

POLÍTICAS URBANAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

María Florencia Sosa

INVIHAB Gv a CEUR-CONICET

arq.florenciasosa@gmail.com

Resumen

El derecho a la ciudad, acuñado hace 50 años por Henri Lefebvre, así como las prácticas que este concepto propugna y que representan una postura anticapitalista e incluso anti-Estado, fue históricamente adoptado por movimientos sociales y organizaciones de base comunitaria. En los últimos años este discurso comienza a ser apropiado por el “nivel global”, como en el caso de su incorporación en “La Nueva Agenda Urbana”, aprobada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Surgen así dos narrativas dominantes y aparentemente contradictorias sobre el papel del Estado en la efectivización del derecho a la ciudad. Por un lado, aquella que denuncia que el Estado actúa de forma aliada a las fuerzas corporativas, adoptando un modelo de planificación urbana neoliberal; por otro, aquella que sostiene que, a nivel urbano, el Estado puede ser agente en la democratización del derecho a la ciudad. Sobre esta segunda vertiente es la que versa este artículo. En la ciudad de Córdoba, el actual instrumento de planificación territorial es el Plan Director conocido como “Córdoba 2020” que incluye la perspectiva del derecho a la ciudad. Este trabajo se propone, a través de un ejercicio lefebvriano de transducción - la capacidad de reflexionar en torno al objeto posible (utópico) apuntar los principales dilemas y desafíos que la planificación urbana y las políticas públicas derivadas deben superar para colaborar en la efectiva construcción de una ciudad de Córdoba más justa y democrática, realizando una reflexión crítica sobre el papel del nivel estatal municipal en la producción y reproducción del espacio urbano.

PALABRAS CLAVE: Derecho a la ciudad; Plan Director Córdoba; Políticas urbanas.

INTRODUCCIÓN

Acuñado en 1968 por el sociólogo y filósofo francés Henri Lefebvre, la noción de derecho a la ciudad aparece en su libro homónimo como crítica a la forma de planificación (y sus consecuencias socio-espaciales) en la ciudad de París. El autor sostiene que la ciudad debería ser restablecida como obra y no ser pensada meramente como un producto mercantil y propone en su tesis la reinención de lo urbano como lugar de encuentro, de intercambios, de sociabilidad y de acceso a las oportunidades, ofreciendo al ciudadano algo más que el derecho a la residencia: el derecho efectivo al espacio .

Estas ideas fueron históricamente adoptadas por movimientos sociales, organizaciones de base comunitaria y partidos políticos como reivindicación social de derechos que pretendían que fueran reconocidos. Por ejemplo, a partir de formulaciones previas elaboradas colectivamente por diferentes movimientos sociales (movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, etc.) en los eventos del Primer Foro Social de las Américas (Quito, 2004); Foro Urbano Mundial, organizado por UN-HÁBITAT, (Barcelona, 2004); V Fórum Social Mundial (Porto Alegre, 2005) y el Fórum Social Mundial Poli céntrico (simultáneamente en Karachi, Bamako y Caracas, 2006) surge el texto actual de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, que manifiesta que “por su origen y significado social [...] es, ante todo, un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas.”

En dicho documento se define que el concepto de ciudad tiene dos acepciones: una física, que entiende como tal toda “toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el

entorno rural o semirural que forma parte de su territorio” y otra acepción política que dice que “la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.”

La principal discusión que suscita la Carta es que esta propone que “las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas, en condiciones de igualdad, equidad y justicia” . Diversos análisis empíricos demuestran ampliamente que tal condición presenta limitaciones de los más diversos órdenes y no es realizada en las ciudades latinoamericanas.

A 50 años de haber sido formulado, el debate teórico y político que Lefebvre inicia es revisado y retomado en el ámbito mundial y particularmente en el contexto latinoamericano, donde los efectos regionales de la globalización neoliberal se tradujeron en un aumento de las urbanizaciones, sobre todo las de carácter periférico, y el avance del capitalismo postindustrial en efectos de la segregación espacial; hechos que hacen que el derecho a la ciudad esté cada vez más lejano y, por lo tanto, y que cada vez sea más necesario considerarlo en las discusiones sobre lo urbano .

En el año 2016 se desarrolla la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, evento organizado por la ONU-Hábitat, y en el marco de este evento se formula la Nueva Agenda Urbana-NAU, cuyo fin es orientar las políticas urbanas mundiales. Este documento incorpora el Derecho a la ciudad.

Partimos de la referencia que representa Henri Lefebvre, por considerarlo un pensador clave que nos ayuda a imaginarnos un futuro posible alternativo al tendencial devenido del contexto actual, marcado por los efectos del modelo económico hegemónico capitalista y neoliberal, un futuro para una sociedad en la que prevalezca la apropiación sobre la alienación y cuya realidad urbana priorice el valor de uso sobre el valor de cambio. Imaginamos cómo podría ser ese futuro ¿utópico? en la ciudad de Córdoba (expresión relevante de la ciudad latinoamericana) que presenta un desarrollo urbano segregador y excluyente.

Estructurado en cuatro secciones, este artículo se propone reflexionar sobre las posibilidades de que el Estado, a través de sus instrumentos de planificación urbana en la escala local, sea agente en la democratización del derecho a la ciudad, tomando como recorte la ciudad de Córdoba (Argentina). En la primera sección, a modo de introducción se discute sobre las diferentes acepciones que ha tomado el Derecho a la Ciudad y se presentan las nociones que guiarán este trabajo; en la segunda se problematiza sobre el papel del Estado en la planificación urbana realizando una reflexión crítica sobre los límites y posibilidades del nivel estatal municipal en la producción y reproducción del espacio urbano; en la tercera sección, tomando como marco el actual instrumento de planificación territorial, el Plan Director conocido como “Córdoba 2020” , se discurre sobre posibles caminos a ser adoptados para que el derecho a la ciudad sea de hecho efectivizado, apuntando los principales dilemas y desafíos que la planificación urbana y las políticas públicas derivadas deben superar para colaborar en la efectiva construcción de una ciudad de Córdoba más justa y democrática; por último, a modo de reflexiones finales, se pondera la validez del método de transducción adoptado.

O sea, no se trata de realizar una crítica minuciosa de la actual forma de gestión de la ciudad ni se tiene la pretensión de traer todas respuestas sobre la problemática de la planificación urbana en esta ciudad sino más bien de promover la reflexión sobre la necesidad de nuevos paradigmas y abrir nuevos debates sobre este tema. Reflexionar sobre las formas de planificación urbana no es, de ninguna manera, un tema actual. Sin embargo, el cercano horizonte del año 2020 nos invita a explorar nuevas y diferentes formas de la praxis urbanística como contribución para comprender e imaginar posibles mundos alternativos.

Esta ponencia se subsidia en una extensa revisión bibliográfica de autores que se valen del derecho a la ciudad y en artículos que tratan sobre la planificación urbana en la ciudad de Córdoba, especialmente en aquellos referidos al documento “Plan Córdoba 2020” que, se admite, ya fue analizado con la profundidad necesaria.

Lopes de Souza afirma que más allá de Lefebvre, se puede observar un creciente debate, e incluso una movilización, en torno al lema "Derecho a la ciudad". Sin duda este concepto, difícil de definir de tan amplio, es un concepto teórico vivo: se transforma según los intereses de quien adhiera. Actualmente ha sido apropiado por discursos sobre las formas de "desarrollar la ciudad" que enmascaran en su nombre otras prácticas que viabilizan la explotación de recursos urbanos por el mercado.

Sobre la incorporación del derecho a la ciudad en la NAU, Rodríguez y Sugranyes advierten sobre la posibilidad de que este vaya vaciándose de contenido y que pierda su dimensión utópica.

Zárate afirma que

el documento de la Nueva Agenda Urbana incluye una referencia general al derecho a la ciudad y muchos de sus elementos esenciales, tales como: una visión integral del territorio; el respeto a los derechos humanos y la igualdad de género; la función social de la tierra y la captura de plusvalías generadas por el desarrollo urbano (aunque sin especificar en qué deberían gastarse); la garantía del compromiso ciudadano y social en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas y presupuestos; la necesidad de una mayor coordinación dentro y entre las diversas esferas del gobierno; reconocimiento de las contribuciones del sector informal a la economía urbana; y el compromiso de una gestión responsable y sostenible de los recursos naturales, energéticos, patrimoniales y culturales.

Son estos los elementos que serán retomados en la tercera sección para territorializarlos en la ciudad de Córdoba, a través de un proceso de transducción, entendido como la capacidad de reflexionar en torno al objeto posible (utópico) y posibles estrategias para alcanzarlo. Se escoge este método a partir del llamado de Harvey a los arquitectos a imaginar futuros urbanos alternativos para nuestras ciudades poniendo el acento en la dimensión concreta de la utopía.

Los proyectos referentes a qué queremos que sean nuestras ciudades son, por lo tanto, proyectos referentes a posibilidades humanas: en quién queremos o, quizás más pertinentemente, en quién no queremos convertirnos. Cada uno de nosotros tiene algo que pensar, decir y hacer al respecto. Cómo funciona nuestra imaginación individual y colectiva es, por lo tanto, crucial para definir el trabajo de urbanización. La reflexión crítica sobre nuestros imaginarios comporta, sin embargo, enfrentarse al utopismo oculto y resucitarlo para actuar como arquitectos conscientes de nuestros destinos en lugar de "marionetas indefensas" de los mundos institucional e imaginativo en los que habitamos. Si, como dice Unger (1987b, p.8), aceptamos que "la sociedad se hace y se imagina", también podemos creer que se puede "rehacer y reimaginar".

EL ROL DEL ESTADO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA EN LA EFECTIVIZACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

Dos narrativas dominantes y aparentemente contradictorias sobre el papel del Estado en la efectivización del derecho a la ciudad surgen. Por un lado, se asume que el Estado actúa de forma aliada a las fuerzas corporativas, adoptando un modelo de planificación urbana neoliberal; por otro, aquella que sostiene que, a nivel urbano, el Estado puede ser agente, utilizando la planificación urbana como mediadora, en la democratización del derecho a la ciudad.

Sin duda hay una divergencia entre la planificación urbana, como práctica institucional responsable del Estado, y los reales procesos de producción del espacio, generalmente llevada a cabo por actores hegemónicos. Resultado de esos procesos tenemos ciudades cada vez más excluyentes y segregadoras.

Para orientar el desarrollo de esta sección nos preguntamos: ¿Cuáles son las capacidades del Estado de modificar ese espacio? ¿Puede constituirse éste como un agente para la construcción de un modelo de ciudad más justa e inclusiva?

Entender qué es y cómo funciona el Estado no es un cuestionamiento que se desarrollará en esta ponencia, la pregunta es más bien, ¿hasta qué punto un Plan de Desarrollo Urbano, como instrumento del poder estatal (local en este caso) puede viabilizar resultados consistentes para la efectivización del derecho a la ciudad?

Lefebvre critica al urbanismo por representar al espacio como si fuese represivo, representado como “objetivo, científico, neutro” y observa, además, la resistencia por parte de los planificadores a la politización de los problemas urbanos.

El arquitecto que dibuja, el urbanista que compone el plano-masa ven desde arriba y desde lejos sus “objetos”, edificios y vecindad. En tanto que creadores y proyectistas se mueven en un espacio de papel, de escrituras. Después de esta reducción casi total de lo cotidiano vuelven a la escala de lo “vivido”. Crean re-encontrarlo, cuando por el contrario ejecutan sus planes y proyectos en una abstracción al segundo grado. Pasaron de lo “vivido” a lo abstracto para proyectar esta abstracción a nivel de lo “vivido”. He aquí una doble sustitución, una doble negación que establece una afirmación ilusoria: la vuelta a la vida “real”. De esta manera funciona lo cegador-cegado en el campo que parece iluminado y es solamente un campo ciego.

Idealizar un diseño de las ciudades donde las prácticas de los habitantes pueden llegar a ser previsibles y económicamente estables, bajo un concepto de espacialidad más cercano a la imaginación modernista, no permite entender que el territorio está siempre en construcción donde conviven, aunque muchas veces forzadamente, las diferentes clases sociales (y sus demandas), los inúmeros aspectos ambientales (y sus problemas), los poderes económicos y el sector privado (y sus intereses), las instituciones (y sus mecanismos) y el Estado (y su operacionalidad). Es la paradoja de la ciudad: un fenómeno en constante transformación pero al mismo tiempo efectivamente constituido.

Gottsbacher y Erazo entienden que el hecho de que lo urbano sea entendido meramente como un soporte físico, o como marco de procesos técnicos específicos, sin incorporar todas las dimensiones de las prácticas sociales, productivas y económicas que este abarca, provoca que las políticas urbanas sean entendidas apenas con tres referencias, la técnica-urbanística, la local y la institucional, sin dar espacio a “las miradas alternativas que han dado respuestas a las crisis de nuestras urbes sino generando una mala suerte de confusión entre las complejidades de lo urbano y lo urbanístico, y sin trascender lo institucional”.

Se ha intentado explicar la crisis de la planificación urbana, donde ya no es posible para los Estados establecer “sistemas totalizadores de ingeniería socioeconómica y cultural [que están] entrando en un callejón sin salida”. Varios autores llaman a crear nuevos espacios para pensar y actuar, donde las prácticas urbanísticas puedan ser recreadas o reconstituidas. Es necesario una retomada de posición central de los urbanistas, recordando que el urbanismo no puede ser neutral, sino político y que debe atender a las necesidades reales de la población, pues “el curso correcto de las acciones es siempre una cuestión de elecciones, no de hechos”. Según Lefebvre “las cuestiones relativas a la ciudad y a la realidad urbana no son plenamente conocidas y reconocidas; todavía no asumieron políticamente la importancia y el significado que tiene en el pensamiento (en la ideología) y en la práctica”.

Fenómenos como la insuficiencia en la infraestructura urbana, precariedad de los servicios urbanos, la inhibición del espacio público, etc., son reflejo de la debilidad política de las administraciones así como de la baja capacidad de acción por parte del Estado.

En el caso de Córdoba, parecería que los organismos encargados de la planificación responden reactivamente, como Marengo y Monayar describen en referencia a la ineficiencia de estos entes para resolver algunos conflictos:

En general [...] la respuesta del Estado atiende las presiones sociales de la población habitante, a través de acciones que buscan solucionar una situación de hecho. Una vez producida la irregularidad en la producción y ocupación del espacio, se aplican medidas tendientes a sanear esta situación, pero no son efectivas para cortar el círculo vicioso de reproducción de la pobreza urbana, ya que se registran nuevas extensiones en la periferia.

EL ESCENARIO EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA

En Córdoba primó un modelo de planificación modernista-funcionalista, preocupado con la forma de ordenamiento funcional que priorizaba el desarrollo económico, sin dar mayor relevancia a las cuestiones de cuño social. Las profundas desigualdades en el espacio recién adquirieron las dimensiones actuales a inicios de la década del 90.

A partir de entonces, varios procesos (re) productores de las desigualdades socio-espaciales, mayoritariamente derivadas del proceso de expansión urbana de corte neoliberal, comenzaron a evidenciarse en el ámbito cordobés y serán brevemente aquí expuestos:

*Segregación

Marengo constata que el proceso de crecimiento urbano de la ciudad de Córdoba en el período 1991- 2001, a pesar de atenerse a las regulaciones y normas vigentes, intensifica la segregación residencial, caracterizada por la proximidad entre enclaves residenciales para las clases altas y medias altas y barrios y asentamientos precarios para las clases más bajas y socialmente vulnerables .

*Exclusión

Las propias normas municipales de fraccionamiento, uso y ocupación del suelo favorecen la consolidación de áreas de pobreza y la separación social en el espacio urbano. Marengo y Monayar advierten que el acceso desigual al suelo y a infraestructura y la carencia de servicios urbanos aumenta el proceso de exclusión de la población pobre, al imposibilitar un acceso igualitario al mercado de trabajo o a las oportunidades de mejoras de sus condiciones de vida.

*Estigmatización

La estigmatización es en cierta forma, un hecho subjetivo que se acentúa con la segregación. Tecco y Fernández apuntan que políticos y administradores públicos reproducen un discurso de estigmatización de estas zonas urbanas segregadas, pero no proponen estrategias para superarla . Los pobres urbanos no son apenas estigmatizados sino que también invisibilizados.

En un breve recorrido histórico por el tipo de planificación y los documentos resultantes (planes y proyectos) desde los últimos 35 años (desde el restablecimiento de la democracia) podemos sintetizar:

- Plan de Desarrollo Urbano de 1993 propone estrategias de intervención para cada una de las áreas definidas “orientadas a corregir los problemas derivados del crecimiento histórico descontrolado y a potenciar las cualidades urbano-ambientales de cada sector” .

- En 1991, y coincidentemente con el período neoliberal en la Argentina, se introduce en la regulación urbana la figura de Urbanizaciones Residenciales Especiales, que transformó el modelo de ciudad compacto hacia un patrón de asentamiento diferente: urbanizaciones cerradas de baja densidad, y la subutilización de suelo urbano que esto significa, como enclaves urbanos.

- Plan Estratégico para la Ciudad (PEC) en 1996.

- Plan Urbano Ambiental en 2001.

- Formulación de lineamientos alternativos para el plan urbano ambiental en 2003.

- Plan Estratégico para la ciudad de Córdoba. Una ciudad como su gente (PECba) en 2005, donde se diagnostican problemáticas relacionadas con el crecimiento excesivo y descontrolado de la ciudad y se proponen proyectos complementarios

- Córdoba 2020 Se propone desde la estrategia general que el Estado Municipal asuma un rol diferente, pasando de ser un ente regulador y controlador a uno que promueva y genere propuestas de desarrollo urbano, y no simplemente regule y controle .

- Programa de densificación urbana en 2010). De carácter preliminar es un documento que expresa la necesidad de incrementar la densidad habitacional de la ciudad. Según Lemma “el programa no plantea modificaciones estructurales al esquema de ordenamiento ni a la manera de entender la ciudad, sino que propicia un uso más eficiente del suelo – en términos cuantitativos – mediante pequeños cambios normativos”.

A partir del análisis estos planes, Lemma detecta que cada gobierno ha definido, ya sea por continuidad, transformación o cambio respecto a gestiones anteriores, su propia manera de planificar la

ciudad, pero siempre resultando en nociones del espacio en forma físico-funcional sobre el desarrollo urbano. Se definen las formas de crecimiento (en ejes o áreas) y se definen marcos regulatorios (normativas edificatorias) para ellas, es decir que “parten de la búsqueda de un modelo físico-espacial cerrado y utilizan la zonificación como herramienta de organización de formas y funciones”.

Para el mismo autor el PECBa y el PDU coinciden en su interés explícito de ambos planes por el pragmatismo, reconociendo “el rechazo hacia una actitud [...] que dedica mucho tiempo y energía a la elaboración de un completo y preciso diagnóstico, pero en desmedro de la acción directa sobre los problemas de la ciudad [...]”. Por otro lado, Díaz Terreno asume que “la ansiedad por encontrar un modelo actual y la dificultad, ya mencionada, de lecturas más ajustadas de los fenómenos locales, explica en buena parte ciertos reduccionismos en la comprensión de la ciudad.”

Según Fernández el concepto del derecho a la ciudad permite al mismo tiempo, formular un discurso general sobre los derechos y la justicia social como para un enfoque más específico del desarrollo urbano, basado en los derechos. En el caso cordobés, es dar el paso desde la primera perspectiva, casi asociada a una enunciación, hacia la segunda, que tiene que ver con una praxis que refleje toda pretensión urbanística de la realización de “el derecho a la ciudad”.

Por otra parte, el hecho de incorporar el Derecho a la Ciudad a la planificación urbana (entendida como acción de política pública) permite a la población reclamar al Estado en defensa del territorio urbano cuando acciones a favor del despojo de recursos urbanos acontecen.

Aunque la Agenda Urbana es un documento no vinculante, el actual intendente de la ciudad de Córdoba, Ramón Mestre, reconoce: “La agenda urbana y los objetivos de desarrollo sostenible no pueden alcanzarse sin nosotros. Y cuando hablo de nosotros me refiero a los gobiernos locales [...]”, o sea, presenta una intención de incorporar los objetivos de la NAU como camino al desarrollo sostenible.

En la formulación del mencionado Plan Director Córdoba 2020 que establece lineamientos generales para ordenar el crecimiento de la ciudad de Córdoba, se reconoce la falta de dar tratamiento integral a temáticas postergadas en el ámbito de la gestión estatal y las asume como su deuda histórica, incorporándolo entonces “en una visión integradora que considere la inclusión, la sustentabilidad y la institucionalidad como un imperativo ético y político insoslayable en la gestión urbana local”. Es justamente en la ampliación del ítem referente a la inclusión que menciona el derecho a la ciudad, como si esta fuese su única prerrogativa.

* Inclusión. Como respuesta a la diversidad social, implica concebir al Plan Director desde la perspectiva del derecho a la ciudad de todos y cada uno de sus habitantes, entendiendo a aquél como el usufructo equitativo del hábitat urbano en el marco de principios de sustentabilidad, igualdad de oportunidades y equidad social, debiendo ser un compromiso para su garantía la definición y puesta en funcionamiento de políticas, programas y proyectos urbanos de inclusión.

El Plan Córdoba 2020 utiliza el derecho a la ciudad como una especie de “frase paraguas”. Según Souza hay una vulgarización y domesticación de esta frase, como si todos tuvieran que entender lo que significa, principalmente por parte de las instituciones que dan forma (y mantienen) al status quo. Asumimos que no son estas las intenciones de los formuladores del Plan Córdoba 2020 y que hay una real intención de adherir a los principios de la NAU.

Ferrero y Gallego, en su análisis del Plan, en un abordaje más próximo a la hermenéutica, entienden que el Estado y su praxis (teniendo a la planificación como instrumento político) en el contexto neoliberal legitiman el accionar de los intereses económicos. Amaral coincide en que un análisis ingenuo de las políticas urbanas capitalistas puede camuflar y reducir la intervención del Estado apenas a una tentativa de corregir o minimizar las contradicciones funcionales e inherentes a la estructura capitalista.

Entre las Directrices del Plan Córdoba 2020 se propone

[...] alcanzar los objetivos de una ciudad diversa en el sentido de variedad espacial, tipológica, funcional, ambiental, integradora de la diversidad social de la población; una ciudad articulada y a la vez cohesionada, con énfasis en el desarrollo de lugares y medios de

inclusión social, en los espacios públicos, el transporte, la distribución y gestión del equipamiento comunitario.

A su vez reconoce críticamente la necesidad de cambiar los contenidos tecnocráticos con los que históricamente se constituyeron los Planes Urbanos por otros más adecuados a la coyuntura contemporánea:

El conjunto de regulaciones respecto del fraccionamiento, uso y ocupación del suelo, y la edificación de la ciudad de Córdoba, constituye un “sistema normativo” que no ha sido revisado (salvo modificatorias parciales) desde su elaboración a mediados de los años 80. Ante los desafíos planteados por el crecimiento de la ciudad y las nuevas maneras y formas de su construcción, presenta limitaciones para responder a requerimientos funcionales, ambientales, de manejo del suelo e inserción territorial de la ciudad, pero también a aquellos vinculados a su economía, por lo que es necesaria su revisión y adecuación a los nuevos requerimientos socio económicos y ambientales que enfrenta la ciudad.

De todas formas, y a pesar de estos esfuerzos, a dos años del horizonte propuesto en este documento (el año 2020) vemos que gran porcentaje de la población de la ciudad de Córdoba no tiene acceso siquiera a diferentes derechos que son englobados por el derecho a la ciudad.

CÓRDOBA, ENTRE LA ESPERANZA DE UNA ALTERNATIVA REAL Y LA UTOPIA

La idea de esta sección es contestar el contenido del Plan Director valiéndonos de los principios interrelacionados que Lorena Zárate menciona como esenciales del derecho a la ciudad y que colaborarán en la consecución de ciudad imaginada que la Agenda propone. Serán presentados los avances, así como los dilemas y desafíos que deben ser superados en la planificación urbana a través de formulaciones de un futuro posible-imposible, o dicho de otro modo, alternativa real-utopía.

*visión integral del territorio

Desde el PEC de 1996, se muestra cierta flexibilidad para la incorporación de nuevos proyectos integrales, pero la visión integral del territorio va más allá de incorporar en los proyectos las diferentes dimensiones clásicas del territorio. Bajo una mirada lefebvriana, podríamos pensar que consiste en ir del espacio abstracto, concebido como espacio homogéneo y vacío que produce una indiferencia a las diferencias, al espacio diferencial, entendido como aquel producido por las diferencias entre los grupos sociales, y que el Estado parece ignorar, reducir o excluir. Muchas veces esta visión de los espacios, en apariencia desprovistos de concepciones integradoras, son definidos como espacios “abordados espontáneamente por los ciudadanos en una concepción pragmática de apropiación, cuyos modos operativos no responden a ningún lineamiento de organización territorial ni a estrategias urbanas de posibles impactos futuros, respecto al ordenamiento urbano [...]”, lo que amerita un análisis que incorpore otra lógicas, alejadas del espacio abstracto, sobre lo que pasa en estos espacios.

*respeto a los derechos humanos y la igualdad de género

La lucha por la vida urbana es una disputa desigual, y es deber del estado considerar la multiplicidad de demandas que existen en la ciudad, no apenas aquellas requeridas por el sector privado. Los grupos minoritarios parecen ser solo escuchados por la academia y por los activismos sociales urbanos.

El respeto por los derechos humanos como el de la dignidad implica evitar los desalojos forzados y respetar las garantías de seguridad de pose, evitar conductas policiales coercitivas que profundicen la discriminación y estigmatización ya señaladas. Es imperante cuidar la localización de la vivienda social en la trama urbana, que en muchos casos han generado exclusión. Deben ser incorporadas con cualidades urbanas tales que puedan constituirse como estructuras promotoras de ciudadanía, sobre todo si se acepta que el habitante de las periferias no sea percibido (ni auto-percibido) como excluido.

Respecto a la igualdad de género, actualmente en la Argentina, las mujeres representan a la mayoría entre las personas más pobres y tienen los niveles de desempleo y precarización laboral más altos que los varones, mujeres que:

enfrentan por lo tanto no sólo pobreza económica, sino pobreza de derechos. Como manifiesta Jane Jacobs, es necesario contar con servicios de proximidad para poder ejercer el derecho a la movilidad y el transporte seguros; el derecho a una vida sin violencias; el derecho a servicios, luz, agua, gas, saneamiento, educación, salud, abastecimiento, y la proximidad a ellos como condición para la calidad de vida.

Por otra parte, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad considera como ciudadanos “a todas las personas que habitan de forma permanente o transitoria en las ciudades”, por lo tanto, los inmigrantes deben ser tenidos en cuenta al momento de pensar en políticas urbanas. Por ejemplo, en la ciudad de Córdoba los inmigrantes actualmente enfrentan una dificultad en el acceso a la vivienda, ya sea propia o de alquiler.

*la función social de la tierra y la captura de plusvalías generadas por el desarrollo urbano

En Argentina la función social de la propiedad no está contemplada por el Código Civil, lo que dificulta creer que habrá una adhesión facultativa a este concepto, que es visto como una amenaza a la propiedad privada. Sin embargo, resulta importante resaltar su valor como herramienta para promover instrumentos de gestión viable, pues es un instrumento “[...] en el cual se definen obligaciones claras y exigibles a los propietarios que tiendan a materializar lo que [la norma urbana] persigue [...] y las posibilidades de acceso al suelo en condiciones un poco más democráticas para todas y todos”, además posibilitaría “la regulación y protección frente a la acción de actores no estatales que por su posición de poder tienen la capacidad de afectar el ejercicio de los derechos humanos consagrados en la Convención”.

El caso de Córdoba pone en evidencia que los mecanismos de intervención son escasos y las políticas habitacionales no dan respuesta a las situaciones de informalidad, realidad que se vuelve crítica, tanto por lo que implica en las condiciones de vida para los residentes como por los problemas urbanos derivados de su propia lógica de desarrollo. Es necesario implementar medidas tendientes a la promoción de acceso al suelo urbano por parte de los sectores de bajos ingresos, que no pueden hacerlo formalmente a través del mercado.

Para el análisis correspondiente a la captura de plusvalías generadas por el desarrollo urbano, nos referiremos a dos cuestiones claves: la normativa (que define patrones urbanos y edificios) y las áreas especiales.

Entender a la normativa no solamente como la que define la forma urbana a través de patrones urbanos y edificios, sino como un instrumento complejo que puede llegar a valorizar ciertas áreas, y que tal valor agregado deberá constatarse como una ganancia colectiva y, por lo tanto, es necesario que se complemente la normativa con políticas públicas retributivas que garanticen el acceso equitativo a oportunidades.

Las determinación de los proyectos para las Áreas Especiales implicarían dar especial atención a los intereses en juego que hay en las propuestas y pensar alternativas para hacer frente a los mecanismos de producción de las desigualdades, debiendo involucrarse los aspectos económicos-financieros sobre aquello que se quiere ver materializado.

Bastan dos ejemplos para demostrar que externalidades positivas generadas por la ciudad (y financiadas por todos los tributantes) benefician a un grupo reducido de la población (el capital privado) que no retribuye al conjunto de la sociedad y que captan las plusvalías generadas: (1) la creación de espacios públicos, como ha sido en su momento el Buen Pastor o el Parque de las Tejas, ocasionó una sobrevalorización de las propiedades privadas de sus inmediaciones; (2) el cambio de uso del suelo de rural a urbano: diversos autores encuentran que los barrios cerrados que se asentaron en los bordes de la ciudad produjeron un costo a la ciudad al no aportar al municipio ningún tipo de retribución en lo que se refiere a materia de infraestructuras ni incorporaron los equipamientos urbanos que estos barrios demandaban, además de que esta extensión urbana haya sobrecargado la oferta vial existente, generando caos y desorden y contribuido en el deterioro de la capacidad de soporte del territorio.

Marengo y Monayar explican:

Las plusvalías derivadas del desarrollo urbano, por ejemplo, en el cambio de uso rural a urbano o de inversiones públicas benefician casi exclusivamente a los propietarios de la tierra. [...]

La inexistencia de mecanismos que posibiliten la captura de parte de estas plusvalías y su afectación a programas de vivienda social, o inversiones de utilidad para el conjunto de la sociedad, señalan no solo la falta de instrumentos para disminuir los procesos de especulación sobre el suelo urbano, sino además la necesidad de revisar los marcos regulatorios hoy vigentes en el desarrollo urbano. La dinámica del mercado de suelo urbano -caracterizado por altos niveles de especulación- es uno de los principales procesos que impulsan la expansión urbana.

*la garantía del compromiso ciudadano y social en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas y presupuestos

Desde la instancia del PEC, la sociedad civil participa en alguna instancia del proceso de planificación y se incorpora un sistema de monitoreo y rendición de cuentas para los proyectos implementados. También existen las Juntas de Participación Vecinal que se desarrollan en los centros vecinales reconocidos por la Carta Orgánica Municipal, y que funcionan como un espacio de participación en la instancia municipal.

Vanella periodiza, hasta el momento de la presentación del PEC, la relación entre la Municipalidad de Córdoba, las instituciones y la ciudadanía: “[un período] primero y pre-existente, cuando el ciudadano fue principalmente visto como contribuyente; un segundo momento, cuando el vecino y su conformidad con las acciones públicas lo hicieron cliente; finalmente, la nueva perspectiva de ciudadano-socio” . Actualmente se ha trascendido la visión del “ciudadano-socio”, pero todavía falta camino por andar.

Sin duda está habiendo un cambio en las ciudades latinoamericanas donde las formas tecnocráticas de la planificación son menos impuestas (incluso los propios especialistas comienzan a implementar estrategias bottom up - de abajo para arriba-), los actores son más diversos y exigen más participación y mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones sobre los proyectos y programas urbanos. La sociedad, más interesada en participar en discusiones democráticas y más informada sobre el alcance de sus derechos exige participar activamente en la gestión de las ciudades y demanda espacios de participación.

El desafío radica en permitir a la sociedad civil participar de los procesos desde la formulación del problema, y no simplemente que sea la legitimadora de la propuesta, así las responsabilidades sobre los resultados serán compartidos.

Una deuda pendiente refiere al hecho de transparentar las informaciones, dar acceso información pública como documentos e informes, que muchas veces no están actualizados .

*la necesidad de una mayor coordinación dentro y entre las diversas esferas del gobierno

Sobre lo institucional, se refuerza la necesidad de proponer políticas públicas urbanas integradas, desarrollando acciones pactadas y consensuadas entre las distintas secretarías que tienen interferencia en la producción del espacio dentro de la esfera de la Municipalidad, para evitar acciones dispersas y muchas veces solapadas es una dimensión esencial para el desarrollo urbano.

Sin embargo, en diferentes momentos de los procesos de planificación esto se vio dificultado. Por ejemplo, durante la elaboración del PEC, como relata Vanella ha sido difícil “construir compromisos y voluntad entre sociedad civil y el interior del gobierno municipal. Por ejemplo, el Equipo Técnico Municipal fue visto como un “equipo elite” por algunas otras oficinas y secretarías municipales.”

Se advierte que hay una fragilidad institucional , una falta de acuerdo entre los diferentes niveles administrativos o de articulación de los organismos gubernamentales que resultan en una disociación entre políticas.

*reconocimiento de las contribuciones del sector informal a la economía urbana

Sánchez Cuenca (2017) observa que hay dos fenómenos que se producen como dos caras de una misma moneda: por una lado, hay urbanistas que trabajan con colectivos que participan de la

producción informal de la ciudad, se promueve su emancipación y creatividad que la propia informalidad permite iniciada gracias a la ausencia del Estado y se les está dando más legitimidad a sus prácticas, pero a su vez esta misma desprotección de habitantes y trabajadores informales los invisibiliza y los expone a la exclusión y la explotación.

Se propone fortalecer las redes de resistencia a las lógicas de mercantilización del espacio urbano e incorporar ideas que tienen que ver con el acceso a oportunidades, por ejemplo, dando lugar a los espacios autogestionados, como el polo de venta ambulante que congrega en el Parque Las Heras a 1500 puesteros, espacio que está contemplado en el proyecto de ordenanza que propone cerrar las plazas con rejas. En el actual contexto de crisis económica, dar espacio para que la capacidad emprendedora de los ciudadanos de los estratos más pobres es abrir, en el circuito de la economía, un espacio diferencial.

A modo de resumen, podemos afirmar que, en la formulación de políticas públicas, se debe entender que el derecho a la ciudad propugna la supremacía del interés común (el de la gente) sobre el individual o privado (el del mercado). Si la planificación es inductora del desarrollo de la ciudad, hay que entender que esa ciudad es más que un espacio para la competitividad y los negocios, sino que es un espacio para las personas. A nivel global está habiendo una reivindicación popular sobre los derechos de la ciudadanía y una superación de la visión mercantilista de la ciudad.

Por otro lado, es menester entender que la planificación tiene un horizonte a mediano o largo plazo, por lo tanto debería instrumentarse también un marco legal que permita que estos documentos queden exentos de las reviradas políticas, que los exponen a un proceso influenciado por los políticos de turno. Se destaca la importancia de incorporar los componentes políticos, sociales e identitarios, además del económico, en cualquier programa de política pública que se objetive a reducir las condiciones de exclusión y desigualdad en la ciudad.

En particular se observa la atención que los sectores de intervención estratégica, plausibles de ser intervenidos bajo la figura de Áreas Especiales, merecen. Estos mecanismos de concertación público-privado, de figura controversial, no deben ser objeto de lucro exclusivo de los desarrollistas de los grandes emprendimientos inmobiliarios, sino ser un instrumento de desarrollo urbano que oportunice un beneficio para toda la sociedad.

REFLEXIONES FINALES

Aunque la falta de perspectiva histórica dificulta observar con claridad las tendencias actuales en la planificación urbana, se observan rápidas y profundas transformaciones territoriales (y también socio-políticas) en los espacios urbanos. Se arriesga la hipótesis de que los paradigmas de la planificación están cambiando, emergen nuevas formas de operar sobre la ciudad, hay una complejización de los instrumentos disponibles para gestionarla, nuevos actores aparecen en la arena del juego de la gobernanza.

El principal objeto del presente trabajo ha sido el de ayudar a comprender la importante contribución que los instrumentos de planificación urbana pueden ofrecer en la consecución del derecho a la ciudad. Se destaca el papel que los arquitectos, como partícipes en la planificación urbana, asumen en esta transformación deseada. Como Harvey interpela:

El derecho a la ciudad no es simplemente el derecho de acceso a lo que ya existe, sino el derecho a cambiarlo a partir de nuestros anhelos más profundos. Necesitamos estar seguros de que podremos vivir con nuestras creaciones (un problema para cualquier planificador, arquitecto o pensador utópico). Pero el derecho a rehacernos a nosotros mismos creando un entorno urbano cualitativamente diferente es el máspreciado de todos los derechos humanos. El enloquecido ritmo y las caóticas formas de la urbanización a lo largo y ancho del mundo han hecho difícil poder reflexionar sobre la naturaleza de esta tarea. Hemos sido hechos y rehechos sin saber exactamente por qué, cómo, hacia dónde y con qué finalidad ¿Cómo podemos, pues, ejercer mejor el derecho a la ciudad?

La transducción como proceso metodológico se pondera como válido, pues permite discutir cuales son las potencialidades que actualmente no son aprovechadas. Esta ponencia expresa con

optimismo, pero sin ingenuidad, de qué manera se puede alcanzar un modelo de ciudad con justicia social. En un esfuerzo imaginativo de pensar la posibilidad de alternativas reales, se sostiene que no se trata de una utopía que “no tiene nada en común con lo imaginario abstracto. Se trata de algo real y se halla en el seno de una realidad como es la urbana” sino una opción a la mano de los burócratas de la planificación urbana, siempre y cuando prevalezcan los intereses comunes sobre los individuales.

Este trabajo se desarrolló siguiendo la presunción de que los planificadores urbanos tienen en sus manos, a través del poder institucional que brinda un Plan Urbano, herramientas que conduzcan a ciudades más justas e inclusivas. Como discutido, en la ciudad de Córdoba hay un distanciamiento entre discurso y práctica, entre lo planificado y lo ejecutado, o entre lo proyectado y lo finalmente gestionado. La acción planificadora no consigue controlar el actual escenario de la ciudad dominado por la segregación, la exclusión, los estigmas y la discriminación (sea de género o clase).

La (re) producción de la ciudad fue siguiendo una lógica que los planificadores no pudieron comprender ni contener a tiempo. La realidad de la ciudad no es resultado de una falta de planificación urbana, sino de un desinterés del Estado en orientar políticas urbanas que procuren la real efectivación del derecho a la ciudad y de una pasividad ante las fuerzas del mercado, quienes parecen estar comandando las formas de desarrollo la ciudad, medidas que llevarían a un modelo más justo y democrático de organización del territorio de la ciudad de Córdoba.

Este tipo de ejercicios como reflexión política son necesarios. El proponer pensar viabilidades y posibilidades, tal vez todavía enmarcadas en una perspectiva reformista, nos permite aportar desde el urbanismo, disciplina en crisis, nuevos caminos posibles de ser andados a partir del escenario actual. Después de todo, el concepto de derecho a la ciudad en cierta manera es vacío, y depende de quien lo llene de significado para que el concepto cobre su importancia .

BIBLIOGRAFÍA

- CABRERA, J. E. (2008) El derecho de propiedad, la función social del suelo y la normativa urbana. En Dimensiones, 1(winter), 120-134
- CHILLIER, G. y FAIRSTEIN, C. (2013). Desigualdades en el acceso al suelo. Página 12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-235264-2013-12-09.html>
- BELLOTI, M. L. (2006) Urbanizaciones cerradas residenciales: perspectivas de derecho urbanístico y de derecho civil - 1ª ed. Córdoba: Advocatus.
- BORJA J.; CASTELLS, M. (1998) Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus.
- CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD (2012). Revista Paz y Conflictos. N. 5 año 2012.
- COLAUTTI, V. (2013) Procesos de transformación urbana en la ciudad de Córdoba. En: Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. "V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Buenos Aires, junio 2013". Barcelona: DUOT, 2013, p. 480-495.
- DAVIDOFF, P. (1965) Advocacy and Pluralism in Planning. Journal of the American Institute of Planners Disponible en: http://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Davidoff_1965_Advocacy-and-pluralism-in-planning.pdf
- DIA A DIA. La Municipalidad quiere liberar el Parque Las Heras. Disponible en: <http://diaadia.viapais.com.ar/cordoba/la-municipalidad-quiere-liberar-el-parque-las-heras>. Acceso en 09/05/2018
- DIAZ TERRENO, F. (2006) Viejas y nuevas imágenes de la periferia de Córdoba. En: La Periferia de Córdoba: cuestiones sobre el hábitat urbano. Marengo, C (ed). 1ª ed. – Córdoba: 2006
- ECONOMÍA FEMINI(S)TA (2018). 1 de mayo – Día de lxs Trabajadorxs. Disponible en: <http://economiafeminista.com/1-de-mayo-dia-de-lxs-trabajadorxs/>. Acceso: 21/05/2018
- ELORZA, A.L (2018). Territorios segregados: representaciones y prácticas en barrios de vivienda social. El caso del barrio “Ciudad de los Cuartetos - 29 de mayo” (Córdoba, Argentina). Revista Cultura y Representaciones Sociales. Año 12, n. 24, marzo 2018
- ESCOBAR, A. (1996) Planning. En: SACHS, Wolfgang (Ed.) Diccionario del desarrollo: Una guía del conocimiento como poder, PRATEC, Perú. 1ed. Inglés en 1992.
- FALÚ, A. (2016). Una ciudad pensada en clave de mujeres, es una ciudad para todos sus habitantes. Interqporum - Nueva Generación. Hacia Habitat III. Num. 20. pp. 53-55. Lima.
- FERRERO, M.F; GALLEGU, A. (2012) (In)versiones de ciudad. Primer Seminario Internacional “Territorio, desarrollo sostenible, luchas sociales y ciudadanía”. Universidad Nacional de Villa María, Córdoba.

- GARGANTINI, D. M. Tierra de conflictos: conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital. Córdoba: EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2016. 1a ed.
- GOTTSBACHER, M; ERAZO J. (2016). Introducción. En: El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política. Fernando Carrión y Jaime Erazo (coordinadores). México. 1ª. Ed.
- HARVEY, D. (2016) Entrevista a David Harvey sobre Gentrificación: Habitat III tiene una posición neoliberal. Resistencia Comité Popular por Nuestros Territorios – FRENTE A HABITAT III. Quito, Ecuador. Disponible en: <http://cdes.org.ec/web/entrevista-a-david-harvey-sobre-gentrificacion-habitat-iii-tiene-una-posicion-neoliberal/>. Acceso en 25/04/18
- _____ Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal, 2010.
- _____ Espacios de Esperanza. Madariaga, Juanmari. Madrid: Akal, 2000
- LA VOZ DEL INTERIOR (2016). Proponen enrejar las plazas de la ciudad. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/proponen-enrejar-las-plazas-de-la-ciudad>
- LEFEBVRE, H. (1968) El derecho a la ciudad. Frontis, Barcelona.
- _____ (1983) La revolución urbana. Alianza Editorial, Madrid. 4. ed.
- _____ (1991), The Production of Space. Oxford: Blackwell. Ed. Original 1974
- LEMMA, M. (2017) Gestión municipal y planificación urbana en Córdoba, Argentina (1983-2011). urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2017 set./dez., 9(3), 474-486
- LIBANIO, C. (2017). Reinventando o urbano. Práticas culturais nas periferias e direito à cidade. Tesis de doctorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.
- LOPES DE SOUZA, M. Which right to which city? In defence of political-strategic clarity. Response to Harvey. Interface: a journal for and about social movements, Volume 2 (1): 315 – 333 Mayo 2010. Disponible en: <http://rrojasdatabank.info/desouza2010.pdf> Acceso en 03/05/2018
- MARENGO, C; MONAYAR, V. (2012) Crecimiento urbano e informalidad residencial. El caso Nuestro Hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 13 - N° 13 (Octubre 2012)- Pp. 007-025
- MARENGO, C. (2010) La planificación del crecimiento urbano: entre la regulación, la flexibilización normativa y las desigualdades socio-espaciales. Revista Científica Guillermo de Ockham, vol. 8, núm. 2, julio-diciembre, pp. 69-83 Universidad de San Buenaventura Cali, Colombia
- MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (2008). Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba Lineamientos y Estrategia general para el reordenamiento del territorio.
- _____ (2017). Mestre: “La agenda urbana y los objetivos de desarrollo sostenible no pueden alcanzarse sin nosotros”. Disponible en: <https://www.cordoba.gob.ar/2017/11/30/mestre-la-agenda-urbana-los-objetivos-desarrollo-sostenible-no-pueden-alcanzarse-sin/> . Acceso en 05/05/2018
- PAGINA 12, 2013. La función social de la propiedad. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-234525-2013-11-28.html> Acceso en: 15/05/2018
- RODRÍGUEZ A; SUGRANYES, A. (2017) La Nueva Agenda Urbana: pensamiento mágico. Hábitat y Sociedad (issn 2173-125X), n.º 10, noviembre de 2017, pp. 165-180.
- ROMO, C. (2015) Las urbanizaciones residenciales cerradas en la periferia de Córdoba Nuevas modalidades en la expansión suburbana del siglo XXI. REVISTA PENSUM. V.1, noviembre 2015. pp. 83 – 97.
- TECCO, C; FERNÁNDEZ, S. (2008) Espacios urbanos estigmatizados, segregación residencial y agenda pública local. Revista Administración Pública y Sociedad Nr. 16, IIFAP, UNC.
- VANELLA, R. et al. (2001) El Plan Estratégico y el Desarrollo Económico Local de la Ciudad de Córdoba, Argentina. Programa de Apoyo para la Implementación de Planes de Acción – Hábitat II (SINPA) Bolivia.
- ZARATE, L. (2016) Will There be Room for the Right to the City in the New Urban Agenda? En: Unveiling the Right to the City: Representations, Uses and Instrumentalization of the Right to the City. Ritimo, Paris.

ISBN 978-987-4415-46-2

