mismo tiempo el desequilibrio que existe entre la capacidad de acción de esos estados y la que tienen de manera transnacional empresas y corporaciones, genera una creciente desprotección de los trabajadores en sus condiciones salariales y contractuales. De tal forma, que se está generando la existencia de "trabajadores pobres", es decir personas que a pesar de trabajar de manera regular no pueden llegar a mantener sus necesidades de subsistencia y precisan acudir a los servicios sociales locales en busca de ayuda. De esta manera, el trabajo ya no cumple la función básica e integradora de enrolamiento en la sociedad y en el acceso a las condiciones básicas de subsistencia. Son ya diversas ciudades (Seattle, New York, Londres,...) que han avanzando en la necesidad de implantar a escala local un "living mínimum wage", un salario básico hora, cuya cuantía permita la subsistencia digna sin necesidad de acudir a la ayuda pública. En el mismo sentido, la existencia de un parque público de vivienda, permite asegurar la protección de los más vulnerables, y ello tiene asimismo un sentido predistributivo.

Con todo ello tratamos de subrayar el contraste entre las nuevas exigencias y necesidades sociales con las que se enfrentan crecientemente las ciudades y el desequilibrio que ello plantea en relación a sus competencias, atribuciones legales y recursos económicos. Un caso extremo en ese desequilibrio es el planteado con el tema de los refugiados, en el que no solo las ciudades más directamente afectadas por su proximidad a las rutas de escape sino también muchas otras, en muy distintos países y con gobiernos políticamente diversos, han manifestado intensamente su interés en

ser espacios de acogida, por encima de las restricciones impuestas por los países. Y un fenómeno similar vemos que se está dando en los Estados Unidos y la red de ciudades que tratan de oponerse frontalmente a las nuevas medidas discriminatorias de Trump. Pero, en otra escala, expresiones significativas de voluntad de protagonismo por encima de prerrogativas y competencias las podemos encontrar en temas clave de la subsistencia y de la expresión de la ciudadanía como son las cuestiones energéticas, las relacionadas el agua, la movilidad, la vivienda o toda al esfera vinculada a la participación y a la transparencia en el gobierno y la gestión.

Es precisamente en este sentido que las reflexiones póstumas de Benjamin Barber² sobre la necesidad de implicar más claramente a los alcaldes y alcaldesas del mundo en el gobierno de los temas y las cuestiones globales resultan tan oportunas. Como comentaba el politólogo norteamericano, si uno imagina una reunión de cinco alcaldes o alcaldesas de ciudades muy distantes entre si, por ejemplo, Nairobi, Seúl, París, Boston y Melbourne, es muy probable que en muy poco tiempo, los temas de conversación coincidan rápidamente, girando en torno a problemas ambientales y de movilidad, temas de regulación y gestión de "utilities", seguridad y limpieza urbanas y como afrontar los temas de vivienda en momentos de financiarización global y de plataformas turísticas a escala mundial. No es nada fácil imaginar que un espacio de comunicación y de sintonía rápida como el aquí descrito pudiera darse entre los presidentes o jefes de gobierno correspondientes a esas cinco grandes ciudades. Las distancias culturales, políticas, de trayectoria histórica y de estructura institucional harían mucho más complicado ese acercamiento. Es por ello que Barber subrayaba que a pesar de que pueda parecer contradictorio, lo más local acaba siendo hoy día lo más global. Y ello da una especial fuerza y significación a la conexión entre ciudades.

Conviene asimismo resaltar la celebración en Quito, en octubre del 2016, de Hábitat III, la conferencia de Naciones Unidas sobre ciudades que se celebra cada veinte años, desde la primera celebrada en Vancouver en 1976. En la misma, al margen de constatar la creciente urbanización, con cifras que rozan el 60% de la población del mundo viviendo en ciudades, se incorporó (aunque fuera de manera tangencial) en la agenda aprobada el llamado "derecho a la ciudad". Concepto acuñado por Henry Lefevbre³ en los años sesenta del siglo pasado, y que quería y quiere expresar la necesidad que frente a la conversión de la ciudad en un espacio de especulación financiera y de extracción de beneficio, la ciudad pueda volver a ser de la gente. Lefebvre aboga para que sea la ciudadanía la protagonista de una ciudad que ella mismo ha construido. Desde esa perspectiva, el derecho a la ciudad implica restaurar el sentido de ciudad, instaurar la posibilidad de una vida digna para todos, haciendo de la ciudad "el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva".

No es pues anecdótico que cuando se dan fenómenos crecientes de expulsión y desposesión de la ciudad por parte de grandes grupos financieros y de fondos de inversión (ver Saskia Sassen⁴), y cuando (como hemos ya mencionado) nuevas plataformas revestidas de "economía colaborativa" generan disrupciones significativas en las dinámicas habitacionales y en la estructura laboral y salarial, surjan movimientos y dinámicas sociales de respuesta. Movimientos sociales específicamente urbanos, que encuentran en la ciudad el marco en el que conjuntar y vincular luchas y conflictos que tienen que ver con políticas y temas alejados entre si, pero cuyo punto de enlace es precisamente el marco urbano. Energía, agua, transporte, vivienda, educación, sanidad,..., son ejemplos de temas y problemáticas que no son específicamente urbanas pero que si tienen y presentan especificidades propias en la ciudades, y muestran todas ellas la

³ Barber, Benjamin, If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities (Yale University Press, 2013).

⁴ Saskia Sassen, 2014, Expulsions, Harvard University Press, Cambridge.

mayores o menores capacidades y voluntades de intervención de las instituciones y actores públicos en su gobierno y gestión.

En su obra clave, "La gran transformación" Karl Polanyi advertía en un lejano 1944, que el profundo movimiento de mercantilización de la vida que se había ido generando a lo largo del siglo XIX e inicios del XX, había generado como respuesta un contramovimiento que demandaba protección frente a la pérdida de referentes y capacidades sociales capaces de compensar las dinámicas empobrecedoras y competitivas que el capitalismo generaba. No podemos aquí detenernos en este tema, pero parece razonable imaginar que la renovada difusión del pensamiento y las reflexiones de Polanyi tienen que ver con la continuidad de esos dos movimientos en la actualidad, y en la dificultad de los estados de responder a las demandas de protección frente a las incertidumbres, miedos y situaciones de empobrecimiento y exclusión que el neoliberalismo genera. Cuando, por otro lado, los estados fueron construyendo sistemas de protección jerárquicos y con fuerte contenido homogeneizador, sistemas que casan mal con la exigencia de emancipación y autonomía por un lado, y de reconocimiento de la diversidad por otro⁵. Y es precisamente en ese escenario en el que las ciudades aparecen como espacios en que es más posible, tanto tratar de recuperar las instituciones para reforzar la capacidad de defensa de las condiciones de vida y de subsistencia de la mayoría de la ciudadanía, como, al mismo tiempo, poner en pie procesos y dinámicas mutualistas y comunitarias de protección desde abajo.

Lógicamente, las condiciones para que la emergencia de ese movimiento ciudadanista se den, variarán mucho de un sitio a otro, dependiendo de las trayectorias que las ciudades y los movimientos sociales hayan seguido, así como las condiciones específicas en que los elementos centrales del cambio de época ya mencionados hayan operado en ese contexto particular. Vamos a tratar aquí de explicar el

contexto en el que surgió en España lo que se ha venido a denominar "nuevo municipalismo" o la red de "ciudades del cambio" surgidas después de las elecciones municipales de mayo del 2015.

Los antecedentes a las elecciones municipales del 2015

Los casi cuarenta años de democracia en España, en un país poco acostumbrado a estas alegrías, y el significativo papel que han jugado y siguen jugando los ayuntamientos en el bienestar concreto y cotidiano de los ciudadanos, han ido consolidando una forma de entender el papel de las entidades locales que las sitúa bastante más allá de lo que tradicionalmente se había entendido como administración local. En este sentido, la reivindicación del concepto de gobierno local (por encima del de "administración local") no es pues solo un problema de terminología, sino que expresa también la voluntad de reivindicar una esfera política y propia de gobierno, es decir, una esfera vinculada a problemáticas específicas, que exigen capacidades de gobierno que hagan realidad lo que se denomina como "autonomía local".

En los primeros años de democracia, los nuevos ayuntamientos surgidos tras las primeras elecciones locales democráticas de 1979, no necesitaron elucubrar en exceso sobre lo que era necesario hacer. La cantidad de cosas que el franquismo había dejado pendientes en relación a las necesidades y servicios a los ciudadanos, hacía innecesario realizar un esfuerzo de reflexión estratégica sobre la perspectiva de futuro. En este sentido, podríamos decir que eran gobiernos relativamente despolitizados, ya que no existía conflicto sobre prioridades entre las fuerzas comprometidas con el nuevo escenario democrático. Desde entonces, las cosas cambiaron mucho. Se fueron resolviendo muchos problemas y carencias, y poco a poco surgieron más debates sobre qué tipo de ciudad o pueblo se quería, qué tipo de gobierno se precisaba, o qué distribución de protagonismos y de responsabilidades entre iniciativa pública,

iniciativa social y respuestas mercantiles era la más adecuada en cada caso. De la seguridad sobre lo que era necesario hacer (todo lo que el franquismo no había hecho), se fue llegando a un punto en el que hacía falta repensar a fondo el papel de las instituciones locales en este siglo XXI que nos sitúa en un escenario muy diferente de la realidad que teníamos hace más de treinta años.

Las políticas públicas de los ochenta y noventa se enfrentaron a problemas y situaciones que eran propias de una sociedad industrial clásica, incorporando, lógicamente, los cambios y adaptaciones que se habían ido produciendo a lo largo del siglo XX. No es necesario insistir en que en estos últimos años (desde mediados de los 90 hasta ahora) el contexto social, económico, tecnológico y cultural ha ido presentando características radicalmente nuevas. Ello ha tenido consecuencias muy significativas tanto en los ámbitos tradicionales de socialización y de convivencia (familia, escuela y trabajo) como en el funcionamiento de las instituciones y las organizaciones sociales y políticas. Y no es menos cierto, que esto ha conllevado que hayan cambiado en gran medida las expectativas de los ciudadanos en relación al papel que esperan que jueguen las entidades locales.

En general, las nuevas problemáticas y los nuevos desequilibrios que aparecen en nuestra sociedad se presentan de forma muy diversificada, incidiendo de manera heterogénea sobre todo tipo de individuos y de grupos sociales. Y, al mismo tiempo, se ha ido haciendo más compleja la relación entre la creciente pluralidad de esferas de gobierno. Lo global y lo local se han vuelto más interdependientes, sin embargo, esto no ha venido acompañado de una articulación funcional de este gobierno multinivel, con carencias significativas por falta de mecanismos de agregación y de toma de decisiones conjuntas.

Es en este contexto en el que se han ido transformando en los últimos años las políticas públicas en general y las locales en particular. El bienestar ha ido dejando de ser una reivindicación social y general para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los

espacios de proximidad. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. Cada vez se hace más difícil desde ámbitos centrales de gobierno dar respuestas universales y de eficaces a las demandas de una población menos indiferenciada, más consciente de sus necesidades específicas y que busca personalización como sinónimo de calidad. Y esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo así las entidades locales una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario, pasando de una concepción en la que el bienestar era entendido como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-redistribución), a ser entendido como una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-participación).

No podemos detenernos en las distintas fases de las políticas locales y urbanas en España en estos años. Si atendemos lo ocurrido en el último periodo, diríamos que entre 2000 y 2007, el factor clave de las políticas urbanas se sitúa en el sector inmobiliario, beneficiándose de la falta de una política pública de vivienda y de lo que ya en el franquismo fue la tradicional política fiscal incentivadora de la propiedad de la casa. El cambio fue que en ese inicio de siglo, se consolidó una nueva política agresiva del sector financiero, con bajos niveles de interés y grandes facilidades para la contratación de hipotecas. Ello conllevó expansiones significativas de las zonas edificables y la puesta en marcha de proyectos de infraestructuras que acompañasen ese boom. Entre 2008 y 2015, primero se va desinflando la burbuja inmobiliaria, con el consiguiente aumento del paro y la rápida crisis de las hipotecas y la proliferación de desahucios, que conlleva intentos de política anticíclica por parte del gobierno sin cambiar el modelo anterior, lo que no condujo a resultados positivos. Desde 2011, se ponen en marcha las políticas de austeridad dictadas por la UE que ya conocemos, con cambios legislativos muy importantes (modificación del artículo 135 de la Constitución Española, Ley de entidades locales,..., siempre con prioridad al pago de la deuda y la prohibición de generar déficit público). En estos años, siguió en marcha la lógica gerencialista, con crecimiento de un sector de concertación y partenariado público-privado, mientras que el encorsetamiento de las estructuras de participación y la crisis generalizada de confianza política, propició buscar en nuevos experimentos de participación y gobernanza salidas relegitimadoras. Sobre todo, a partir de 2011 con la gran explosión que significaron los "indignados" y el 15M (y antes con la Plataforma de Afectados por las Hipotecas) surgen nuevos movimientos sociales, con otras dinámicas de acción y con otras reivindicaciones programáticas.

La movilización social que se produce entre 2011 y 2013 no tiene precedentes en España. Tanto por su cantidad como por su amplitud sectorial y territorial. Al mismo tiempo, presenta características específicas si la comparamos con otros periodos de conflicto social anteriores. Reúne trabajadores de los distintos sectores de los servicios públicos (enseñanza, sanidad, servicios sociales,...) que interactúan y coordinan sus acciones con los ciudadanos que son usuarios de esos servicios, superando la posible contradicción trabajador-usuario, y situando el tema en la defensa conjunta del sentido público de cada política. Por otro lado, se afianza de manera extraordinaria la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), surgida en 2009, pero que en este periodo se convierte en la punta de lanza de la movilización social, sobre todo a partir de que el movimiento del 15M y la ocupación de las plazas se dispersa territorialmente. La novedad y la fuerza de la PAH, como ya se ha explicado⁶, consistió tanto en articular un movimiento sobre un tema vital, que estaba en el corazón de la crisisestafa inmobiliaria, como, al mismo tiempo, superar la lógica de ONG prestadora de servicios para afectados, y convertir en activistas a quiénes acudían a la PAH en busca de ayuda y consejo. La mezcla de

instrumentos utilizados (influencia para cambiar las leyes, usando la Iniciativa Legislativa Popular; resistencia, con escraches a los políticos y ocupaciones de bancos implicados; y disidencia, creación de espacios liberados por la PSAH donde realojaban familias) y la capacidad de involucrar a distintos sectores y actores sociales, convierten a la PAH en un referente central de estos años.

Pero, a finales de 2013 se observa un cierto retraimiento en la capacidad movilizadora. Se percibe un cierto cansancio, síntomas que no se conseguía alterar la estructura y la lógica institucional a través de la movilización, frente a un Partido Popular que tenía mayoría absoluta y que se mostraba dispuesto a resistir desde sus enclaves territoriales más fuertes y desde el apoyo de los sectores con más edad y más recursos de la sociedad española. Es entonces, a finales de 2013, inicios de 2014 cuando se empieza a hablar de "asaltar las instituciones", convirtiendo en fuerza electoral con posibilidades de ganar la dinámica movilizadora de los años anteriores. La novedad estribaba en el cambio de agenda, el cambio en los perfiles dirigentes, el cambio en la estructura de edad, y la voluntad de llenar el vacío político y representativo existente con nuevas fuerzas políticas dispuestas aganar y cambiar las cosas. En el horizonte habían dos citas posibles: las elecciones europeas de mayo de 2014 y las elecciones municipales (en algunos casos también autonómicas) de mayo de 2015 ofrecían oportunidades para nuevos actores e iniciativas. Las elecciones europeas se plantean con una circunscripción electoral única en toda España para escoger 54 diputados, lo que genera una gran proporcionalidad y facilita la obtención de escaños. Las elecciones municipales permitían canalizar la fuerza social movilizada en algunas grandes ciudades, alrededor de un objetivo claro, alcanzable y significativo para las condiciones concretas de vida de la gente.

Las elecciones europeas de mayo de 2014, con la obtención de cinco diputados y más de un millón de votos por parte de "Podemos" (formación creada unos meses antes y sin implantación territorial alguna), demostró la existencia de un gran vacío en las dinámicas de

representación partidista. En marzo de 2014 se empezó a organizar la candidatura de "Guanyem" (después "Barcelona en Comú") para las municipales de 2015. Y aquí se inició el gran proceso de cambio en el escenario político español. Una nueva fase que muestra la voluntad de cambiar la orientación de las políticas públicas en general, de las políticas urbanas en particular, y de revertir el papel subordinado de los gobiernos locales.

Este nuevo municipalismo surge con la voluntad de enfrentarse a las lógicas recentralizadoras, privatizadoras y antimunicipalistas expresadas con las normas del Partido Popular, y que buscaban justificación en las políticas de austeridad y de contención del gasto dictadas desde Bruselas y acogidas como una oportunidad por el gobierno central. Surgen así un conjunto de confluencias ciudadanas primero y después políticas, que pretenden superar las instancias de relación-participación más formalizadas entre instituciones y ciudadanía.

El nuevo municipalismo tras las elecciones de mayo de 2015

El escenario urbano ha ido configurándose como un espacio en el que se concentran contradicciones, conflictos y nuevas dinámicas de activismo contra la falta de capacidad de los estados para sustraerse a las constricciones del capitalismo financiero y digital⁷. La preparación de las candidaturas municipalistas del cambio permitieron por un lado organizar un relato de respuesta a esas dinámicas globales de desposesión, organizando programas que articulaban movimientos y espacio de lucha heterogéneos que hasta entonces habían actuado en paralelo (ecologistas, defensores del agua como bien común, partidarios de movilidad alternativa, defensores de la sanidad y la educación públicas, movimientos vecinales tradicionales, grupos

feministas, partidarios de la cultura libre y de la neutralidad de la red, defensores de la economía social y solidaria,...), que encontraron en la posibilidad de ganar las elecciones en grandes ciudades, dinámicas de colaboración inéditas. Y, al mismo tiempo, evitar que todo ello quedara subsumido por lógicas partidistas que tradicionalmente buscaban solo fortalecer sus propias carencias con conexiones con el tejido social de carácter clientelar.

En este sentido, las referencias de Harvey son ilustrativas: "las ciudades son construcciones humanas, tal como se propone una forma, puede proponerse otra, el problema es que hay privilegios de clase que bloquean esos esfuerzos. Es la manera en que se organiza el poder del capital, que les ha quitado a las personas su derecho a la ciudad". Y para ello, el propio proceso de construcción de las candidaturas tenía que ser coherente con la nueva lógica de abajo hacia arriba que se pretendía impulsar y que encontraba sus raíces en las dinámicas surgidas por la lucha por la vivienda y contra la estafa inmobiliaria, y, por supuesto, en las movilizaciones y ocupaciones de plazas de los indignados en mayo de 2011. La "retirada" a los barrios que se produjo después del verano de 2011, fue poniendo las bases de lo que sería, en muchas ciudades, el surgimiento de las candidaturas municipalistas del cambio en las elecciones de 2015.

Lo cierto es que en todos esos años de crecimiento desbocado de la economía financiera e inmobiliaria, las ciudades habían sido vistas simplemente como espacios privilegiados de acumulación de capital y de especulación financiera. No había políticas de ciudad como tales que afrontaran esas problemáticas⁸, mientras, en cambio, las ciudades afrontaban en primera línea y con todas sus consecuencias, los efectos del cambio de época. Cada vez con más incumbencias, pero con competencias claramente insuficientes. La respuesta de las nuevas candidaturas municipalistas fue tratar de dar respuesta al nuevo

escenario desde la politización de la proximidad, desde la politización de los problemas cotidianos de la gente para subsistir, para encontrar casa, para moverse en la ciudad, para pagar las facturas de "utilities" totalmente mercantilizadas, para poder sobrevivir en ciudades que iban aumentando sus desigualdades internas de renta, de esperanza de vida, de condiciones habitacionales y urbanísticas.

Si desde el punto de vista conceptual (valor de la proximidad, más información y más capacidad de respuesta integral a problemáticas sociales,...) y sustantivo (nueva agenda urbana, más compleja, incorporando los aspectos centrales de la subsistencia y la inclusión social), las nuevas políticas urbanas eran absolutamente imprescindibles, también lo eran desde el punto de vista operativo. Precisamente, uno de los puntos fuertes de toda la dinámica de protestas surgida tras el 15M fue la escasa representatividad de las instituciones políticas y la necesidad de enraizar de manera más clara las decisiones públicas en procesos de participación y de producción conjunta. La crítica no iba dirigida solo a la forma de operar de las instituciones, sino también a las formas como los partidos políticos se habían ido convirtiendo en espacios estrictamente destinados a capturar votos y ocupar posiciones representativas. En este sentido, la construcción de candidaturas como por ejemplo la de Barcelona o la de Madrid, tuvieron muy en cuenta conseguir generar una lógica de abajo hacia arriba, articulando voluntades y acuerdos en barrios, con movimientos ya existentes y con procesos colectivos de elaboración del programa. En el caso de Barcelona, entre la presentación de "Guanyem" como propuesta ciudadana en junio del 2014 y la formalización dela candidatura como "Barcelona en comú" en los primeros meses del 2015, se recogieron 30.000 firmas de apoyo, se celebraron decenas de presentaciones y debates en barrios, se articularon espacios de debate temáticos y territoriales, y finalmente se aprobaron códigos éticos, programas y composición de candidaturas tras el acuerdo, al final del proceso, con algunas fuerzas políticas ya existentes.

Las elecciones de mayo del 2015 significaron un vuelco muy importante en el mapa municipal del Estado español, ya que cuatro de las cinco ciudades más grandes pasaron a ser gobernadas por confluencias políticas (Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza) cuando antes eran gobernadas por partidos tradicionales (PP, PSOE, Convergencia,...), y además las fuerzas municipalistas del cambio ganaron asimismo en otras grandes ciudades como Cádiz, A Coruña, Santiago de Compostela o El Ferrol. La comparación entre el mapa de ciudades en las que el 15M tuvo mayor peso y presencia y el mapa del nuevo municipalismo demuestra la conexión entre esos dos momentos políticos⁹. Y pone de relieve la significación e importancia del arraigo local sostenido a lo largo del tiempo para poder generar procesos que no solo traten de influir en el escenario institucional, sino que modifiquen sustantivamente la distribución y estructura de poderes. Es evidente que fue muy importante en muchas de esas ciudades para alcanzar la alcaldía, el conseguir que fueran a votar sectores de la población que en anteriores elecciones municipales se habían abstenido. En el caso de Barcelona, si en las elecciones del 2011 la participación fue del 53%, en las del 2015 fue cerca del 61%, y esos ocho puntos más no se distribuyeron de manera homogénea en la ciudad. En los barrios más humildes, con menores índices de renta la participación subió notablemente más que en los barrios con mayores niveles de renta.

Dos años de municipalismo del cambio. Un primer balance

Han pasado dos años de las elecciones municipales del 2015. Estamos a mitad de mandato, y es posible trazar primeros apuntes de este periodo de gobierno de las candidaturas que se presentaban con voluntad de alterar tanto la forma de hacer política como los contenidos mismos de las políticas. De entrada, es evidente que la

situación no es la misma en todas las ciudades en la que se produjo el cambio. En muchos casos, la consecución de la alcaldía no implicaba que se contara con una posición hegemónica en el consistorio, sino que la debilidad de las otras fuerzas y su falta de acuerdo, permitió que la fuerza con más votos alcanzara la alcaldía (Barcelona, A Coruña, Santiago) o que se produjera una coalición de las fuerzas progresistas encabezada por las candidaturas del cambio (Madrid, Valencia, Zaragoza, Ferrol...). Pero, posteriormente, en el ejercicio de las funciones de gobierno, esa fragilidad genera dificultades evidentes a la hora de aprobar presupuestos o de modificar puntos clave de la normativa local. Por otro lado, a pesar de que la pretensión de ir más allá de las competencias concretas que la legislación concede a los municipios, y complementar esas carencias con la politización de los temas y la movilización ciudadana, haya conseguido resultados, las limitaciones siguen siendo significativas. Conviene recordar que el peso del gasto público que controlan los gobiernos locales del conjunto de gasto público es del 13% (Estado 51%, Comunidades Autónomas 36%), no muy lejos del 12% que tenían en el momento de la recuperación de la democracia. Y además, en algunos de los municipios mencionados, las finanzas locales (Madrid, Valencia,...) estaban seriamente deterioradas, y en los que no lo estaban, las limitaciones que imponía la llamada "ley Montoro" 10 impedía la utilización del superávit existente para generar más gasto social.

A pesar de estas limitaciones, para nada menores, los primeros efectos de lo que se denominado "nuevo municipalismo" no dejan de ser significativos. El mayoría de los programas presentados para las elecciones municipales destacaban cuatro puntos centrales: recuperar las instituciones para la gente, priorizar la respuesta a la emergencia social y al aumento de la desigualdad; implicar más directamente a la ciudadanía en las decisiones públicas; recuperar el sentido ético y la moral pública tras años de corrupción y utilización privada de las

instituciones públicas. Mi impresión es que esos cuatro puntos han teñido las actuaciones esenciales de los nuevos gobiernos locales en este periodo, pero con distinta intensidad, éxito y capacidad de impacto. Por razones de información disponible, nos referiremos especialmente al caso de Barcelona.

En el primero de los aspectos mencionados, la voluntad era evitar la deriva que se había ido siguiendo en el último periodo, muy condicionado por los efectos de la burbuja inmobiliaria y la crisis consiguiente. La lógica que se había ido siguiendo en estos grandes municipios era colocar mejor a las ciudades como "pista de aterrizaje" de las inversiones financieras globales, y conseguir atraer nuevas iniciativas vinculadas al cambio tecnológico. Se trataba básicamente de recuperar capacidad de dirección pública tras un periodo en el que la posición de muchos gobiernos locales era más de sumisión y acompañamiento a los inversores que de capacidad estratégica de construir ciudad para todos. Es pronto para sacar conclusiones, y no pretendemos aquí ser exhaustivos, pero algunas actuaciones han sido significativas (nuevo Plan Especial de Alojamientos Turísticos en Barcelona, iniciativas destinadas a reducir los efectos del boom turístico y la hegemonía de AirBnB en los apartamentos disponibles para alquiler, nuevo plan de vivienda pública tras años de falta de iniciativa al respecto,...), otras marcan una línea distinta a la que se iba siguiendo, en temas tan importantes como el campo de los servicios públicos y las "utilities" (perspectiva de municipalización del agua, operador energético municipal, funeraria municipal,...), y también se ha apuntado a utilizar la capacidad de contratación pública para condicionar las condiciones de trabajo y la transparencia fiscal de las empresas que quieran acceder a los concursos públicos que se vayan licitando. A pesar de ello, no es fácil modificar el rumbo y la trayectoria de una máquina administrativa y económica de un gran ayuntamiento como el Barcelona en dos años. Por tanto, estamos hablando más de cambio de perspectiva y de marcar caminos distintos a los anteriormente trazados que a un giro absoluto del conjunto de políticas. Y ello es evidente en temas muy significativos como la falta de vivienda pública, y en otros temas muy visibles como el Mobile World Congress, la feria de Smart City, o muchas otras dinámicas sobre las que la candidatura de "Barcelona en Comú" y algunos de sus componentes había expresado dudas y contradicciones.

Es interesante asimismo destacar la incorporación de elementos como la promoción de la economía social y solidaria, el énfasis especial puesto en la "economía colaborativa" (no extractiva, distinta por tanto de fenómenos como Uber, AirBnB o Deliveroo), o la creación de un puesto directivo de "soberanía tecnológica", destinado a tratar de recuperar capacidad de control sobre el "big data" que el ayuntamiento y la ciudad genera y politizar (en el sentido de discutir ganadores y perdedores) la gran transformación tecnológica que afecta nuestras vidas.

La priorización del gasto social ante las situaciones de emergencia generadas por la crisis y el deterioro de las condiciones laborales ha sido muy clara en estos dos años. Reforzando una política social que tiene larga trayectoria en Barcelona. Las novedades más importantes se han dado en el tema de las escuelas infantiles, donde el déficit de plazas públicas era flagrante y en la multiplicación de ayudas de beca comedor y otras medidas para paliar pobreza infantil. La colaboración con las entidades sociales ha seguido de manera clara en temas como las personas sin hogar o en los servicios a domicilio

En los aspectos participativos, la perspectiva adoptada ha sido la de avanzar en procesos de coproducción de políticas, yendo más allá de la participación funcional operativa de la ciudadanía tras definir el problema y escoger la solución por parte de los servicios técnicos y los decisores políticos, buscando aquí en cambio una producción compartida ya en el diagnóstico, para facilitar así que todo el proceso este planteado en clave de presencia ciudadana. El reforzamiento de la participación digital con el programa "Decidim" (que sigue la estela del "Madrid Decide"), ha sido también significativa en el proceso de construcción del Plan de Actuación Municipal.

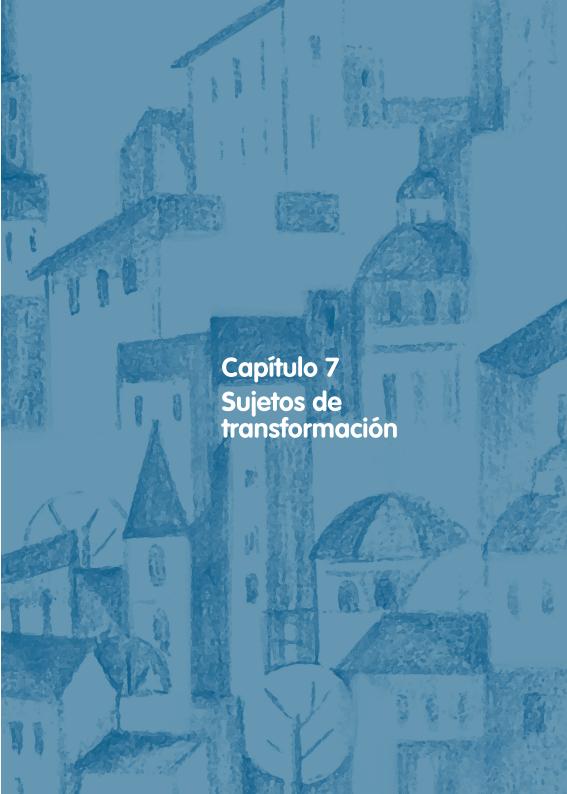
En lo relativo los temas de transparencia y ética públicas, se ha limitado el sueldo a los cargos públicos y el número de mandatos, y se ha construido un mecanismo que permite que la ciudadanía pueda ayudar a controlar cualquier aspecto de la gestión municipal, asegurando su anonimato, colaborando con las organizaciones exteriores especializadas al respecto.

Destacaría finalmente, la generación y articulación de un conjunto de experiencias (Pla Buits, Cooperativas de vivienda en cesión de suelo público, gestión cívica de equipamientos sociales y culturales,...), que buscan hacer realidad una concepción de lo público que no se agote en lo institucional. Favoreciendo así el que se concreta la lógica de lo común, frente a lo específicamente mercantil o público institucional.

Conviene destacar, finalmente, la voluntad desde el inicio, de articular una red de ciudades del cambio, no solo a escala del Estado español, sino avanzar asimismo en una red internacional de nuevo municipalismo. Ello se ha ido articulando institucionalmente en distintos encuentros entre las ciudades ya mencionadas, tanto en actos públicos como en sesiones más sectoriales en las que se comparten experiencias, problemas y alternativas. A escala internacional, "Barcelona en Comú", desde una perspectiva más política, ha tratado de estar presente en los debates que se han ido produciendo en Francia, Italia, Polonia o Estados Unidos, por poner algunos ejemplos. Tratando de conectar con movimientos con los que se comparten visiones e ideas. En aspectos como por ejemplo: "poner los objetivos por delante de las siglas; basarse en el hacer y no en debates teóricos estériles; comunicarse con un lenguaje cercano y emotivo; ser feministas y buscar feminizar la política, poniendo las prácticas cotidianas y los cuidados en el centro; y construir desde abajo, contando con la inteligencia colectiva"11. Si se quieren conseguir cosas a nivel institucional, no sirve quedarse encerrado en la institución. Si se quieren conseguir cosas como ciudad, no sirve quedarse encerrado en el esquema gubernamental y en las fronteras estatales. En este sentido, la reunión del mes de junio del 2017 en Barcelona, bajo el nombre "FearLess Cities" (fearlesscities. com) que quiere ser una cumbre internacional sobre municipalismo alternativa, es una buena muestra de ello.

Apuntes finales

No podemos extraer ya conclusiones sobre un proceso que es ambicioso y que tiene un recorrido aún demasiado corto. Pero que expresa muchas cosas al mismo tiempo. Por un lado, es fruto del cambio de época en el que estamos inmersos, y que pone en cuestión los parámetros que nos acompañaron en el siglo XX y que sirvieron para articular no solo configuraciones ideológicas y formaciones políticas, sino también estructura de poderes y el papel del Estado en el debate mercado-sociedad. Por otro lado, muestra la necesidad de hacer más porosas las relaciones entre el dentro y el afuera institucional, articulando mejor las capacidades institucionales y también los límites de esas instituciones, con la capacidad de movilización política pero también con la capacidad de respuesta autónoma desde lo colectivo. La lógica de los comunes es en este sentido muy importante para romper con el binomio mercado o Estado. Finalmente, en ese balance forzosamente provisional, este nuevo municipalismo expresa la voluntad de asumir las incumbencias de lo que implica vivir en ciudad, con todos sus conflictos y sus oportunidades, y al mismo tiempo no quedarse encerrado en lo que la estructura de competencias intergubernamental expresa. Y para ello es necesario no limitarse en los confines de lo que tradicionalmente se ha entendido como "ciudad" (con su lógica de administración local y de espacio territorial y político limitado). Articular ciudades, a escala nacional e internacional, permite llegar donde una ciudad por si sola no llega, y dar respuesta a problema que el Estado, con sus hipotecas y condicionantes, tampoco es capaz de afrontar con rapidez y fuerza. La proximidad es un valor en el mundo de la globalidad.



Carlos Macías Caparros

Sujetos locales - La PAH: Un sujeto de transformación social. El empoderamiento como una herramienta de transformación

Introducción

En el artículo hablamos de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) como una respuesta ciudadana a la vulneración sistemática del derecho a la vivienda. Para ello, hacemos un breve repaso sobre el derecho a la vivienda en el Estado español, profundizando en cómo se ha fomentado acceder a través del endeudamiento, pasando por la estafa hipotecaria y la complicidad de los diferentes gobiernos y administraciones. Nos centramos en la PAH como un sujeto de transformación social, por eso en el artículo hacemos hincapié en el proceso de empoderamiento, el asesoramiento colectivo y los procesos de autotutela de derechos. Para acabar, hacemos una reflexión sobre la capacidad de profundizar en la democracia y en la transformación social de los procesos de la PAH.

El derecho a la vivienda en el Estado español

El artículo 47 de la Constitución española afirma que

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo al interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

El Estado español también ratificó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 25.1 dice

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestir, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tienen asimismo derecho a los seguros en caso de paro, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Estos no son los únicos compromisos jurídicos que ha firmado el Estado español. También es signatario de pactos internacionales necesarios para garantizar el derecho a la vivienda, como son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art.11) y las Observaciones Generales del Comité DESC de Naciones Unidas (N.º 3: obligaciones de los Estados miembros, N.º 4: derecho a la vivienda, N.º 7: prevención de los desahucios forzosos).

Estos son los compromisos que el Estado español tiene con su población, pero la cruda realidad es que arrastramos años viviendo en un permanente estado de emergencia habitacional y empobrecimiento de la ciudadanía, donde la vulneración del derecho a la vivienda es sistemático. La fotografía actual del Estado español es la del país de la Unión Europea que más desahucia, con más vivienda vacía y con el parque público más pequeño. Si cogemos los datos del Consejo General del Poder Judicial podemos ver cómo, desde 2007 hasta el año 2016, acumulamos más de 721.000 ejecuciones hipotecarias iniciadas y más de 515.000 desahucios, sin contabilizar los desahucios por ocupación de familias vulnerables que la estadística no contabiliza. En los últimos años hemos visto como los desahucios por impago de alquiler han comenzado a crecer, llegando a ser, a nivel estatal, el 56% del total y en ciudades como Barcelona están entre el 80% y el 90% de los desahucios.

Los números de los desahucios son fríos, por eso es importante humanizarlos. Detrás de estos números hay menores, adultos y personas mayores que acumulan mucho sufrimiento, personas que han estado abandonadas por la administración pública y condenadas a la exclusión social. Podemos observar como en más de la mitad de los desahucios hay menores¹, quienes tienen cuatro veces más complicaciones de salud que los niños y niñas que no viven estos procesos, igual que tienen cinco veces más síntomas de tristeza y su rendimiento escolar se ve afectado, siendo tres veces más bajos los buenos resultados escolares². En cuanto a los adultos, el impacto de las personas afectadas por la hipoteca triplica la posibilidad de tener mala salud física respecto del resto de adultos. Si hablamos de las condiciones de salud mental, las personas afectadas por la hipoteca sufren ocho veces más de problemas de salud mental que el resto de la población, incluyendo ansiedad, depresión, estrés o angustia³.

¹ Observatori DESC y PAH (2015), pág. 78.

² Idem, pág. 100-101.

³ Idem, pág. 96-97.

Los desahucios no son un hecho aislado, más del 70%⁴ de las afectadas incurrieron en el impago de las cuotas hipotecarias por estar en el paro, es decir, desempleadas. Hoy en los desahucios de alquiler, cada vez vienen más personas o familias que, aunque tienen trabajo, no pueden asumir el coste de la vivienda, tanto por la burbuja de precios del alquiler como por la precarización laboral. Lo que se inició como una crisis económica ha derivado en una crisis institucional y política, así lo demuestran las estadísticas sobre la crisis de confianza de las ciudadanas en las instituciones del Estado⁵, especialmente en los partidos políticos y en sus representantes, hasta el punto de confiar más en movimientos sociales⁶ como la PAH.

Así pues, si el Estado español está obligado a garantizar el derecho a la vivienda ¿cómo hemos llegado a esta situación?

Hay muchos factores que lo explican. Si hablamos de los desahucios hipotecarios y las deudas de por vida, es porque tenemos una ley anómala en el marco europeo, la ley de ejecución hipotecaria. Una ley injusta que dice que cuando una familia no puede seguir pagando la hipoteca, se la ejecuta, es decir, se le condena a pagar el resto de su vida toda la deuda y se la desahucia. Esta ley no contempla ningún mecanismo de segunda oportunidad. Una ley que ya no solo es injusta e ilegal porque lo diga la PAH, sino que acumula ocho sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que la declaran ilegal⁷. No podemos olvidar que la estafa hipotecaria se ha producido gracias a la complicidad de los diferentes gobiernos. Si hablamos de los desahucios de alquiler, tenemos que hablar de una ley de arrendamientos urbanos, ley de alquileres, que precariza el alquiler como opción de tenencia,

⁴ Observatori DESC i PAH (2013).

⁵ Centro Sociológico de Investigaciones (2014).

⁶ El País (2013).

⁷ PAH (2017).

lo hace inestable, inseguro y al no poner límites a los precios, lo hace inasequible. Ahora bien, como veremos, estos no son los únicos factores.

No haremos un repaso histórico de todos los factores que nos han traído hasta aquí, pero sí destacaremos algunos de los más relevantes. Por eso, es importante observar las políticas de vivienda de los últimos 70 años, ya que nos pueden ayudar a entenderlo mejor.

En Europa Occidental las políticas públicas de vivienda estaban dirigidas a cubrir una necesidad y a buscar un bienestar, mientras que en España las políticas de vivienda tenían un doble objetivo, el de satisfacer la demanda social existente y objetivos económicos de desarrollo ajenos a la política de vivienda. Estas políticas fueron transformando profundamente la estructura del parque de viviendas y definieron la situación actual.

Se fomentó el acceso a la vivienda en propiedad, frente a los modelos europeos que diversificaron las formas de acceso, al menos en sus inicios.

No se planteó la creación de un parque de vivienda social gestionado por la administración pública o por entidades sin ánimo de lucro, como en Europa, sino que se pasó a la construcción y venta de las viviendas protegidas, a las cuales se accedía a través del crédito hipotecario. El resultado es que en el Estado español hay menos de 1% de parque público de vivienda social, frente a la media europea del 18%.

Las diferentes políticas públicas de vivienda de los diferentes gobiernos, desde el tardofranquismo hasta nuestros días, han situado la vivienda como un objeto de inversión y acumulación, en detrimento de su valor de uso o valor social.

En los ochenta se privatiza la banca, esta busca un mayor rendimiento en el menor tiempo, y así deposita miles de millones de euros ahorrados por millones de depositarios en el sector inmobiliario. Se desregulariza el mercado financiero y la prolongación de la vida útil de los préstamos, determinantes para inflar los precios. Al mismo tiempo, España ingresa en la Unión Europea y eso se traduce en una avalancha de crédito (procedente de capitales internacionales que necesitan nuevos mercados) que llega a las casas de todo el país en forma de hipoteca. Las políticas fiscales de exención por compra de vivienda, incluso a segundas y terceras residencias, o la desgravación de los ahorros depositados en cuentas vivienda o reducciones del IVA en la compraventa de inmuebles van dirigidas a fomentar la compra en detrimento del alquiler. Alquiler castigado, precarizado con cada reforma de la Ley de Arrendamientos.

Todo eso acompañado de la creación de un imaginario colectivo, como dicen Ada Colau y Adrià Alemany⁸: "la falacia de la cultura de la propiedad en España". Un mito que los supuestos expertos, políticos de todos los colores, ministros de Economía, Vivienda, Industria, Trabajo, gobernadores del Banco de España, presidentes de bancos y cajas y medios de comunicación han ido tejiendo con mensajes como "el precio de la vivienda no bajará nunca", "comprar es una opción segura, alquilar es tirar el dinero", "por el precio de un alquiler puedes ser propietario". En definitiva, la hipoteca se convierte en un símbolo de estatus, de éxito, de ser un adulto, mientras que el alquiler se estigmatiza como síntoma de inestabilidad, fracaso e inferioridad.

Por otro lado, no se nos puede pasar por alto que todo este proyecto propietarista tiene un objetivo: la propiedad actúa como mecanismo de control social, porque quien tiene una propiedad tiene alguna cosa que perder, unos intereses concretos que defender y poco tiempo para conspirar. Simultáneamente el endeudamiento generalizado supone un nuevo mecanismo de gobernabilidad social. Si los ciudadanos se hipotecan a cuarenta años, es fácil aceptar imposiciones del mercado laboral, e incluso aceptar la precariedad para poder cumplir con las obligaciones hipotecarias.

Podemos decir que las políticas públicas de vivienda desde el tardofranquismo hasta la actualidad tienen el mismo denominador común, y es que el Estado, que tiene la obligación de garantizar el derecho a la vivienda, no ha legislado con esta finalidad, sino con la del crecimiento económico, con la construcción de viviendas como motor de la economía. Es en este contexto que nace la Plataforma de Afectados por la Hipoteca.

La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH)

No profundizaremos en la historia de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, pero sí creemos importante trazar unas líneas básicas sobre qué es y qué ha hecho.

La PAH fue impulsada por un grupo de activistas vinculados por su procedencia de diferentes movimientos/grupos que denunciaban y luchaban por el derecho a la vivienda.

La PAH se constituye como un sujeto político con clara consciencia colectiva y manifiestamente apartidista. Surge para dar respuesta a la situación que viven miles de familias ante una ley injusta que sobreprotege a las entidades financieras en detrimento de la parte más débil e indefensa, las afectadas por la hipoteca. La PAH se funda en Barcelona en 2009 en un contexto de desmovilización ciudadana y con el estallido de la burbuja inmobiliaria de telón de fondo. Los activistas que impulsan la PAH hicieron una lectura política en la que se avanzaron, vieron las hipotecadas como el sujeto político emergente. Las activistas se anticiparon al cambio de escenario y a la nueva correlación de fuerzas, ya que el 90% de la población había accedido al derecho a la vivienda a través de la hipoteca. Así se podría continuar reivindicando el derecho a la vivienda, pero con una mayoría social.

Desde sus inicios, la PAH ha denunciado la estafa hipotecaria y la complicidad de los diferentes gobiernos y administraciones, la injusta

legislación, la falta de control público y las políticas públicas de vivienda. Ha estado proponiendo diferentes soluciones al problema, incluso llevando a cabo una Iniciativa Legislativa Popular estatal con casi un millón y medio de firmas, consiguiendo en diversas regiones de España aprobar propuestas legislativas populares en este sentido, como en Cataluña. La PAH no solo ha denunciado y realizado propuestas, sino que ha actuado desde el inicio dando respuesta inmediata a necesidades urgentes, parando desahucios, arrancando daciones, condonaciones y alquileres sociales a las entidades financieras, y recuperando pisos vacíos en manos de entidades financieras para realojar personas o familias desahuciadas a las que la Administración ha abandonado.

La PAH, que nació en Barcelona en 2009, cuenta hoy en día con más de 240 núcleos en todo el Estado español, y casi seis años después acumula muchas pequeñas grandes victorias como: la campaña Stop Desahucios con miles de desahucios parados, la Obra Social que ha realojado casi 3.500 personas, la Iniciativa Legislativa Popular en Cataluña que se convierte en la ley más garantista en materia de desahucios de Europa o las acciones con los bancos, que han conseguido arrancar miles de daciones, condonaciones y alquileres sociales.

Empoderamiento y acción directa como herramienta de transformación social

¿Cómo hemos conseguido movilizar a las afectadas por la hipoteca? ¿Cómo hemos conseguido que se vinculen a las diferentes campañas, especialmente a las que supone poner en práctica la desobediencia civil no violenta?

Había una reflexión previa de que a nivel histórico para cambiar leyes injustas, grupos de personas habían incumplido las leyes vigentes, creando un estado de opinión y movilización social que había

permitido que cambiasen. Así, desde sus inicios, en la PAH se tenía una concepción muy clara sobre la potencialidad de la desobediencia civil para transformar la realidad. Vieron cómo parar un desahucio era la acción para dar claridad a un problema invisibilizado, para forzar a las instituciones del Estado a posicionarse y especialmente para dar una solución a un problema urgente, el quedarse en la calle y perderlo todo, con una deuda de por vida.

Las activistas impulsoras son las que diseñan y piensan la campaña de desobediencia civil no violenta Stop Desahucios. La acción se plantea con un discurso que legitima la desobediencia de la ley, se plantea una confrontación de derechos y se ampara en una legalidad superior, la de los derechos fundamentales y los derechos humanos para ejercer la desobediencia civil. Este planteamiento obliga a las instituciones del Estado y al Gobierno a posicionarse, no pueden continuar con el silencio cuando se plantea una confrontación de derechos y legitimidades. También resulta determinante la forma en que se plantea, es decir, la desobediencia civil no violenta y colectiva, tanto en el discurso como en la práctica. El hecho de grabarlo y hacerlo circular por las redes sociales, hace que el acto de desobediencia sea replicable, un objetivo a cumplir imprescindible. Existe un factor clave para entender la generalización de la práctica de la desobediencia civil, Stop Desahucios, la irrupción del 15M a nivel estatal, las asambleas en todos los municipios y la sintonía que se produce entre el 15M y la PAH. El 15M, junto con el movimiento vecinal, que ha sido un aliado desde los inicios, son clave para la generalización de la campaña.

Igual que se tenía clara la potencialidad de la campaña Stop Desahucios, también se tenía claro que no podíamos, ni queríamos hacer nada en nombre de las afectadas. No se llevó a cabo la campaña hasta que la propia afectada dijo que quería dar el paso.

A pesar de tener clara la teoría de la campaña Stop Desahucios y su necesidad, lo que sorprendió fue que el gran enemigo no era la banca, como se había previsto, sino la cultura general, el enemigo interior del individualismo, la soledad, la culpabilización, la vergüenza. El modelo económico de los últimos años no ha sido solo económico,

sino cultural, emocional, psicológico, con valores de individualismo, competitividad y consumismo. Cuando esto explota nos encontramos con que la gente se siente sola, avergonzada y todo lo contrario a lo que es un sujeto político con ganas de movilizarse, gente destrozada que no puede ni hablar, que explota a llorar en la asamblea. Así pues, nos encontramos con casos en los hay una gran necesidad, pero el hecho de decir públicamente "lo he perdido todo y necesito ayuda" está mal visto en nuestra sociedad, es el estigma de la pobreza, y el desahucio es el momento de la visibilidad máxima, de precarización absoluta.

Se ha de tener en cuenta que cuando una afectada llega a la PAH, llega destrozada, con vergüenza y sentimiento de culpa, no es el perfil del sujeto político dispuesto a movilizarse, a enfrentarse a la comitiva judicial y a la policía para paralizar su propio desahucio.

Para dar respuesta a este problema se generó el espacio de asesoramiento colectivo, sin romper la lógica de la dinámica asamblearia. En el asesoramiento colectivo, se trata a las afectadas como un sujeto activo, no como una víctima asistida, informándoles del funcionamiento del procedimiento de ejecución hipotecaria, de los pasos que pueden dar, es decir, se socializa el conocimiento acumulado y las herramientas generadas. Pero no se trata solo de eso, sino de un espacio de confianza, donde la gente puede expresar sus dudas y sus preocupaciones. En este espacio se crea el sentimiento de comunidad y se establecen lazos de solidaridad y compañerismo. Es aquí donde las afectadas entienden que su problema es colectivo, que no es un fracaso personal, y que la solución pasa por la lucha colectiva. Las afectadas viven un proceso de desculpabilización, que es un paso previo y requisito indispensable para el empoderamiento más estratégico. Cuando hablamos de empoderamiento, lo dividimos en dos tipos: el empoderamiento emocional, que es aquel proceso donde se dejan atrás los sentimientos de culpa, vergüenza y los miedos, y un empoderamiento estratégico que surge de la socialización del conocimiento y de las herramientas generadas. A la vez, el asesoramiento colectivo tiene un efecto multiplicador, las personas que se acercaron a la PAH afectadas por la hipoteca, receptoras de asesoramiento, acaban siendo asesoras, es decir, con el tiempo se convierten en sujetos activos transmisores de conocimiento. Muchas Plataformas de Afectados por la Hipoteca han surgido de otras asambleas, es decir, una afectada que iba a una PAH porque en su localidad no existía, después de un tiempo, ya formada, ha abierto otro núcleo de la PAH en su localidad.

En las asambleas de asesoramiento colectivo se comparten momentos duros, pero se celebran también lo que hemos llamado las pequeñas grandes victorias, ya sea porque se paraliza un desahucio, se consigue una dación, una condonación o porque hemos realojado a una familia a través de la campaña Obra Social de la PAH. Estas pequeñas grandes victorias son muestras de que si se puede y permiten visualizar el horizonte de esperanza necesario para continuar batallando cada día y en los momentos más bajos, tener la confianza de que tarde o temprano podremos cambiar la situación de vulneración sistemática del derecho a la vivienda y los derechos humanos.

Cuando pensamos en el asesoramiento colectivo, es importante tener presente que las afectadas por la hipoteca que participan de la PAH tienen perfiles muy diferentes, desde las que nunca habían estado vinculadas a ningún colectivo, pasando por las que habían militado en sindicatos como la CNT en su juventud, el Partido Popular o miembros de la asociación del barrio. Antes de vincularse a la PAH percibían la desobediencia civil de maneras diferentes, había quién no la conocía y no lo tenía claro, había las que tenían miedos y recelos y las que sabían en lo que consistía. En general no tienen experiencia en el activismo ni en la práctica de la desobediencia civil. No se imaginaban que acabarían practicando la desobediencia, la entendían como una cosa aliena y "antisistema". La experiencia nos ha demostrado que el empoderamiento es un paso previo e imprescindible para la vinculación de las afectadas en la desobediencia civil y, por tanto, en la autotutela de derechos. Los miedos a participar en las acciones colectivas o a practicar la desobediencia civil desaparecen con la información de las asambleas de asesoramiento colectivo, escuchando las experiencias de las compañeras y con la práctica.

Este proceso de autotutela de derechos no culmina con parar un desahucio o conseguir una dación en pago. Hay muchos casos donde el desahucio no se ha podido parar o casos donde se consigue la dación en pago sin alquiler social. En estos casos, como siempre, se agotan todas las vías: negociar con la entidad financiera y dirigirse a la Administración. Si esto no da resultados, la vulneración del derecho a la vivienda es absoluta y la afectada es abandonada por la Administración, quien la condena a vivir en la calle. Fruto de esta necesidad nace la campaña Obra Social de la PAH. Esta consiste en recuperar (ocupar) viviendas vacías propiedad de entidades financieras. Se plantean tres objetivos: recuperar la función social de la vivienda vacía para garantizar el derecho de aquella persona o familia, incrementar la presión sobre las entidades financieras para que acepten el alquiler social y forzar a la administración pública para que adopte las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vivienda. Con la campaña, creamos un relato propio, no hablamos de ocupar viviendas, que es la práctica final, sino recuperar, ya que la banca ha sido rescatada con cientos de miles de millones de euros públicos sin ninguna contrapartida social, siguen desahuciando y acumulando vivienda vacía. Por lo tanto, recuperamos lo que es de la ciudadanía y ha pagado la ciudadanía con el rescate bancario.

El primer caso fue el de una familia de Montcada i Reixac, después de parar su desahucio cuatro veces, el último se hizo efectivo. El Ayuntamiento no tenía vivienda social para realojar a la familia y lo único que le ofrecieron fue pagar una pensión tres días. Entonces, la familia dijo que volvía a entrar en su propio piso.

Para poder llevar a cabo esta campaña, el asesoramiento colectivo vuelve a ser la clave. Nos enfrentamos a los miedos, la vergüenza y el imaginario colectivo de la ocupación. Es en este espacio donde se resuelven las dudas y los miedos, donde se socializa la información y las herramientas generadas para autotutelar nuestro derecho a través de la recuperación de viviendas vacías. Perder el miedo y tener

información es vital para poder llevar a cabo estas campañas, igual de vital es la importancia del colectivo, de hacerlo colectivamente.

Otro aspecto importante del asesoramiento colectivo, obviamente acompañado de la acción directa, es la transformación y aprendizaje que se da en este proceso de empoderamiento. Nos encontramos con personas que habían llegado a la PAH y eran abiertamente racistas, mas se han encontrado con compañeras migrantes que les han acompañado y han parado su desahucio. Personas que han pasado de ser racistas a que sus mejores amigos y más cercanos sean migrantes.

En este proceso se ha conseguido transformar el imaginario colectivo, hemos desactivado el estigma del desahucio y la ocupación, y hemos activado el de la dignidad, la solidaridad, el compañerismo y el apoyo mutuo, a la par que hemos hecho efectiva la autotutela del derecho a la vivienda. Muchas coinciden en que este proceso les ha dado fuerza, que han recuperado valores como el de compañerismo o la solidaridad, que ahora creen que sí se pueden cambiar las cosas y que ya no tienen miedo. Muchas coinciden en que juntamente con la pérdida del miedo, han adquirido un compromiso social. No solo hemos conseguido eso, sino que hemos dado una solución a un problema urgente, el de quedarse en la calle. Aunque no hemos resuelto el problema de los desahucios, ha permitido mantener la vivienda a la mayoría que ha confiado en el apoyo mutuo y que cada vez más, nos permite realojar a las que han sido desahuciadas.

El asesoramiento colectivo se ha ido reinventando según el contexto, en la actualidad aborda temas hipotecarios, de alquiler y ocupación. Con todo esto, podemos afirmar que la PAH no podría llevar a cabo todas las campañas por su propia cuenta. Si no existiese el asesoramiento colectivo, la PAH no funcionaria.

Conclusiones: asesoramiento colectivo, empoderamiento y acción directa como motor de transformación

Cuando una afectada por la hipoteca cruza la puerta de la PAH llega con todo el peso del estigma de la pobreza, en su imaginario está presente la imposibilidad de hacer nada, la soledad del individuo, la vergüenza del fracaso y el "qué dirán", el desamparo y la indefensión delante de una situación que la conduce a estar en la calle y arrastrar una deuda de por vida y perderlo todo. A través del asesoramiento colectivo, de compartir experiencias y situaciones con las compañeras, y de hacer, vivir y experimentar la acción directa, ya sea ocupando una oficina bancaria o desobedeciendo la ley para parar un desahucio, todo cambia.

Entienden que no han fracasado, que se trata de un problema colectivo que obedece a razones estructurales, y ya no se sienten en la soledad del individuo, sino en la compañía del colectivo. La afectada pasa a tomar conciencia de que sus derechos están siendo vulnerados, y por lo tanto, tiene que exigirlos. Se identifica a sí misma como un sujeto con capacidad de acción para cambiar las situaciones que le afectan o que afectan a sus compañeras. Pasa del individualismo a la comprensión de encontrarse en una lucha colectiva y se compromete. Pierde el miedo y toma conciencia política, reconociendo a los responsables de la vulneración de sus derechos, así como exigiendo responsabilidades y rendición de cuentas. Practica la desobediencia civil con orgullo, con el sentido de que lo que está haciendo es correcto y justo, hasta como una obligación moral.

Así pues, la acción directa, la desobediencia civil, que lleva asociado el empoderamiento previo, transforma el imaginario de las afectadas, que pasan de ser un sujeto pasivo a ser un sujeto activo que actúa para autotutelar sus derechos. Esto ha permitido paralizar miles de desahucios y realojar a más de 3.500 personas, conseguir miles de daciones, condonaciones y alquileres sociales, llevar a cabo Iniciativas Legislativas Populares a nivel estatal y autonómico, hemos hecho escraches a políticos... Todavía no hemos conseguido los cambios

estructurales necesarios para garantizar el derecho a la vivienda, pero en un momento de emergencia habitacional estamos dando soluciones.

La PAH ha sido pionera en la generalización de la práctica de la desobediencia civil no violenta con la campaña Stop Desahucios y con la Obra Social de la PAH. A pesar de estar incumpliendo la ley, y a pesar de los intentos de criminalización por parte del Gobierno, hemos conseguido un amplio apoyo social.

Por otro lado, gracias a la implicación de miles de personas a través de las diferentes campañas de la PAH, hemos conseguido poner en la agenda política y mediática los desahucios y la emergencia habitacional, que se intentaban invisibilizar. Ahora se perciben como un problema social por parte de la ciudadanía del Estado español.

Así pues, podemos afirmar que la PAH ha transformado el imaginario colectivo de la sociedad española, desactivando el estigma del desahucio y activando el de la solidaridad y la dignidad.

Propuestas de ley y fortalecimiento de la democracia

Al principio hablábamos de que la PAH combina la denuncia, con la acción directa y las propuestas de cambios legislativos para garantizar derechos. Son tres líneas que se han combinado perfectamente, una no se entiende sin la otra, y todas se refuerzan. Al final, necesitamos cambios legislativos para no estar veinte años parando desahucios en la calle, y eso es lo que hemos hecho, recoger nuestra acción diaria y transformarla en propuestas legislativas. En la democracia descafeinada del Estado español, la única vía para poder proponer cambios legislativos es a través de las Iniciativas Legislativas Populares (ILP), es decir, propuestas de leyes, que previa autorización del Parlamento, tienen que recabar medio millón de firmas para poder introducirlas a trámite parlamentario y que se aprueben, ninguno de estos dos pasos finales son obligados, depende de la voluntad de la mayoría del Parlamento y/o de la presión que seamos capaces de ejercer desde la calle.

Nosotras llevamos a cabo una ILP estatal, que después de recoger un millón y medio de firmas, fue bloqueada por la mayoría del Partido Popular en el Parlamento. Pero no fue en balde, ahora explicaremos por qué, pero antes es importante explicar que hicimos otra, a nivel regional, en Cataluña y conseguimos aprobarla por unanimidad. Una ley que ha estado nueve meses vigente, hasta que el Partido Popular en el Gobierno la suspendió, y que demostró que la situación se podía revertir y garantizar el derecho a la vivienda, siendo esta la ley más garantista en Europa en materia de emergencia habitacional.

La PAH, a través de las ILP y de todas las otras campañas, ha conseguido abrir un proceso de participación, empoderamiento y transparencia, es una herramienta que permite responsabilizar a los gobiernos, a los partidos presentes en el Parlamento, a las diferentes administraciones y a las entidades financieras. Esto supone que la rendición de cuentas sale fortalecida al identificar a los titulares de derechos, personas a las que se les ha vulnerado el derecho a la vivienda reconocido por el Estado y a los titulares de deberes u obligaciones, es decir, al Estado, quien tiene la obligación de garantizar el derecho a la vivienda. La PAH no solo ha conseguido iniciar un proceso de autotutela de derechos, sino que ha puesto en cuestión el sistema económico y la democracia del Estado español. Así pues, podemos concluir que el empoderamiento tiene potencialidad como motor de cambio y transformación social, podemos afirmar que la PAH es un sujeto de transformación social. Un sujeto que nació cuestionando el sistema, económico y democrático, es decir, el statu quo y que su práctica, la desobediencia civil no violenta, y sus propuestas han supuesto un proceso de fortalecimiento de la democracia.

Nos gustaría cerrar el artículo con la reflexión de uno de los activistas impulsores de la PAH, Ernest Marco, al preguntarle por el empoderamiento de las afectadas por la hipoteca: "A nivel político no te puedes plantear cambios macro, sin estos cambios micro de transformación de la subjetividad que provocan este tipo de encuentros y que además culminan con victoria".

Bibliografia

- Alemany Adrià y Colau, Ada (2012). Vides Hipotecades. De la bombolla immobiliària al dret a l'habitatge. Angle Editorial. Barcelona.
- Centro Sociológico de Investigaciones (2014). "Indicadores de la situación política". Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencms/ ES/11_barometros/Indicadores_PI/politica.html
- ElPaís(2013). "Los españoles confían muchos más en los movimientos sociales que en los políticos". Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2013/03/16/actualidad/1363470095_882443.html
- PAH (2017). "El TJUE vuelve a dar la razón a la PAH: abre la puerta a exigir la nulidad de todos los procedimientos de ejecución hipotecaria y los desahucios desde 1995". Disponible en: http://afectadosporlahipoteca.com/2017/01/26/el-tjue-vuelve-a-dar-la-razon-a-la-pah-abre-la-puerta-a-exigir-la-nulidad-de-todos-los-procedimientos-de-ejecucion-hipotecaria-y-los-desahucios-desde-1995/
- Observatori DESC i PAH (2013). "Emergencia habitacional en el Estado español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de Derechos Humanos" Disponible en: http://observatoridesc.org/sites/default/files/2013-Emergencia -Habitacional.pdf
- Observatori DESC y PAH (2015). "Emergencia habitacional a Catalunya. Impacte de la crisi hipotecaria en el dret a la salut i els drets dels infants" Disponible en: http://observatoridesc.org/sites/ default/files/informe_emergencia_habitacionat_catalunya_2015. pdf

Pamela Olmedo M.

Colectivo Vientos del Sur, un caso real de acción local con impacto global. Entrevista a Andrea Encalada y William Trujillo Integrantes del colectivo

El colectivo de acción comunitaria Vientos del Sur lleva ya 13 años liderando una lucha social relevante a favor de la organización comunitaria, pero, a veces, no suficientemente visibilizada. Ellos buscan conectar la intelectualidad de la academia con la realidad y particularidad del territorio en concreto, todo con sentido progresista de la acción local.

Como resultado de la evolución que el colectivo ha tenido a lo largo de estos años de intenso trabajo, se vincularon con grupos de la sociedad civil cuya lucha ha estado encaminada a la reivindicación del derecho a la vivienda digna y al hábitat seguro y saludable, tal como lo establece la Constitución del Ecuador. En el marco de esta alianza de Vientos del Sur con otros colectivo, formaron parte del Encuentro Regional Alternativas Urbanas y Sujetos de Transformación, siendo testimonio de cómo actores locales concretan cambios positivo en el territorio.

A propósito de su reciente experiencia, nos acercamos a dos representantes icónicos de Vientos del Sur, y con ello pudimos conocer mucho más sobre el colectivo y el profundo trabajo que ellos realizan para la construcción de conciencia social y noción de trabajo en comunidad.

¿Cómo nació Vientos del Sur?

Vientos del Sur toma su nombre por la construcción del pensamiento latinoamericanista, y tuvo su inspiración en varios movimientos sociales de la región, como el zapatista.

Nació hace 13 años en la provincia de Imbabura, como proceso de comunicación artística, que quería dar a las organizaciones nuevas herramientas para fortalecer la organización y la articulación social. Pensamos en el arte y la comunicación porque son herramientas de construcción libre, que abren espacios para usar nuevos métodos de participación y de vinculación de los individuos con el sentir emancipador que despiertan el arte y la cultura, y de conectarlos con la lógica integral que tiene el funcionamiento del territorio en el que habitan.

Tiene como principios comunitarios fundamentales la ecología, la equidad de género, el empoderamiento de derechos, el liderar nuevos procesos, la democracia participativa e inclusiva, y la creación de espacios de participación y representación. Nuestro objetivo es que desde lo comunitario se construyan nuevos liderazgos en el territorio, que fortalezcan el discurso sobre el territorio, con capacidad de comprensión e influencia sobre las lógicas de la economía, producción, la economía solidaria, lo ambiental, y el espacio de los jóvenes.

Vientos del Sur empezó con la voluntad de 12 personas con conciencia de justicia social que se encontraron en común su deseo de hacer las cosas diferentes e implantar nuevas prácticas en el territorio, y se convirtieron en algo parecido a una familia. De ahí que nuestra convicción de que la familia constituye el punto de partida de la organización comunitaria y establecen la relación de la periferia y los ancestros. Los miembros del colectivo reciben mucho apoyo de la red familiar, lo que hace que otros núcleos se identifiquen con los procesos de Vientos del Sur y los vayan acogiendo poco a poco.

La organización es horizontal y no hay representación a ningún nivel, se producen más bien espacios de articulación y organización entre

compañeros que empujen la organización y los ejes que trabajamos en el territorio. En este contexto, buscamos la articulación con otros colectivos, la articulación de procesos periódicos para la formación y el planteamiento de agendas integradas territoriales.

¿Cómo se organiza el colectivo para lograr transformaciones? ¿Cuál es la propuesta?

El colectivo está formado por diversos actores: artistas visuales, muralistas, fotógrafos, diseñadores gráficos, comunicadores, cineastas, y gente con mucha capacidad. En él participan personas de todas las edades, y de todos los sectores. Con el trabajo que hacemos se vinculan además diversos actores que comúnmente no se acercan al arte y la cultura, como por ejemplo, campesinos, hombres y mujeres adolescentes, o mujeres dedicadas a actividades del hogar.

Para entrar en el territorio aplicamos una metodología que es bastante sencilla, pero muy potente. Primero se identifica en el territorio cuáles son las herramientas que permiten fortalecer la identidad y hacer sentido de cuerpo. En este proceso, miramos la realidad que nos rodea: identificamos las características de la economía, como por ejemplo, cuánta gente trabaja, en dónde lo hacen, a qué se dedican, qué servicios se encuentra en el territorio, qué potencialidades existen y qué necesidades se levantan. A partir de este entendimiento, empezamos con actividades artísticas y culturales en un pequeño grupo de gente, y con ellos poco a poco van rompiendo las lógicas individualistas y consumistas que quiebran las relaciones en el territorio, y suman a nuevos participantes y actores del proceso. Vinculamos a más y más habitantes a hacer murales, teatro, títeres, percusión, sancos, la minga como elemento esencial del colectivo, y otras actividades que fortalecen la capacidad artística al mismo tiempo que logran transformaciones estéticas del territorio, y lo convierte en un espacio con sentidos, en donde las relaciones se construyen de maneras distintas y los mismos individuos se construyen de maneras diferentes.

Un punto importante de nuestra metodología es que combinamos siempre componentes teóricos y prácticos en el proceso de intervención, porque además de los efectos transformadores del territorio, el arte y la cultura abren la oportunidad de adquirir capacidades que se conviertan en alternativas para la generación de ingresos para la población.

¿Esa ha sido la forma de intervenir en el territorio desde el inicio del colectivo?

En realidad nuestro método resulta de un proceso de construcción, en donde ha existido diálogo y una que otra contradicción, por ejemplo, buscamos hacer nuestros talleres en espacios que a veces terminan siendo los típicos para la transmisión de ideas, porque puede ser un poco más complicado ocupar espacios más alternativos.

También ha sido parte del camino construido establecer lo que verdaderamente implica el sentido del "decir y hacer", que es aprender reflexionando sobre el territorio pero también actuando directamente en él con resultados concretos. Nuestro campo de actuación ha evolucionado mucho, pasamos de trabajar con niños y jóvenes, para luego pasar a actuar con sus padres, sembrando un sentido organizacional, hasta llegar a sensibilizar al gobierno barrial sobre la necesidad de activar proyectos comunitarios que involucren a toda la masa crítica que se formó a través de las actividades del colectivo. Así levantas luchas que no responden a intereses particulares o a caprichos, sino a necesidades comunitarias que deben ser atendidas por los directos involucrados.

En este proceso hemos alcanzado con nuestro trabajo a distintos barrios en Carchi, Imbabura y Pichincha, en donde ya hay espacios que generan resultados concretos en la comunidad y sus resultados muchas veces trascienden los objetivos iniciales. En el barrio de Atucucho hemos actuado por varios años ya, también trabajamos en La Roldós, creamos la casa Wacsa en La Planada, promovimos a Vientos del Norte que es una organización de cerca de 18 colectivos

que trabajan en temas sobre cultura, hemos actuado en Yaruquí, en Ciudad Bicentenario; en Imbabura estamos en San Antonio y Chaltura; en Carchi en El Milagro, Tablas, y El Empedradillo.

¿Cuáles han sido los mayores obstáculos que han tenido que enfrentar fuera de la organización?

A lo largo de los años que venimos trabajando hemos tenido que sortear una serie de obstáculos, algunos que han surgido de forma más estructural, y otros más por causas coyunturales en los diversos espacios de acción.

Ciertas complicaciones surgen fruto de las propias dinámicas de crecimiento de los territorios. Por ejemplo, conforme avanzamos en nuestros objetivos y llegamos a más barrios, la lista de demandas de la organización se expande y crecen nuestras necesidades de apoyo y financiamiento. Lamentablemente, ninguna institución pública o privada ha respaldado la acción del colectivo, y hemos tenido que recurrir más bien a la autogestión, que es una forma de acción mucho más compleja y que, en cierto modo, puede llegar a ser un limitante para la expansión de nuestros objetivos en los territorios en donde trabajamos. Sin embargo, autogestionar nuestros recursos nos permite tener cierto poder y autonomía para no depender de otros y responder solamente a nuestros propios ideales.

Recientemente, hemos visto con mucha preocupación cómo las organizaciones de la sociedad civil y la organización comunitaria han entrado en un proceso de institucionalización importante, y sus acciones empiezan a responder a lógicas coyunturales y a demandas puntuales de reivindicación social que están sujetas a cubrir las necesidades de una institución, diferentes a las que surgen del proceso amplio y continuo de construcción que viene desde la sociedad organizada. La presencia de instituciones que asientan dinámicas que no se corresponden con las de fortalecimiento comunitario propiamente, hace que los colectivos con nuevas iniciativas y herramientas no tengan mucho espacio.

Asimismo, por efecto de esta institucionalización, ha sucedido que el sector público y sus nuevas estructuras han atraído a muchos de los líderes con los proyectos que trabajan, y eso ha vaciado lo que antes era un conjunto de actores, así como también, ha limitado el surgimiento de nuevos liderazgos, cada vez hay menos jóvenes hombres y mujeres que puedan tomar la posta a los líderes que van siguiendo otro camino, vemos con preocupación que empieza abrirse una brecha generacional. Esto recae inevitablemente en el debilitamiento de la organización y articulación comunitaria.

¿Esto implica que casa adentro ha habido varias limitaciones que superar?

De hecho sí. Como es el caso de Vientos del Sur, cuando se construye organización en zonas de la periferia te encuentras con realidades del territorio que muchas veces no se alcanza a dimensionar si no vives en él, como la pobreza, la desintegración social o el refugio de los jóvenes en las drogas o hasta el suicidio.

Es fácil encontrar gente comprometida con la organización, con la comunidad y con nuestros objetivos, pero su realidad económica, por ejemplo, les empuja y obliga a tener un trabajo asalariado, en dependencia, para sostenerse a ellos y su familia. A pesar de su fuerte capacidad de liderazgo, es difícil que encuentren en la organización comunitaria los medios de vida suficientes para su subsistencia, y por eso se ven obligados a transformar su fuerza organizativa en mano de obra para actividades que, a veces, llegan a ser esclavizantes, que los secuestran de su territorio, que les demandan mucho tiempo a cambio de un salario básico. En nuestro intento por generar alternativas económicas frente a las fuentes de empleo tradicionales, planteadas con una mirada de comunidad, hemos organizado ferias autónomas en donde se abra la oportunidad de mostrar las potencialidades y habilidades de los compañeros, para que usen sus talentos y su realidad dependiente se transforme en potencial liberador. Las organizaciones, e incluso las instituciones que se deben a la comunidad, tienen un compromiso de abrazar este tipo de posibilidades.

Seguro luego de 13 años de construcción colectiva, también hay muchos logros alcanzados y éxitos que contar

Definitivamente, el camino recorrido en todos estos años va dejando un balance positivo. Estar en el territorio permite activar procesos ricos y abundantes en la construcción de símbolos que generan identidad dentro de las comunidades y las conectan con su historia, con los elementos que las vieron surgir de la nada. En una de ellas, Atucucho, al inicio las personas no se identificaban con su barrio, decían que eran moradores de la zona norte de la ciudad, y ahora, luego del trabajo en comunidad, la población ha reconstruido su identidad en función de un símbolo que los cobija y los fortalece, y se creó el Rincón de los Lobos, con el que se rompen los estigmas y desde donde se generan nuevas narrativas territoriales en función del animal, la montaña, el agua, el territorio limpio y sano. Es fundamental apoyarse en los recursos que el propio territorio te da.

Otros beneficios de nuestros esfuerzos se han percibido en lo social, pues la intervención en el territorio ha permito la construcción de nuevas mentorías que han servido para reencaminar a los jóvenes y que dejen de lado actividades nocivas y dañinas para sus vidas, para que se conviertan en actores que entienden su territorio con una mirada integral, y que lo transforman sobre la base del conocimiento profundo del lugar en el que viven. Nosotros hemos visto el surgimiento de nuevas actorías importantísimas en los barrios, por ejemplo, niños y jóvenes que participaron de nuestras actividades culturales y artísticas y, con el tiempo, fortalecieron un nuevo sentido de liderazgos no caudillistas, comprendieron profundamente los problemas económicos, de educación y de pobreza de la gente y, desde este punto, empiezan a reconocerse y a superar la visión de acciones puntuales y, más bien, pusieron su compromiso para levantar una voz de libertad para ellos y sus vecinos. Además, luchan por construir, mediante el arte y la cultura, espacios, posibilidades y realidades diferentes en el territorio. Hemos logrado cambios sociales de extrema importancia, como la reducción de las tasas de embarazo juvenil en

el barrio de Atucucho, lo que mejoró considerablemente la calidad de vida de las mujeres del barrio y sus perspectivas futuras.

Hemos generado productos interesantes para la sociedad, tuvimos una revista, vía comunidad en la Universidad Técnica del Norte (UTN), un programa de radio llamado Patas Arriba, realizamos un festival de cine de alfabetización audiovisual: El Contravoz e Imagen Insurrecta. Incluso creamos un comic llamado Manuela Mochica que contra el mal no se achica. Claro, mantener estos productos demanda recursos humanos y económicos.

Uno de los resultados más importantes de nuestra acción, y que ha servido como espacio de solución de conflictos y de convivencia, es el Festival Monte Adentro, el festival más grande de la periferia, y que no tiene que ver con tomar chicha, sino con el sentido cultural y artístico de los pueblos.

Cuéntanos más sobre Monte Adentro

Monte Adentro es un festival que nació en la comunidad El Milagro, del cantón Mira en el Carchi, y desde hace 7 años recorre diferentes barrios y ciudades en los que Vientos del Sur tiene presencia. Surge de la necesidad de tener un trabajo articulado que represente un agradecimiento de la urbanidad al monte. Cada festival tiene un llamado particular, este año se llama a la solidaridad de los pueblos, que tiene que ver con el proceso de hermandad que se genera a partir de la resistencia que se ha dado en la ciudad de Quito, pero también por los procesos de paz en Colombia y de solidaridad con Venezuela.

Este es un evento de gran magnitud que ha reunido ya a más de 400 artistas de origen nacional e internacional. Se nutre de las propuestas y dinámicas que surgen del propio territorio, y con esto, se hace una agenda que lleva un mes entero de actividades conectadas a las dinámicas territoriales que vinculan a la gente. Es un tipo de festival distinto al que se suele ver, porque se construye desde una lógica de

abrazar las distintas realidades de los pueblos, y de generar rupturas y transformaciones sobre el machismo, de reivindicar el valor de la mujer, de devolver la autoestima de los moradores para hacer de la fiesta un espacio de encuentro.

El impacto de recibir al Monte Adentro en un barrio es evidente. Se manifiesta en las prácticas cotidianas del festival contra el machismo, pues los hombres se encargan de cocinar y preparar los alimentos para los asistentes, no lo hacen las mujeres; otra característica que ha marcado la vida del festival es que convoca a que quienes han migrado hacia otros territorios regresen solo para vivir el Monte Adentro en su propio territorio. Así, se produce el reencuentro de las familias, cohesión y reintegración. El festival también emociona porque retoma juegos propios del territorio en donde se instala; jugamos a empujar el zambo con la cabeza, sacar monedas de una tina de agua, se hacen maratones y juegos de soga.

Así como ha pasado con el colectivo, la organización de este festival se ha mantenido intencionalmente con un bajo perfil, para asegurar que este sea el resultado de un proceso de autoconstrucción permanente. Se puede decir que Monte Adentro no ha estado abierto a apoyo externo porque busca mantener la identidad con que fue creado. Evidentemente, esto nos pone frente al reto de organizar y hacer el Monte Adentro con los pocos recursos de los que disponemos, y aunque no por este motivo, empezamos a creer que luego de tantos años de realizaciones del evento va siendo hora de que trascienda sus fronteras para compartir las experiencias e historias que hemos levantado en todo este tiempo. Sería interesante que sobre lo aprendido en estos años de Monte Adentro podamos generar diálogos, aprendizaje y oportunidades de réplica.

Este año en el barrio Bicentenario, que a pesar de ser relativamente nuevo ha tenido varios conflictos en estos últimos años, y luego de que nos hemos sumado a trabajar en este territorio, han demandado que el festival se realice en este espacio.

De hecho, es a propósito de la colaboración del colectivo con el barrio Bicentenario que ustedes presentan su testimonio como sujetos de transformación del territorio en el encuentro regional. ¿Cuál es la historia detrás de la participación de Vientos del Sur en este barrio?

El barrio Bicentenario es un territorio periférico, de interés social, que fue construido como una solución para "los pobres", en la lógica de una periferia asignada para los que menos tienen. En este barrio de alguna forma se solucionan muchos problemas relacionados con la vivienda, como la dotación de servicios e infraestructura básica. Aquí se presentó un problema relacionado con la entrega de viviendas que levantó a un grupo de afectados y los obligó a luchar por el cumplimiento de su derecho al acceso a la vivienda que les corresponde. Al vincularnos con las luchas encontramos también otras necesidades importantes como la buena convivencia, la construcción del lugar que sueñan para la convivencia de sus hijos, sin violencia, que permitan participar tanto a los jóvenes, como a los niños, o al adulto mayor.

Para el colectivo ha sido relativamente fácil entender la lógica y las necesidades del barrio Bicentenario, porque está fuertemente conectado con el barrio Atucucho, en donde tenemos muchos años de intervención y hemos logrado grandes avances luego de que el fuera construido por 26 años sin ninguna visión específica. Es por eso que creemos que en Bicentenario se plantea la necesidad de poder soñar sobre el barrio que la gente quiere, y definir el lugar en donde van a vivir. Dado que el barrio es relativamente nuevo, existe la oportunidad de construirlo de forma planificada, y darle un sentido y mirada estética al territorio, que permita que sus habitantes se encuentren con otras posibilidades de crecimiento y de desarrollo personal para pensar su futuro.

En este espíritu es que llevamos la séptima edición del Monte Adentro al Bicentenario, porque el festival lleva sus sueños acumulados, trabajo y construcción en el territorio. Es una fiesta, y sin fiesta y sin baile no puede haber revolución, porque es ahí donde encuentras la expresión pura de las libertades.

Si bien el barrio Bicentenario está en una zona periférica, no está tan alejada de la ciudad. ¿En dónde está la diferencia de intervenir en un barrio periférico o en uno más central?

Miremos la realidad de este territorio central, lleno de oficinas, viviendas, servicios, transporte, seguridad con cámaras y guardias, y la pregunta es ¿cuáles son las necesidades reales de este territorio? En la centralidad, las realidades económicas y sociales son muy distintas a las de los barrios más alejados, en donde la gente se organiza desde la necesidad concreta que llama a la organización colectiva. Esa periferia está más distante, no solo en términos físicos, sino está alejada de los derechos, del acceso a educación, a información y otros.

El centro urbano está articulado en torno a la actividad productiva, al emprendimiento, al turismo, y también hay espacio concreto que convocan a la reunión de la población, pero son espacios que responden a la lógica de las ventas y el comercio, no a una lógica de organización comunitaria. El reto en el centro o en la periferia es buscar las posibilidades que brotan del territorio, pero la periferia tiene ese potencial mucho más latente que el centro urbano, porque en ella se puede romper y reconstruir el concepto tradicional de pobreza. La periferia te invita a preguntarte: ¿Quién es realmente pobre? ¿Cómo determinas si alguien tiene o no riqueza? La respuesta no necesariamente gira en torno a los recursos económicos, y el esfuerzo está en establecer otras lógicas de riqueza que se relacionan a los recursos naturales que los rodean, a la vecindad y al trabajo comunitario, a la generación de identidades.

¿Este esfuerzo de cambiar las lógicas y replantear conceptos tradicionales está en su visión para el futuro del colectivo? ¿Qué iniciativas vienen para el futuro?

Para el futuro, Vientos del Sur buscará avanzar en la construcción de los territorios libres, fortaleciendo el pensamiento latinoamericano

e internacionalista de manera que permita tener posibilidades de construirnos en solidaridad. En Ecuador y América Latina se viven momentos duros de cambios, entre ellos están la coyuntura política económica nacional, el proceso de paz en Colombia, los conflictos en Venezuela que rompen las lógicas de soberanía, y mucho más allá de la región están los ataques en Siria y Palestina. Queremos generar procesos que permitan hermanar y solidarizar a varios actores que son parte de una misma lucha. Nuestra idea es ampliar el sentir del territorio como un sueño, no solo de un grupo de personas, sino de toda una comunidad y del territorio ampliado; tenemos un trabajo permanente en encontrar espacios de acción conjunta con otros colectivos latinoamericanos, como Fora do eixo en Brasil o Facción Latina en Sudamérica.

Particularmente en Quito, existe el reto de alcanzar la solidaridad con los barrios en medio de la complejidad de la ciudad. Es fundamental fortalecer los territorios para que se construyan con autonomía hacia un desarrollo integral. Los barrios necesitan nuevos liderazgos, líderes y lideresas intelectuales, para lo que es necesario conectar a la academia con el palpitar de la organización en el territorio. Estamos seguros que de nada sirve tener un grupo de intelectuales en las aulas universitarias si no salen a conectarse y acompañar la realidad en los territorios.

La ciudad atraviesa un alto grado de conflictividad que se origina en la que creemos que es su mayor debilidad: la administración municipal actual, que no responde a los intereses de la ciudad y más bien intenta romper las lógicas organizativas y solidarias, carece de una auténtica representatividad y ejerce su acción desde el personalismo, dispersa los esfuerzos y retrocede en el acceso a derechos. Varias de las obras que se ejecutan actualmente en la ciudad han despertado indignación en la población. Finalmente, los barrios que nos vemos afectados por obras clientelares hemos buscado levantar nuestra voz de protesta. Por ejemplo, el barrio de San José del Condado reclama frente a la construcción del Quito Cables¹, mientras que Bicentenario reclama por la entrega de sus viviendas.

¹ La lucha de los barrios contra la construcción del proyecto Quito Cables, un sistema de transporte público tipo teleférico para barrios ubicados en cerros, radica en el hecho de que la obra implica expropiar predios de los moradores de los barrios por los que atraviesa el proyecto (Nota de la autora).

Luego de tres años de adormecimiento popular, hemos capitalizado el sentimiento de indignación de la población en el movimiento Quito Indignado, que busca luchar contra la manipulación de la Administración, el distanciamiento de la población y la desarticulación de la organización comunitaria. En este movimiento se ha generado el encuentro de varias iniciativas ciudadanas fraternas, que vienen del norte, sur y valles de la ciudad que tienen en común el sentir de la falta de atención en sus territorios. La articulación de este espacio permite abrir una agenda de trabajo en el territorio que incorpora también lo cultural y lo social, que al fin y al cabo son una de las mayores deudas del gobierno local con la población.

La organización está convencida de que las obras que no tienen validación ciudadana deben detenerse, y que debe convocarse a una construcción planificada de la ciudad, en donde no se prioricen intereses personales y que no dejen en el abandono a los territorios. La prioridad debe ser garantizar todos los servicios y obras necesarias para construir una vida digna. Para Vientos del Sur, como parte del movimiento de Quito Indignado, existe un fuerte compromiso por levantar la voz ciudadana y lograr que sea la sociedad la que asuma las agendas del territorio y de sus barrios, siempre pensando en una agenda única de ciudad.

Facebook: https://www.facebook.com/vientosdelsur.ec/

Twitter: https://twitter.com/vientosdelsurec/

Página web Vientos del sur, monte adentro: https://sites.google.com/site/vientosdelsurec/

Flicker: Vientos del Sur EC

https://www.flickr.com/photos/vientosdelsurec/



El derecho a la ciudad para las personas en necesidad de protección internacional: ¿Utopía o deuda pendiente?

Introducción

La la artículo 30 de la Constitución de la República de Ecuador señala que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica. A su vez, el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural, se encuentra reconocido en el artículo 31 del mismo cuerpo legal.

El derecho a la ciudad también se encuentra incluido en el Objetivo No. 2 (Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial) del Plan Nacional del Buen Vivir, instrumento mediante el cual se planifica el desarrollo del país, por lo que la construcción de este derecho está asociada a la estructura jurídica y de planificación del Estado ecuatoriano, bajo las premisas de democracia, función

social y ambiental de la propiedad y la ciudad, y el ejercicio pleno de la ciudadanía (Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2015).

De forma complementaria consta en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, aprobada el año pasado por la Asamblea Nacional:

Art.5.- Principios rectores. Son principios para el ordenamiento territorial, uso y la gestión del suelo los siguientes:

(...)

6. El derecho a la ciudad. Comprende los siguientes elementos:

- a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.
- b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.
- c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.
 - (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de Ecuador, 2016).

A pesar del reconocimiento del derecho a la ciudad en la Constitución y legislación ecuatoriana, su concepto realmente se empezó a debatir a raíz de Hábitat III, donde se intentó posesionar este paradigma a nivel mundial, por lo que para analizar la eficacia del derecho a la ciudad para personas en necesidad de protección internacional, partiremos del análisis de este como discurso que se construye dentro de un régimen internacional –ONU-Habitat–, tomando en cuenta la evolución de los paradigmas de nacionalidad y ciudadanía.

La ciudad: El espacio donde se crean, reconocen o restringen derechos

Las zonas urbanas crecen aceleradamente, según informes de ONU-Habitat. El espacio de la ciudad como un lugar de mayor confluencia y la falta de previsión por parte de los gobiernos centrales y locales para abordar este fenómeno, llamó la atención de la comunidad internacional. Por ello, en 1976 se llevó a cabo la Primera Conferencia de la Organización de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable, en la ciudad de Vancouver-Canadá. En ese entonces, se calculó que la población mundial en zonas urbanas era del 37,9%. Para la segunda conferencia, que se llevó a cabo en Estambul - Turquía en 1996, se estimaba que en el siglo XXI el porcentaje subiría al 50%; y, en la Tercera Reunión, que tuvo lugar en Quito - Ecuador en octubre de 2016, y se reconoció que actualmente el 54,5% de la población mundial vive en zonas urbanas, y se calculó que para 2050 la tasa será del 65% (Carta Mundial del derecho a la ciudad, 2005).

¿Por qué centrar la atención en las ciudades, en las zonas urbanas? No solamente porque –como mencionamos– la tendencia es que la población mundial se desplaza a zonas urbanas, sino también porque la ciudad se concibe como un espacio de progreso, que brinda opciones para desarrollar las habilidades, generar –aunque sea de forma informal– alternativas para tener alguna actividad remunerada, consolidar redes que permitan el ejercicio de derechos y la realización o readecuación de los planes de vida. A pesar de ello, también es el espacio en detrimento de las condiciones de vida de los más desposeídos, con prácticas excluyentes que generan "precarización del empleo, desempleo estructural, migraciones internacionales y la persistencia de una economía de la pobreza" (Ortega y Ospina, 2012)¹.

En el ejercicio de esas prácticas excluyentes, la ciudad se convierte en un lugar en el que se construyen, al mismo tiempo, percepciones y valoraciones negativas sobre el otro, y son esas percepciones las que generan acciones discriminatorias que entorpecen el ejercicio de los derechos en dicha esfera urbana. "La estructuración de la ciudad latinoamericana es evidencia de una histórica reproducción de las marginalidades étnicas, socioeconómicas y de género, localizándolas y asociándolas espacial y mentalmente a ese 'otro' indígena, campesino, mujer, afro, pobre, migrante" (Ortega y Ospina, 2012, p. 227).

La ciudadanía y la nacionalidad como categorías que crean, reconocen o restringen derechos de las personas en necesidad internacional en contextos urbanos

Los conceptos de ciudadanía y nacionalidad pueden ser confundidos como sinónimos, ya que los dos se refieren –en distintas formas– a la vinculación de las personas con una comunidad política. Sin embargo, al tomar en cuenta el desarrollo histórico de los mismos y reflexionar sobre sus aportes en el ejercicio de derechos individuales en una comunidad política, se distinguen particularidades que aportan al análisis actual. Por lo anterior, revisaremos las definiciones de ciudadanía y nacionalidad para posteriormente relacionarlas con el derecho a la ciudad.

La ciudadanía como categoría incluyente

Kymlicka menciona que la teoría de ciudadanía puede ser confundida entre dos conceptos: *ciudadanía-como-condición-legal* es decir, "la plena pertenencia a una comunidad política particular, y la ciudadanía-como-actividad-deseable, según la cual la extensión y calidad de mi propia ciudadanía depende de mi participación en aquella comunidad" (Kymlicka, 1997).

Sin desconocer los aspectos multifuncionales implícitos en el concepto de ciudadanía, para efectos de nuestro análisis reconoceremos a la ciudadanía-como-condición-legal, como el vínculo jurídico de la persona que le permite participar de las decisiones que le afectan, y le generan derechos y obligaciones con la comunidad política, pues está relacionado con el ejercicio de derechos individuales otorgados por el propio Estado.

Se debe tomar en cuenta que el concepto de ciudadanía ha sufrido modificaciones con el tiempo². Mientras en Grecia antigua la ciudadanía era excluyente y elitista (solo los hombres con cierta comodidad económica eran considerados ciudadanos), en la época moderna el concepto de *ciudadanía* pretende ser amplio e incluyente –al menos desde la formalidad jurídica–. En ese sentido, se debe resaltar que el desarrollo histórico del concepto ha sido abordado por Thomas H. Marshall. Para este autor, la ciudadanía se define a través de tres rasgos: derechos, igualdad y el vínculo que determina la membresía de una persona a una comunidad.

En ese sentido para Marshall:

"La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y es objeto de las aspiraciones" (Marshall y Bottomore, 1998, p. 37).

Por lo tanto, según este punto de vista, "la noción de ciudadanía corresponde con la noción formal de la *nacionalidad*, porque es el denominador común que identifica a la comunidad ciudadana definida así como nación" (Sojo, 2002, p. 26).

Esa interpretación de igualdad a la que se refiere Marshall ha sido criticada desde otras teorías, como la feminista por ejemplo, que la cataloga de reduccionista al no contemplar las diferencias dentro de la comunidad política y la desigualdad de algunas minorías como las mujeres.

En el mismo sentido, se contraponen conceptos más amplios como el de "ciudadanía multicultural" promovida por Will Kymlicka, que plantea "la necesidad de que a partir del respeto a los derechos ciudadanos individuales se reconozca y fomente la particularidad. De manera que, a través del reconocimiento de la cultura particular del grupo, sea posible el desarrollo de la identidad y los derechos de los miembros del mismo" (Buenrostro, 2012, pp. 65-66).

Por lo anterior, el estudio de la *ciudadanía* como categoría que crea, reconoce o restringe derechos de las personas refugiadas en contextos urbanos, conlleva la necesidad de tomar en cuenta que dicho concepto refleja no solo la relación de la persona con su lugar de nacimiento, o el reconocimiento jurídico de un Estado-nación, sino también sus derechos y sus obligaciones como parte de una comunidad política. Así, es fundamental tomar en cuenta los aportes de las teorías feministas, en cuanto se requiere tomar en cuenta las particularidades de grupos de minoría, como los de esta población, e incluir los elementos de la *ciudadanía multicultural*, en términos de Kymlicka.

La nacionalidad: el des-vínculo que nace de la soberanía estatal

Desde un enfoque jurídico, actualmente la *nacionalidad* es atribuida a la soberanía de un Estado, por lo que se le considera una categoría excluyente; contrario a lo que ocurre con la *ciudadanía*, a la cual se le ha dotado de significado incluyente al estar ligada con la identidad social, que utiliza el aparato estatal democrático para "a través del reconocimiento de derechos y libertades fundamentales, permitir

al mayor número posible de individuos la máxima integración y participación en las distintas esferas de comunicación social jurídicamente regladas" (Aláez, 2005).

El concepto de *nacionalidad* vincula a las personas desde el poder el Estado y desvincula a quienes no son parte de él, y es en razón de *la ciudadanía* que se reconocen derechos y deberes que van más allá de la soberanía: "La ciudadanía tendría una protección transnacional, como los derechos humanos. De acuerdo con esta concepción, sería posible pertenecer a una comunidad política y tener participación, independientemente de la cuestión de la nacionalidad" (Vieira, 1998). Parecería, por tanto, que el concepto de derecho a la ciudad está basado en nociones *nacionalistas*, que se alejan de los preceptos de *ciudadanía* referidos anteriormente.

Por lo tanto, desde la afirmación que la nacionalidad es una condición para el ejercicio del derecho a la ciudad, el análisis sobre el acceso a este derecho tendría dos miradas: una desde la ciudad (como la llamada a reconocer derechos a quienes habitan en ella o están de paso, desde el enfoque de ciudadanía multicultural), y otra desde las personas que viven en dicha ciudad o transitan por ella. En el primer sentido, si bien podríamos afirmar que la comunidad internacional emite llamados para que las ciudades y los Estados asuman compromisos para garantizar el reconocimiento y protección de derechos en zonas urbanas, podríamos decir que la persecución de este objetivo no es una prioridad en el ámbito internacional: La agencia de la ONU que lidera los temas de ciudades, hábitat y desarrollo urbano -ONU-Habitat-, es pequeña en la estructura de la Organización; sus reuniones se llevan a cabo cada 20 años³; y, sus declaraciones -las tres que han adoptado hasta ahora- resultan de compleja aplicación y difícil seguimiento. De igual forma es necesario reconocer que esa ciudad, como agente, está

³ Versiones oficiales aseguran que las reuniones cada dos decenios permite una implementación de largo alcance y que el impacto de las conferencias que se llevan a cabo sean juzgadas en un periodo de tiempo realista (ONU-Habitat, 2016).

conformada por los miembros que habitan y transitan por ella. Es decir, es necesario concebir ese concepto más allá de su estructura e instituciones. Por lo tanto, la construcción de un concepto como el derecho a la ciudad acarrea la necesidad de que tanto las instituciones como los agentes generen condiciones para efectivizar dicho derecho desde conceptos incluyentes como el referido por Kymlicka a través de su concepto de *ciudadanía multicultural*.

Por otro lado, desde la mirada de los *sujetos* de derechos, el sentimiento de vinculación con la ciudad y su percepción sobre el derecho a la ciudad dependerá de su nacionalidad, y su lugar de residencia –si se encuentra en su ciudad o en otra–. Específicamente en el caso de personas en necesidad de protección, esto concuerda con diversos estudios que confirman que esta población se percibe como ajena a la sociedad receptora y encuentra dificultades para integrarse socialmente, y en el marco del derecho a la ciudad, al tratarse de un concepto "nuevo" que engloba a otros derechos en el contexto urbano, desconocen su existencia.

El derecho a la ciudad: ¿Una alternativa para crear ciudades inclusivas?

Con el fin de enfrentar las consecuencias de un mundo urbanizado desorganizado, la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos (conocida como la Nueva Agenda Urbana)⁴, adoptada en octubre de 2016, reconoce el ánimo de algunos países para posesionar el derecho a la ciudad, en razón a que considera que los derechos fundamentales "se hacen más complejos y se expresan [mejor] como el derecho a la ciudad" (Borja, 2012).

Con ese fin, este derecho es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. 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 (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Art. I.2). Está compuesto no solo por los derechos fundamentales reconocidos por instrumentos internacionales de derechos humanos, sino también por aquellos vinculados con la comunidad política, como el derecho a vivir dignamente en la ciudad, la convivencia, al gobierno de la ciudad, entre otros.

En ese sentido, el derecho a la ciudad se basa en tres ejes fundamentales: el ejercicio pleno de la ciudadanía, la gestión democrática de la ciudad y la función social de la propiedad y de la ciudad. Sin embargo, como veremos más adelante, estas definiciones todavía no constituyen herramientas para garantizar los derechos de las personas refugiadas.

Derecho a la ciudad para personas en necesidad de protección internacional en Quito-Ecuador

Con el fin de tener un acercamiento a las percepciones de personas refugiadas sobre el derecho a la ciudad en Quito, se llevaron a cabo tres entrevistas semiestructuradas a tres mujeres que habitan en esta ciudad: una solicitante de refugio que llegó hace tres meses, una refugiada que llegó a Ecuador hace más de quince años y una funcionaria de una organización que atiende a personas refugiadas. Para efectos de este estudio, les llamaremos Raquel, Sonia e Isabel, respectivamente.

En general las tres afirman que no existe claridad en la definición y alcance del derecho a la ciudad para las personas refugiadas en la sociedad receptora. Para ellas, el derecho a la ciudad se percibe como difícil de alcanzar. Isabel menciona que: "Permanentemente los derechos de personas refugiadas o solicitantes de refugio son

vulnerados, por lo que todo el tiempo estamos requiriendo al Estado mecanismos de exigencia para el cumplimiento de esos derechos. En el caso del derecho a la ciudad, más allá de ser un concepto, no se entiende todavía qué herramientas o mecanismos brinda el Estado para que los refugiados tengan los mismos derechos que los nacionales" (Entrevista 3, 2017).

Los relatos de Raquel y Sonia dan cuenta del desconocimiento sobre el derecho a la ciudad por parte de la población en necesidad de protección internacional. Raquel, al preguntarle sobre este derecho y si creía que podía acceder a él respondió: ¿El derecho a qué? Como a cuidar la ciudad para hacer qué o qué... o sea, yo la verdad nunca había escuchado ese nuevo derecho, pero claro que debo tenerlo, ¿o no? Debe ser para todos, me imagino" (Entrevista 2, 2017). En el mismo sentido se manifestó Sonia, quien vive más de 15 años en Ecuador: "No lo había escuchado. Para mí, derecho es igual a oportunidades. De lo que más o menos entiendo, el derecho está pero lo que he vivido es que me ha tocado hacer mucho para acceder a ese derecho. No tengo la misma facilidad que los que son propios de aquí" (Entrevista 1, 2017). Este último testimonio da cuenta de la diferencia que genera la nacionalidad en el acceso a derechos.

Toda vez que la información es una herramienta fundamental para acceder a sus derechos, la construcción de este nuevo concepto no se percibe como positivo, sino como un *obstáculo:* "El derecho a la ciudad debería crear nuevas oportunidades pero es una traba más porque es otra cosa que hay que aprender, que hay que enseñarle a la gente" (Entrevista 1, 2017). Esta afirmación tiene que ver con el hecho de que las personas refugiadas entrevistadas consideran que el problema está en la aplicación de derechos, en la apertura de los funcionarios de las instituciones porque no les permiten acceder a sus derechos por desconocimiento:

Usted va a las instituciones y hay gente que no tiene idea a qué tiene derecho un refugiado. Le dicen que no tiene derecho y aquí no se puede. Aquí falta sensibilización a nivel institucional de los empleados, eso es un costo social terrible, capacitar a todos los empleados para que por favor cuando vengan los refugiados les den lo que corresponde. Pero aquí tratan mal hasta a los ecuatorianos, que no van a tratar mal a los extranjeros (Entrevista 1, 2017).

Las personas entrevistadas coinciden que las personas en necesidad de protección internacional enfrentan mayores trabas que personas con otra situación migratoria, y relacionan esa realidad con la nacionalidad de las personas migrantes. Sonia afirma que para ella:

En la práctica es difícil conseguir que se me respeten los derechos. Los venezolanos son un 80% profesional. Ellos vienen con una visa de profesional, no de refugiados, y me he encontrado con que les dan trabajo. El colombiano por ser refugiado, tiene un nivel de educación más bajo o básico (Entrevista 1, 2017).

De igual forma Raquel comenta:

Aquí ser colombiana y refugiada es lo peor, es un problema cuando una va a buscar un trabajo, o una casa donde vivir, o poner los chinos⁵ en el colegio. Y si viene sola, ¡Ay, Dios le ampare, mijita! Aquí todo el mundo le cierra las puertas a menos que tenga por ahí algún conocido ecuatoriano que la vaya recomendando.

Al preguntarle si considera que esa realidad es la misma para personas migrantes de otras nacionalidades, respondió:

Aquí el ecuatoriano trata mal al extranjero que no tiene plata porque cree que viene a quitarle el trabajo, pero creo que es peor para los refugiados colombianos. A los venezolanos no les pasa lo mismo que a nosotros porque vienen con más plata y no huyen de la violencia como nosotros, sino por un tema político (Entrevista 2, 2017).

Retos de Ecuador para garantiza el acceso del derecho a la ciudad a personas refugiadas post-Hábitat III La preparación: ¿Cómo fue el pre-Hábitat III?

Es importante recordar el proceso preparatorio de Hábitat III para determinar los retos que dejó el encuentro, puntualmente, para el reconocimiento de derechos de la población refugiada en zonas urbanas de Ecuador.

Las acciones del Estado ecuatoriano para organizar la postura del país frente al Hábitat III, fueron en general percibidas como insuficientes por parte de algunas organizaciones que trabajan en temas de urbanismo y derechos humanos⁶, tomando en cuenta que Ecuador era el país anfitrión. Se llevaron a cabo cuatro reuniones preparatorias, concretamente en Urcuquí, Portoviejo, Cuenca y Tena; y, el II Foro Nacional Urbano⁷ en la ciudad de Guayaquil, que fue pospuesto en dos ocasiones y no se fijaron los mecanismos de participación que se esperaba. Finalmente, el informe nacional no se presentó con la anticipación suficiente y no se establecieron canales oficiales para realizar aportes o sugerencias al mismo, por lo que fue catalogado como un "documento hecho solo por los del Gobierno, con deficiencias muy graves porque no reflejaba la realidad nacional en los temas de

⁶ Otras organizaciones civiles criticaron el proceso de HIII por considerarlo excluyente y enajenador, por lo que formaron parte del Foro Hábitat 3 Alternativo con su propia agenda.

⁷ El I Foro Urbano Nacional se llevó a cabo en la ciudad de Quito, en el mes de octubre, 2013.

Hábitat III, sino el *deber ser* del discurso gobiernista" (Entrevista 3, 2017).

En el documento se hace una sola referencia a la población migrante y refugiada. De esta forma, el informe recogió que: "Las personas emigrantes, inmigrantes, refugiados, apátridas, siempre que sean reconocidos por la Entidad Competente en Movilidad, podrá acceder a este apoyo que brinda el Gobierno ecuatoriano para el acceso a la vivienda" (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2015, p.35). Esta incipiente referencia refleja principalmente la falta de interés político en los temas de refugio y migración desde un enfoque de derechos humanos —y con base en la tan proclamada *ciudadanía universal* a nivel constitucional—. De igual manera, evidencia el contraste entre los discursos y la elaboración de políticas públicas del Estado ecuatoriano, pues las necesidades particulares de grupos minoritarios no están presentes ni siquiera en un informe que pretendía tener un carácter técnico y que debía ser construido con participación ciudadana.

A la par con lo anterior, la sociedad civil se organizó principalmente en dos espacios: la Red Académica para Estudios de la Ciudad⁸, y la Plataforma de Sociedad Civil por el Hábitat y el Derecho a la Ciudad, que se identifica como "un espacio ciudadano, libre, democrático y proactivo que busca incidir en el proceso de diseño, discusión e implementación de la política pública urbana" (CITE, 2016).

Esta Plataforma lideró el Encuentro Nacional por el Hábitat y el Derecho a la Ciudad, en septiembre del 2016. Se organizaron diez mesas de trabajo divididas por ejes y problemáticas urbanas, entre las que se incluyó el tema de migración y *refugio*. De la información disponible, es la única iniciativa nacional que posesionó la realidad de esta población en una agenda de preparación para el Hábitat III.

⁸ ACTUALMENTE SE ENCUENTRA ORGANIZANDO EL I CONGRESO DE ESTUDIOS URBANOS DEL ECUADOR, A LLEVARSE A CABO EN NOVIEMBRE DEL PRESENTE AÑO.

⁹ Para conocer más sobre la Plataforma y su manifiesto de adhesión (documento en el que constan los principios y guías orientadores de sus acciones), ver: http://cite.flacsoandes.edu.ec/i/plataforma-de-la-sociedad-civil-por-el-habitat-y-el-derecho-a-la-ciudad-ecuador/

La mesa sobre *migración y refugio* concluyó que en el área urbana de Quito se evidencia una realidad preocupante en el acceso a vivienda para esta población. La falta de acceso a este derecho, registrada en los estudios académicos pertinentes, actualmente está engendrando algunos casos de abuso e incluso de violencia física y psicológica provocada por las o los dueños de casa que utilizan amenazas contra su integridad física, o su condición migratoria. A estos espacios se les ha llamado las *casas del terror* entre algunas instituciones que atienden a la población refugiada, y ninguna instancia pública atiende estos casos principalmente por falta de coordinación y claridad. Por lo anterior, se planteó la idea de apoyar en la construcción de un espacio en el que participen entidades públicas y organizaciones de atención a la población refugiada con el fin de crear protocolos y hojas de ruta que permitan no solo proteger a quienes actualmente son víctimas de esta vulneración, sino prevenir que se sigan cometiendo dichos delitos.

Lo que vendrá: retos y oportunidades para construir ciudades incluyentes

Es importante concebir a la participación de los ciudadanos como fuente indispensable para que el derecho a la ciudad no sea solo un concepto, sino una herramienta práctica para garantizar los derechos de las minorías en zonas urbanas. Enrique Ortiz Flores afirmaba que: "La memoria histórica del hábitat está en la sociedad civil organizada no en los gobiernos" para reforzar la idea de que somos nosotros quienes tenemos que promover que los derechos se efectivicen en los contextos urbanos.

Los debates en torno al derecho a la ciudad deben ser sostenidos y permanentes si se espera crear cambios reales en la generación de política pública. Se requiere un interés real de la sociedad civil para mantener espacios de discusión y acción, por lo que un reto post-Hábitat III es la consolidación de redes que continúen involucradas en el proceso de construcción de ciudades como las soñadas durante pocos días en la ciudad de Quito, en octubre del año pasado.

Conclusiones

El derecho a la ciudad está presente en la estructura jurídica de Ecuador. Sin embargo, las acciones preparatorias para el Hábitat III y la ausencia de mecanismos de participación reales para el evento, ponen en evidencia la contradicción entre lo escrito y la práctica. Por ello más allá del reconocimiento jurídico formal, se requiere gobiernos de turno que garanticen la efectivización de los derechos.

El acceso al derecho a la ciudad tiene como punto de partida el derecho a una vivienda digna. La discriminación que sufren las personas en necesidad de protección en materia de vivienda, ocasiona dificultades en su integración en el contexto urbano y les coloca en una situación de vulnerabilidad compleja. Esta realidad está desatendida en la ciudad de Quito, tanto por las entidades públicas como por organizaciones de sociedad civil. Por ello es fundamental atender con urgencia e integralidad los casos de las llamadas *casas de terror*, donde participen todas las instancias del Estado correspondientes, antes de que la situación se agrave y ocasione daños irreparables.

Finalmente la *nacionalidad*, como categoría excluyente, influye en el concepto de derecho a la ciudad haciéndolo ineficaz para las personas refugiadas, porque las excluye de esa ciudad y prioriza los elementos soberanos del Estado receptor. En ese sentido, podríamos decir que en ese caso el derecho a la ciudad se convierte en una *utopía*. Sin embargo, si fuera la *ciudadanía multicultural* la que está presente en el mencionado derecho a la ciudad, y por lo tanto, se reconocieran las necesidades particulares de la población refugiada para crear políticas diferenciadas que aseguren su integración y participación en las ciudades de acogida, no solo los gobiernos, sino todos quienes conformamos, creamos, reconocemos y vivimos en las ciudades, tendríamos una *deuda pendiente* con la población refugiada.

Entonces, ¿cuál es –y ha sido– el reto, incluso antes de las discusiones en Hábitat III y el reconocimiento del derecho a la ciudad en la legislación ecuatoriana? Construir relaciones sociales en las que se reconozca la diferencia, contar con ciudadanos comprometidos con respetarlas y generar una conciencia en la que actuemos tan solidariamente como si tuviéramos una deuda pendiente con el *otro*.

Bibliografia

- ACNUR e Instituto de la Ciudad, Quito (2014). Más allá de las fronteras: La población refugiada en Quito y sus redes de integración. Quito.
- Aláez Corral, Benito (2005). "Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional". En: *Historia Constitucional* (revista electrónica), No. 6, septiembre, 29-75. Disponible en: http://hc.rediris.es/06/index.html
- Borja Jordi (2012). "Espacio público y derecho a la ciudad".
 Disponible en: https://debatstreballsocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio_publico_derecho_ciudad_jordiborja.pdf
- Buenrostro Sánchez, Israel (2012) "La ciudadanía de T.H. Marshall. Apuntes sobre un concepto sociológico olvidado", en:
 S. Gallego Trijueque y E. Díaz Cano (coords.) X Premio de Ensayo Breve "Fermín Caballero". Toledo: ACMS, pp. 59-84. Disponible en: https://acmspublicaciones.revistabarataria.es/wp-content/uploads/2016/09/2.accesit_10.Fer_Cab.2011.pdf
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004-2005).
- Castles, Stephen (2003). "Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global" En: Revista de la Universidad de Granada Anales de la Cátedra de Francisco Suárez. Vol. 37. Disponible en: http:// revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/1084
- Emmanuelle, Silvia (2006). En: Democracia y exclusión: caminos encontrados en la ciudad de México. Lucía Álvarez, Carlos San Juan, Cristina Sánchez (coord.), Edit. UAM-Azcapotzalco.
- Golay, Christophe y Melik Ozden. El derecho a la vivienda. CETIM.

- Kymlicka, Will (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". En: La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad, N.º 3, 1997, pp. 5-40. Disponible en: http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/ kymlicka.pdf
- Marshall T. H., y Tom Bottomore (1998). Ciudadanía y Clase Social. Editorial Alianza. Madrid.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2015). Informe Nacional del Ecuador para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas Sobre la Vivienda y el Desarrollo Sostenible, Hábitat III.
- ONU-Habitat (2016). The New Urban Agenda Explainer. Disponible en: https://www2.habitat3.org/bitcache/27173ee85cdf3441290bc 679df0b1e24e9201f64?vid=591365&disposition=inline&op=view
- Ortega Carlos, Oscar Ospina (2012). No se puede ser refugiados toda la vida. Refugiados colombianos y colombianas en Quito y Guayaquil.
- Ruggie, John Gerard (1998) "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge," in Exploration and Contestation in the Study of World Politics. The IO Foundation and the Massachusetts Institute, International Organization, pp. 855–885.
- Sojo, Carlos (2002). La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano. En: Revista de la CEPAL No. 76. Pp 25-38. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle /11362/10799/076025038_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vieira, Liszt (1998). "Ciudadanía y Control Social". En: Lo público no estatal en la reforma del Estado. Grau, Nuria & Luis Carlos Bresser (coord.). Paidós, Ibérica.

Nelson Saúle

Sujetos globales - Los Riesgos del DP 759 en la estructura de la tenencia de la tierra en Brasil. El Régimen Único de Tenencia bajo Propiedad Vs. el Régimen Tenencia Plural con Propiedad Social Para entender la estructura de la tenencia de la tierra en Brasil, debemos rescatar la Ley de Tierras de 1850, que permitió que las tierras poseídas desde el período colonial por las clases sociales privilegiadas y los hombres libres (excluyendo, por tanto, el derecho de las poblaciones negras e indígenas) fuesen reconocidas por el Estado brasileño de propietarias de las mismas, y estableció el sistema de compra y venta de tierras con fines de adquisición de tierras como propiedad y generó la necesidad de que la propiedad de la tierra tenga registro público.

En nuestra historia de la tenencia de la tierra tenemos básicamente dos regímenes de tenencia: la posesión y la propiedad. El régimen de posesión de la tierra es el que de hecho esta enraizado en los usos y costumbres de la mayoría de la población urbana y rural. Estamos hablando de las tierras ocupadas tradicionalmente por los pueblos indígenas, comunidades tradicionales, comunidades quilombolas¹ y

¹ Comunidad de personas esclavas que, siendo privadas de su libertad, sometidas a la voluntad de otra persona y definida como propiedad, se refugiaban en el quilombo, lugar que abrigaba a esclavos huidos (Nota de la edición).

ribereñas, de las áreas poseídas por trabajadores rurales, de las tierras urbanas poseídas de forma predominante con fines de vivienda, por poblaciones y comunidades de bajos ingresos como las favelas, lotizaciones y barrios populares periféricos, conjuntos habitacionales populares y ocupaciones populares urbanas. La posesión de la tierra para fines sociales que se encuentra debidamente certificada por la forma de uso, como por ejemplo, la vivienda, cultivo de subsistencia y agricultura familiar.

El régimen de tenencia como propiedad, estructurado por la Ley de Tierras de 1850, con la modalidad de compra y venta, llegó a asignar un valor económico a la tierra, porque para que las personas pasen a ser propietarios de una tierra, ya sea urbana o rural, deben pagar por esa tierra y, por lo tanto, le dio a la propiedad de la tierra una valoración económica. Las tierras pasan a ser ofertadas y puestas a disposición de aquellos que tienen condiciones económicas para pagar por estas tierras. Es importante aclarar que, a partir de la ley de tierras, el Estado brasileño puede vender tierras públicas observando varios criterios previstos en la legislación de cada entidad federativa. La Unión tiene un sistema legal muy complejo sobre las posibilidades de uso y enajenación de sus tierras, siendo la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU) el órgano responsable.

Estos dos regímenes de tenencia de la tierra coexisten en condiciones de desigualdad sobre el nivel y formas de protección legal, jurídica y de registro.

Tenemos un sistema sofisticado para la protección de la propiedad de la tierra que está basado en el tratamiento que se le da desde la Constitución, la legislación civil, y en particular el Código Civil y procesual, y la legislación sobre los registros públicos. Esta desigualdad está presente de forma simbólica en la Constitución, que reconoce a aquellos que tienen el dominio de tierras, inmuebles urbanos o rurales, el derecho sobre esa propiedad como un derecho fundamental.

En cuanto a la posesión de una tierra para fines sociales, no hay reconocimiento del derecho de posesión como derecho fundamental. La Constitución si reconoce una protección a la situación de la posesión ,de hecho, a través de la usucapión urbana y rural. Sin embargo, esta protección genera un reconocimiento del derecho de que los poseedores se conviertan en propietarios de la tierra que poseen.

Esta valoración constitucional trajo consigo una cultura en los entornos jurídico (que incluye principalmente al poder judicial), de los gobiernos, administradores y área social, y en diversos sectores de la sociedad, que consideran que el régimen de posesión de tenencia de tierra, no genera seguridad y protección al mismo nivel que el régimen de propiedad, y que es un régimen frágil para la preservación de los derechos de los que tienen la posesión de una tierra urbana o rural. Un claro ejemplo es el caso de los conflictos por la tierra, en los cuales el poder Judicial brasileño, con raras excepciones reconoce el derecho de que los poseedores urbanos y rurales permanezcan en sus tierras con la protección del Estado.

Esta desigualdad en el tratamiento de estos dos regímenes jurídicos de posesión y propiedad ha sido una consigna en la lucha por la regularización de tenencia social de la tierra en Brasil, que busca establecer un tratamiento de igualdad de protección, como un derecho fundamental para todas las personas que viven bajo el régimen de posesión, en zonas rurales y urbanas, al mismo nivel que el derecho de propiedad.

Esta lucha, al menos en los últimos 30 años, obtuvo gradualmente varias conquistas institucionales, desde la Constitución brasileña de 1988, el Estatuto de la Ciudad, en legislaciones especiales como el Decreto Provisional 2220/2001 que regula el derecho a la concesión del uso especial para fines de vivienda en terrenos públicos, la Ley 11.977/2009 conocida como la ley de Mi Casa Mi Vida (Minha Casa Minha Vida), especialmente con el establecimiento del régimen de Regularización de la Tenencia de la Tierra de interés social de las zonas

urbanas, las leyes específicas sobre las tierras de la Unión, reconociendo los derechos de propiedad social en tierras públicas.

Todavía queda mucho por evolucionar para que la posesión social sea un derecho fundamental consagrado y que la función social de la posesión sea un principio estructural del derecho brasileño, por las razones expuestas de que la posesión es de hecho, el régimen de tenencia de la tierra de la mayoría de las personas que hoy viven en el campo y en la ciudad.

Esta evolución fue brutalmente interrumpida por la publicación del Decreto Provisional 759/2016, el 22 de diciembre, en plena víspera de Navidad, dejando perpleja y estupefacta a toda la comunidad involucrada y comprometida con esa trayectoria, ya que modifica cuatro regímenes jurídicos instituidos en las últimas décadas, que son los siguientes: el de regularización de la tenencia de tierras rurales (incluyendo el tema del pago de los créditos concedidos a los colonos de la reforma agraria), de regularización de la tenencia de la tierra urbana, de regularización de la tenencia de la tierra en el ámbito de Amazonía Legal y el régimen de los bienes inmuebles de la Unión, particularmente en cuestiones sobre el reglamento de enajenación de inmuebles de la Unión.

El MDP 759 contiene varios defectos de forma y fondo que causan su inconstitucionalidad, de los cuales destacamos:

1. La falta de relevancia y urgencia, puesto que ya fueron establecidos los sistemas legales sobre los regímenes de tenencia de la tierra rural y urbana y de tierras públicas de la Unión. Para demostrar la gravedad de la situación, imaginemos la publicación de un decreto provisional que busque modificar materias que son reglamentadas por el Código Civil, el Código Penal y el Código Procesal. Imaginen el caos jurídico si un Decreto Provisional trata simultáneamente de los delitos contra la vida, contra las costumbres, contra el patrimonio, y en el ámbito civil del a los contratos, el derecho de la familia y derechos reales como los de la propiedad y la posesión;

- 2. La ausencia de un proceso democrático y participativo para la promulgación del Decreto Provisional (DP), en particular de que haya sido objeto de discusión y evaluación por parte del Consejo de las Ciudades y el Consejo Nacional de Medio Ambiente, que tienen las facultades legales respectivas para tratar los temas de la regularización de la tenencia de tierras urbanas y los criterios de regularización en áreas de preservación del medio ambiente. Se debe garantizar el debido proceso sobre la base de una lectura integral de nuestro sistema político y jurídico. Es necesario que haya un proceso democrático y participativo para cualquier intento de modificar los sistemas jurídicos que son el objeto del DP 759;
- 3. La necesidad de las diversas normas que afectarán negativamente a derechos fundamentales como el de la vivienda, la función social de la propiedad y el derecho al medio ambiente. Tales medidas van a impactar derechos. Lesionar o abolir derechos no puede ser el objeto de enmiendas constitucionales que son cláusulas inmutables, y mucho menos de un decreto provisional. Destaco en particular, el derecho colectivo fundamental a la propiedad pública, una vez que el DP permite la venta de tierras públicas, en especial de la Unión, sin establecer criterios y requisitos, así como establece la legitimación de la tenencia de la tierra que permite al Poder Público declarar una área pública ocupada como una nueva propiedad en beneficio de los ocupantes, aunque no sea con fines sociales, posibilitando la legitimación de varias situaciones de trafico de tierras y de explotación económica, que causan daño al medio ambiente como son: la madera, los recursos minerales y la agroindustria. La adopción de la legitimación de la tenencia de la tierra es una verdadera burla a la prohibición expresa de la usucapión urbana y rural de zonas públicas.

Otra lesión de los derechos subjetivos de posesión ya constituidos es el atribuir al Poder Público una amplia libertad para elegir quiénes son los beneficiarios de la reforma agraria y la regularización de la tenencia de las tierras urbanas mediante la legitimación de la tenencia de la tierra.

- 4. La disposición que la materia de los registros públicos, de los procedimientos y regímenes de tierras rurales, urbanas y públicas podrán ser reguladas por decreto federal, siendo que esta materia solo puede ser tratada por la ley, genera inseguridad jurídica y debilitamiento de los derechos adquiridos ya que fueron revocadas partes de la ley de registro público sobre esta materia. El que la disposición sobre el registro público de la tierra se hará por decreto, sin duda causará un caos jurídico;
- 5. La lesión al Pacto Federativo, sin duda, una de las más preocupantes, invierte el orden, y pasa a atribuir competencias, que son de la Unión, a los municipios, de definir los beneficiarios de la reforma agraria y la competencia para realizar las titulaciones de la zona de la Reforma Agraria. En cuanto a las competencias de los municipios, existe una clara lesión constitucional en el DP, que retira la competencia del municipio para definir los criterios y requisitos de infraestructura para una zona urbana si está sujeta a la regularización de la tenencia de la tierra, o que establece que esos criterios serán definidos por el Decreto Regularizador Federal del DP. El que estos asuntos sean regulados por Decreto Federal lesiona la competencia constitucional del interés local y de sus competencias en el uso, ocupación y parcelación del suelo urbano.

Existen varios otros aspectos preocupantes, como el tratamiento del licenciamiento ambiental con fines de regularización de la tenencia de la tierra, se lo suprima o no, que abre brechas en la interpretación sobre si aplica o no el tratamiento ya existente en el Código Forestal (Código Floresta) para la regularización de las áreas ocupadas, consideradas de interés social, en áreas de preservación permanente, las famosas Alianzas Público-Privadas (APP), la prohibición expresa de regularización de las ocupaciones que incidan en áreas que son objeto de una demanda judicial que impide la regularización como la solución apropiada para los conflictos de tenencia, que están siendo examinados por el Poder Judicial. Otra situación grave es

la revocación de todo el tratamiento de la regularización del suelo urbano previsto en el Capítulo 3 de la Ley 11.977 que indirectamente debilita la aplicación de un instrumento fundamental de la protección de las posesiones colectivas urbanas para fines de vivienda, como lo son las Zonas Especiales de Interés Social.

La reforma sobre la tenencia de la tierra propuesta por este DP, además de impedir la evolución de la autonomía del régimen jurídico de los derechos de posesión social con el propósito de la protección legal y jurídica de los poseedores ilegales urbanos y rurales, al mismo nivel del régimen de derechos de la propiedad, dará lugar a un enorme retroceso.

En primer lugar, ya que va en contra de la concepción de la política urbana adoptada en el Estatuto de la Ciudad, de vincular la regularización de la tenencia de la tierra a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de las zonas urbanas ocupadas y consolidadas para fines de vivienda de interés social, a través de políticas de urbanización que significan el despliegue de infraestructura, equipos y servicios urbanos en esas zonas. El DP regresa a una concepción extremadamente equivocada de la responsabilidad del Poder Público para promover la titulación de las áreas, independientemente de las condiciones de vivienda adecuada.

En el ámbito de la reforma agraria, es evidente el retroceso cuando el DP establece que le corresponde al Poder Público más no al beneficiario el elegir el título de la concesión del derecho real de uso o del título de dominio sobre la tierra que poseyó. Según informa la Coordinación de Comunicación Social del INCRA, el Gobierno tiene la intención de titular 750 mil familias asentadas en zonas destinadas para la reforma agraria, hasta el 2018. Con la probable elección de que el Gobierno conceda el título de dominio, todas estas aéreas estarán disponibles para su compra por parte de grupos económicos, tergiversando así por completo el propósito de esta política que era el de garantizar una función social a la propiedad rural, ya sea pública

o privada. Lo mismo ocurre con la aplicación de la legitimación de la tenencia de la tierra a gran escala en las áreas urbanas actualmente destinadas como vivienda de las poblaciones de bajos ingresos, que se transformarán en propiedades privadas, facilitando que sean adquiridas por los desarrolladores de bienes raíces.

Puede ser que sea una afirmación exagerada, pero el DP759 proyecta una concepción fundamentalista del régimen brasileño de la tenencia de la tierra, al concentrar toda situación de posesión de hecho para que sea transferida al régimen jurídico de la propiedad privada, en relación a las posesiones sociales de tierras rurales y urbanas, y en tierras públicas.

Se trata de una discusión profunda y difícil, porque ya tenemos muchos procesos de regularización de tierras que hacen esto, transformando las posesiones en propiedad, incluso en programas de vivienda social, que refuerzan el valor cultural de la propiedad.

En esta difícil coyuntura, es necesario enfrentar la cuestión de evitar no solo el predominio del régimen de propiedad de tenencia de la tierra sobre el régimen de posesión, sino también en términos de que ese régimen de tenencia tierras sea el único constituido en nuestro sistema legal e institucional.

En estos momentos, tenemos que ser más osados y no solo resistir las modificaciones, sino señalar nuevos caminos para el fortalecimiento del régimen de posesión social de tenencia de la tierra, adoptando nuevos regímenes, donde las favelas consolidadas sean declaradas como bienes sociales, con el mismo nivel de protección que los bienes culturales y ambientales. Debemos estar abiertos a los reconocimientos de los regímenes de posesión común, de la posesión colectiva social, así como a las diversas formas de propiedad, de la propiedad común y colectiva como bienes comunes, teniendo como referencias las experiencias en los países más desarrollados y capitalistas como Inglaterra, Estados Unidos, que ya cuentan con

0.40

Lorena Zárate

¿Cuarenta años no son nada? La lucha por la inclusión del derecho a la ciudad en la agenda global

A modo de introducción

Como cualquier otra especie sobre el planeta, los seres humanos necesitamos un hábitat adecuado para poder vivir. Esta afirmación, de sentido común, parecería requerir de argumentaciones más sofisticadas para que sea escuchada, tanto por tomadores de decisiones, como por la opinión pública en general. De hecho, no es necesario ir muy lejos de las sedes de la ONU en Nueva York, Ginebra o Nairobi para saber de la situación de ataque a la dignidad y extrema vulnerabilidad que viven decenas de millones de personas que habitan en la calle; las penurias, la inseguridad y la criminalización

permanentes que está obligada a sufrir un tercio de la población global hacinada en asentamientos precarios, sin acceso a infraestructura y servicios adecuados; o los temores cotidianos a los que se enfrenta una gran parte de las y los inquilinos amenazados por desalojos, aumentos arbitrarios y desproporcionados de los alquileres y pobres condiciones de mantenimiento de los edificios. Pero estas cuestiones, evidentes para cualquier potencial visitante de otro planeta en su primer aterrizaje, parecen no ser suficientes para llamar la atención general sobre la crisis profunda que afecta al hábitat humano, en mayor o menor medida, en todas las regiones del mundo.

También muy cerca de una de esas sedes, pero a inicios de la década de los sesenta, la famosa escritora y activista estadounidense Jane Jacobs hacía una crítica apasionada del urbanismo modernista v los procesos de la llamada renovación urbana que estaban matando la vida de los barrios tradicionales de Manhattan. En oposición a la "elaborada superstición aprendida" del orden, el control y la eficiencia promulgadas por planificadores urbanos, arquitectos, políticos, banqueros y empresarios, Jacobs contraponía con rebeldía y lucidez los principios de complejidad, caos, redundancia, diversidad y azar que rigen nuestras interacciones diarias en el espacio público. Los múltiples actores, escenarios y ritmos de la vida cotidiana (que ella describe como un magnífico "ballet") la llevaron a enfocar sus observaciones y recomendaciones en el rol de calles y parques, los usos mixtos, la multiplicidad de edificaciones, la densidad y la permeabilidad peatonal. En pocas palabras, una valiente defensa de la ciudad a escala humana que resiste los procesos de especulación, destrucción y gentrificación, y que sigue inspirando a movimientos sociales, estudiantes y profesionales en muchos lugares del mundo.

Para seguir refrescando la memoria diremos que, al mismo tiempo, ya en esa época, era claramente visible el avance de la urbanización popular en muchas ciudades latinoamericanas, producto de la migración masiva del campo a la ciudad vinculada, en gran medida, al proceso de industrialización nacional que, con diversos ritmos y

variantes, comenzó a desarrollarse en varios países desde el período de entreguerras. Las demandas por acceso a suelo, vivienda, servicios y equipamientos públicos fueron centrales para la conformación paulatina de un movimiento por la reforma urbana que, inspirada en los postulados y avances de la reforma agraria, fue cobrando fuerza hasta desembocar –a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa– en reformas constitucionales como las de Brasil y Colombia.

La movilización social y la práctica comprometida y militante de mujeres y hombres profesionales de la arquitectura, el urbanismo, el trabajo social, la sociología y el derecho, entre muchas otras disciplinas, así como la presencia territorial de instituciones eclesiales, y la reflexión y debate de un ámbito académico no ajeno a las tensiones y preocupaciones de su tiempo, fueron algunos de los factores claves que se tradujeron en propuestas de marcos legales, instituciones, políticas y programas que pretendían vincular las orientaciones de la política urbana a las preocupaciones por la justicia social y la ciudad hecha por la gente.

En el mundo académico, el derecho a la ciudad fue formulado inicialmente por el sociólogo, filósofo y geógrafo francés Henri Lefebvre a fines de los sesenta, mientras se desempeñaba como profesor en la Universidad de Nanterre (hoy sabemos que no es una coincidencia que dicha institución estuviera construida cerca de tugurios –habitados en su mayoría por inmigrantes– y resultara cuna del movimiento de mayo del 68). En su conceptualización, este derecho, colectivo y complejo, implica la necesidad de democratizar la sociedad y la gestión urbana, no simplemente accediendo a lo que existe, sino transformándolo y renovándolo. Para ello, la propuesta central es recuperar la función social de la propiedad (su valor de uso y no simplemente su valor de cambio) y hacer efectivo el derecho de todas y todos a participar en la toma de decisiones que afectan nuestra vida en la ciudad. Desde entonces, y en particular en las últimas

décadas, la producción académica sobre este tema se ha multiplicado exponencialmente en diversos idiomas y desde diversas disciplinas¹.

A nivel internacional, las preocupaciones sobre el hábitat humano llegaban a la agenda global a través de las conferencias de la ONU sobre el medio humano primero (Estocolmo, 1972)² y los asentamientos humanos después (Vancouver, 1976, y Estambul, 1996). Lo que ciertos historiadores llaman "el espíritu de una época", así como las presiones y propuestas de una gran multitud de actores no gubernamentales presentes en espacios oficiales y propios, se traducen ya desde entonces en lineamientos y compromisos que pretenden guiar el ordenamiento territorial, el acceso y uso del suelo, la política de vivienda, la infraestructura, los equipamientos y los servicios públicos a través de una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico y el desarrollo urbano, el respeto a la dignidad y la garantía de los derechos humanos, y la promoción de la justicia social.

Fue dentro de ese amplio contexto que, en ocasión de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, movimientos sociales urbanos, redes de la sociedad civil, sindicatos, grupos profesionales y técnicos, instituciones académicas y activistas convergieron en la formulación de un tratado por ciudades, villas y pueblos justos, democráticos y sustentables. Con décadas de experiencia a cuestas, los postulados marcaban un horizonte de valores y principios compartidos a partir de prácticas y proyectos en desarrollo.

- 1 Una lista muy incompleta (pero en orden alfabético) incluiría, entre muchos otros, a Ana Falú, Ana Sugranyes, Charlotte Mathivet, Christian Schmid, David Harvey, Edésio Fernandes, Eva García Chueca, Fernando Carrión, Gerardo Pisarello, Jill Wigle, Jon Liss, Jordi Borja, Justus Uitermak, Leticia Osorio, Margit Mayer, Mark Purcell, Nelson Saule Júnior, Peter Marcuse, Raquel Rolnik, Sebastián Tedeschi, Tom Angotti, Tory Fenster.
- 2 Con la asistencia de los representantes de 113 países y más de 400 organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales es reconocida como la primera gran Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la que sentó las bases para muchos de los debates posteriores sobre esos temas. De ella surgió una Declaración con 26 principios y un Plan de Acción con 109 recomendaciones. La versión en español de la Declaración se encuentra disponible en http://web.archive.org/web/20131004215746/http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc89.htm

Muchas de esas propuestas fueron retomadas unos años después durante la Primera Asamblea Mundial de Pobladores (Ciudad de México, 2000), donde más de 350 delegadas y delegados de movimientos sociales de 35 países se reunieron para, según el eslogan que los convocó, "repensar la ciudad desde la gente". Desde su integración dentro de la dinámica del Foro Social Mundial, y los subsecuentes foros sociales regionales y temáticos, sin duda este proceso amplió su convocatoria y su fuerza de manera exponencial.

A partir de entonces, no resulta exagerado afirmar que miles de personas y decenas de organizaciones y redes fueron parte de los debates que resultarían en la elaboración, firma y difusión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2001-2005). Allí se define este concepto como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social, y se lo concibe como una herramienta política de articulación de luchas en todo el mundo. Según se afirma en su preámbulo, "por su origen y significado social este instrumento está sobre todo dirigido a fortalecer los procesos y las reivindicaciones colectivas contra la injusticia y la discriminación social y territorial". En ocasión de su aprobación colectiva durante el húmedo y caluroso verano de Porto Alegre, dentro de una carpa llena de cientos de representantes de movimientos sociales y organizaciones de todo el mundo, funcionarios de ONU-Habitat y la UNESCO también la suscribieron simbólicamente³

Este documento retoma orientaciones y principios de otros previos aprobados por gobiernos regionales y nacionales, tales como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000) y el Estatuto de la Ciudad en Brasil (2001). A su vez, durante la última década, ha inspirado numerosos debates similares y otros textos colectivos sobre la ciudad que queremos, tales como la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, impulsada por el movimiento urbano popular y aprobada por todos los órganos

de gobierno local en 2010, base importante para su primera Constitución, ratificada el 31 de enero de 2017. A la vez, muchas de esas propuestas han sido incluidas en instrumentos firmados por gobiernos nacionales, entre los que destaca la Constitución de Ecuador, sancionada en 2008, y la Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad promovida por la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2010)⁴.

Por su parte, hace justo una década, en su reunión anual los Jefes de Estado de Iberoamérica decidieron instruir a los ministros de Vivienda y Urbanismo para que promovieran "la consagración del derecho a la ciudad mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, infraestructura y equipamiento social y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientes y sustentables" (Declaración de Santiago, 2007). Entusiasmadas pero a la vez preocupadas por interpretaciones potencialmente reducidas y contraproducentes de esta inclusión tan explícita, varias redes internacionales y más de cien organizaciones y movimientos sociales de catorce países de la región elaboramos y difundimos una declaración colectiva que pretendía, por un lado, reforzar los principios y los lineamientos estratégicos que constituyen el derecho a la ciudad (no solo vivienda e infraestructura adecuada); y, por otro, señalar un conjunto de medidas a ser impulsadas desde lo nacional e implementadas por diversas instancias de Gobierno, en coordinación con estados, provincias y localidades. Lo central de las propuestas que hicimos llegar a las autoridades se puede sintetizar en torno a cuatro puntos fundamentales: el fortalecimiento de los procesos de producción y gestión social del hábitat; la democratización de la gestión del territorio y el acceso a tierra e inmuebles; la regularización de la tenencia y el acceso a los servicios públicos; y la armonización de la legislación nacional y local a los estándares y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

⁴ Se incluyen comentarios y referencias sobre algunos de ellos en Ortiz F., E., Nehls, N. y Zárate, M. L. (2008).

A nivel internacional, el derecho a la ciudad también fue retomado como lema oficial del V Foro Urbano Mundial, realizado en Río de Janeiro a finales de marzo de 2010. Allí estuvimos participando en una serie de actividades de difusión, reflexión, debate y capacitación. En paralelo, en un gran trabajo conjunto y gracias al rol articulador local del Forum Nacional de Reforma Urbana de Brasil, decidimos convocar al primer Foro Social Urbano. De ambos eventos surgieron declaraciones (Cartas de Río) que incluyen gran parte de nuestros postulados y propuestas. Ya entonces estábamos conscientes de que, frente a estos logros, debemos cuidar y avanzar hacia la implementación efectiva de los contenidos emancipadores y transformadores que hemos venido definiendo en este proceso colectivo.

Desde las calles de San Pablo o Johannesburgo, hasta Brooklyn y el Parque Gezi en Estambul, en años recientes son múltiples y masivos los movimientos ciudadanos que asumen y resignifican el derecho a la ciudad en distintos rincones del mundo. La defensa y ampliación de los espacios y los bienes públicos y comunitarios, la oposición a los proyectos que generan desalojos, desplazamientos y despojo, la lucha de las mujeres y las niñas por barrios y ciudades sin violencia, la gestión colectiva y sustentable de los bienes comunes, la democratización de los espacios de toma de decisión son algunas de los cientos de luchas que en todo el mundo reclaman ciudades para la gente.

Desde hace tiempo, en junio de cada año, y como modo de celebrar la llegada de la primavera en el hemisferio norte, a la vez que como homenaje a la gran señora Jacobs e inspiración eficaz para las nuevas generaciones, desde hace tiempo en junio de cada año se organizan por todo el mundo las famosas caminatas en su nombre en las que cientos de personas y comunidades se congregan para conocer de primera mano las alternativas que se impulsan desde la gente que habita nuestros barrios.

Un poco de historia: breve recuento de las cumbres mundiales sobre asentamientos humanos

A diferencia de otras cumbres mundiales temáticas organizadas por la ONU⁵, las referidas a los asentamientos humanos, la vivienda y la cuestión urbana solo tienen lugar cada veinte años (no estoy al tanto de que exista una formulación explícita del porqué). La primera tuvo lugar en Vancouver (1976), la segunda en Estambul (1996), y la más reciente en Quito (2016). De todas ellas han salido declaraciones, planes de acción y/o agendas que han pretendido orientar las políticas de ordenamiento territorial, de hábitat y de vivienda alrededor del mundo.

Hábitat I, organizada por el Gobierno de Pierre Trudeau⁶, representó un espacio propicio para una amplia participación de la sociedad civil y, paradójicamente, solo algunos gobiernos locales dentro del llamado Foro Hábitat, que reunió a varias decenas de miles de personas de diversas regiones del mundo. En la que constituiría la cuna del nacimiento de HIC⁷, grupos indígenas, movimientos urbanos, activistas, profesionales y académicos, muchos de los cuales provenían de contextos profundamente antidemocráticos y de extrema pobreza, serían protagonistas de debates marcados por las preocupaciones sociales y ambientales de la época.

Una gran parte de las reflexiones y propuestas surgidas de este espacio llegaría a la Cumbre oficial y sería recogida en la Declaración

- 5 A modo de ejemplo, las cumbres y conferencias mundiales sobre medio ambiente, desarrollo sostenible y financiamiento para el desarrollo se han realizado con intervalos de tiempo de entre cinco y diez años desde la década de los setenta, mientras que las más recientes referidas al cambio climático se realizan anualmente.
- 6 Justin Trudeau, su hijo, fue electo como primer ministro de Canadá un año antes de la celebración de Hábitat III.
- 7 Creada como Habitat International Council, HIC cambiaría la última palabra a "Coalición" como consecuencia de la profunda revisión de sus estatutos que se realizó durante 1987 (nombrado por la ONU el Año Internacional de los Sin Techo) para ampliar su membresía a una variedad más amplia de actores y movimientos sociales y dar prioridad a las voces del sur.

y el Plan de Acción de Vancouver⁸, en donde la libertad, la dignidad, la justicia social y la solidaridad, la escala humana y la participación, van de la mano con la lucha contra la segregación social y racial, el desarrollo armonioso de asentamientos humanos rurales y urbanos, el desaliento del consumo excesivo y la protección de los recursos naturales. Marcada por el tenso contexto de la Guerra Fría, la declaración no escatima en utilizar un lenguaje que hoy es no solo poco habitual, sino incluso rechazado por varios sectores vinculados al *statu quo*. Valgan unos pocos como ejemplos reveladores: lucha contra el colonialismo, la agresión, la dominación y el *apartheid*; rechazo al control y la ocupación extranjera; preocupación por el desarme general y en particular de armas nucleares; reclamo de un nuevo orden económico más justo y equitativo.

Pero según percibieron muy claramente ciertos cronistas del momento⁹, la palabra clave en esa ocasión fue "tierra" y, "como una roca arrojada a un charco", predecían, "va a generar ondas alrededor del mundo por muchos años". Así, una parte sustantiva del documento fue dedicada a la discusión sobre las diversas formas de propiedad de la tierra y las fórmulas potencialmente más justas llevaron, según este testimonio, horas de "tortuoso debate" en los comités de trabajo.

Y no es de extrañar cuando leemos que la sección dedicada a este tema central comienza con la clara afirmación de que "la tierra, por su naturaleza única y el rol crucial que juega en los asentamientos humanos, no puede ser tratada como un bien ordinario, controlado por los individuos y sujetos a las presiones e ineficiencias del mercado". A continuación sanciona categóricamente que "la propiedad privada de la tierra es un instrumento principal de

- 8 Los compromisos y las recomendaciones incluidas en el Plan de Acción de Vancouver están agrupadas en torno a seis grandes ejes: A) Políticas y estrategias para los asentamientos; B) Planeación de los asentamientos; C) Vivienda, infraestructura y servicios; D) Tierra; E) Participación pública; F) Instituciones y gestión. Textos completos en inglés disponibles en http://www.un-documents.net/vp-a.htm Aparentemente, el texto completo del Plan de Acción no está disponible en español en internet.
- 9 Moira Farrow, Land. That's What Habitat Was About, The Vancouver Sun, 23 junio de 1976.

acumulación y concentración de la riqueza y, por lo tanto, contribuye a la injusticia social". Por tal motivo, el patrón de uso del suelo debería estar determinado por los intereses de largo plazo de la comunidad y "el control público (...) es por lo tanto, indispensable para su protección y para el logro de los objetivos de largo plazo de las políticas y estrategias de los asentamientos humanos". El poderoso preámbulo dedicado a este punto finaliza haciendo un llamado a la voluntad política de los gobiernos para diseñar e implementar "políticas innovadoras y adecuadas de tierra urbana y rural, como piedra angular de sus esfuerzos para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos"¹⁰.

Conocimiento detallado de los patrones vigentes de uso y tenencia de la tierra; legislación apropiada que defina los límites entre los derechos individuales y el interés público; instrumentos adecuados para determinar el valor del suelo y transferir a la comunidad, a través de impuestos, los incrementos que resultan de cambios en el uso, la inversión y las decisiones públicas o debido al crecimiento general de la comunidad, son algunas de las medidas que ya entonces se recomendaban para hacer efectivo tal control.

La redacción –al parecer propuesta por el Gobierno anfitrión–incluida por unanimidad en el documento aprobado llamando a la "recaptura apropiada de los beneficios que resultan del aumento de los precios del suelo"¹¹, es presentada por la periodista local como un hecho "extremadamente significativo", dado que en esos días la cumbre se estaba volviendo famosa por la falta de consenso sobre la declaración final.

¹⁰ Traducción propia del inglés del Plan de Acción de Vancouver (1976), págs. 28-29.

¹¹ Traducción propia del inglés del Plan de Acción de Vancouver (1976), págs. 30. Al parecer, la reacción de la Liga Canadiense de Derechos (de los propietarios) no se hizo esperar, llamando a la nación a "despertar" frente a lo que falsamente presentaba como una "confiscación del 100% de los beneficios".

Otros puntos que llaman la atención (muchos de los cuales tampoco encontraremos ya tan fácilmente ni en los resultados de las otras dos cumbres subsiguientes ni en otros documentos de la ONU), se refieren a aspectos tan relevantes como:

- la redistribución del ingreso para la equidad y la justicia social;
- el establecimiento de políticas nacionales de asentamientos humanos y ambiente en todos los países, como parte integral de toda política nacional de desarrollo económico y social;
- la necesidad de poner los verdaderos costos y beneficios sociales en la base de la definición y evaluación de las políticas;
- la reforma y creación de nuevas instituciones públicas encargadas de la gestión y el financiamiento de los asentamientos humanos;
- el mejoramiento de las condiciones de los asentamientos humanos promoviendo la distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo entre regiones y haciéndolos accesibles a todas las personas;
- el acceso equitativo y justo a infraestructura y servicios (relevancia y calidad, más que cantidad) como condición para la justicia social;
- la protección de los valores locales;
- la participación como un elemento indispensable de un proceso verdaderamente democrático (¡no como mano de obra barata!)
- el respeto a las necesidades de los grupos móviles;
- la promoción del uso equitativo del stock sub-utilizado de vivienda;
- el apoyo a la auto-ayuda asistida y la construcción vía el "sector informal";
- la rendición de cuentas pública de las actividades de las grandes corporaciones privadas;
- la promoción de asociaciones público-privadas pero con salvaguardas adecuadas del interés público.

A través de varios de los testimonios de quienes ahí estuvieron y son todavía miembros activos de HIC, sabemos que una buena parte de estas recomendaciones vinculadas a reconocer y apoyar a las y los pobladores como protagonistas principales del proceso de habitar vinieron de la pluma de John Turner, estudioso de los procesos de urbanización popular en la periferia de Lima, que ya para entonces contaba con renombre internacional. En palabras de Enrique Ortiz, el autor británico, así como conferencista magistral y asesor de los organizadores del foro y de la conferencia, "tuvo ciertamente un fuerte impacto en los debates y las resoluciones". Sin embargo, los muy conocidos programas de lotes y servicios y de auto-construcción dirigida, impulsados por los organismos financieros multilaterales durante los años siguientes, fueron –nos advierte– "dos interpretaciones que trivializaron y distorsionaron sus planteamientos".

Poco menos de dos décadas más tarde, la preparación de Hábitat II se daba en un contexto ya muy distinto, y eso se vería también reflejado en el texto que de allí resultó. La caída del Muro de Berlín, la fuerza del llamado Consenso de Washington y las recomendaciones explícitas del Banco Mundial respecto a las políticas de vivienda y hábitat marcaban un giro de ciento ochenta grados e imponían las consignas del pensamiento único y el fin de la historia. Nuevamente recurrimos a la memoria de quienes fueron protagonistas directos de estos procesos para conocer de primera mano que los borradores iniciales del documento que resultaría de Estambul "estaba de hecho muy influenciado por las tendencias privatizadoras y la reducción del papel del Estado al de facilitador de este proceso". Quizás por eso mismo, fue difícil lograr que "la Agenda recogiera con claridad las causas inmediatas del problema creciente del hábitat en el mundo y los impactos del modelo económico neoliberal que se venía imponiendo con fuerza".

En aquella ocasión, y para sorpresa de los amplios sectores sociales movilizados para incidir en esta cumbre, las fuerzas del proceso preparatorio y de negociación tuvieron que centrarse durante los últimos doce meses del proceso preparatorio en la defensa del reconocimiento del derecho a la vivienda como derecho humano básico (ya aprobado como tal en varios instrumentos internacionales y conferencias previas, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Declaración de Vancouver, por citar solo algunos) frente a la activa oposición de la delegación de Estados Unidos y varios de sus aliados.

Como una vez más nos recuerda Enrique, esta situación imprevista

obligó a concentrar esfuerzos en la preparación de documentos y declaraciones, al cabildeo y negociación de propuestas ante los gobiernos indecisos, a construir alianzas y a realizar acciones conjuntas con otras redes internacionales, regionales y locales, a interactuar con las instancias de derechos humanos de la ONU, a manifestarse públicamente, a reunir más de 700 mil firmas de apoyo que se entregaron al Secretario de Hábitat II durante los días en que se llevaba a cabo la Conferencia en Estambul.

Finalmente, la posición firme de algunos países de la Unión Europea, el Foro Mundial de Parlamentarios y del Grupo de los 77, y la presencia de varios integrantes de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a HIC en al menos 6 delegaciones oficiales, hicieron posible la inclusión fuerte y clara del derecho a la vivienda a lo largo del documento aprobado.

En términos generales, la Agenda Hábitat¹² retomó, profundizó, complementó varios de los compromisos ya asumidos anteriormente, tanto en el Plan de Acción de Vancouver (1976) como en la Agenda

¹² En la publicación elaborada por HIC en 1999, Habitat Agenda Handbook (también disponible en español como Prontuario de la Agenda Hábitat) se realiza un extracto y análisis de sus principales contenidos en torno a nueve grandes áreas: 1) derechos humanos; 2) hábitat y ciudad; 3) proyecto social alternativo; 4) vivienda; 5) mujer y hábitat; 6) calidad de vida; 7) participación; 8) financiamiento; 9) medio ambiente.

21 de Río de Janeiro (1992) en torno a siete grandes áreas/temáticas: a) vivienda adecuada para todos; b) asentamientos humanos sostenibles; c) facilitación y participación; d) igualdad de género; e) financiamiento de la vivienda y los asentamientos humanos; f) cooperación internacional; g) evaluación de los avances.

En el Plan de Acción de la que se conoció también como la Cumbres de las Ciudades, el enfoque de derechos humanos convive con otro casi opuesto de facilitación de los mercados (siguiendo recomendaciones del Banco Mundial). Los casi doscientos párrafos de estrategias para la implementación presentan un amplio rango de acciones que cubren asuntos claves como:

- Administración y uso responsable de la tierra para garantizar su acceso (aunque ya no se encuentra un discurso tan fuerte y detallado como en la Declaración de Vancouver);
- Vivienda adecuada y seguridad de tenencia para todas y todos;
- Apoyo a la producción comunitaria de vivienda;
- Atención de los grupos vulnerables y con necesidades especiales;
- Erradicación de la pobreza, creación de empleo productivo e integración social;
- Erradicación de la discriminación, en sus múltiples formas;
- Atención a las personas sin hogar;
- Erradicación y remedio a los desalojos y desplazamientos forzados;
- Asentamientos humanos habitables, saludables y ambientalmente sostenibles;
- Desarrollo territorial y urbano integral (dentro de un concepto amplio de hábitat, respetando el continuum urbano-rural como parte de un ecosistema de asentamientos humanos), centrado en las personas y respetuoso de la equidad de género y generacional (desarrollo comunitario);
- Captura de plusvalías para un desarrollo equitativo;

- Preservación del patrimonio y la diversidad natural y cultural, como recursos fundamentales de los asentamientos humanos y para una vida plena;
- Promoción de la alimentación adecuada:
- Mejoramiento de las economías urbanas;
- Uso sostenible de la energía y priorización de las fuentes/formas renovables;
- Sistemas de comunicación y transporte sostenibles;
- Prevención, mitigación y preparación frente a desastres y capacidad de rehabilitación;
- Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales y sus asociaciones/redes;
- Participación popular e involucramiento cívico;
- Reconocimiento y apoyo al rol fundamental de los gobiernos, autoridades locales y la sociedad civil en la implementación de las agendas de vivienda y hábitat;
- Planeación y gestión metropolitana;
- Transferencia de tecnología e intercambio de información;
- Coordinación interinstitucional y descentralización;
- Evaluación de resultados, indicadores y buenas prácticas.

Sin embargo, y según HIC ha alertado en diversas ocasiones, la implementación de los compromisos de la Agenda Hábitat nunca ha sido propiamente monitoreada o evaluada por los organismos internacionales. A pesar de las múltiples recomendaciones en tal sentido, los programas, foros e informes de ONU-Habitat no han ofrecido una plataforma adecuada o suficiente para avanzar en esta tarea. Por su parte, los gobiernos nacionales, en general, tampoco han dado prioridad a esta agenda y los gobiernos locales, que dieron pasos sustantivos en la materia, fueron los que sintieron la presión de los actores sociales movilizados por el derecho a la vivienda, el

hábitat y el derecho a la ciudad. Sobre todo a partir del 2000, quedó claro que el sistema de la ONU centró la mayor parte de sus energías en el seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que resultaron escandalosamente insignificantes en relación con los compromisos de Hábitat II y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En todo caso, en estas últimas décadas ha quedado de manifiesto que en muchos países, el ordenamiento territorial dejó de ser concebido como una responsabilidad pública o como una prioridad en la agenda nacional, permitiendo que las reglas "del mercado" operaran prácticamente con total libertad, aumentando exponencialmente los precios y haciendo crecer la mancha urbana en promedio hasta tres veces más que la población. A su vez, el compromiso de "vivienda para todos" se tradujo en el mantra de "hacer de nuestro país un país de propietarios" (sí, en masculino solamente, y repetido hasta el cansancio por Reagan y Thatcher primero y luego por decenas de gobernantes sin mucha iniciativa propia en diversos rincones del mundo), no solo desatendiendo, sino en muchos casos obstaculizando e incluso atacando las opciones de vivienda en alquiler y propiedad cooperativa y colectiva. Así, la vivienda pasó rápidamente a ser entendida más como mercancía/producto terminado que como derecho/proceso, y como tal parte central de la política de desarrollo económico en la que el Estado juega un papel exclusivamente de facilitador (una vez más siguiendo recomendaciones del Banco Mundial), en general totalmente desvinculada de las políticas y los programas de hábitat y ordenamiento territorial. Por su parte, los ministerios de hacienda/economía siguen gozando del mayor peso en las decisiones de política pública, con escasa o nula coordinación con otros sectores y en particular con los responsables de la política social, cultural y ambiental. Así, la política de hábitat se ve reducida al rol de hermana menor que viene a poner las curitas en las heridas mortales que las mayores generan mientras que a la vez, podría decirse que predomina una falta de visión territorial/espacial de las otras políticas y programas sectoriales.

La crisis financiera y económica global de 2008, de la que todavía estamos sufriendo las consecuencias, fue, como sabemos, originada principalmente por el estallido de la burbuja inmobiliaria generado por el proceso que se conoce como de financiarización de la vivienda y la crisis de las hipotecas "baratas" (*subprime*, en inglés)¹³. Las repercusiones de no haber querido entender y/o de no haber dado cumplimiento cabal a los compromisos asumidos en Vancouver y Estambul no podrían haber sido más brutales y las lecciones no podrían estar más claras.

La Nueva Agenda Urbana

El proceso preparatorio de Hábitat III: para qué y cómo participar

En este contexto, y como protagonistas activos en varios de esos procesos, la preparación de la Cumbre de Hábitat III y la posibilidad de incidir en los contenidos de la Nueva Agenda Urbana resultó para algunas redes internacionales, y para HIC en particular, una buena excusa a la vez que una gran responsabilidad. Una buena excusa en el sentido de movilizar y (re)establecer articulaciones con nuestros miembros, aliados y un amplio rango de actores comprometidos con avanzar la justicia social y los derechos humanos en el ámbito local; y una gran responsabilidad al ser parte de las pocas redes internacionales que han sido testigos de los avances y retrocesos en estos debates y procesos desde su origen hace 40 años.

Como en ocasiones anteriores, HIC eligió una vez más llevar adelante una estrategia combinada de estar a la vez "adentro y afuera"; es decir, ocupar ciertos espacios y tratar de influir en las discusiones del proceso oficial pero, al mismo tiempo, mantener espacios de

¹³ Ver, entre otros, los informes de las Relatoras para el Derecho a una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik y Leilani Farha, sobre financiarización de la vivienda, crisis económica, seguridad de tenencia, alternativas a propiedad privada individual y lineamientos para asentamientos informales, presentados tanto frente a la Asamblea General como ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

autonomía, con agenda propia, siempre en articulación y coordinación con otras plataformas. Así, nuestra red estuvo presente tanto en los espacios y momentos de preparación de la conferencia oficial como también en las iniciativas alternativas y autogestionadas que organizaciones sociales e instituciones académicas y profesionales promovieron antes y durante la Cumbre de Quito (y las que continúan).

Así, se pusieron en marcha grupos de trabajo y proyectos internacionales desde los primeros meses del 2014, permitiendo una coordinación más estrecha y permanente de oficinas, miembros y aliados de movimientos sociales, organizaciones comunitarias, asociaciones profesionales y técnicas, académicos, estudiantes y activistas para avanzar en objetivos comunes y agendas compartidas. Miembros de nuestra Coalición participaron activamente de los diversos eventos preparatorios, aportando enfoques y experiencias en debates y declaraciones, así como analizando críticamente los documentos oficiales y apoyando la elaboración de informes por parte de la sociedad civil para señalar vacíos y contradicciones.

Las preocupaciones y propuestas de HIC giraron principalmente alrededor de tres asuntos que nos parecieron claves: a) la necesidad de mantener una mirada integral y holística del territorio y no limitada solo a lo urbano, evaluando la implementación de los compromisos asumidos como parte de la Agenda Hábitat; b) el mandato de incorporar un enfoque prioritario y transversal de respeto y cumplimiento de los derechos humanos, de acuerdo a los estándares internacionales y los avances que se han dado en diversos países y ciudades en los últimos veinte años; y c) la exigencia de una participación amplia y sustantiva de los actores no estatales en los debates y espacios de toma de decisiones, dando especial relevancia a las voces de las comunidades y colectivos tradicionalmente excluidos¹⁴.

Numerosos actores se hicieron eco de estos mensajes durante los meses subsiguientes. Paralelamente, nuestra Coalición se sumó activamente a las voces muy enfáticas que se manifestaron por denunciar la falta de referencia al diagnóstico de los problemas y violaciones a los derechos humanos que sufren miles de millones de personas en todo el mundo e hicieron llegar propuestas concretas tanto para el proceso como para el texto de la nueva agenda.

Los mensajes de HIC en torno a la necesidad de evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Agenda Hábitat aprobada en Estambul en 1996, incluyendo la regulación de los mercados inmobiliarios y de tierra, la promoción de sistemas integrados de diversas formas de seguridad de tenencia contra desalojos y desplazamientos forzados, la defensa de los bienes comunes y la democracia participativa, fueron retomados por numerosos actores en la discusión de contenidos para la agenda de las próximas dos décadas.

Hacia una Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad

Con gran parte de esta historia a cuestas, al cumplirse una década de la aprobación de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y conscientes de la necesidad de relanzar una articulación más permanente de luchas e iniciativas por la justicia social y el buen vivir en nuestros territorios, capaz de incidir en la agenda internacional, nacional y local, varias redes y organizaciones nos embarcamos en la promoción de un espacio renovado para la reflexión y la acción conjunta.

La Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC) fue formalmente lanzada a fines de 2014 en Sao Paulo¹⁵. Desde entonces,

¹⁵ Al Encuentro Internacional por el Derecho a la Ciudad asistieron más de 150 participantes de varias ciudades de América Latina, África, Asia y Europa, representantes de organizaciones no gubernamentales, redes y foros, instituciones académicas, el sector público, movimientos sociales, fundaciones y organizaciones internacionales (104 instituciones de nivel local, regional, nacional e internacional). Más información y materiales disponibles en www. righttothecityplatform.org.br

una serie de encuentros internacionales y regionales han permitido avanzar en la definición de una agenda y un plan de acción común.

La Plataforma propone –como un espacio abierto e inclusivo de debate– aprendizajes e iniciativas en torno al contenido, el reconocimiento legal y la implementación del derecho a la ciudad. Para ello, busca garantizar el intercambio regular de información, análisis y experiencias; la capacitación y formación de actores relevantes; la elaboración de posiciones comunes para influir en los procesos de definición de políticas públicas; la promoción de alianzas a nivel nacional, regional e internacional.

Entre los miembros y aliadas de la Plataforma se encuentran diversas organizaciones internacionales tales como: ActionAid, la Alianza Internacional de Habitantes (AIH), la Asociación Brasileña de Municipios, Cities Alliance, la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), la Comisión Huairou, la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobierno Locales Unidos (CGLU), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV), el Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU), el Frente Nacional de Alcaldes y la Asociación Brasileña de Municipios (ABM), la Fundación Avina, la Fundación Ford, Hábitat para la Humanidad, el Instituto Brasileño de Derecho Urbanístico, Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por sus siglas en inglés), Mujeres y Ciudades (WICI por sus siglas en inglés); Polis: Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales, la Red Intercontinental para la Promoción de la Economía Social y Solidaria (RIPESS), la Red Mujer y Hábitat de América Latina, Techo y Shack/Slum Dwellers International (SDI).

Durante el 2015, la PGDC estuvo muy activa en el proceso hacia la Conferencia Hábitat III, tanto dentro como fuera de los canales y espacios oficiales. Entre las actividades más relevantes, vale la pena mencionar su involucramiento en los comités preparatorios y negociaciones vinculadas (Prep Com I a III, ver más adelante), los eventos preparatorios regionales (Praga y México, abril 2016), y temáticos, tales como los realizados sobre Áreas Metropolitanas (Montreal, octubre 2015), Ciudades Intermedias (Cuenca, noviembre 2015), Financiamiento para el desarrollo urbano (Ciudad de México, Marzo 2016) y Espacios Públicos (Barcelona, abril 2016), así como en Campos de Pensadoras/es Urbanas/os (UTC) en España, Estados Unidos y México. Todas las declaraciones que de allí surgieron, en teoría insumos oficiales para la elaboración del texto de la Nueva Agenda Urbana, incluyeron contenidos sustantivos vinculados al derecho a la ciudad.

Gracias a una intensa actividad de coordinación internacional que incluyó articulaciones muy estrechas con la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos y la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CLGU), las y los representantes de la PGDC también consiguieron incluir definiciones y propuestas relevantes en materiales preparatorios claves, tales como los llamados "documentos temáticos" (*Issue papers*, mencionados más adelante). Al mismo tiempo, varios de sus miembros fueron incluidos como expertas y expertos dentro de las "unidades políticas" (*Policy units*, también mencionadas más adelante) que trabajaron en recomendaciones acerca de tópicos tan críticos como derecho a la ciudad, equidad de género, diversidad cultural e inclusión social, políticas nacionales urbanas de tierra y vivienda, sistemas fiscales locales, trabajo informal y estrategias de economía incluyente.

En paralelo, la Plataforma promovió sus propios encuentros regionales en África (Johannesburgo, Sudáfrica, noviembre 2015), Asia (Surabaya, Indonesia, diciembre 2015 y julio 2016) y Europa (Barcelona, España, abril 2016) con el fin de ampliar la movilización, el debate y la elaboración de propuestas conjuntas hacia una agenda compartida para el derecho a la ciudad. También se organizaron varios eventos de articulación y actividades de formación y capacitación

en lugares como Brasil, México, África del Sur y Túnez, reuniendo a movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, activistas de derechos humanos, profesionales, académicos y funcionarios públicos para intercambiar desafíos concretos, así como herramientas y experiencias que avanzan en el derecho a la ciudad.

Al mismo tiempo, otros eventos regionales y nacionales contribuyeron al fortalecimiento de movimientos, foros y redes que están promoviendo acciones locales y nacionales vinculadas con el derecho a la ciudad, tales como el II Foro Latinoamericano y del Caribe sobre Vivienda Adecuada (Monterrey, México, mayo 2015) y el V Foro Mundial de Ciudades de Derechos Humanos (Gwangju, Corea del Sur, mayo 2015), en los cuales también participaron varios representantes.

En ocasión del Día Mundial del Hábitat 2015, la PGDC lanzó un llamado enérgico para la inclusión del derecho a la ciudad como piedra angular de la Nueva Agenda Urbana, exigiendo que la ONU y los gobiernos nacionales aseguraran una participación sustantiva de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales como actores claves en la definición e implementación de los compromisos que se acordarían en Quito en octubre de 2016. La estrategia de sensibilización, comunicación y presión incluyó la elaboración de otros comunicados y materiales vinculados, así como el desarrollo de videos, acciones en espacio público, una activa presencia en redes sociales, mensajes directos a las y los delegados y una campaña digital de apoyo masivo durante los meses críticos de la negociación del borrador final de la Nueva Agenda Urbana.

La compleja (¡y acelerada!) elaboración de una agenda global

En términos generales, no resultaría exagerado afirmar que el proceso preparatorio oficial de Hábitat III empezó relativamente tarde y, al menos al inicio, resultó lento en su ritmo y débil en su fuerza y contenidos. La Asamblea General de la ONU aprobó una resolución

vinculada a la organización de dicha cumbre a fines de 2013, pero la sede solo fue confirmada un año más tarde¹⁶. La conformación de los recomendados Comités Nacionales de Hábitat y la elaboración de informes nacionales y regionales de evaluación y proyección tomó también mucho más tiempo que el esperado. En tal contexto, y con una opinión pública escasamente informada a este respecto, la movilización de la sociedad civil para Hábitat III no resultó tarea sencilla.

Así, para diciembre de 2014, la web oficial de la conferencia presentaba una tabla síntesis en la que se informaba que solo se habían recibido 14 informes nacionales (71 estaban en progreso), mientras que 48 países habían establecido tales comités (15 más en proceso) – en la mayor parte de los casos, la presencia y el rol de actores no gubernamentales fue muy poco alentada o bien limitada en alcance y extremadamente esporádica –. Parte de la explicación para ello podría venir del hecho de que la comunidad internacional, los gobiernos y representantes diplomáticos, y en consecuencia, muchos de los medios de comunicación, concentraron la mayor parte de sus energías en las negociaciones y consensos requeridos para la llamada Agenda 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible) y el Acuerdo de París sobre mitigación del cambio climático, ambos cerrados durante el último cuarto de 2015, en Nueva York y París respectivamente.

Siguiendo los procedimientos que establecen las Naciones Unidas para las conferencias de este tipo, se definió un comité preparatorio encargado de coordinar el proceso, cuyo buró político estuvo integrado

16 La Resolución A/RES/68/239, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 23 diciembre 2013, para distribución general el 5 de febrero de 2014, "Alienta a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que apoyen en el ámbito nacional, según proceda y a solicitud de los Estados Miembros, el proceso preparatorio de Hábitat III, incluido el establecimiento o el refuerzo de los comités nacionales sobre el hábitat y la preparación de informes nacionales para Hábitat III, teniendo en cuenta el apoyo que el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el mundo académico podrían prestar, de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, según proceda." Al momento de la cumbre, 108 países (alrededor de la mitad de los que están en la ONU) habían enviado sus reportes aunque la mayoría realizados por consultores y sin la participación adecuada (y en muchos casos ni siquiera consulta con la sociedad civil). Todos los materiales vinculados a este proceso están disponibles en www.habitat3.org

por representantes de los Gobiernos de Alemania, Chad, Chile, Ecuador, Eslovaquia, Francia, Indonesia, República Checa, Senegal y los Emiratos Árabes Unidos. Este comité se reunió oficialmente tres veces (Prep Com I en Nueva York, septiembre 2014; Prep Com II en Nairobi, abril de 2015, y Prep Com III, Surabaya, julio 2016). Al mismo tiempo, un Secretariado General de Hábitat III fue establecido, con Joan Clos, Director de ONU-Habitat a la cabeza – pero con una "muralla de fuego" (firewall en inglés) – separando las responsabilidades de la agencia de la organización del evento, que tendría que involucrar a la ONU en su conjunto. Vistos desde afuera, no siempre quedó clara la división de tareas y responsabilidad entres estos espacios, y eso dificultó las acciones de cabildeo e incidencia que múltiples actores pretendían llevar adelante.

Paulatinamente, y a pesar de sus limitaciones, el proceso fue tomando fuerza, con múltiples actores y momentos que buscaron avanzar en la construcción de consensos y compromisos para la acción. El Secretariado de la cumbre ideó una estrategia compleja que pretendió articular espacios de involucramiento, análisis y discusión de políticas públicas a distintos niveles. Luego del Foro Urbano Mundial de Medellín, y a través sobre todo de la Campaña Urbana Mundial, se promovió la organización de los llamados Campos de Pensadoras y Pensadores Urbanos (CPU), como iniciativas autogestionadas convocadas por redes e instituciones sociales y académicas, muchas de ellas con participación del sector público local y nacional, y algunas con participación del sector privado. En 16 meses se llevaron a cabo en distintas regiones un total de 28 CPU, cubriendo un espectro amplio de temas tales como género, jóvenes y niñas/os, espacio público, inclusión, seguridad, salud y bienestar, planeación y marcos legales, sustentabilidad, movilidad, vivienda y hábitat, agua y saneamiento, arte, cultura y patrimonio, conocimiento, tecnología y ética.

En una primera ronda de producción de insumos, diversas agencias de la ONU trabajaron durante el primer semestre de 2015 en la elaboración de veintidós documentos temáticos (Issue papers en inglés) que cubrieron un amplio rango de asuntos agrupados en torno

a 6 ejes: cohesión social y equidad; marco regulatorio; desarrollo espacial; economía urbana; ecología y medio ambiente; vivienda y servicios básicos).

A eso se sumó la realización, entre septiembre de 2015 y abril de 2016, de cuatro foros regionales (Asia, África, Europa y América Latina) y siete foros temáticos convocados por Gobiernos nacionales y locales, en asociación con agencias de la ONU y otros actores, que cubrieron asuntos de participación social, áreas metropolitanas, ciudades intermedias, ciudades y energía sostenible, financiamiento del desarrollo urbano, espacio público y asentamientos informales.

Finalmente, se propuso la conformación de diez Unidades Políticas (*Policy Units*) con veinte expertas y expertos cada una, provenientes de diversos sectores para trabajar en los últimos meses de 2015 y los primeros de 2016 en la elaboración de análisis y propuestas de insumos para el borrador de la Nueva Agenda Urbana.

Como parte del proceso acelerado de negociación, y siempre bajo la coordinación del mencionado buró político y el secretariado de Hábitat III, entre fines de abril y fines de junio de 2016 se realizaron en la sede de la ONU en Nueva York tres "audiencias informales" (Informal hearings en inglés) con diversos actores, —incluyendo redes y plataformas de autoridades locales, parlamentarios, sociedad civil, grupos de mujeres y jóvenes, pueblos indígenas, campesinos, sindicatos, profesionales, académicos, periodistas, fundaciones y el sector privado— para compartir una apretada síntesis de los múltiples insumos procedentes de los eventos temáticos y regionales, y los documentos de análisis y propuestas elaborados por las unidades políticas y trabajar sobre los sucesivos borradores de la llamada Nueva Agenda Urbana.

Los momentos difíciles de la negociación

La posibilidad de participar en un proceso de negociación de este tipo trajo aparejada algunas constataciones, no pocas sorpresas y varias frustraciones.

En primer lugar, mientras que para los funcionarios –tanto de los Gobiernos nacionales como de las agencias de la ONU– esto constituye una parte habitual de su trabajo, para actores de la sociedad civil e incluso los gobiernos locales supone una dedicación de tiempo y recursos casi imposible de lograr. Tener acceso oportuno a la información adecuada, revisar y comentar una gran cantidad de materiales (usualmente disponibles solo en inglés), conseguir los apoyos para desplazarse y asistir a las múltiples reuniones y eventos y lograr ser escuchados son solo algunos de los grandes desafíos que hay que enfrentar.

Una vez en la sala, las dinámicas de negociación en realidad no son tales; o al menos no públicamente. Las y los representantes llegan a la plenaria con sus propuestas de redacción o ajustes a los documentos y piden la palabra para presentarlos. Los comentarios generales se mezclan con correcciones muy específicas a los textos, en una sucesión de intervenciones que eventualmente incluyen algunas referencias cruzadas ("estamos de acuerdo con la delegación de..." o "en desacuerdo con..."). Los países presentan posiciones tanto individuales como regionales o por bloques. Mientras hay consenso o las diferencias de opinión no tocan temas de fondo se avanza en las modificaciones sugeridas. Pero cuando hay disenso, la sesión general se levanta y se abren discusiones a puertas cerradas, a las que solo tienen acceso los delegados oficiales.

A juzgar por los resultados de tales sesiones y las propuestas de redacción que de ahí surgen, las negociaciones se vuelven entonces diplomáticas en todo el sentido de la palabra, porque lo que está en juego ya no es, como en este caso, una agenda temática urbana, sino todo un catálogo de arreglos y desarreglos previos, en unas constelaciones paralelas que, a menudo, son muy difíciles de seguir para observadores ocasionales y con acceso restringido.

Quizás por eso, hay una tendencia evidente a incorporar contenidos de textos ya aprobados y muy poco espacio para introducir ideas nuevas, por lo que habitualmente se repiten muchas cosas ya dichas/acordadas en documentos previos. Cabe preguntarse entonces ¿qué espacios hay para la incorporación de nuestros paradigmas en una institución como la ONU? ¿Qué espacios para la formación, el debate? El representante de Estados Unidos afirmó en una de esas reuniones que se oponía a la expresión "cambio de paradigma" (que finalmente quedó incluida) porque eso significaba 1) que todos estamos de acuerdo en cuál es el paradigma actual y sus problemas; 2) que todos sabemos por cual nuevo paradigma hay que reemplazarlo.

La falta de memoria institucional fue otra de las constataciones muy serias. Tanto en agencias de la ONU, como en funcionarios públicos nacionales e incluso en algunos sectores académicos y profesionales, se puso de manifiesto que no hay suficiente diálogo intergeneracional ni oportunidades para reflexionar sobre los compromisos asumidos, las lecciones aprendidas y los desafíos vigentes¹⁷. En este sentido, vale la pena preguntarse: ¿qué otra oportunidad habrá para hacer un balance crítico de las políticas de vivienda y hábitat y al mismo tiempo reconocer las experiencias transformadoras impulsadas por movimientos sociales y autoridades locales?, ¿qué relevancia puede pretender tener un documento que no refleja los avances, los retrocesos y los desafíos de las últimas dos décadas?, ¿qué aprendizajes transmite y cómo le habla a las nuevas generaciones?, ¿qué pistas nos da para entender el futuro?

Por otra parte, quedó de manifiesto que para una buena parte de las y los integrantes del cuerpo diplomático en esa sede los temas de vivienda y desarrollo urbano no son parte habitual de su agenda de trabajo¹⁸. Durante los debates y negociaciones, descubrimos con sorpresa y alarma que delegadas y delegados no están al tanto

¹⁷ Las actividades y documentos organizados por HIC en ocasión de la celebración de su 40 aniversario justamente intentaron hacer contribuciones sustantivas en ese sentido. Para más detalles ver http://hic-gs.org/document.php?pid=6983

¹⁸ Quizás sea prueba de ello el hecho de que el Consejo Económico y Social de la ONU (conocido como ECOSOC) llevó a cabo el llamado "primer segmento temático de integración sobre urbanización" solamente a mediados de 2015.

del lenguaje vinculado a las ciudades, cuando en la revisión de los borradores proponían quitar conceptos, frases o incluso párrafos enteros por no estar familiarizados con su significado e implicancias. Eso pasó varias veces con el derecho a la ciudad hasta que finalmente logró ser incluido. Pero pasó también con otras expresiones cotidianas para autoridades locales, activistas sociales, profesionales y académicos como el principio de subsidiaridad, la economía social y solidaria, la infraestructura verde, azul, gris, y muchas otras. ¿Por qué será que estos análisis, lenguajes, experiencias, aprendizajes no logran permear en funcionarios públicos y diplomáticos? ¿Cómo se explica esta profunda desconexión entre quienes se enfrentan y tratan de resolver los problemas y desafíos de la vida cotidiana en nuestras ciudades y territorios y quienes están a cargo de negociar las agendas y compromisos internacionales en la materia? Por cierto, lo que sí abundó fue el lenguaje empresarial de moda, pero no exactamente en boca de los representantes del sector privado, sino de muchas delegadas y delegados de Gobierno e incluso integrantes de instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil¹⁹.

La lucha por la inclusión del derecho a la ciudad: ¿qué quedó y qué se perdió en el camino?

En este contexto, no llama la atención que la incorporación de una mención explícita del derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana haya sido uno de los tópicos más álgidos del debate y haya requerido, junto con el futuro de la agencia ONU-Habitat, sesiones extraordinarias de negociación que permitieran llegar a un consenso para la formulación final que se presentaría en Quito.

Vale recordar que el derecho a la ciudad estuvo presente desde el inicio del proceso oficial en los temas que uno de los veintidós documentos temáticos debían tratar, como una de las diez unidades políticas, en el primer borrador de estructura de la NUA que circuló en enero de 2016. Fue luego mencionado en las declaraciones de varios eventos preparatorios y en todos los borradores de la NUA. Sin embargo, lo que parecía un consenso de hecho se transformó en una de las `papas calientes' durante los meses de intensa negociación.

Ciertamente, el derecho a la ciudad es un derecho "no convencional" (complejo, porque en su definición articula todos los otros derechos individuales y colectivos ya existentes, más la posibilidad de crear otros nuevos -tierra, energía, transporte público, espacios públicos, etc.; y emergente- porque todavía no ha sido codificado en los instrumentos y estándares internacionales) y eso probablemente complicó los debates y generó oposición. Pero fue grave constatar que los documentos iniciales no incluían ninguna mención de los derechos humanos y fue parte de nuestra tarea el recordarles a las y los delegados oficiales ¡que es uno de los tres pilares de la Carta de Principios de la ONU! y que por lo tanto, todo su trabajo debe tenerlos como orientación fundamental (junto con la paz y el desarrollo, según las motivaciones por las que fue originalmente creada). En algún momento de los debates iniciales, varios gobiernos intentaron argumentar su rechazo a la inclusión del derecho a la ciudad insistiendo en que no se trataba de una agenda de derechos humanos, sino una agenda urbana, no entendiendo (o no queriendo entender) que justamente eso es lo que está en la base de los problemas actuales: la ciudad como negocio y la ciudad como rehén de los caprichos electorales versus la ciudad como bien común y derecho de la gente.

El proceso de negociación ciertamente dejó de manifiesto esas desconexiones de las que hablábamos más arriba. Puso en evidencia también las diferentes visiones que las culturas tienen del "derecho". Mientras que en algunos casos predomina una interpretación que podría llamarse "legalista" o "normativa", para otros se trata más bien de valores y principios sociales y jurídicos que enmarcan reclamos políticos y acciones públicas.

Sin duda no es una casualidad que una buena parte de los mismos países que veinte años atrás se opusieron a la incorporación del derecho a la vivienda (¿quizás para reorientar los debates y forzar una posición defensiva y eventualmente minimalista?) ahora se opusieran a la introducción del derecho a la ciudad. Durante los meses de difícil negociación, varios actores insistían en querer equipararlo (y reemplazarlo) con la consigna de "ciudades para todos", un eslogan de peso que ha sido muy usado como consignas de activistas, título de publicaciones, lema de gobiernos locales e incluso campañas publicitarias comerciales, pero que en sí mismo no cuenta con un corpus conceptual, normativo ni programático, a diferencia del derecho a la ciudad.

Gracias a la movilización coordinada e incansables esfuerzos de cabildeo de parte de redes internacionales de la sociedad civil y los gobiernos locales, el derecho la ciudad fue introducido como parte de la "visión compartida" en la Declaración de Quito, la sección inicial de acuerdos políticos dentro de la Nueva Agenda Urbana. Documentos colectivos, múltiples reuniones bilaterales, videos en paredes y en internet, y una campaña masiva en Twitter fueron parte de las estrategias que tuvimos que implementar durante esos meses muy intensos.

Como habitualmente ocurre en estas instancias, la que terminaría resultando la que para muchos sería la formulación más sólida fue incluida en el llamado "Borrador Cero" pero no logró resistir hasta el final del proceso. El texto circulado en mayo de 2016 decía:

Nos comprometemos a la realización del concepto de ciudades para todos, que en algunos países se define como el derecho a la ciudad y compila la sistematización compartida de los derechos existentes, procurando que todos los habitantes, de las generaciones presentes y futuras, sean capaces de habitar, usar y producir ciudades justas, inclusivas y sostenibles, que

existen como **un bien común esencial para una alta calidad de vida**²⁰.

Según pudimos presenciar, y como quedó recogido en los testimonios de otros observadores de esos primeros debates²¹, esta sección fue rápidamente señalada como "controversial", entre otros, por los gobiernos de Estados Unidos, Rusia, India y Japón. Dadas las reacciones, Canadá y la Unión Europea tampoco parecían estar convencidos de la conveniencia de su incorporación. Por su parte, Ecuador (país anfitrión y único en el mundo que tiene incorporado el derecho a la ciudad en su Constitución), seguido por Brasil (uno de los pioneros en desarrollar instrumentos jurídicos a este respecto, como vimos en el apartado anterior) y México (con antecedentes de protagonismo importante en las dos cumbres previas y donde el derecho a la ciudad forma parte de la agenda política desde hace muchos años) pronto consiguieron ganar aliados en los gobiernos de Chile, El Salvador, Paraguay y Uruguay.

Dada la reiterada falta de consenso en las sesiones plenarias, el derecho a la ciudad se convirtió en unos de los tópicos de muchas deliberaciones y negociaciones a puertas cerradas. Fue luego de ya avanzada la sesión extraordinaria convocada después del fracaso del PrepCom III en Surabaya a este respecto²², cuando un comité *ad hoc* a cargo de Holanda y Uruguay, logró producir la fórmula de compromiso que fue incorporada en el borrador final llevado a

- 20 Nueva Agenda Urbana, Borrador Cero, 6 de mayo de 2016, Párrafo 4,. Traducción libre a cargo de integrantes de MIRA y la Comisión Huairou. Texto original en inglés: "4. We commit to the realization of the concept of cities for all, which in some countries is defined as Right to the City, and compiles the shared systematization of existing rights, seeking to ensure that all inhabitants, of present and future generations, are able to inhabit, use and produce, just, inclusive, and sustainable cities, which exist as a common good essential to a high quality of life."
- 21 Ver Historic consensus reached on "right to the city" in New Urban Agenda, 9 de septiembre de 2016, artículo de Gregory Scruggs en Citiscope, disponible en http://citiscope.org/habitatlll/news/2016/09/historic-consensus-reached-right-city-new-urban-agenda
- 22 Faltando prácticamente un mes para HIII, fue convocada una sesión extraordinaria de negociación en Nueva York a inicios de septiembre porque los gobiernos no se ponían de acuerdo sobre algunos temas delicados, en particular en relación a la inclusión del derecho a la ciudad y el futuro de ONU-Habitat.

Quito y, con mínimas modificaciones, formalmente aprobada por la Asamblea General de la ONU unos días antes del fin del año:

Compartimos el ideal de una ciudad para todos, en cuanto a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, buscando promover la integración y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Tomamos nota de los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como "el derecho a la ciudad", en sus leyes, declaraciones políticas y cartas²³.

El término logró sobrevivir a las fuertes resistencias aunque por supuesto no salió incólume. Como observan también otros analistas, y al igual que con buena parte del resto del texto, las expresiones más fuertes como "nos comprometemos a" fueron en unas pocas semanas reemplazadas por otras más débiles como "nos basamos en" o "compartimos". A la vez, la referencia explícita al derecho a la ciudad pasó de la primera a la última parte de ese párrafo (alejada de la expresión de "ciudad para todos" y como una frase separada) se fue diluyendo ("reconocida como" pasó a "referida como").

²³ Borrador final, 29 de septiembre, párrafo 11. Declaración aprobada por la Asamblea General de la ONU (23 de diciembre), Párrafo 11: "Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como "el derecho a la ciudad", en sus leyes, declaraciones políticas y cartas."

A pesar de todo, su definición, así como muchos de sus principales contenidos y recomendaciones de política pública, fueron incluidos en el texto final adoptado por 167 gobiernos nacionales en la Conferencia de Hábitat III en Quito y luego ratificado por la Asamblea General de la ONU en Nueva York, siendo esta la primera vez que se introduce una referencia explícita al derecho a la ciudad dentro de una declaración y un plan de acción firmados en esa instancia.

Pero tanto, o quizás más importante que su mención, sea la inclusión expresa y clara de varios de los principios más importantes en los que diversos actores sociales venimos trabajando desde hace muchas décadas, tales como:

- el respeto a todos los derechos humanos y la equidad de género para todas y todos;
- la función social de la tierra, el control público de los procesos de gentrificación y especulación, y la captura y distribución de los incrementos en el valor del suelo generados por el desarrollo urbano;
- la promoción y apoyo a un amplio rango de opciones de vivienda y garantías para la seguridad de tenencia y el derecho a la vivienda, incluyendo la producción social del hábitat, la vivienda en alquiler, las cooperativas y otras formas colectivas y tradicionales de tenencia;
- el reconocimiento de las contribuciones del sector "informal" y de la economía social y solidaria a la economía urbana en su conjunto;
- el compromiso para un manejo sustentable y responsable de los bienes comunes naturales, culturales y patrimoniales;
- y la visión integrada de la planeación y gestión del territorio, entendiendo las interacciones y responsabilidades metropolitanas y regionales en términos de ecosistemas y los vínculos urbanorurales, más allá de los límites administrativos.

Hay ciertamente muchos temas claves que fueron dejados de lado –a pesar del hecho de que la mayor parte de ellos estuvieron incluidos en versiones previas del borrador de la agenda y que se presentaron en su favor muchos argumentos fuertes, tanto de parte de gobiernos locales como de organizaciones de la sociedad civil–, en algunos casos, incluso apoyados por las y los diplomáticos nacionales en las largas y difíciles negociaciones.

Para mencionar solo algunos de los más críticos, todos ellos relacionados con nuestra visión del derecho a la ciudad, se pueden citar: la ciudad, los asentamientos humanos y el territorio como bienes comunes; las referencias a la necesidad de fortalecer la democracia y las instituciones democráticas (aspecto que se vuelve sin duda crítico en la actual coyuntura internacional); el respeto a la diversidad sexual y de género, así como a los derechos de las personas y colectivos LGBTI (desconociendo los avances sustantivos que una gran cantidad de países han tenido en la materia durante los últimos veinte años). Por su parte, la economía social y solidaria solo está mencionada una vez en todo el texto y sus relevantes contribuciones a la sociedad no están reconocidas explícitamente. Los gobiernos locales ya no aparecen como "los socios más cercanos", como reconocía la Agenda Hábitat en 1996, y de hecho, muchas de sus propuestas más importantes -tales como tener acceso garantizado al veinte por ciento de los fondos nacionales – fueron rechazadas.

Quizás el aspecto más sorprendente sea la completa falta de abordaje crítico en relación al mantra del "crecimiento económico sostenido" (abordaje sobre el que, por otra parte, suele haber consenso en muchos otros foros internacionales, incluyendo no pocos organizados por el propio sistema de la ONU), que resulta en clara contradicción con el cuestionamiento a los patrones actuales de producción, distribución y consumo, así como con los compromisos de poner a las personas al centro del desarrollo urbano, promover la sustentabilidad y respetar los límites planetarios.

Las secciones de diagnóstico (limitado) que se habían incluido en algunos de los materiales iniciales del proceso (documentos temáticos, por ejemplo), fueron eliminadas de los borradores de la NUA, en nombre de conseguir un texto final `sintético y orientado a la acción´. Así, la agenda parece desconocer los desafíos contemporáneos más apremiantes para el hábitat humano y por lo tanto no ofrece medidas concretas para enfrentarlos ni para prevenir que las múltiples crisis se sigan agravando en el futuro inmediato.

Desafíos para la implementación y el seguimiento

En su última sección, y bajo el título de "seguimiento y revisión", la Nueva Agenda Urbana ofrece algunas pistas para que Gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil y la comunidad internacional avancen en la definición de estrategias y herramientas para el monitoreo y la evaluación de este documento político de `alto nivel'. De aquí en adelante (y hasta Hábitat IV, a realizarse potencialmente en el 2036), el Secretario General deberá presentar, cada cuatro años, reportes de los avances en la implementación de los compromisos y recomendaciones de la NUA, basado en informes presentados por los gobiernos nacionales y otros actores no estatales.

Sin embargo, una buena parte de las definiciones claves para que esto sea posible están todavía en el aire y pendientes de ser definidas, considerando que el futuro de la agencia ONU-Habitat y su rol en este proceso (otra de las `papas calientes' durante las negociaciones previas a Quito) serán objeto de evaluaciones independientes, discusiones y acuerdos dentro de las sesiones de la Asamblea General previstas para la segunda mitad del 2017²⁴.

²⁴ Más concretamente, se propone que dicha evaluación independiente (que al momento de escribir este artículo ya ha comenzado) revise y emita recomendaciones específicamente referidas a: i) su mandato normativo y operacional; ii) su estructura de gobierno, para un proceso de toma de decisiones más efectivo, transparente y con mayor rendición de cuentas, considerando diversas alternativas; iii) trabajar con gobiernos nacionales, subnacionales y locales, así como con otros socios relevantes; iv) su capacidad financiera. Párrafo 172 de la Nueva Agenda Urbana.

En el documento aprobado, ONU-Habitat aparece solo como un "punto focal sobre urbanización sostenible y asentamientos humanos", responsable genérica del seguimiento a la NUA pero en colaboración con otras agencias del sistema de las Naciones Unidas. Los roles y funciones más específicos quedan sin definirse (en parte por la falta de consenso) y su discusión muy probablemente se verá afectada por el proceso más amplio de definición de los arreglos institucionales y mecanismos de seguimiento a las otras dos agendas globales recientemente aprobadas (Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre cambio climático).

Más allá de los vaivenes internacionales, está claro que dadas las actuales crisis a nivel urbano, de tierra y de vivienda, los cambios que se requieren no pueden esperar. Tal y como lo vemos, el impacto de esta conferencia y de la NUA debería medirse por la implementación urgente de políticas concretas para enfrentar la desigualdad y la segregación espacial y avanzar hacia una mayor justicia social y territorial, a nivel local, nacional e internacional.

Para ello será necesaria no solamente una mayor coordinación interinstitucional (como la Nueva Agenda Urbana recomienda), sino también una visión de largo plazo y coherencia entre las medidas económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales que hoy no están alineadas en términos de sus objetivos e instrumentos y que por lo tanto, tienen resultados contradictorios y muchas veces contraproducentes.

Por su parte, los gobiernos locales, conscientes de las enormes responsabilidades que recaen en ellos para la implementación de una agenda en cuya definición los Gobiernos nacionales los trataron prácticamente como observadores (con el mismo estatus que la sociedad civil y otros actores no estatales), ya están avanzando en esfuerzos de 'localización' y 'armonización' de los compromisos

incluidos en esas varias agendas para poner de manifiesto la relevancia de la co-creación de los asentamientos humanos²⁵.

Organizaciones sociales, profesionales y académicas ya están revisando iniciativas en marcha y planteando otras nuevas, buscando que la vida cotidiana de la gente guíe las preocupaciones y oriente la profundización de alternativas comunitarias autónomas y autogestionadas, al tiempo que las recomendaciones y evaluaciones de la política pública.

El derecho a la ciudad como paradigma para la acción y la transformación (esto no es un epílogo)

Las ciudades que tenemos en el mundo de hoy están muy lejos de ser lugares de justicia. Son, en cambio, la clara expresión de la creciente desigualdad y violencia que sufren nuestras sociedades, en las que la ganancia y los cálculos económicos están por encima del bienestar, la dignidad, las necesidades y los derechos de las personas y la naturaleza.

Necesitamos – con urgencia – un cambio de paradigma para entender los asentamientos humanos y los territorios como bienes comunes – para las generaciones presentes y futuras –, que son co-creados y deben ser co-gestionados. Un componente esencial de ese cambio de paradigma será poner a las personas realmente al centro, promoviendo, respetando y garantizando los derechos humanos para todas y todos, aumentando la participación en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas públicas, fortaleciendo la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas. Activistas, comunidades y organizaciones de base son protagonistas claves de muchas de las transformaciones positivas por las que nuestros asentamientos humanos están pasando y deberían ser reconocidas y apoyadas como tales.

Creemos que el derecho a la ciudad, en tanto agenda política y programática, ofrece instrumentos concretos para remodelar nuestros asentamientos humanos como bienes comunes y creaciones colectivas. A continuación, repasemos rápidamente los fundamentos estratégicos y las orientaciones concretas para la acción que la Carta de la Ciudad de México nos brinda para avanzar en ese camino.

Ejercicio pleno de los derechos humanos en la ciudad

Todas las personas (sin importar género, edad, estatus económico o legal, afiliación étnica, religiosa o política, orientación sexual, lugar de residencia en la ciudad, ni ningún otro factor semejante) deben poder estar en condiciones de disfrutar y realizar todas sus libertades fundamentales y sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, a través de la construcción de condiciones para el bienestar individual y colectivo con dignidad, equidad y justicia social.

Deben tomarse acciones que prioricen la atención de individuos y comunidades viviendo en condiciones de vulnerabilidad y con necesidades especiales, tales como las personas sin hogar; personas con discapacidad, que padecen problemas de salud mental o enfermedades crónicas; jefas y jefes de hogar con bajos ingresos; refugiados/as, migrantes y personas viviendo en áreas de riesgo.

En tanto responsables principales, los Gobiernos nacionales, provinciales y locales deben definir los marcos legales, las políticas públicas y otras medidas administrativas y judiciales para respetar, proteger y garantizar estos derechos, bajo los principios de asignación del máximo de recursos disponibles y la no regresividad, de acuerdo a los compromisos de derechos humanos incluidos en los tratados internacionales.

Función social de la tierra, la propiedad y la ciudad

La distribución del territorio y las reglas que rigen su disfrute deben garantizar el uso equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece. En otras palabras, queremos una ciudad en la que se prioriza el interés público definido colectivamente, garantizando el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del territorio.

Las regulaciones legales, fiscales y de planeación deben implementarse con el necesario control social, con el fin de evitar procesos de especulación y gentrificación, tanto en las áreas centrales como en las zonas periféricas. Esto incluye impuestos progresivos para lotes, viviendas y edificios vacantes o subutilizados; órdenes compulsivas de construcción, urbanización y cambio de uso del suelo; captación de plusvalías urbanas; expropiación para la creación de zonas especiales de interés social y cultural (en particular para proteger a las familias y comunidades de menores ingresos y en situación de desventaja); concesión de uso especial para vivienda social; usucapión y regularización de los barrios autoconstruidos (en términos de seguridad de tenencia y provisión de servicios básicos e infraestructura), entre muchos otros instrumentos que ya se implementan en ciudades de países tales como Brasil, Colombia²⁶, Francia y Estados Unidos, por mencionar solo algunos.

La aplicación efectiva y constante de estas medidas se ve enfrentada, por supuesto, a la reacción y resistencia tanto de los sectores terratenientes y especulativos inmobiliarios, como al desconocimiento y/o extrema cautela de los operadores públicos e incluso a barreras culturales que se construyen y se refuerzan a través de los discursos imperantes en los medios masivos de comunicación.

Gestión democrática de la ciudad y el territorio

Las y los habitantes deben poder participar en los espacios de toma de decisión para la formulación e implementación de políticas y presupuestos públicos, incluyendo la planeación territorial y el control de los procesos urbanos. Nos referimos al fortalecimiento de los espacios institucionalizados de toma de decisión (y no solo de consulta ciudadana), desde los que es posible realizar el seguimiento, la auditoría, la evaluación y la reorientación de las políticas públicas.

Esto incluye experiencias de presupuestos participativos, evaluación de impacto barrial (especialmente de los efectos sociales y económicos de proyectos y megaproyectos públicos y privados, incluyendo la participación de las comunidades afectadas en cada paso del proceso) y planeación participativa (incluyendo planes maestros, planes de desarrollo territorial y urbano, planes de movilidad urbana, etc.). Otras diversas herramientas están siendo usadas en muchas ciudades, desde elecciones libres y democráticas, auditorías ciudadanas, iniciativas populares de ley y planeación (incluyendo regulaciones para concesión, suspensión y revocación de licencias urbanas), revocación de mandato y referéndums, comisiones barriales y comunitarias, audiencias públicas, mesas de diálogo y concejos deliberativos.

Sin embargo, muchos países todavía tienen Gobiernos nacionales centralizados y en muchos casos no democráticos, que nombran a las autoridades locales e inhiben la posibilidad de procesos participativos de toma de decisión. O viceversa, existen procesos importantes de descentralización que desconcentran funciones y responsabilidades pero no así recursos públicos ni capacidad técnica y operativa. Por otra parte, los espacios de participación que se crean están, en general, sujetos a la voluntad y los tiempos políticos de los Gobiernos en turno y resultan por lo tanto frágiles e intermitentes.

Producción democrática de la ciudad y en la ciudad

Se debe reconocer y fortalecer la capacidad productiva de las y los habitantes, en particular, aquella de los sectores marginalizados y de bajos ingresos, fomentando y apoyando la producción social del hábitat y el desarrollo de actividades de la economía social y solidaria. En otras palabras, el derecho a producir la ciudad, pero también a un hábitat que sea productivo para todas/os, en el sentido de generar ingresos para familias y comunidades, fortaleciendo la economía popular y la economía social y solidaria, y no las ganancias cada vez más monopólicas de unas cuantas empresas (en general transnacionales).

Es sabido que en el sur del mundo, al menos la mitad del espacio habitable es el resultado de las iniciativas y esfuerzos de sus propios habitantes, con mínimo o nulo apoyo de Gobiernos y otros actores. En muchos casos, estas iniciativas deben incluso enfrentarse con barreras oficiales y trabas burocráticas ya que, en lugar de apoyar estos procesos populares, muchas regulaciones actuales ignoran o incluso criminalizan los esfuerzos individuales y colectivos por obtener un lugar digno donde vivir.

En el presente, pocos países –entre los que destacan, de cierta forma, Uruguay, Brasil y México – han establecido un sistema de mecanismos legales, financieros y administrativos para apoyar lo que llamamos "la producción social del hábitat" (incluyendo acceso a tierra urbana, créditos, subsidios y asistencia técnica); pero incluso allí, el porcentaje del presupuesto que se destina al sector privado –para la construcción de "vivienda social" que resulta inaccesible económicamente para más de la mitad de la población – se mantiene por encima del 90%.

Manejo responsable y sustentable de los bienes comunes (naturales, energéticos, patrimoniales, culturales, históricos) de la ciudad y su entorno

Tanto habitantes como autoridades deben garantizar una relación responsable con la naturaleza, de tal forma que hace posible la vida

digna para todas las personas, familias y comunidades, en igualdad de condiciones, pero sin afectar las áreas naturales y reservas ecológicas, el patrimonio cultural e histórico, otras ciudades ni las futuras generaciones.

Como sabemos, la vida humana y la vida en asentamientos urbanos solo es posible si preservamos todas las formas de vida, en todas partes. La vida urbana toma la mayoría de los recursos que necesita más allá de los límites administrativos de las ciudades. Hay una necesidad urgente de poner en práctica regulaciones ambientales más estrictas; promover la protección de acuíferos y la captación de agua de lluvia; fomentar el uso de tecnologías a un costo asequible; priorizar sistemas de transporte público y masivo multimodal; garantizar la producción ecológica de alimentos, la distribución de proximidad y el consumo responsable; entre muchas otras medidas para garantizar la sustentabilidad que deberían tomarse a corto, mediano y largo plazo.

Disfrute democrático y equitativo de la ciudad

La coexistencia social, así como la organización social y la expresión crítica de ideas y posiciones políticas, es posible y se refuerza a través de la recuperación, expansión y mejoramiento de los espacios públicos para permitir el encuentro, la recreación, la creatividad. En años recientes, especialmente como consecuencia local y espacial de las políticas neoliberales, una gran parte de esos espacios que son fundamentales para la definición de la vida urbana y comunitaria han sido descuidados, abandonados, subutilizados o, peor aún, privatizados: calles, plazas, parques, auditorios, salas de usos múltiples, centros comunitarios, etc.

Avanzar hacia la implementación del paradigma de ciudades y territorios como derechos, y no como mercancías, requerirá cambios fundamentales en las concepciones, los conocimientos, las actitudes y las prácticas de un amplio rango de actores e instituciones a múltiples niveles.

Así entendido, no hay duda de que el derecho a la ciudad aporta elementos que hacen más tangibles la integralidad y la interdependencia de los derechos humanos. Vistos desde un territorio concreto, y desde las necesidades y aspiraciones de poblaciones que padecen cotidianamente la marginación y la segregación espacial, económica, social, política y cultural, este nuevo derecho colectivo y complejo nos plantea desafíos que superan el saber académico, compartimentado las especialidades profesionales y la actuación gubernamental sectorial y de corto plazo (regida sobre todo por lógicas electorales y partidarias).

A su vez, pone de manifiesto la urgente necesidad de democratización de los espacios de toma de decisión para la gestión colectiva del bien común, como condición fundamental para la posibilidad de respeto y realización de todos los derechos humanos para todas y todos.

La voluntad política, los comportamientos democráticos y las habilidades de las y los funcionarios públicos a nivel nacional y local serán imprescindibles. También será necesario avanzar en la transformación sustantiva del currículo de formación y la práctica profesional de los muchos campos vinculados a los asentamientos humanos: arquitectura, ingeniería, planeación urbana, derecho... pero también economía, política y diplomacia en general. Por su parte, las escuelas de negocios necesitarán incorporar enfoques de derechos humanos, territorio y sustentabilidad si realmente queremos poner a las personas y a la naturaleza al centro de nuestras preocupaciones y acciones.

El sistema de la ONU ciertamente requerirá abordar los actuales patrones y desafíos de la urbanización de manera más regular, haciendo del derecho a la ciudad un asunto clave de la agenda internacional y no simplemente algo que se discute esporádicamente, con suerte, cada veinte años.

Bibliografia

Cartas y documentos

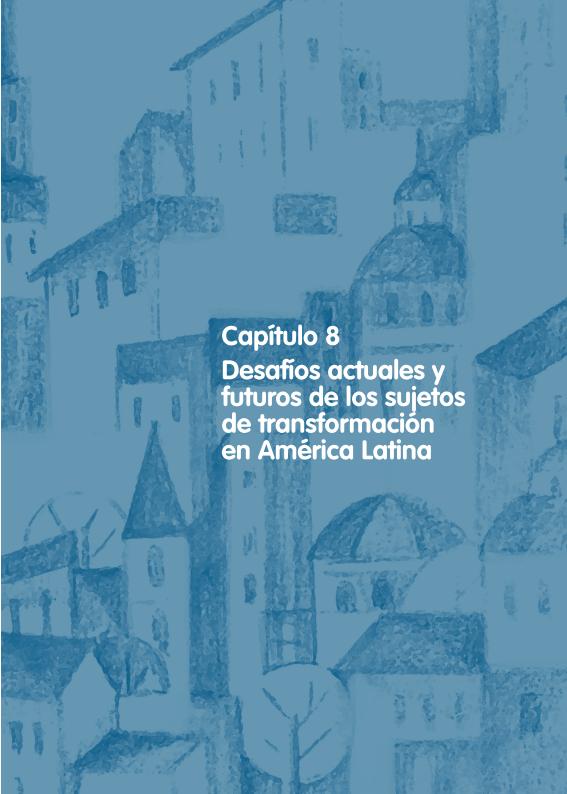
- Agenda 21, Rio de Janeiro, 1992.
- Agenda Hábitat, Estambul, 1996.
- Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad, 2010.
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2010.
- Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, 2000.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2005.
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2010.
- Constitución de la Ciudad de México, 2017.
- Declaración de Estambul, 1996.
- Declaración de Estocolmo, 1992.
- Declaración de Quito, 2016.
- Declaración de Santiago, 2007.
- Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.
- Estatuto de la Ciudad. Brasil, 2001.

- Nueva Agenda Urbana, 2016.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.
- Tratado por ciudades, villas y pueblos justos, democráticos y sustentables. Cumbre de la Tierra, Rio de Janeiro, 1992.

Artículos y libros

- Colin, Brigitte. Débats publics internationaux: Politiques urbaines et le droit à la ville / International Public Debates: Urban Policies and The Right to the City. UNESCO, París, 2006.
- García Chueca, Eva. El derecho a la ciudad: Construyendo otro mundo posible. Guía para su comprensión y operacionalización. Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2016.
- Jacobs, Jane. *Muerte y vida de las grandes ciudades.* Ediciones Península, Madrid, 1967.
- Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad.* Ediciones Península, Barcelona, 1968 [edición original: (1968) Le Droit à la ville, Paris: Anthropos].
- Ortiz Flores, Enrique. De Vancouver 1976 a Vancouver 2006. Una revisión critica desde la perspectiva no gubernamental. Habitat International Coalition-América Latina, México, 2008.
- Ortiz Flores, Enrique, Nehls, Nadia y Zárate, María Lorena. El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate. Habitat International Coalition-América Latina, México, 2008.
- Sugranyes, Ana; Mathivet, Charlotte. Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Habitat International Coalition, Santiago de Chile, 2011 (2a. ed.).

- VV.AA. *Avanzando en la Implementación del Derecho a la Ciudad.* Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2015.
- World Bank. *Housing: enabling markets to work. A World Bank policy paper.* Washington DC, 1993.



Augusto Barrera Guarderas FLACSO-CITE Abril 2017

Desafíos abiertos para el post Hábitat III

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

Hábitat III, al igual que en su momento sucedió en sus dos eventos predecesores, ocurrieron en condiciones históricas específicas. Bien vale, por ello, identificar algunas de las tendencias globales que contextualizan la ciudad contemporánea: 1) durante las últimas décadas hay un extraordinario proceso de urbanización, que ocurre y ocurría fundamentalmente en el sur (Asia, Africa y América Latina); se trata de una urbanización en la periferia o semiperiferia, con las complejidades y condiciones que ello supone. 2) este proceso se desarrolla en medio de una fase de globalización económica que adquiere características extractivas que no solo aluden a la clásica reprimarización de las

economías de la periferia, sino al aparecimiento de nuevas lógicas económicas caracterizadas por la ausencia de retorno local de renta (ni siquiera bajo la forma de reinversión local); por el efecto devastador de externalidades negativas en el ecosistema urbano. Podría abundarse en ejemplos respecto de las crisis hipotecarias, los impactos de grandes proyectos urbanos o incluso la "turistización" de zonas de la ciudad que expulsa a los propios residentes; 3) las inéditas configuraciones socio territoriales en las que sobresalen las aglomeraciones metropolitanas, la enorme expansión de las ciudades y los nuevos mecanismos de segregación. 4) la inexistencia de modelos civilizatorios alternativos detrás de las disputas geopolíticas actuales, que tienen características de control, extracción y copamiento de territorio, pero son ausentes de cuestionamiento y mucho menos proponen otros modelos civilizatorios alternativos. 5) cambios culturales marcados por dos patrones: la estructuración de proyectos de vida que alienan a los individuos en torno al consumo, justificados por la alta rotación y poca duración de los bienes, fenómenos que es transversal; y, la mediatización y peso de los medios de comunicación en las construcción de las preferencias y de la sociedad, que adquieren más peso conforme más se urbanizan las sociedades y 6) el creciente y sistemático efecto del cambio climático y de eventos naturales que han evidenciado las condiciones de vulnerabilidad y han conducido a alertas ambientales impensables.

En medio de estas tendencias, —comunes al centro, la semiperiferia y la periferia, aunque en cada una opera de manera diferente—, es que debe analizarse lo urbano y plantearse un nuevo rol de las ciudades, pues ellas pueden ser las que aceleren, materialicen, concreticen y revitalicen estos procesos, o bien pueden ser lugares que potencialmente generen fuerzas de resistencia a los mismos. Así mismo, es en el marco de estas condiciones y urgencias que deben ser observados los logros y límites de la NAU.

Un breve balance de Hábitat III

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

Pero al mismo tiempo, la NAU terminó siendo un documento más bien declarativo, que no llegó a definir una hoja de ruta hacia el desarrollo urbano sostenible, ni definió compromisos o planes de acción para las partes; omitió realidades dramáticas como la destrucción de ciudades en medio de conflictos bélicos o situaciones de violencia extrema. No precisó mecanismos de movilización de recursos para el financiamiento de servicios básicos en amplios sectores del planeta que carecen de ellos de manera dramática.

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

La necesidad de un nuevo paradigma urbano

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

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

- La comprensión de la ciudad como macro bien público, es decir de una síntesis de medios de consumo colectivo y de estructuras de producción y reproducción social; Macro bien público cuyo sentido de construcción histórica y usufructo debe ser acción democrática de quienes la habitan.
- Insistir en la triple dimensión del derecho a la ciudad; esto es el derecho a condiciones adecuadas materiales de vida, a la democracia política y social y a la igualdad de oportunidades para desarrollar el proyecto de vida que el libre arbitrio del ser humano elija.
- La urgencia de impulsar un nuevo tipo de economía, orientada centralmente a la generación de empleo de calidad, así como en la capacidad de "localizar" el ahorro y la inversión. Generar un contrapeso a los procesos de destrucción creativa y los arreglos espaciales segregadores resultantes del modelo económico vigente.
- El impulso de un modelo urbano a escala humana que pregona una ciudad compacta, policéntrica, con equidad territorial. Urge la redistribución de la renta del suelo, pero además el reconocimiento del derecho a la proximidad, a la centralidad, a la jerarquía del territorio, a la convivencia, a la intimidad, en fin, al lugar y al ser. La lucha por la desfinanciarización de la vivienda es un tema central de este modelo urbano a escala humana.

- Incidir en las transformaciones y disputas de los sistemas de movilidad. La ciudad para el auto es insostenible y requiere un replanteamiento radical de las formas de funcionamiento y convivencia urbana.
- La recuperación de lo público, en su sentido más amplio y abarcador: de la acción colectiva, de lo común. Si bien se ha avanzado mucho en relación a los derechos y bienes públicos, es necesario recuperar el rol de lo público en la regulación y control sobre del suelo y la tierra.
- Despliegue y fortalecimiento del concepto de soberanías de proximidad que otorgue nuevos contenidos a la vieja soberanía nacional debilitada conforme se debilitan los propios estados nacionales. Las soberanías de proximidad, de escala humana, la energética, la del cuerpo, la de género, la de la centralidad. Esto implica además la posibilidad de articulación de sujetos múltiples y diversos.
- La urgencia de evidenciar los riesgos naturales y antrópicos a los que están sometidas las ciudades y el carácter social y político, es decir, construido de sus vulnerabilidades.

Hay que realizar grandes esfuerzos por alimentar una narrativa global de lo urbano-emancipatorio, es decir prácticas, experiencias, construcciones discursivas, elementos programáticos y agendas concretas que alimenten y recreen un nuevo paradigma. Esto tiene que ver con el papel central que un nuevo paradigma urbano pueda tener en la producción central del sentido histórico de las acciones de los individuos, considerando que en este mundo mediatizado las formas concretas de hacer un parque o plaza no difieren entre distintas localidades, pero el sentido y narrativa histórica en el que se construye si es muy diferente. El esfuerzo necesario para la construcción de hegemonía es enorme, y se vincula con llenar de contenidos simbólicos y políticos a las acciones concretas para que tengan una perspectiva de carácter global.

Cabe aquí una reflexión final sobre los tiempos, las escalas y los sujetos. En relación a los sujetos, luego de varias evidencias desde el ámbito político, el académico y desde los movimientos sociales, está claro que no existe una contradicción entre la sociedad civil y el Estado. Lo que articule las distintas fuerzas debe ser, mas bien, el programa, que debe construirse con capacidad de unificar transversalmente un conjunto de esfuerzos institucionales y extrainstitucionales, en su justa proporción.

Este es un reto que también debe abordarse a nivel de lo local. América Latina, por ejemplo, demuestra la necesidad de repensar la relación entre los sujetos políticos y los sujetos sociales, en el sentido que de la ejecución de programas de política pública debe tener por detrás la intención de construir simultáneamente el sujeto, porque lo segundo sucede en contenidos históricos, políticos y simbólicos particulares para cada territorio. Las formas con que se amplía la democracia y se construyen los sujetos políticos y los sociales es clave, sin embargo para ello no hay recetas, sino que requiere de profunda reflexión, que apenas está comenzando.

En relación también a los sujetos, es necesario que desde los movimientos de resistencia se construyan asimismo sujetos de la propuesta, capaces de establecer códigos para sostener las propuestas y la articulación que ello requiere. Este es el mismo caso de la compleja relación entre los organizado y lo no organizado: lo organizado es el componente más dinámico de la sociedad, sin embargo las decisiones por votación las toman todos los individuos, los sentidos y las orientaciones generales de opinión pública también son construidas por todos, de manera que la articulación de lo organizado con lo no organizado es indispensable para no recuperar y revitalizar los acumulados sociales.

Estos procesos de construcción y articulación de sujetos tienen estrecha relación con los tiempos. El patrón actual gira en torno a los tiempos de la fugacidad, en donde actos o luchas puntuales

generan profundas reacciones cuando asimismo —desde una perspectiva histórica— estos pueden ser pasos pequeños de un camino bastante más extenso. Una agenda de transformación debe actuar en lo concreto, pero debe plantearse un horizonte de ciclos más largos, de transformaciones acumulativas. No se puede producir policentralidad o justicia espacial en meses o pocos años, se necesitan procesos de largo aliento, sistemáticos, sostenidos, sobre todo cuando el planteamiento es de un debate de carácter civilizatorio.

Hay que articular las escalas. Muchos de los espacios de resistencia o de construcción de nuevas formas de convivencia urbana, son micro locales. Si bien tienen una gran potencia expresiva, solamente logran trascendencia política con niveles de articulación en plataformas o movimientos sociales más amplios y cuando inciden en la política, sometiéndose al riesgo de la cooptación o la fugacidad de la demanda inmediata. La cuestión de los sujetos de la transformación urbana es central. Se requiere en cualquier caso una masa crítica que impulse y materialice las tesis de la trasformación urbana y pueda permear todas las esferas de la acción social. Sin acción colectiva articulada, la Nueva Agenda Urbana será una declaración más. Esta articulación de escalas puede llegar a ser compleja porque requiere de la recuperación de sentidos que son naturalmente locales, como el barrio, pero que alcancen a tener una inserción adecuada en lo global; no es lógico que existan problemas globales sin que existan también fuentes de financiamiento globales que den solución a los problemas.

Biografias



Ada Colau

Estudió Filosofía en la Universidad de Barcelona, España. Investigadora y defensora de los derechos humanos, especializada en temas de derecho a la vivienda y derecho a la ciudad.

A partir del año 2000 se implicó en movimientos sociales como las protestas ciudadanas contra la Guerra del Golfo y los primeros movimientos contra la globalización neoliberal. adquiriendo conocimientos sobre el funcionamiento del endeudamiento global y de las instituciones financieras internacionales. Es fundadora de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) (2009 – vocera hasta el 2014), por su lucha contra la emergencia habitacional se convierte en una referencia internacional en la defensa de los derechos sociales, por lo que se reconoce a la organización con el Premio Ciudadano Europeo del Parlamento Europeo (2013). Actualmente es alcaldesa de la ciudad de Barcelona, España.

Su imagen pública genera consenso para la mayoría social que desea un cambio democrático en las políticas públicas, con el fin de salir de la doble crisis económica e institucional.



Inês Magalhães

Socióloga, especializada en desarrollo social y urbano, y con amplia experiencia profesional en el sector público brasileño. Exsecretaria Nacional de Vivienda y Ministra de las Ciudades en Brasil; durante los 13 años que trabajó para el gobierno federal, coordinó la propuesta, reglamentación e implantación de dos importantes programas federales: el programa de Urbanización de poblaciones de bajos recursos en el ámbito del PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento) y el programa de vivienda "Minha Casa, Minha Vida", ambos internacionalmente reconocidos por su alcance y escala.



María Elena Acosta

Master en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local y Territorio - FLACSO. Licenciada en Sociología con mención en Desarrollo - PUCE. Especialización en Gestión local para el Desarrollo del Hábitat Popular Urbano. Instructora de Danza Nacional. Doctoranda en Estudios Culturales Memoria, Identidad, Territorio y Lenguaje por la Universidad Santiago de Compostela. Experiencia en varios países de América Latina en gestión de provectos. sistematización, investigación y docencia; en temas de Género, Reasentamientos, Gestión Urbana, Participación, Vivienda Social, Políticas Públicas, Fortalecimiento Organizacional. Ha desempeñado cargos de asesora de los Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda; Partner Internacional de Hábitat para la Humanidad Haití; Directora de Hábitat para la Humanidad Ecuador. Actualmente es asesora del Vicerrector Académico en el IAEN, Universidad de Postgrado del Estado. Autora de varias publicaciones y artículos.



Gustavo Durán

Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Maestría en Gobierno de la Ciudad, con mención en Desarrollo de la Ciudad por FLACSO Ecuador. Especialización en Planificación y Administración del Desarrollo Regional con énfasis en diseño urbano por la Universidad de los Andes-Cider. Arquitectura y urbanismo por la Universidad de América.

Desde 2002 inicia su trayectoria como profesor universitario en Bogotá y a partir de 2013 se vincula como profesor investigador a FLACSO Ecuador, en el Departamento de Asuntos Públicos, con dedicación al programa de Maestría en Estudios Urbanos.

Su área de especialidad son los estudios de la ciudad latinoamericana con énfasis en los procesos de nueva marginalidad y exclusión urbana. En Bogotá, Quito y Santiago de Chile, ha realizado estudios sobre servicios públicos domiciliarios, hábitat popular y vivienda social, y trayectorias socioterritoriales del empleo urbano.





Arquitecto de la Universidad de Los Andes y Máster en Planificación Territorial. Medio Ambiental y Urbana de la Universidad Politécnica de Valencia en España. Ex-Director de Operaciones Estratégicas del IDU y la Secretaria Distrital de Planeación. Investigador del Centro Interdisciplinario de Estudio Regionales (CIDER) y del Instituto Lincoln de Políticas del Suelo. Profesor de cátedra de las Universidades de Los Andes, Nacional y Rosario.



Natalia Valencia

Bióloga, con especialización en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, con énfasis en Ordenamiento Territorial de la Universidad de los Andes. Consultora con más de 10 años de experiencia profesional coordinando y participando en proyectos de ordenamiento y planificación territorial y ambiental, principalmente en el sector público. Experta en la formulación e implementación de diversos instrumentos de planeación, gestión y financiación del suelo, especialmente para proyectos que incluyan vivienda social. Docente en gestión y planificación urbana.



Anaclaudia Rossbach

Master en Economía, por la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil.

Cuenta con experiencia profesional tanto en el sector público como en el privado; se ha desempeñado como consultora del Banco Mundial en las áreas de salud y vivienda popular; consultora del Gobierno Federal Brasileño desenvolviéndose en diversos proyectos habitacionales incluyendo el Plan Nacional de Vivienda "Mi Casa, mi Vida".

Actualmente es Directora de la ONG Red Internacional en Brasil y Bolivia y consultora del Banco Mundial en el área de Vivienda.



Cristina Cielo

Literatura y Filosofía, Universidad de Pensilvania, Estados Unidos, 1991. Master en Sociología, Universidad de Berkeley California, Estados Unidos, 2005. Ph. D. en Sociología, Universidad de Berkeley California, Estados Unidos, 2010.

Profesora del Departamento de Sociología v Estudios de Género en FLACSO Ecuador. Su trabajo resalta las dimensiones subjetivas v políticas de las desigualdades económicas, producidas a través de las violencias simbólicas y estructurales de diferentes formas de propiedad, de gestión de recursos y de representación política. Ha explorado estos temas a través de la docencia y la investigación académica y participativa en las Islas Filipinas, México, California, Bolivia y Sudáfrica. Sus investigaciones actuales incluyen trabajos sobre la gestión del cuidado y el circuito petrolero en Ecuador y las teorías viajeras del Estado-nación, el conocimiento y la economía desde y entre regiones del sur.



Ismael Blanco

Es doctor en Ciencia Política e Investigador Ramón y Cajal en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Entre 2008 y 2010 fue investigador postdoctoral Beatriu de Pinós en la Local Governance Research Unit de la De Montfort University (Leicester. Reino Unido). Sus áreas de investigación cubren las políticas urbanas, la regeneración de barrios y la participación ciudadana. Actualmente, dirige dos investigaciones sobre los impactos urbanos de la crisis en España y el Reino Unido. Es co-editor de un número especial sobre neoliberalismo, crisis v gobernanza urbana que fue publicado en la revista Urban Studies en 2014.



Ricard Gomá

Profesor Titular de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Doctor en ciencia política por la UAB; máster en políticas públicas por la University of Strathclyde (Glasgow), y máster en estudios urbanos por la UAB. Investigador en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP-UAB). Director del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (IERMB-UAB). Autor de diversas publicaciones académicas sobre políticas sociales y urbanas, gobiernos locales, movimientos sociales y participación ciudadana. Su libro más reciente es El Municipalisme del Bé Comú (2016) Icària, Barcelona (con Ismael Blanco). Concejal del gobierno local de Barcelona entre 2003 v 2015. Teniente de Alcalde de Barcelona entre 2007 y 2011.



Juan Carlos Muñoz

Profesor del Departamento de Ingeniería de Transporte y Logística de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es Director del Bus Rapid Transit Centre of Excellence (www.brt.cl) y del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (www.cedeus.cl). Es Doctor de la University of California at Berkeley. Sus principales áreas de interés son el diseño, operación y control de transporte público, la logística, las redes de transporte y la teoría de tráfico vehicular. Ha sido asesor del gobierno en transporte público y director de los Metros de Santiago y Valparaíso. Ha escrito múltiples artículos científicos en muchas de las mejores revistas de su disciplina.



Lake Sagaris

Doctora en Planificación Participativa de Transporte Urbano, por la Universidad de Toronto. Es investigadora y profesora Adjunta de Planificación de Transporte Sostenible en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es además asesora urbana para Ciudad Viva, un grupo de planificación urbana liderada por la sociedad civil. Directora del Laboratorio de Cambio Social, que emplea métodos de investigación participativa para desarollar métodos cualitativos experimentales que reflejen cambios en el mundo real.



Ana Falú

Arquitecta, Profesora e Investigadora, Directora Instituto Investigaciones de Vivienda y Hábitat y Directora de la Maestría de Gestión y Desarrollo Habitacional, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Directora de CISCSA, ONG Argentina. Red Mujer y Hábitat LAC, Coordinadora Núcleo de Género y experta de ONU Hábitat.



Carlos Macías Caparros

Politólogo con especialidad en cooperación al desarrollo, portavoz de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) y activista social.

Durante los últimos 5 años de activismo en la PAH ha participado en acciones de desobediencia civil no violenta, en el asesoramiento colectivo y en las negociaciones con entidades financieras. Ha formado parte del equipo que impulsó y redactó la Iniciativa Legislativa Popular que finalmente se convirtió en la Ley 24/2015, la más garantista en Europa en materia de protección del derecho a la vivienda frente a los desahucios.

Actualmente participa del grupo impulsor de un cambio legislativo estatal con la propuesta de Ley de Vivienda PAH.



Andrea Encalada

Presidenta de la Asociación de Perjudicados en el Proyecto de Vivienda Ciudad Bicentenario; activista por movimientos ciudadanos dedicados a la búsqueda de una mayor equidad económica y social entre lo urbano y lo rural.



Paulina Larreátegui Benavides

Abogada graduada de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y máster en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales, FLACSO.

Su mayor interés es estudiar a profundidad —y promover discusiones en torno a— la generación de política pública para proteger de forma efectiva a personas en necesidad de protección internacional, personas migrantes y desplazadas internas, en las comunidades de acogida.

Ha colaborado en instituciones como el Consejo Noruego para Refugiados, la Secretaría Nacional del Migrante, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Comité Pro Refugiado - ex agencia socia del ACNUR-.

Como consultora ha elaborado documentos de política pública para el Consejo de la Judicatura y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Además, ha participado en proyectos de investigación sobre políticas públicas y migración forzada, como el "Proyecto de Migración Forzada de Colombianos: una mirada a las representaciones sociales, la memoria histórica y el miedo en Canadá, Ecuador y Colombia", cuyos resultados fueron publicados en el libro Poniendo tierra de por medio: migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá, en 2008.

Actualmente es docente de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.



Nelson Saule

Doctorado en Derecho Público, por la Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil, 2003.

Profesor de curso de licenciatura de derecho y derecho urbanístico en el programa graduado de la ley, y el modelo coordinador de la oficina de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo. También es Coordinador General y Área de Derecho a la Ciudad de Polis - Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Coordinador de Sociales. Relaciones Internacionales del Instituto Brasileño de Derecho Urbano-IBDU, Asesor del Consejo de las Ciudades y como coordinador de la Revista de Derecho Ambiental y Magister Urbano tiene experiencia profesional en las siguientes áreas del derecho: el derecho del Estado, derecho urbanístico y los derechos humanos. Es autor de varias publicaciones y estudios sobre derecho urbanístico.

Su área de investigación y estudio se ha orientado a distintos aspectos del Derecho Urbanístico.



Lorena Zárate

Lorena Zárate es Presidenta de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC por sus siglas en inglés), integrante de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. Se tituló como profesora en historia por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, y desde hace dos décadas está vinculada a las luchas por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad en América Latina y a nivel internacional.



Augusto Barrera Guarderas

Médico de la Universidad Central del Ecuador. Máster en estudios contemporáneos de América Latina, Universidad Internacional de Andalucía, España. Máster en Ciencia Política, Universidad Internacional de Andalucía, España. Doctorando en Sociología, Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid.

Fue coordinador del Centro de Investigación de Política Pública y Territorio (Cite) de Flacso Ecuador del 2014 al 2017. Alcalde de Quito en el periodo 2009-2014, ex concejal de Distrito Metropolitano de Quito, investigador, profesor en varias universidades ecuatorianas y extranjeras y consultor de organismos internacionales y nacionales.

Actualmente es Secretario Nacional de Educación Superior del Ecuador.



Pamela Olmedo M.

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, tiene un título de especialización superior en Gerencia para el Desarrollo emitido por la Universidad Andina Simón Bolívar, y es máster en Desarrollo Económico por la Universidad Federal de Paraná, Brasil. Su experiencia laboral es principalmente en instituciones públicas de financiamiento a la gestión local, v fue asesora del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, de 2013 a 2015. Actualmente es investigadora del CITE, desde donde lideró el proyecto de levantamiento del Índice de Prosperidad Urbana en 27 ciudades del Ecuador, y trabaja en temas de cambio climático, en agendas globales y en el derecho a la ciudad. Ha publicado textos de análisis del rol de la sociedad civil v ha participado como ponente en conferencias, foros y congresos en varias ciudades del país.



Gabriela Suárez Buitrón

Geógrafa de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Posee un Diplomado Superior en FLACSO Argentina en Desarrollo Local y Economía Social y Maestría en Internacionalización del Desarrollo Local por la Universidad de Bologna, Italia. Durante los últimos 12 años ha trabajado en temas relacionados a la planificación territorial, urbana y regional, gobiernos locales, descentralización y desarrollo local, en organismos no gubernamentales, instituciones públicas y también privadas. Actualmente es asesora de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.



Gustavo Endara

Coordinador de proyectos en la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en Ecuador. Tiene una maestría en Gerencia Internacional con mención Sostenibilidad y Responsabilidad Social Corporativa de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Münster, Alemania. Previamente estudió Administración de Empresas Internacionales y Economía Exterior en la Universidad de Ciencias Aplicadas de Worms, Alemania.

La urbanización acelerada del planeta es un hecho irreversible. No obstante, ¿qué representa esta tendencia? ¿Se trata de una oportunidad para proponer soluciones que mejoren la calidad de vida de quienes las habitan, o por el contrario, estamos observando procesos que profundizan cada vez más impactos negativos en lo ambiental y lo social? De ser así, ¿qué experiencias existen de buenas prácticas urbanas que hayan logrado revertir desarrollos adversos y construir espacios ciudadanos basados en el respeto a los derechos? ¿Qué impacto han tenido y qué desafíos persisten?

Estas y otras inquietudes fueron abordadas en el Encuentro Regional Alternativas Urbanas y Sujetos de Transformación, en octubre de 2016 en Quito, cuyos resultados han sido compilados en la presente publicación. La reunión aspiró a generar espacios de diálogo, reflexión y encuentro para juntar a la mayor cantidad posible de criterios, visiones y anhelos existentes alrededor de las ciudades. Asimismo, el objetivo fue construir un espacio de reflexión y acción conjunta entre academia, colectivos sociales y actores políticos.

La presente publicación compila varios aportes desde América Latina y España para reflexionar sobre la actualidad de nuestras urbes, diagnosticar adecuadamente sus principales desafíos y proponer alternativas e identificar sujetos que están trabajando en soluciones integrales para generar transformaciones positivas en la realidad urbana.







