

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
SOCIALES
Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM



UFRJ

MU

MAESTRIA EN URBANISMO
Facultad de Arquitectura de Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional del Cerebro, Argentina



FLACSO
ECUADOR

© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el <i>rompecabezas legal</i> : las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina	123
<i>Felipe Mesel</i>	
Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina	147
<i>Huáscar Eguino y Gilberto Chona</i>	
Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional	
<i>Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas</i>	171
Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)	
<i>Lucía Álvarez Enríquez</i>	209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital	235
<i>Paul Bromberg</i>	
Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma	277
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad.	303
<i>Luis Eduardo Bresciani L.</i>	
Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú)	327
<i>Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada</i>	

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

Derecho a la ciudad, una visión para Quito

Luis Vladimir Morales Pozo¹

Resumen

En el contexto de las reflexiones para la elaboración del estatuto autonómico para el Distrito Metropolitano de Quito, este artículo pretende posicionar la capacidad metodológica del *derecho a la ciudad* para definirlo y ponerlo en práctica en esta nueva normativa de la capital del Ecuador. Se empieza entonces regresando a la génesis del concepto, planteado por Henri Lefebvre hace poco más de cincuenta años y se lo contextualiza con autores como David Harvey, Manuel Delgado e Ion Martínez; para ampliar su entendimiento: es un concepto filosófico, sociológico, geográfico, económico y urbano. Se revisa luego su instrumentalización en América Latina, con énfasis en el análisis de las *cartas por el derecho a la ciudad* que han coadyuvado a su incorporación en varias normativas locales y nacionales. Finalmente, se esboza una primera línea de acción práctica para la territorialización de este derecho en la ciudad de Quito.

Palabras clave

Derecho a la Ciudad, Urbano, Ciudad, Quito, Autonomía.

1 Arquitecto (UCE), Maestro en Estudios Urbanos (FLACSO-Ecuador) y Candidato a Doctor en Urbanismo (UNAM). Becario CLACSO-CONACYT/SENESCYT. Investiga sobre la producción de centralidades urbanas, espacio público y vivienda social en la América Latina del siglo XXI. vladi198220@hotmail.com

[...] la idea del derecho a la ciudad no surge primordialmente de diversas fascinaciones y modas intelectuales [...], sino de las calles, de los barrios, como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados. ¿Cómo responden entonces los académicos e intelectuales (orgánicos y tradicionales, como diría Gramsci) a esa petición de ayuda? Es ahí donde resulta útil un estudio de cómo respondió el propio Lefebvre, no porque sus respuestas puedan aplicarse sin más (nuestra situación es muy diferente de la década de 1960), sino porque su método dialéctico de investigación crítica inmanente puede ofrecer un modelo inspirador sobre cómo podríamos responder a esa queja [...]
(David Harvey, 2014:10)

Lo que nos dice Lefebvre es que tras ese espacio maquetado de los planes y los proyectos no hay otra cosa que ideología, en el sentido marxista clásico, es decir, fantasma que fetichiza las relaciones sociales reales e impide su transformación futura. Es o quisiera ser espacio dominante, hegemonizar los espacios percibidos, practicados, vividos o soñados y doblarlos a los intereses de quienes lo encargan. Es el espacio del poder, aunque ese poder aparezca como «organización del espacio», un espacio del que se elige o expulsa todo lo que se le opone [...]
(Manuel Delgado, 2017:16).

Introducción

Ahora; después de que los Foros Sociales Mundiales (FSM) y sus cientos de miles de personas participantes lograron incorporar en la agenda política mundial la necesaria idea sobre el derecho a la ciudad; ahora que esta postulación, eminentemente política, se encuentra en algunas constituciones, leyes, estatutos y programas, así como en discursos de casi toda autoridad local o nacional a nivel global; ahora, que nos encontramos en otra crisis sanitaria, económica, política y social causada por una pandemia mundial (Covid-19) que obliga a encerrarse en “casa” y no salir a la “ciudad”; ahora, es momento de, como lo pregunta Harvey (2014), cuestionarnos sobre el

papel de la academia y la intelectualidad en relación con la realidad urbana y las problemáticas de la ciudad. Es importante entonces, para refrescar ideas regresando al inicio, recordar los postulados que hiciera Lefebvre en una de sus principales obras: *El derecho a la ciudad* (1968). Hacer honor a lo básico de su método: ir y volver, para volver a ir; en estricto sentido dialéctico más allá del juego de palabras.

La pregunta de Harvey (2014) es directa y prioriza la reflexión sobre a quienes hay que ayudar primero: la gente oprimida, la que se queja por situaciones que urgen resolver y que el propio Lefebvre vislumbra en sus escritos, sobre todo en *El derecho a la ciudad* (1968); libro que, debido a las urgentes exigencias de reivindicaciones de inicio del siglo XXI, como las de los FSM, fue reeditado en español en 2017. Esta nueva edición cuenta con la presentación titulada “Más allá de la ciudad. El derecho a la vida urbana”, escrita por uno de los más rigurosos estudiosos de Lefebvre: Ion Martínez Lorea, quien ha prologado además la primera y única traducción al español de la magna obra lefebvriana *La producción del espacio* (Lefebvre, 2013) y ha presentado también la traducción al español del texto inédito *Hacia una arquitectura del placer* (Lefebvre, 2018), escrito en 1973 como una crítica al urbanismo funcionalista: nótese que el título es una provocación al famoso libro que integraba varios artículos de Le Corbusier y que fue publicado por primera vez en 1923 (Le Corbusier, 1998).

El libro *El derecho a la ciudad* cuenta además con una introducción titulada “Lo urbano, más allá de la ciudad” y escrita por uno de los pensadores críticos contemporáneos, provocador e incisivo, más importante de la escena académica actual: Manuel Delgado, quien, como estudioso histórico de la obra lefebvriana, rescata y actualiza lo que la academia, que colabora con los poderes institucionales, no debe olvidar y que se expresa de forma sintética en la segunda cita que abre este texto. En todo caso, es importante reconocer que, tanto en la presentación como en la introducción de esta nueva edición, se plantea ir más allá de la ciudad y debatir sobre lo que Lefebvre tuvo a bien iniciar: el análisis de lo urbano, de la vida urbana en su máxima dimensión; por lo que se retoma la distinción entre la ciudad y lo urbano; así,

La ciudad no es lo urbano. La ciudad es una base práctico-sensible, una morfología, un dato presente e inmediato, algo que está ahí: una entidad espacial inicialmente discreta —es decir, un punto o mancha en el mapa—, a la que corresponde una infraestructura de mantenimiento, unas instituciones formales, una gestión funcionarial y técnica, unos datos demográficos, una sociedad definible [...] Lo urbano, en cambio, es otra cosa al mismo tiempo social y mental, que no requiere por fuerza constituirse como elemento tangible, puesto que podría existir como potencialidad, como conjunto de posibilidades. La voluntad de los poderes por someter lo urbano —de la *polis* por someter la *urbs*— es del todo inútil. Lo urbano, nos dirá enseguida Lefebvre, «intenta que los mensajes, las órdenes, las presiones procedentes de altas instancias, se vuelvan contra ellas mismas. Intenta *apropiarse* del tiempo y el espacio, rompiendo con el dominio que estos establecen, apartándoles de su objetivo, cortocircuitándolos [...] Lo *urbano* sería así, más o menos, obra de los ciudadanos en lugar de imponerse a ellos como un sistema» (Lefebvre, 2017: 88). Lo urbano es esencia de ciudad, pero puede darse fuera de ella, porque cualquier lugar es bueno para que en él se desarrolle una sustancia social que acaso nació en las ciudades, pero que ahora expande por doquier su «fermento lleno de actividades sospechosas, de delincuencias», puesto que es «hogar de agitación». Es por ello que «[e] poder estatal y los grandes intereses económicos difícilmente pueden concebir una estrategia mejor que la de devaluar, degradar y destruir la sociedad urbana» (Lefebvre, 2017: 101) (Delgado, 2017: 17).

Corresponde entonces reflexionar sobre este salto dialéctico de la ciudad a lo urbano; toda vez que, como sucede con términos como el espacio público que tiene una definición polisémica y compleja, con diversos significados y dimensiones (Delgadillo, 2014), el derecho a la ciudad no puede caer en polisemias, metáforas o reflexiones que terminen dándole significado de muchas y amplias cosas y por ende de nada. Hay que recordar entonces, como bien lo describe David Harvey (2014), que *El derecho a la ciudad* escrito por Lefebvre en 1967, recordando el centenario de *El Capital* de Marx,

[...] se entendía al mismo tiempo como una queja y una reivindicación. La queja respondía al dolor existencial de una crisis agónica de la vida cotidiana en la ciudad. La reivindicación era en realidad una exigencia de mirar

de frente aquella crisis y crear una vida urbana alternativa menos alienada, más significativa y gozosa [...] conflictiva y dialéctica, abierta al futuro y a los encuentros [...] (Harvey, 2014:6).

En este sentido, pensando en una vida urbana alternativa y siendo leal a su importante activismo en movimientos sociales de todo el mundo, Harvey publica en 2013 (en inglés) su libro titulado en español *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana* (Harvey, 2014). Este texto es sin duda un homenaje a Lefebvre, pues su título hace alusión a dos de sus obras: *El derecho a la ciudad* y *La revolución urbana* (Lefebvre, 1972 [1970]). Ambas publicadas en lo que se podría señalar como el período “urbano” de Lefebvre, “cuando centra sus esfuerzos en reflexionar sobre la problemática del espacio como eje a través del cual analizar la complejidad del mundo moderno... en el marco de la sociedad capitalista, una sociedad, señala Lefebvre, eminentemente urbana” (Martínez, 2013). El resultado de este período es un conjunto de siete textos: *El derecho a la ciudad* publicado en 1968, *De lo rural a lo urbano* en 1970, *La revolución urbana* en 1970, *El pensamiento marxista y la ciudad* en 1972, *Espacio y política* en 1972, *Hacia una arquitectura del placer* (escrito en 1973 pero publicado en español en 2018) y *La producción del espacio* en 1974.

El derecho a la ciudad

Para entender en toda su dimensión la propuesta teórica de Lefebvre sobre el derecho a la ciudad es necesario contemplarla en el conjunto de su reflexión sobre el espacio y lo urbano, entendiendo, por supuesto, su aproximación crítica y marxista expuesta en otro tanto de su producción intelectual. Por esto, en la lectura actualizada que hace Harvey se plantea que

[...] si bien la idea del derecho a la ciudad ha experimentado durante la última década cierto resurgimiento, no es al legado intelectual de Lefebvre (por importante que pueda ser) al que debemos recurrir en busca de explicación. Lo que ha venido sucediendo en las calles, entre los movimientos sociales urbanos, es mucho más importante. (Harvey, 2014: 8).

Por su parte y ante esta afirmación, Ion Martínez (2017), en su presentación a la reedición de *El derecho a la ciudad*, expresa que sí es necesario, en pro de analizar la realidad social bajo este concepto, retornar a los orígenes de este, ya que

[...] en realidad, se encuentran mucho más cerca del presente de lo que pudieran hacer pensar los cincuenta años transcurridos desde su publicación original. En este sentido, viene a decir David Harvey que resulta difícil pensar que las reivindicaciones y experiencias vinculadas al derecho a la ciudad durante las últimas dos décadas (desde Porto Alegre hasta Los Ángeles y Nueva York) tuvieran alguna ligazón de fondo con el legado intelectual de Lefebvre. Harvey ve una analogía entre los movimientos y movilizaciones urbanas y el propio pensamiento de Lefebvre, lo cual ayudaría a explicar, según él, la distancia y la falta de vínculos entre ambos: los dos proceden y se nutren de las experiencias concretas de las calles y los barrios, de los malestares urbanos de cada momento [...] En algunos casos esto ha podido ser cierto. Pero Harvey parece desdeñar su propia figura y la de otros pensadores y activistas «herederos», intérpretes y difusores de la obra lefebvriana que en ocasiones han inspirado y en otras asesorado a no pocas experiencias contemporáneas vinculadas a la reivindicación del derecho a la ciudad [...] Así pues, más que la existencia o inexistencia de un vínculo, deberíamos hablar del tipo de vínculo que, sin duda, estaría presente entre Lefebvre y las reivindicaciones actuales del derecho a la ciudad (p., 9).

Es necesario entonces, seguir la idea de Martínez y reflexionar sobre la relación que tiene el pensamiento lefebvriano con la problemática urbana actual, develando sus transformaciones y concurrencias; y seguir también a Harvey en su propuesta de analizar cómo respondió Lefebvre, con relación a su producción teórica, ante los pedidos y necesidades de la gente frente a los problemas urbanos de su época. Al respecto, Martínez (2017), basado en la lectura de Costes (2009), considera que en el libro *El derecho a la ciudad* se pueden distinguir tres ejes de acción (no es casualidad que Lefebvre haya desarrollado su pensamiento siempre en tríadas de análisis): 1) la constatación de la desaparición de la ciudad

tradicional y el apareamiento de una realidad urbana ocasionada por la industrialización, que se caracteriza por imposiciones pero donde se pueden visualizar también posibilidades de cambio; 2) la necesidad, a manera de reclamo, de una “ciencia de la ciudad” que supere la fragmentación del saber y que proponga nuevos conceptos, y 3) la necesidad de estrategias políticas que coadyuven a la reapropiación de la centralidad urbana, la vida urbana, la ciudad como obra.

Es en el último eje donde se debe centrar el debate y la reflexión, toda vez que la gran pregunta tiene que ver sobre quiénes son los protagonistas para decidir las estrategias políticas a implementar: “¿la clase obrera, como apunta en este texto Lefebvre, o bien un sujeto más difuso y heterogéneo como el precariado, tal como insinúa Harvey? ¿Quizá otro?” (Martínez, 2017:10). Harvey es claro en su posición cuando afirma que “solo cuando se entienda que quienes construyen y mantienen la vida urbana tienen un derecho primordial a lo que ha producido, y que una de sus reivindicaciones es el derecho inalienable a adecuar la ciudad a sus deseos más íntimos, llegaremos a una política de lo urbano que tenga sentido” (Harvey, 2014:14). Este derecho que menciona Harvey, inmerso en la idea que la ciudad busca siempre significados políticos, se muestra entonces como el derecho que supera el acceso a la ciudad para poder crear (vía participación) nuevos espacios de socialización. Aquí es dónde se encuentra la esencia del problema, sobre todo en el caso Latinoamericano, donde muchos gobiernos hacen alarde de sus “exitosos” procesos de participación ciudadana, considerando incluso a la población más vulnerable, para declarar que hacen efectivo el derecho a la ciudad.

Esta esencia de la problemática fue visualizada por Lefebvre cuando desarrolla dos cuestiones básicas sobre el derecho a la ciudad en la sociedad contemporánea: “la participación en la toma de decisiones sobre la producción del espacio y el propio uso de ese espacio... [pero] el propio Lefebvre cuestiona los riesgos derivados del espejismo de una participación o de unos usos del espacio que..., en realidad, cambian poco o nada, cuando no las refuerza, las relaciones de poder existentes en el marco de la vida urbana” (Martínez, 2017:11). También Manuel Delgado (2017: 19), afirma que este título se ha convertido en lema de las autoridades para

implementar “eso que se presenta como «participación», que no puede ser otra cosa que participación de los dominados en su propia dominación”. Así, Lefebvre ya observó que la participación de la población convocada por el poder servía justamente para legitimar su intervención:

Otro tema obsesivo es el de la participación vinculada a la integración. Pero no se trata de una simple obsesión. En la práctica, la ideología de la participación permite obtener al menor costo la aquiescencia de personas interesadas e implicadas. Después de un simulacro que más o menos impulsa la información y la actividad social, aquellas vuelven a su tranquila pasividad, a su retiro. ¿No está claro ya, que la participación real y activa tiene un nombre? Ese nombre es autogestión. Lo cual plantea otros problemas (Lefebvre, 2017: 123).

En este sentido, Harvey (2014) retoma que en el enfoque lefebvriano sobre los movimientos revolucionarios, lo espontáneo (en la autogestión) irrumpe cuando las personas producen espacios heterotópicos que les permiten ver, aunque sea por un momento efímero, la posibilidad de que la acción colectiva pueda crear un espacio radicalmente diferente. Para Lefebvre son justamente las prácticas urbanas en la heterotopía (Foucault, 1984) las que delinear espacios sociales de los cuales surgen los hechos y las sensaciones que dan significado a la vida cotidiana y definen las trayectorias revolucionarias. Ahora bien, considerando que estos momentos de visualización de mejores condiciones urbanas son pasajeros si no se consolidan antes de que se diluyan en la vida cotidiana, Harvey afirma que

Lefebvre era demasiado consciente de la fuerza y el poder de las prácticas dominantes como para no reconocer que la tarea última consiste en erradicar esas prácticas mediante un movimiento revolucionario mucho más amplio. Hay que derrocar y reemplazar la totalidad del sistema capitalista de acumulación perpetua, junto con sus estructuras asociadas de clase explotadora y poder estatal. La reivindicación del derecho a la ciudad es una estación intermedia en la ruta hacia ese objetivo. Nunca puede ser un objetivo en sí misma, aunque cada vez más parezca una de las vías más propicias a seguir (Harvey, 2014: 16).

Cabe señalar aquí que la mencionada estación intermedia en la lucha contra el capitalismo, como bien lo expone Martínez (2017), fue materializada por Lefebvre cuando basó su análisis en la profunda crítica que desarrolló al urbanismo funcionalista promulgado por los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) y encabezados por Le Corbusier. Este urbanismo, en el marco de la perspectiva lefebvriana sobre la sociedad de consumo, convertía a las ciudades en escenarios de y para el consumo, otorgándoles un valor de cambio por sobre el valor de uso, ya que “ese urbanismo diseña la ciudad (o cree diseñar) segregando y jerarquizando usos, ahora funciones, y plasmando sobre el terreno la desigualdad social que reforzaba la expulsión de la clase obrera de la ciudad central hacia las periferias y que generaba diversos tipos de guetos: residenciales (tanto para la clase obrera como para las clases acomodadas)” (Martínez, 2017: 12).

Es entonces en la urbanización donde se debe dar el paso intermedio para acabar con el capitalismo, ya que, tal como lo menciona Harvey, “la búsqueda perpetua de plusvalor (beneficio) [...] exige a los capitalistas producir un excedente, lo que significa que el capitalismo produce continuamente el excedente requerido por la urbanización. Pero también se cumple en relación inversa: el capitalismo necesita la urbanización para absorber el sobreproducto que genera continuamente” (Harvey, 2014: 21-22). Por esto es que Lefebvre, desde un enfoque más sociológico que económico, criticó las pretensiones del urbanismo funcionalista para someter a la ciudad a los intereses del poder, entendido como instrumento de las clases capitalistas; y “nos recuerda la existencia, aquí y ahora, de grietas e intersticios, de lo que denominaba «lugares de lo posible», espacios y prácticas espaciales desde donde reivindicar y hacer efectivo el derecho a la ciudad o, mejor, el *derecho a la vida urbana*... que permita restituir el valor de uso del espacio urbano” (Martínez, 2017:13).

En base a esta premisa Harvey concluye que la urbanización “ha desempeñado un papel crucial en la absorción de excedentes de capital [...] y la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad [...] Periódicamente esto da lugar a rebeliones [...] para] definir un modo de vida urbana diferente al que les estaban imponiendo los promotores ca-

pitalistas y el estado” (Harvey, 2014: 45). Esta es la perspectiva que hace reflexionar a Harvey, tan acertadamente y desde la geografía económica, lo siguiente: “si esos diversos movimientos de oposición se unieran de algún modo –por ejemplo, en torno a la reivindicación del derecho a la ciudad– ¿qué deberían exigir? La respuesta [...] es bastante sencilla: mayor control democrático sobre la producción y uso del excedente” (Harvey, 2014: 46).

Ahora bien, como afirma Manuel Delgado (2017) y centrando la reflexión en la producción de las ciudades, resulta que los técnicos del espacio (autodenominados expertos en materia urbana por no decir urbanismo), pretenden abarcar a la ciudad como una totalidad que debe ser ordenada, por lo que para cumplir con

[...] ese objetivo creen los especialistas que pueden escapar de las constricciones que supeditan el espacio a las relaciones de producción capitalista. Buena fe no les falta, ya hacía notar Lefebvre, pero esa buena conciencia de quienes diseñan las ciudades agrava aún más su responsabilidad a la hora de suplantarse esa vida urbana real, una vida que para ellos es un auténtico punto ciego” (p., 17).

En otras palabras, el derecho a la ciudad no puede ser un derecho otorgado ni por los capitalistas ni por los técnicos del espacio, peor por parte del poder político. En este sentido, más allá de que Harvey plantee que “el derecho a la ciudad actualmente existente, tal como está ahora constituido, es demasiado estrecho y está en la mayoría de los casos en manos de una pequeña élite política y económica con capacidad para configurar la ciudad según sus propias necesidades particulares y sus deseos más íntimos” (Harvey, 2014: 47); se constata que,

[...] el derecho a la ciudad que reclamaba Lefebvre era... un super derecho que no se puede encorsetar ni resumir en proclamaciones, normas o leyes destinadas a maquillar un capitalismo «orientado hacia las necesidades sociales». Recuperado en su sentido revolucionario, el derecho del que habla este libro es derecho «a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y de intercambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos». Vida

urbana que es revelación y realización del «reino del uso (del intercambio y del encuentro, liberados del valor de cambio)», que, liberados «del dominio de lo económico (del valor de cambio, del mercado y la mercancía) y se inscriben, por consiguiente, en la perspectiva de la revolución bajo la hegemonía de la clase obrera» (Lefebvre, 2017, pág. 165). Ciertamente que aquel proletariado aparece ahora exhausto y vencido, pero siempre habrá quienes estén en condiciones de asumir impulsos emancipadores, que no consistirán en vindicar el derecho a la ciudad, y menos en recibirlo como concesión, sino en imponerlo desposeyendo de la ciudad a sus poseedores (Delgado, 2017: 19).

Es decir, entre Lefebvre y Harvey existen ciertas diferencias en las concepciones sobre el derecho a la ciudad, por lo que, siguiendo a Garnier (2012), la confrontación entre ambos tiene que hacerse en sentido político más que como ejercicio académico: hay que pasar de la crítica a la acción y reflexionar sobre el qué hacer, algo que los dos autores no delinearon con exactitud programática a pesar de compartir la herencia marxista. Así, es necesario iniciar esta confrontación reconociendo que el primero tiene un enfoque predominantemente filosófico y sociológico, mientras que el segundo privilegia el ámbito geográfico y económico; por lo que es importante recordar que:

El pensamiento de Henri Lefebvre presenta un primer periodo en que interpretaba a la clase obrera como la punta de lanza de una revolución socialista que implicaba una reapropiación colectiva del espacio urbano; y un segundo donde se conformará con una visión “ciudadanista” del cambio social. Por su parte, Harvey define el derecho a la ciudad como el auge de una verdadera civilización urbana radicalmente diferente a la del modo de producción capitalista, pero, en lo que se refiere a las vías y modos para alcanzarla, vuelve a invocar los “movimientos de ciudadanos” y también los “espacios de esperanza” y los “lugares alternativos” (p., 217).

Ambos enfoques, que tienen como objetivo común superar al capitalismo y sus efectos urbanos y sociales negativos en base a una organización consistente de la ciudadanía (Lefebvre enmarcaría en la autogestión), han coadyuvado varias reflexiones que Víctor Delgadillo (2012) indaga al ana-

lizar la implementación de esta retórica progresista en un gobierno local caracterizado por una gestión neoliberal. En este trabajo se establece que en los momentos actuales el debate teórico sobre el derecho a la ciudad se resume en:

a) una visión pragmática que considera como avance sustancial el reconocimiento jurídico de este derecho, pues se trata de un instrumento que permite exigir este derecho al Estado; y b) una visión utópica para la que este derecho es: 1. Una aspiración que pretende construir otro mundo, otra sociedad y otra ciudad justas, equitativas e incluyentes; y 2. Un instrumento de lucha y acción colectiva estratégica para conquistar profundos cambios sociales, económicos y políticos. En la primera visión, este derecho se puede alcanzar y es compatible con el sistema económico hegemónico mundial y las democracias representativas (capitalistas neoliberales); mientras que la segunda visión se ancla a la idea de que el derecho a la ciudad por definición es incompatible con el capitalismo neoliberal. Aquí, no puede haber función social de la ciudad sin distribución equitativa de los recursos urbanos (suelo, agua, vivienda, etcétera) y sin gestión urbana democrática. En otras palabras, en condiciones de tanta desigualdad socioeconómica y de pobreza urbana no puede haber equidad, ni libertad, ni democracia urbana (p., 123).

Las *cartas* por el derecho a la ciudad

Estas dos visiones mencionadas sobre el derecho a la ciudad, la pragmática y la utópica, pareciera que pretenden ser unificadas por los movimientos sociales para tratar de incidir en las políticas del sistema económico actual, con base en una propuesta efectivamente utópica. Así, se han estructurado por ejemplo varias *cartas* que abogan por este derecho y que surgen de similares y a la vez distintas luchas urbanas (muchas veces auspiciadas por ONG y la propia ONU con su “brazo urbano” Hábitat), como la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (HIC-AL, 2008). Esta última, en sus dos versiones de 2003 y 2004, presenta como principios al ejercicio pleno de la ciudadanía, la gestión democrática de la ciudad, la función social de

la propiedad urbana y de la ciudad, la igualdad y no discriminación, y la protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad; y otorga además compromisos de acción tanto a las redes y organizaciones sociales como a los gobiernos (nacionales y locales) y los organismos internacionales, sin olvidar claro al sector privado. Cabe señalar que la gran mayoría de los derechos que recoge esta carta, a veces de forma repetitiva, ya se consideran en otros instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Algo positivo a remarcar es la denominación de *mundial*, lo que recuerda el famoso llamado a los proletarios del mundo por parte de Marx y Engels.

Ahora bien, en lo que se refiere a términos propiamente normativos en los que el Estado en Latinoamérica reconoce el derecho a la ciudad de forma explícita, solo existen tres: el Estatuto de la Ciudad de Brasil de 2001 (Ley Federal), la Constitución del Ecuador de 2008 y la Constitución de la Ciudad de México (aprobada en 2017 y en vigencia desde 2018). Esta última, único instrumento que en la escala de ciudad recoge el derecho a la ciudad en una de las urbes más desiguales y fragmentadas socioeconómicamente del planeta (Delgadillo, 2012), surgió también de la discusión social de otra carta, *La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, firmada en 2010 por el Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal (a partir de la constitución de 2017 denominado *Ciudad de México*), autoridades del Tribunal Superior de Justicia y de la Comisión de Derechos Humanos, una representante del órgano legislativo local, delegados del Movimiento Urbano Popular y de ONG, así como por HIC-AL (Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat). Hay que mencionar que este último organismo ha sido un actor relevante en casi todas las cartas por el derecho a la ciudad elaboradas alrededor del mundo.

Es importante señalar que la carta de la Ciudad de México retoma el programa de campaña y de gobierno titulado “Una ciudad para todos” del primer Jefe de Gobierno elegido democráticamente en 1997: Cuauhtémoc Cárdenas, hijo de Lázaro Cárdenas, expresidente mexicano que nacionalizó el petróleo, las minas, los ferrocarriles y la generación de energía eléctrica en la década de los treinta (Delgadillo, 2012); es decir, en una histórica realización para crear el real derecho a un país. Esta carta entonces,

[...] reivindica que la ciudad es una construcción, un producto y un proceso social; un lugar de encuentro, intercambio y complementación humana; y un espacio de diversidad social, económica y política. Expresamente se señala que la ciudad no es una mercancía, sino un espacio de desarrollo humano de interés colectivo y con una función social, que abarca el suelo y todo régimen de propiedad del suelo. Asimismo, se reivindica la gestión democrática de la ciudad, lo que incluye una “verdadera” participación ciudadana en todos los ámbitos de la gestión urbana y de las políticas públicas. En este mismo sentido, se aboga por un disfrute democrático y equitativo de la ciudad. La Carta se propone contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable, fortalecer el tejido social y el ejercicio de la ciudadanía; y promover una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria (Delgadillo, 2012:131).

Pero en la práctica, aunque esta carta significó un importante insumo para la posterior constitucionalización del derecho a la ciudad, siguiendo a Delgadillo (2012), hay que asumir que una postura política, por no llamarlo *marketing político*, no basta para ejecutar cambios reales en los problemáticos fenómenos urbanos, sino que se requieren de leyes y reglamentos que obliguen a los actores a la realización efectiva de aquellos cambios. Basta una contradicción ejemplificadora: al mismo tiempo que se firmaba *La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, se reformaba la Ley de Desarrollo Urbano que “reduce los espacios y formas de participación ciudadana y facilita la participación del sector privado [...] concede al [Gobierno] el control total sobre el cambio de zonificación de un predio específico, mientras que en [...] Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano sólo participa un representante ciudadano por diez del Ejecutivo y del Legislativo” (p., 133).

Por lo expuesto, se deben considerar por lo menos tres dimensiones (Delgadillo, 2016): 1) la utopía: urbana y política, que busca la cohesión social y la inclusión a través de la función social de la ciudad, del suelo urbano y de la propiedad privada urbana, reivindicando una gestión urbana ampliamente democrática, 2) los derechos sociales, reconociendo las limi-

taciones para su cumplimiento en la sociedad capitalista, sobre todo en lo relativo a mujeres, adultos mayores, infantes, jóvenes, migrantes, personas con discapacidad, etc., y 3) la política por un lado, con principios universalistas que persiguen la justicia social enfocándose en la población menos favorecida, y las políticas públicas por otro, sobre todo las de desarrollo urbano que favorecen los negocios privados encubriéndose en discursos de sostenibilidad y competitividad. En otras palabras, con perspectiva latinoamericana,

[...] esta utopía urbana no reivindica la reconquista de una ciudad perdida, sino la conquista de una ciudad que no hemos tenido: una ciudad para todos... reivindica la conquista actual de instrumentos jurídicos que permitan a los diferentes grupos sociales defender su territorio, defender su derecho a ser incluido en la ciudad, así como la búsqueda de una gestión urbana sino democrática al menos más inclusiva, en la que no sólo decidan qué hacer en ella el capital (grande o pequeño) y el gobierno, sino también los habitantes y residentes (p., 87).

Pensando Quito

Las experiencias y reflexiones sobre estas *cartas* por el derecho a la ciudad, basándose además en la génesis de este concepto, son las que pueden guiar la incorporación de este derecho en la que sería la segunda normativa a nivel de ciudad que lo constitucionaliza: el Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito. Es una oportunidad histórica y factible, toda vez que el proceso que ha asumido el gobierno local, gracias a sus asesores más académicos que propiamente políticos, si es que cabe la separación de ambos términos. Recordando que la obligación ética contraída con los orígenes del concepto, por un instante previo y de manera crítica y contextualizada, es reflexionar en el marco del método de Lefebvre, y con él, el de aquel barbudo alemán considerado como el más grande teórico crítico de la historia.

Se debe considerar entonces y de forma prioritaria, que la incorporación de tan combativo derecho, en el sentido revolucionario planteado

por Lefebvre, solo puede ser entendido como el inicio de una rápida y continua instrumentación de leyes, ordenanzas, reglamentos y manuales operativos que permitan su plena realización. No se puede permitir (sería una deuda contraída con la historia) que el derecho a la ciudad se quede en papel, como aparentemente sucede con su constitucionalización en la carta magna de la República del Ecuador. De ser posible las medidas o compromisos que se encarguen al gobierno local deberían delinear los correspondientes instrumentos jurídicos que se requieren crear o modificar, por no decir desempolvar: la capital de la nación tiene antecedentes que le otorgan la indiscutible reputación de ser *luz de América*.

Al mismo tiempo, asumiendo que la participación ciudadana debe ser reenfocada en este nuevo estatuto (aprendiendo de los vastos procesos existentes en Latinoamérica) se debe reconocer la autogestión como la forma práctica de ejercer el derecho a la ciudad. Este tipo de organización deberá ser fomentada en las unidades mínimas de socialización: los barrios; y deberá ser garantizada por el gobierno local con procesos de formación comunitaria que, más allá de dotar de conocimientos teóricos sobre la problemática de la vida urbana en el neoliberalismo, permitan visualizar y desarrollar aquellas aspiraciones que de manera efímera vislumbra la población de la ciudad, en toda su amplitud: con enfoque de género, infancia, discapacidades, vejez, entre otras.

Estos primeros reconocimientos tienen como objetivo implementar un diálogo a todo nivel para reflexionar sobre la para nada nueva contradicción dialéctica que se presenta hoy como separación: la ciudad y lo urbano. Entender cómo se da la vida urbana en la complejidad del siglo XXI coadyuvará de forma segura a un enfoque objetivo y territorializado sobre “el derecho a la ciudad de Quito”, especificando el nombre de la ciudad y superar su abstracción generalizada, porque hay que entender a la capital de los ecuatorianos como *obra*, en el sentido lefebvriano, es decir como única e irrepetible. Esto reconocerá las formas en que se dan las apropiaciones de los espacios, considerando que solamente el uso de los lugares en las vivencias cotidianas (cuando se les otorga valor de uso sobre valor de cambio) permite apropiarlos de forma verdadera; rechazando así la recomendación espuria implementada por el mercado de que sólo pertenece

lo que puede ser pagado (propiedad privada). Aquí se trata de potenciar la propiedad pública más allá de la función social de la propiedad privada urbana: ser propietarios de la ciudad por usarla y no por pagar.

En este sentido, siempre será oportuno y necesario regresar a Lefebvre, y recordar que “el derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la *obra* (a la actividad participativa) y el derecho a la *apropiación* (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad” (Lefebvre, 2017: 158).

Por último, y recordando lo que se comentó al principio sobre la crisis sanitaria existente en los momentos en los que se escriben estas líneas, y que ha obligado a la población a aislarse y no salir a la ciudad, provocando crisis sociales, culturales, económicas y hasta de pánico contra la gente que sale obligada a trabajar, en su gran mayoría empleada en la “informalidad” o con actividades económicas de pequeña escala realizadas en las calles; causa asombro la pertinencia actual de las palabras de Lefebvre (2017) en sus tesis sobre la ciudad, lo urbano y el urbanismo:

En estas difíciles condiciones, en el seno de esta sociedad que no puede oponerse totalmente a la clase obrera y que, sin embargo, le cierra el camino, se abren paso unos derechos que definen a la civilización (en y, a menudo, contra la sociedad; por y, a menudo, contra la «cultura»). Estos derechos mal reconocidos se convierten poco a poco en costumbres antes de inscribirse en los códigos formalizados. Si entraran en la práctica social, cambiarían la realidad: del derecho al trabajo, a la instrucción, a la educación, a la salud, al alojamiento, al ocio y a la vida. Entre estos derechos en formación figura el derecho a la ciudad (no a la ciudad antigua, sino a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y de intercambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares, etc.).

Para la clase obrera, expulsada de los centros a las periferias, desposeída de la ciudad, expropiada así de los mejores resultados de su actividad, este derecho tiene un alcance y una significación particulares. Para ella representa, a la vez, un medio y un fin, un camino y un horizonte; pero esta acción

virtual de la clase obrera representa también los intereses generales de la civilización y los intereses particulares de todas las capas sociales de «habitantes», para quienes la integración y la participación se hacen obsesivas, sin que logren hacer eficaces estas obsesiones (p., 165).

Se trata por lo tanto de ver el bosque y no sólo un árbol, se trata de construir el “derecho a la ciudad de Quito” de toda la población en todos los sentidos: fortaleciendo a la vez todos los derechos que posee la humanidad, consiste en considerar a esta utopía como camino y horizonte; después de todo, recordando la idea de Fernando Birri en palabras de Galeano, el *derecho a la ciudad*, como la *utopía*, sirve para caminar... ¡Caminemos!

Bibliografía

- Costes, Laurence (2009). *Lire Henri Lefebvre. Le droit à la ville. Vers la sociologie de l'urbanisme*. París: Ellipses.
- Delgado, Víctor (2016): “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: utopía, derechos sociales y política pública”. En *El derecho a la ciudad en América Latina*, Fernando Carrión y Jaime Erazo (Coords.): 73-90. Ciudad de México: UNAM.
- (2014). “La política del espacio público y del patrimonio urbano en la Ciudad de México: discurso progresista, negocios inmobiliarios y buen comportamiento social”. *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- (2012). “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México ¿una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”. *Revista Andamios*, Volumen 9, número 18, enero abril: 117-139.
- Delgado, Manuel (2017). “Lo urbano, más allá de la ciudad”. En Introducción *El derecho a la ciudad*. Henri Lefebvre: 15-19. Madrid: Capi-tán Swing.
- Foucault, Michel (1984). De los espacios otros “*Des espaces autres*”, Conferencia dictada en el *Cercle des études architecturales* el 14 de marzo de 1967. *Architecture, Mouvement, Continuité*, Nro. 5, octubre. Traducida por Pablo Blitstein y Tadeo Lima.

- Garnier, Jean Pierre (2012). “El derecho a la ciudad desde Henri Lefebvre hasta David Harvey. Entre teorizaciones y realización”. *Revista Ciudades*, 15 (1): 217-225.
- Harvey, David (2014): *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Buenos Aires: Akal.
- HIC-AL (2008): *El derecho a la ciudad en el mundo*. Ciudad de México: HIC-AL.
- Le Corbusier (1998): *Hacia una arquitectura*. Barcelona: Apóstrofe.
- Lefebvre, Henri (2017 [1968]): *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.
- (2018): *Hacia una arquitectura del placer*. Madrid: CIS.
- (2013 [1974]): *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- (1972 [1970]): *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Martínez Lorea, Ion (2013). “Henri Lefebvre y los espacios de lo posible”. En Prólogo a *La producción del espacio*, Henri Lefebvre: 7-28. Madrid: Capitán Swing.