

**Derecho a la ciudad:
una evocación de las transformaciones
urbanas en América Latina**

Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina / Fernando Carrión - Manuel Dammert-Guardia [*et al.*];

1a ed. - Lima: CLACSO, Flacso - Ecuador, IFEA 2019.

ISBN: 978-612-4358-05-0

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

Colección Grupos de Trabajo

**Derecho a la ciudad:
una evocación de las transformaciones
urbanas en América Latina**

Fernando Carrión Mena
Manuel Dammert-Guardia
(Editores)

Jordi Borja
Alicia Ziccardi
Julio Calderón Cockburn
René Coulomb
Thierry Lulle
Magela Cabrera Arias
Fernando Carrión
Joan Subirats
Lucía Álvarez Enríquez
Clarice de Assis Libânio
Jérémy Robert
Carlos de Mattos
Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez
Ximena Salas
Viktor Bensús
Marta Vilela



IFEA

INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS

UMFRE 17 MEAE/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA



CLACSO



FLACSO
ECUADOR

Primera edición

Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina

(Lima: IFEA, Clacso, Flacso - Ecuador noviembre de 2019)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-14558

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

ISBN 978-612-4358-05-0

Autores (compiladores)

© Fernando Carrión Mena

© Manuel Dammert-Guardia

Editado por

© IFEA

Instituto Francés de Estudios Andinos

UMIFRE 17 MEAE/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA

Jirón Batalla de Junín 314, Lima 4 - Perú

Teléf.: (51 1) 447 60 70

E-mail: IFEA.direction@cnrs.fr

Pág. web: <http://www.ifea.org.pe>

Este volumen corresponde al tomo 47 de la colección «Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines» (ISSN 1816-1278)

© CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

© FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro | Quito | Ecuador

Tel.: [593-2] 294 6800 | Fax: [593-2] 294 6803 | www.flacso.edu.ec

Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en noviembre de 2019 en:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5 - Perú

Diagramación y carátula: Antonio Mena (FLACSO Ecuador)

Edición: CLACSO

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Índice

Introducción	
El Derecho a la Ciudad: una aproximación	9
<i>Fernando Carrión M. y Manuel Dammert-Guardia</i>	
I. DERECHO A LA CIUDAD	
Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales.	
O la Democracia versus el Derecho	25
<i>Jordi Borja</i>	
Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad.	61
<i>Alicia Ziccardi</i>	
El derecho a la ciudad en América Latina	
y los enfoques sobre la ciudad informal	95
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	
II. GENTRIFICACIÓN Y ÁREAS CENTRALES	
Renovación urbana, políticas habitacionales y procesos	
de gentrificación en el centro histórico de la ciudad de	
México: mitos, conceptos y realidades	113
<i>René Coulomb</i>	
Diversificación de la población del centro de Bogotá	
y diferenciación de los espacios de vida cotidiana	137
<i>Thierry Lulle</i>	
Gentrificación del Casco Antiguo de Ciudad de Panamá,	
una historia de codicia y ausencia de gestión urbana democrática. . . .	163
<i>Magela Cabrera Arias</i>	

El espacio público es una relación no un espacio	191
<i>Fernando Carrión</i>	

III. POLÍTICA Y GESTIÓN

Políticas urbanas e innovación social.

Entre la coproducción y la nueva institucionalidad.

Prácticas significativas en España.	223
<i>Joan Subirats</i>	

Derecho a la Ciudad y acceso a los bienes urbanos en la Ciudad de México.

El movimiento urbano popular	249
<i>Lucía Álvarez Enriquez</i>	

O fim das favelas? Direito à cidade, participação

cidadã e remoção de famílias em Belo Horizonte, Brasil	279
<i>Clarice de Assis Libânio</i>	

Derecho a la Ciudad bajo la mirada del acceso

a la salud en Lima	301
<i>Jérémy Robert</i>	

III. FINANCIARIZACIÓN Y MERCADO INMOBILIARIO

En una encrucijada frente a los impactos críticos

del crecimiento urbano bajo la financiarización.	321
<i>Carlos de Mattos</i>	

Cómo se pierde el valor de uso de la ciudad y de la vivienda:

tendencias de edificación en Santiago, 1990-2011	359
<i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas</i>	

La mercantilización del desarrollo urbano en el

Área Metropolitana de Lima. Mercado inmobiliario formal

y gestión de la densidad urbana 2008-2012	381
<i>Viktor Bensús y Marta Vilela</i>	

El derecho a la ciudad en América Latina y los enfoques sobre la ciudad informal¹

Julio Calderón Cockburn²

Introducción

A fines de la década del sesenta, Henry Lefebvre propuso el concepto del derecho a la ciudad, el cual debe ser entendido al interior de su planteamiento sobre la urbanización completa de la sociedad. En la “sociedad urbana” (Lefebvre, 1976), además de los conflictos laborales organizados en torno a la producción, surgirían necesidades de lugares cualificados, lugares de simultaneidad y encuentros, lugares en que el cambio suplantaría al valor de uso, al comercio y al beneficio (Lefebvre, 1978: 124). Estas necesidades serían derechos que concretarían los derechos del hombre y el ciudadano inscritos en el frontal de la democracia, los derechos de las edades y los sexos, un derecho a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y de cambios, al uso pleno de los momentos y lugares. El derecho a la ciudad no solo era formar parte de una distribución equitativa de los recursos urbanos sino también ejercer poder sobre el proceso de producción de una injusta geografía urbana (Soja, 2010: 83).

Actualmente en América Latina, se levanta un derecho a la ciudad desde las calles, los vecindarios, los movimientos sociales y los intelectuales (Harvey, 2013). Se trata de un derecho a la ciudad surgido de fuente pro-

1 Exposición en el II Seminario Temático Continuo “El derecho a la ciudad en América Latina: Visiones desde la política”, del grupo de trabajo El Derecho a la Ciudad del Consejo Latinoamericano de ciencias Sociales (CLACSO), Lima 21 y 22 de agosto de 2014.

2 Doctor en Sociología. Profesor Investigador de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) de Perú.

pía. Los elementos que integran este derecho a la ciudad se vinculan a un modo nuevo de hacer política (ejercicio pleno de la ciudadanía, gestión democrática de la ciudad), a cambios en las estructuras urbanas (función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad), a la producción democrática de la ciudad y en la ciudad, el manejo sustentable de los bienes comunes naturales, patrimoniales y energéticos en la ciudad y el disfrute democrático y equitativo de la ciudad (Zárate, 2011).

Esta ponencia busca en los enfoques sobre el proceso de urbanización informal e ilegal³ de América Latina las fuentes sociales e intelectuales que aportan a la construcción del derecho a la ciudad en América Latina, concepto vinculado a la ciudadanía, la gestión democrática, la función social de la tierra y de la propiedad.

Los enfoques

América Latina ha sido una región por décadas dirigida por gobiernos que han transitado entre dictaduras y democracias representativas y entre modelos económicos de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el camino de la desregularización desde la década del ochenta. Desde esa década, en el contexto de demandas de democratización desde la sociedad civil, los movimientos sociales y ciudadanos han formulado propuestas de democracia participativa. Estas propuestas se han expresado a través de diversos instrumentos gestionados por los gobiernos locales o municipalidades de Lima, México, Sao Paulo, etcétera; tales como presupuestos participativos, planes de desarrollo participativos, fiscalización, mecanismos de democracia directa (revocatorias y referéndums). La instauración en Brasil en el 2001 del derecho a la ciudad fue un momento alto de la llamada insurgencia ciudadana.

Para entender las fuentes intelectuales del derecho a la ciudad en América Latina hay que remontarse a la crisis del paradigma de la teoría del desarrollo en la década de 1960, la incursión de las ciencias sociales en la

3 Lo ilegal son prácticas, colectivas o individuales, que trasgreden los códigos existentes, e informal son actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en un medio ambiente social en que actividades similares están reguladas (Calderón, 2005, 311-32).

Tabla 1
Enfoques sobre la ciudad informal, principales características

Enfoque	1960	1970	1980	1990	Siglo XXI
Desarrollo progresivo/ libertad para construir	Turner, Abrams.	Autoconstrucción asistida Seguridad de tenencia Mejoramiento Lotes y servicios			
Estructuralismo	Teoría de la dependencia	Ciudad del capital Economía política	Estado social	Estado social	Derecho a la ciudad y crítica al neo- liberalismo
Democrático autonomista	Teoría de la dependencia	Autoconstrucción y empo- deramiento	Producción social del há- bitat (PSH) Participación ciudadana	Producción social del há- bitat (PSH). Participación ciudadana	PSH Derecho a la ciudad y crítica al neo- liberalismo
Neoliberalismo, derechos de propiedad. Programas de mejoramiento integral			Derecho de propiedad. Desregulación	De Soto Titulación Apoyo multi- lateral	Titulación
				Participación comunitaria y eficacia.	Programa de Mejoramiento Integral

Fuente y elaboración: Julio Calderón.

planificación urbana y el surgimiento de diversos enfoques respecto a los procesos de urbanización de la región.⁴ Entre esas corrientes y enfoques la teoría de la dependencia, que luego tuvo influencia en otras regiones del mundo, la “nueva sociología urbana”, la “marginalidad”, la “libertad para construir” y la “informalidad”. Todos estos enfoques, surgidos de América Latina, o adaptados a ellas desde otras premisas teóricas y epistemológicas,

⁴ Entiendo a los enfoques como procedimientos que se adoptan ante un problema o proyecto, y que implican una manera de valorarlo y considerarlo.

hacían referencia, en un grado u otro, a un fenómeno social y económico que acompañaba a la urbanización en el “tercer mundo”: el surgimiento de asentamientos ilegales precarios.⁵ Los enfoques distinguían entre los factores explicativos causales de la realidad a la que aludían y el planteamiento de propuestas normativas de políticas.

Desarrollo progresivo y libertad para construir

En la década del sesenta, más allá de los aportes de la Teoría de la Dependencia, y cuando las ciencias sociales entraron a tallar en los asuntos del urbanismo, se desarrollan en Occidente enfoques sobre la ciudad informal, en base a la pionera obra de Charles Abrams y John Turner con propuestas de desarrollo progresivo, seguridad de tenencia y mejoramiento urbano. Estos enfoques constituirán una fuente de inspiración para parte del pensamiento latinoamericano sobre la intervención en la ciudad ilegal e informal.

Se trató de un discurso de planificadores del mundo industrializado hablando sobre los países “en desarrollo”, apoyados, financiados y difundidos por agencias de ayuda bilateral y multilateral (Qadeer, 2012). Su propuesta epistemológica era que los propios pobladores (pobres) hacían bastante por ellos mismos y que era la hora que los Estados dejen atrás una política represiva, un abordaje desde la salubridad y/o de vivienda construida para las clases medias y, planifiquen e integren, la “marginalidad”. La narrativa suponía que las barriadas eran una solución antes que un problema. El enfoque buscaba comprender el propio mundo de sentido que los pobladores otorgaban a sus vidas y, así, objetivaban las realidades.

El Estado debía dejar de invertir en vivienda pública construida, formulados desde sistemas cerrados y jerárquicos, y promover políticas de desarrollo progresivo como autoconstrucción asistida, seguridad de tenencia, lotes y servicios, autoayuda, entre otros. El discurso se centró en la relación hombre y medio (los pobladores son pobres que buscan emplazamiento,

5 Los asentamientos precarios e informales predominan en el mundo. Hábitat Naciones Unidas estima que el porcentaje de la población habitando en informalidad urbana llega al 56% en Asia, al 60% en África y al 40% en América Latina (Naciones Unidas Hábitat, *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*).

seguridad de tenencia y abrigo) y en las limitaciones que imponen los costos de las leyes pensadas para otros contextos sociales. Los costos explican que las prácticas de los pobladores ocurran por fuera de la ley y esto los lleve a recurrir a la autoayuda y ahorros propios. La autoconstrucción permitía a la gente construir su vida; y la vivienda y el barrio construidos eran vehículo de integración y desarrollo familiar. En un plano que lo aproximaría a enfoques actuales, y de la que es indudable precursor, Turner plantea entre el Estado y los pobladores un sistema democrático y pluralista (no jerárquico) en el que se ayude a la gente. Este relato fue parcialmente asumido por urbanistas y gobiernos generando una corriente de “seguidores”, lo cual en su época podía entenderse como “progresista”.

Es conocida la crítica, subrayada tantas veces, a los planteamientos de Turner (Pradilla, 1983) efectuados desde una perspectiva estructural. El enfoque de la “libertad para construir”, aunque partiendo de una crítica acertada a las políticas públicas de vivienda, reduce su visión del sistema de relaciones al individuo y el objeto (la vivienda) sin considerar adecuadamente todo el proceso social de producción de la vivienda (Pradilla, 1983: 45). Esta visión crítica, desarrollada en América Latina (aunque también en Europa, por ejemplo, Rod Burgess), toma en cuenta factores estructurales vinculados al desempleo, explotación y dominación.

El enfoque de desarrollo progresivo o de “libertad para construir”, por otro lado, no se planteó una aproximación desde los derechos y, mucho menos, desde algún supuesto derecho a la ciudad. Planteó, antes bien, un discurso basado en libertades, en una especie de “dejar hacer” a los marginales, aunque sin dejar de reconocer la necesidad de un apoyo público (tierras, créditos). En esencia se fundamentó en un argumento liberal, ratificado por el propio John Turner en el año 2000 cuando interrogado sobre su concepto de libertad explicó que el éxito económico y social depende de la libertad de la gente para hacer sus propias decisiones. La libertad se entiende “como la libertad de tomar decisiones, pero dentro de ciertos límites, y esos estaban implícitos en lugar de explicados. Los límites a la acción de vivienda, que deben estar debidamente regulados, deben ser aquellos que permitan a las personas tomar las decisiones que los benefician sin costo para los demás” (Chávez, 2000: 45, traducción).

Enfoque latinoamericano

En cuanto a la producción intelectual latinoamericana, como ha sido destacado (Duhau, 1998), se tiene un enfoque estructural influenciado por el neomarxismo y el enfoque “democrático autonomista” con influencia de John Turner.

Aproximación estructural

En América Latina, la Teoría de la Dependencia surgió en debate con las teorías desarrollistas que entendían las causas de la formación de los asentamientos ilegales como un aspecto transitorio en el paso de la sociedad tradicional a la moderna y como elementos al margen de la estructura social. Los autores de la dependencia, más bien, observaban a los asentamientos precarios como resultado de un proceso de urbanización dependiente, expresión de una sociedad dependiente que, a la vez que generaba “masas marginales” disfuncionales (mano de obra excedente, “ejército industrial de reserva”), establecía un estrato nuevo dentro del cuerpo entero de la sociedad que producía necesariamente formas de relación, de comunicación, de normas de comportamiento y de modos de percepción de la realidad (Quijano, 1977: 194).

A esta fuente hubo de sumarse en la década del setenta la influencia del estructuralismo marxista (Castells, Topalov), con su enfoque desde la economía política, el cual dio pie en América Latina a un enfoque teórico, aunque diferenciado de sus fuentes occidentales, crítico de la crítica (Pradilla, 1984; Kowarick, 1979). El enfoque estructural, desde el conocido principio que existen estructuras independientes de la conciencia y de la voluntad de los agentes, las cuales son capaces de orientar o restringir sus prácticas o representaciones; asume que los asentamientos precarios, y el tipo de relaciones a los que da lugar, deben ser entendidos como la consecuencia de un sistema (capitalismo dependiente), expresado en una urbanización (dependiente) y en ciudades marcadas por contradicciones y dificultades de planificación sistémicas. La ciudad ilegal e informal, en la que

se desenvuelven los auto-constructores, se incrusta con el sistema y con sus crisis económicas y urbanas y con los problemas de legitimidad del Estado.

Los avances posteriores en los esfuerzos estructuralistas latinoamericanos se orientaron desde el concepto de producción de las ciudades, vinculado también a la propuesta de Lefebvre de la producción del espacio, buscando al mercado inmobiliario como el eslabón intermediario entre la estructura económica y la ciudad. Esfuerzos recientes, en América Latina, tratan de superar la perspectiva universalista de la lógica de acumulación del capital a través de los conceptos de régimen y modos de regulación urbanos que permitirían relativizar, temporal y espacialmente, las nociones universalizadoras de industrialización y urbanización (Abramo, 2011: 45).

En los autores estructuralistas latinoamericanos, vinculados a las luchas sociales por la democracia en la región, se fue perfilando un derecho a la vivienda (y hoy diríamos a la ciudad), el cual debía ser garantizado, como ocurría en Occidente y en los países del “socialismo realmente existente”, por un Estado social (keynesiano o socialista) y que desarrollara fuertes políticas de vivienda social. El estructuralismo se distanció de la glorificación de la informalidad y procuró no elevar las estrategias de supervivencia de los pobres a la categoría de solución.

Corriente democrático autonomista

De manera casi paralela, fue surgiendo una segunda propuesta latinoamericana, especialmente asentada en los Organismos No Gubernamentales y los programas de extensión social de las universidades, que ha sido denominada como corriente democrático autonomista. Uno de sus puntos de partida admite un dato de la realidad: la fuerte presencia de la ciudad ilegal, formada por muchos barrios ilegales autoconstruidos e incluso autogobernados y administrados por millones de personas (Hardoy, 1989). La urbanización popular es, pues, un componente fundamental en la producción de las ciudades y plantea el desafío de incorporar esta realidad en las normas relativas a la propiedad del suelo y a la regulación del desarrollo urbano (Duhau, 1998: 47). El fuerte énfasis en la inadecuación de los marcos legales a la

realidad social había sido ya subrayado por Turner (1976) en la década de 1960 y lo sería aún más por De Soto (1986) en la década de 1980.

La corriente democrático-autonomista converge con la aproximación estructural latinoamericana en la explicación de las causas de la urbanización popular (sociedades dependientes, políticas públicas discriminadoras de los sectores de menores ingresos y clasistas); aunque en sus propuestas de políticas se inspira en la perspectiva turneriana (Duhau, 1998), la cual podría ser observada como una “teoría intermedia”. Por ejemplo, se opone a la “tendencia mercantil y burocrática de crear sistemas cerrados, programas prediseñados, modelos estáticos de intervención y normas rígidas de control” (Ortiz, 2012: 18), una argumentación parecida a la de Turner. La corriente se fue forjando entre las décadas de 1970 y de 1980 a través de experiencias de vivienda social en México o programas de estudios en vivienda como los de la Universidad Nacional de Colombia en Medellín, y ha sido sostenida por la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), los Organismos No Gubernamentales (ONG) y los movimientos sociales quienes han reclamado el reconocimiento por el Estado de la Producción Social del Hábitat (PSH).

Por Producción Social del Hábitat (PSH) se entiende los procesos individuales y colectivos “espontáneos” u organizados de autoproducción sin fin de lucro, realizados por pobladores de bajos ingresos para mejorar sus hábitats y condiciones de habitabilidad (producción o mejoramiento de vivienda, infraestructura urbana, servicios públicos), en los cuales se manifiestan valores de solidaridad, democracia, equidad, participación y organización ciudadana (Munera, 2013: 39). La PSH es complementaria y convergente, y no alternativa, a la producción habitacional de mercado. Su propuesta de política es que el Estado, antes de criminalizar, apoye las iniciativas populares mediante un sistema horizontal, no jerárquico. Su expresión más acabada son las cooperativas de vivienda de Uruguay y Brasil, los programas comunitarios de producción y gestión social del hábitat en México y en algunas comunidades peruanas (como Villa El Salvador).

La vivienda es concebida como un derecho humano, por lo cual se opone a la vivienda solo definida por el mercado, reconociendo sistemas de producción pública, privada y social de vivienda, esta última sin fines de lucro y bajo control de los auto-productores. Con ocasión de la Conferencia Hábitat

II en Estambul en 1996, HIC promovió el reconocimiento internacional del derecho a la vivienda y, en los últimos tiempos ha propuesto el derecho a la ciudad, enfatizando la dimensión colectiva de la urbanización popular, cuestionando la aplicación del modelo neoliberal y asumiendo las demandas sociales por democracia participativa que han atravesado la región.

Aunque ambas corrientes latinoamericanas compartan un marco explicativo estructural común y sean críticos de los marcos jurídicos y políticas restrictivas a los intereses de la sociedad, así como que compartan el derecho a la ciudad y a la vivienda, sus propuestas de políticas públicas pueden inclinarse, según el caso, a una mayor injerencia del Estado social o a propuestas como la Producción Social del Hábitat. Mientras los estructuralistas apuntan a garantizar la intervención pública en la resolución de las necesidades y la igualdad y se inclinan hacia propuestas de viviendas terminada, aunque no en la línea de las políticas neoliberales actuales, los democráticos autonomistas, sin descartar lo anterior, plantean también un compromiso del Estado no solo a través de una vivienda terminada sino apoyando la producción social del hábitat en la urbanización popular.

Ambas corrientes, desde el punto de vista epistemológico, comparten un pensamiento post colonial, una explicación estructural, son críticos de las políticas neoliberales de vivienda que no hacen ciudad y, sobre todo, abogan por la democracia, la ciudadanía y los derechos sociales. Plantean un enfoque de participación y desarrollo comunitario de una relación de horizontalidad entre el Estado y los pobladores y denuncian un estado de cosas caracterizado por maniobras dilatorias, represión, falsedad (promesas incumplidas) y atención selectiva y clientelar de la demanda por parte del Estado. Los enfoques se encuentran vigentes y tienen influencia académica y política en otros lugares del mundo como Europa (Santos, 2004; Roy, 2011).

Neoliberalismo y derechos individuales

En el curso de las acciones y movimientos sociales en procura de un derecho a la vivienda y a la ciudad, desde una perspectiva latinoamericana, a partir de la década de 1980 surgieron las políticas neoliberales de la mano

de la crisis fiscal y de la crisis del modelo de acumulación en el capitalismo central. Las políticas neoliberales promovieron la privatización y la reducción del Estado al tiempo que favorecían fuertes derechos de propiedad individual, el imperio de la ley y de las instituciones de libre mercado y el libre comercio. De este modo, se propuso un enfoque de derechos individuales, antes que sociales, y centrados en la propiedad privada. A su vez, tras una revisión de las políticas urbanas, las propuestas neoliberales propusieron, a su manera, un enfoque de participación comunitaria. En ambos aspectos estas propuestas difirieron de aquellas que los autores latinoamericanos venían configurando.

De la mano de la economía neoclásica, y del neoinstitucionalismo económico, se acentuó el discurso de los costos institucionales que el Estado generaba en el desempeño económico. La fórmula es por demás conocida y se aplica para explicar tanto el surgimiento de asentamientos precarios como el empleo en la informalidad. El Estado impone demasiados costos, requisitos, trámites, burocracia y obliga a los sectores de menores ingresos a burlar las leyes. Las cosas irían mejor si se reduce el Estado y los costos institucionales sobre los agentes económicos y, en tanto que las soluciones deben venir del mercado y de la “sociedad”, la institución de la propiedad debe ser la llave maestra para resolver los problemas, incluso de los pobres (De Soto, 2000).

En el mundo oficial, el discurso del derecho de propiedad reemplazó al derecho de la vivienda que ya estaba consagrado en diversas constituciones. Argentina y Perú estuvieron entre los países que retiraron el derecho a la vivienda en la década del noventa, a la vez que emprendían políticas sociales para fortalecer los derechos de propiedad privada. La propiedad era considerada el resorte que en los países del “tercer mundo y que han salido del socialismo” resolvería los problemas de la pobreza. Los organismos multilaterales crearon instancias para defender estas políticas y muchos programas de titulación se desplegaron por el mundo.

También en la década de 1990 surgió un enfoque de participación comunitaria, suscrito por la cooperación multilateral. El Banco Mundial abogó por la participación y el BID publicó un *Libro de consulta sobre la participación* (Perales, 2014). El relato se direcciona hacia lograr la eficiencia de los

proyectos (Cohen, 1983), antes que a un enfoque de derechos, definiéndose la participación como la capacidad de la población de influenciar respecto a la localización de recursos, formulación e implementación de políticas (Imparato & Ruster, 2003: 20). La participación sería una garantía virtual de éxito de los proyectos en desarrollo mediante la provisión, gestión y mantenimiento de bienes y servicios públicos y oponiéndose a los métodos de gestión burocráticos, paternalistas y autoritarios del Estado.

La política neoliberal ha acentuado su intervención a través de programas de desarrollo de la propiedad urbana y de regularización de tenencia de la tierra (Perú, México, Bolivia, Honduras, El Salvador, Argentina) y los programas de mejoramiento integral (Brasil, Chile, Argentina, Colombia) junto a los proyectos de vivienda social nueva. La glorificación de la informalidad urbana y laboral ha sido un elemento ideológico que ha contribuido a estas políticas. Roy (2011: 229) los denomina “populismo neoliberal” y parte de esta glorificación se expresa en los recorridos turísticos a la favela Rocinha en Río de Janeiro o a Dharavi en Bombay, muy famosa en razón de la premiada película *Slumdog Millionaire*, en los cuales los visitantes pueden apreciar el espíritu creativo y emprendedor de sus habitantes.

La propuesta neoliberal, lejos de un enfoque de derechos, promueve la eficiencia en la labor del Estado, desde una visión minimalista, un tratamiento tecnocrático y gerencial, una mejor comunicación y eficiencia con el “*ciudadano-cliente*” y ubica a la sociedad civil como el “tercer sector” (junto al Estado y el mercado). Se trata de un pensamiento abismal, en la definición de Boaventura dos Santos, debido a que se erige sobre el saber técnico, no dialoga con nadie.⁶ Aunque es evidente que parte de su discurso, aunque no confrontado en público, marca sus distancias con el pensamiento latinoamericano y saca a la pobreza del ámbito de la ciudadanía, la justicia y la igualdad. (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2014). Por otra parte, los impactos de las políticas neoliberales sobre la ciudad y las políticas urbanas han sido muy criticados y denunciados (Pradilla, Harvey, Marcuse y muchos más).

6 El enfoque se constituye en un cuerpo de reflexión propio, sin entrar en debate ni citar otras aproximaciones académicas o políticas. Podría ser considerado parte del pensamiento abismal ya que navega en sus propios términos, se asegura la “exclusividad” del tema y excluye otras voces.

Conclusiones

El concepto del derecho a la ciudad en América Latina se ha venido construyendo desde procesos de insurgencia ciudadana que, en su desarrollo, han cuestionado el propio modo en que se producen las ciudades, confrontando la estructura urbana, la segregación espacial, la propiedad del suelo, las políticas de vivienda, el predominio del valor de cambio, entre otros. La ciudad ilegal e informal, estructuralmente, conforma una unidad con la ciudad legal y formal.

El derecho a la ciudad se encuentra teñido de demandas de nueva ciudadanía civil, social y política, nacidas de una lucha por la democratización de la sociedad y el Estado. Esta impronta marca una singularidad con las demandas de justicia espacial que se observan en otros lugares. Como es sabido, América Latina, a diferencia de Europa, no atravesó por un histórico proceso gradual de constitución de la ciudadanía civil, política y social (Marshall) ni atravesó por las experiencias de la Revolución Francesa o el Estado de bienestar. Si el Estado es una construcción, también lo es la ciudadanía y no hay un principio universal que pueda dictar sus contenidos, los cuales dependen de los marcos institucionales y de la visión política que resulte dominante (Nun, 2000: 65). La democracia y la ciudadanía en América Latina por lo común han sido demandas de la sociedad civil (movimientos sociales, organizaciones sociales de base, sindicatos, iglesias) y, en ese camino, se ha reivindicado la democracia participativa junto a la democracia representativa.

La construcción novedosa de la ciudadanía en América Latina expresa el propio contenido de las demandas de derecho a la ciudad (Zárate, 2011) y su diferencia con otras posturas de justicia espacial. Por ejemplo, en Occidente la justicia espacial se plantea desde una historia en que han jugado un papel las instituciones de la democracia liberal y el fordismo (Fainstein, 2011). Esta autora, en su estudio comparativo de New York, Ámsterdam y Londres sobre la ciudad justa, ubica sus planteamientos desde la configuración histórica del período fordista de 1945-1975 y la convergencia de esfuerzos estatales locales y nacionales que produjeron políticas de bienestar social y de vivienda social, aunque con aspectos regresivos también.

Es evidente que estas condiciones son diferentes a las de América Latina (a pesar que algunos autores afirmen un “fordismo latinoamericano” o un “Estado Keynesiano en Colombia”).

El derecho a la ciudad en América Latina se plantea desde la presencia de la ciudad ilegal e informal la cual, en las causas que le dan origen, podría ser vista como la negación primaria de un derecho a la vivienda y al hábitat. El hecho que la mitad de la población de las grandes urbes viva en asentamientos precarios expone la inexistencia de un Estado social, una geografía de la desigualdad (distribución de equipamientos en el espacio y de viviendas precarias) y una cotidiana violación del derecho a la vivienda y a la ciudad, respecto a la cual los Estados han suscito tratados internacionales, aunque no todos consagren dicho derecho en sus constituciones.

No obstante, buena parte de la discusión latinoamericana y de los movimientos sociales, incluyendo aquellos que emergen en los asentamientos precarios (la agencia), reivindican el derecho a la ciudad y a la vivienda desde el punto de vista de estas poblaciones. No lo hacen obviamente avallando esta situación de marginación, miseria y segregación; ni tampoco asumiendo una postura “realista” del tipo de “están allí” y hay que apoyarlos. Lo hacen desde el rescate de valores y del ejercicio colectivo y autónomo que dichas poblaciones muestran.

¿Cómo levantar un derecho a la ciudad desde esta realidad de informalidad que no quede atrapado en la trampa de la aceptación de la miseria? ¿Cómo promover solo un Estado social eludiendo la incrustación de la ciudad ilegal e informal en la estructura urbana? Son dos preguntas que se pueden formular a las dos ramas del pensamiento latinoamericano. Convendría, en todo caso, precisar que los asentamientos precarios no son contradictorios, opuestos y menos alternativos a la ciudad formal. En realidad, son su “correlato” (Roy, 2011), la otra cara de la medalla de una misma estructura y de una misma figuración. Pero, como indica Elias (1995), desde la perspectiva de quienes integran las instituciones, estos no cumplen solo una función para el “sistema” sino también una función para esos mismos hombres.

Junto a las consideraciones de la forma y el significado urbano, hay aspectos más amplios de la experiencia urbana como la percepción y la

representación (imaginario) que deben ser tomados en cuenta. La forma urbana refiere a la eterna discusión si la vivienda popular y los barrios populares con el paso del tiempo se asemejarán a las áreas de la clase media y se integrarán a la ciudad formal (como sostenía Turner y sostienen los glorificadores de la informalidad). El significado urbano remite a las causas estructurales que la producen la informalidad (desarrollo desigual del territorio, migraciones, oportunidades laborales, rentas del suelo, entre otras) y su papel dentro del sistema.

La percepción y la representación, por su parte, al estar articuladas a la experiencia y a las historias de vida de las poblaciones que habitan la ciudad informal, convocan la temática del tiempo y del espacio. El tiempo es el tiempo de la vida a las familias pobres al que la estructura urbana niega derechos y que se mide en los años que tienen para “integrarse” a la ciudad. El tiempo de los sectores de menores ingresos, como lo demuestran muchos análisis demográficos, es constreñido estructuralmente por la clase y la familia, que la gente no maneja y que los determina. Aunque hay mucha riqueza en el autogobierno de los asentamientos precarios, también conviene recordar que hay *habitus*⁷ que tienden a perpetuar, en la representación de las alternativas posibles inscritas en las mentes de muchas familias, la ciudad ilegal e informal en el espacio y su negación del derecho a la ciudad.

La construcción del derecho a la ciudad en América Latina debe superar la perspectiva limitada que le imponen la estructura urbana y los *habitus*. Lo cual implica clasificar situaciones existentes (la ciudad ya hecha y la ciudad por hacer) e insertar el derecho a la ciudad desde la producción privada, pública y social de la vivienda.

7 *Habitus* “es un sistema de esquemas adquiridos que funcionan en estado práctico como categorías de percepción y de apreciación o como principios de clasificación al mismo tiempo que como principios organizadores de la acción” (Bourdieu, 1996: 26).

Bibliografía

- Abramo, P. 2011 *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana* (Quito: OLACHI).
- Bourdieu, P. 1996 *Cosas dichas* (Barcelona: Gedisa).
- Calderón C. J. 2005 *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX* (Lima: UN-MSM).
- Cohen, M. 1983 *The challenges of replicability. Toward a new paradigm for urban shelter in developing countries* (Washington: World Bank).
- Chávez, R. 2000 *Interview of John F.C. Turner* (Washington: World Bank).
- Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. 2014 *Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático participativo*. En <www.bibliotecavirtualclasco.org>.
- De Soto, H. 2000 *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo* (Lima: El Comercio).
- De Soto, H. 1986 *El otro sendero* (Lima: ILD).
- Duhau, E. 1998 *Hábitat popular y política urbana* (México: UAM).
- Elias, N. 1995 *Sociología fundamental* (Barcelona: Gedisa).
- Fainstein, S. 2011 *The just city* (New York: Cornell University Press).
- Hardoy, J. 1989 “Reflexiones sobre la ciudad latinoamericana” en Lungo, M. *Lo urbano: teoría y métodos* (San José de Costa Rica: EDUCA).
- Harvey, D. 2013 *Rebel cities. From the right to the city to the urban revolution* (Londres: Verso).
- Imparato, I. y Ruster, J. 2003 *Slum Upgrading and Participation* (Washington World Bank).
- Kowarick, L. 1979 *A espoliação urbana* (San Pablo: Paz e Terra).
- Lefebvre, H. 1978 *El derecho a la ciudad* (Barcelona: Ediciones Península).
- Lefebvre, H. 1976 *La revolución urbana* (Madrid: Alianza Editorial).
- Munera, C. 2013 *Escuela territorial ciudadana para la construcción social del hábitat* (Medellín: Universidad Nacional de Colombia).
- Nun, J. 2000 *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Ortiz, E. 2012 *Producción social de la vivienda y el hábitat, Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales* (México: HIC).

- Perales Arretxe, I. 2014 *Poder local y democracia participativa en América Latina*. En <www.rebelion.org/docs>.
- Pradilla, E. 1983 “La ideología burguesa y el problema de vivienda” en *El problema de la vivienda en América Latina* (Quito: Ciudad).
- Qadeer, M. 2012 “Urban development” en Sanyal, B.; Vale, L.; Rosan, C. *Planning ideas that matter* (Cambridge: MIT).
- Quijano, A. 1977 *Imperialismo y “marginalidad” en América Latina* (Lima: Moca Azul Editores).
- Roy, A. 2011 “Slumdog cities: Rethinking Subaltern Urbanism” en *International Journal of Urban and Regional Research* (Oxford) N° 2(35), pp. 223-38, marzo.
- Santos, B. de S. (coord.) 2004 *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa* (México: Fondo de cultura Económica).
- Soja, E. 2010 *Seeking spatial justice* (Minnesota: University of Minnesota Press).
- Zárate, L. 2011 *El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir* (s/d: Multicopiado).