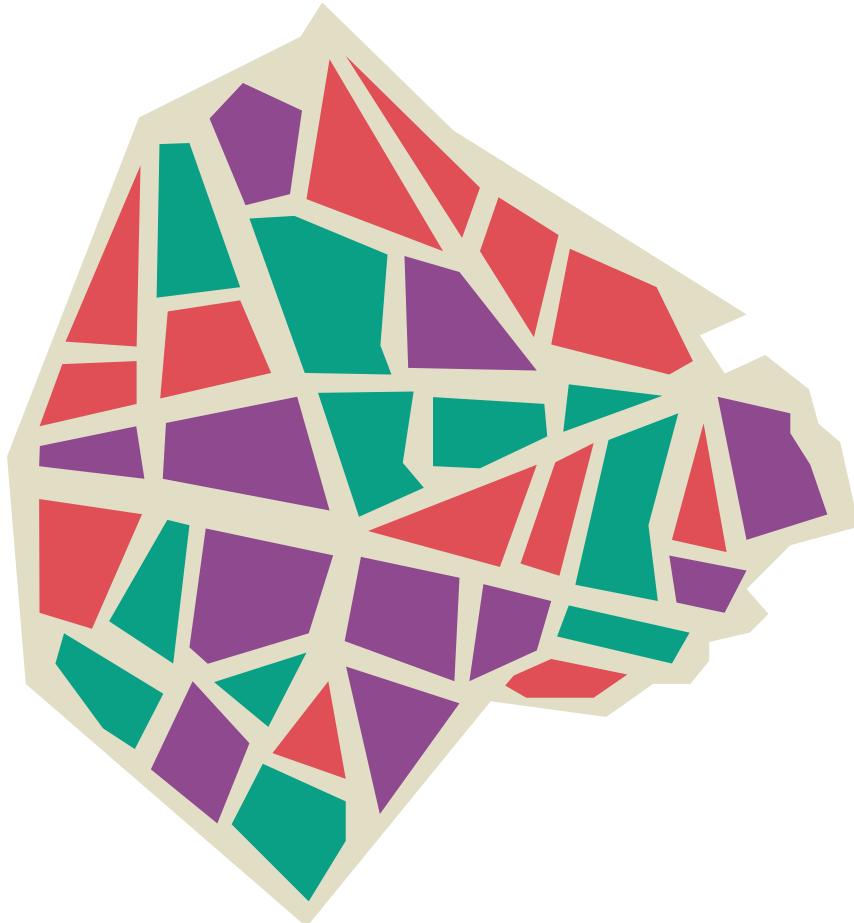


# DERECHO A LA CIUDAD: CONQUISTA POLÍTICA Y RENOVACIÓN JURÍDICA



Horacio Corti y Jordi Borja



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires  
Consejo de la Magistratura

JUS  
BAI  
RES  
EDITORIAL



**DERECHO A LA CIUDAD:  
CONQUISTA POLÍTICA Y RENOVACIÓN JURÍDICA**



[www.editorial.jusbaires.gob.ar](http://www.editorial.jusbaires.gob.ar)  
editorial@jusbaires.gob.ar  
fb: /editorialjusbaires  
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]  
+5411 4011-1320



Sello  
**Buen  
Diseño**  
argentino

Corti, Horacio Guillermo

Derecho a la ciudad: conquista política y renovación jurídica /  
Horacio Guillermo Corti; Jordi Borja; presentación de Horacio  
Guillermo Corti; prólogo de Antonio Azuela de la Cueva. - 1a ed . -  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaires, 2018.  
Libro digital, PDF - (Colección institucional 2018)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-768-018-8

1. Urbanización. 2. Problema Urbano. I. Borja, Jordi II. Corti,  
Horacio Guillermo, pref. III. Azuela de la Cueva, Antonio, pres. IV.  
Título. CDD 342

© Editorial Jusbaires, 2018

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

#### **Consejo Editorial**

Presidenta:

Vanesa Ferrazzuolo

Miembros:

Marcela I. Basterra

Alejandro Fernández

Lidia Ester Lago

Silvina Manes

Carlos F. Balbín

Alejandra García

#### **Departamento de Coordinación de Contenidos**

Editorial Jusbaires

Edición: Martha A. Barsuglia; María del Carmen Calvo; Analía Verónica Córdoba

Corrección: Daniela Donni; Florencia Parodi; Julieta Ricchiello

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga

Maquetación: Gonzalo Cardoso; Pablo Iglesias; Esteban J. González

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Geogrotesque* del tipógrafo argentino  
Eduardo Manso, *Alegreya* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires  
Consejo de la Magistratura

## **Autoridades 2018**

### **Presidenta**

Marcela I. Basterra

### **Vicepresidente**

Alejandro Fernández

### **Secretaria**

Lidia Ester Lago

### **Consejeros**

Silvia Bianco

Vanesa Ferrazzuolo

Juan Pablo Godoy Vélez

Darío Reynoso

Javier Roncero

Marcelo Vázquez



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	9
<b>PRÓLOGO</b>	
Por Antonio Azuela de la Cueva.....	11
<b>CIUDADANÍA Y DERECHOS EN UNA NUEVA ERA</b>	
Por Jordi Borja.....	15
<b>DEL DERECHO A LA VIVIENDA AL DERECHO A LA CIUDAD: UNA PERSPECTIVA JURÍDICA SOBRE EL URBANISMO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES</b>	
Por Horacio Corti.....	97
<b>ANEXOS</b>	
<b>RESOLUCIÓN N° 71/256. NUEVA AGENDA URBANA</b>	
[Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016]	151
<b>RESOLUCIÓN N° 35/24. LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CIUDADES Y ASENTAMIENTOS HUMANOS</b>	
[Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 2017]....	191
<b>CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD</b>	
[Aprobada por el Foro Social de las Américas, Quito, 2004; el Foro Mundial Urbano, Barcelona, 2004 y el Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2005].....	197
<b>MANIFIESTO DE QUITO</b>	
[Aprobado en 2016 en el Foro H3 Alternativo a Naciones Unidas, realizado en FLACSO Ecuador].....	211

ACUERDO POR LA URBANIZACIÓN DE LAS VILLAS. DIEZ PUNTOS POR LA INTEGRACIÓN SOCIOURBANA DE LOS ASENTAMIENTOS Suscripto por organizaciones públicas y de la sociedad civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	221
 <b>DOCUMENTO PRELIMINAR DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES: DEFENSA PÚBLICA Y JUSTICIA SOCIAL URBANA</b> [Presentado por el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad en los foros de Quito de 2016].....	239
 <b>RELEVAMIENTO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE 2017</b> [Realizado por organizaciones públicas y de la sociedad civil].....	249
 <b>LEY N° 14449 de la PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b> Acceso justo al hábitat .....	265
 <b>LEY N° 5798 de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES</b> Reurbanización del barrio Rodrigo Bueno.....	287

## **PRESENTACIÓN**

El tema central de este libro es el derecho a la ciudad, una problemática que resulta sustancial en la práctica jurídica del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De ahí el interés del Consejo de la Magistratura y de la editorial del Poder Judicial en publicarlo.

El profesor Dr. Antonio Azuela de la Cueva, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, prologa esta obra, que comienza con un trabajo del profesor Jordi Borja titulado “Ciudadanía y derechos en una nueva era”. En 2017, el Centro de Formación Judicial, la Defensa Pública de la Ciudad y el Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística de México organizaron, en el marco de la campaña urbana mundial promovida por ONU-Hábitat posterior a la Conferencia Hábitat III, un Campus de Pensadores Urbanos en nuestra ciudad. La conferencia inaugural ofrecida en esa ocasión por Jordi Borja en la Casa de la Cultura de la villa 21/24, junto con un ensayo preparado para el evento, son las bases del trabajo aquí incluido.

Le sigue un texto del Dr. Horacio Corti: “Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: una perspectiva jurídica sobre el urbanismo en la ciudad de Buenos Aires”, dedicado a la concreción jurídica del derecho a la ciudad, con algunos ejemplos locales.

Por último, consideramos pertinente incorporar como apéndices una serie de documentos fundamentales sobre el derecho a la ciudad, que conjugan lo global y lo local.

En cuanto a lo global, incluimos la Nueva Agenda Urbana, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016; la Resolución N° 35/24 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 2017; la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, aprobada por el Foro Social de las Américas en la ciudad de Quito, en 2004, por el Foro Mundial Urbano de la ciudad de Barcelona, el mismo año, y por el Foro Social Mundial de la ciudad de Porto Alegre, en 2005; y el Manifiesto de Quito, aprobado en 2016 en el Foro H3 Alternativo a Naciones Unidas, realizado en FLACSO Ecuador.

Con respecto a lo local, incorporamos el “Acuerdo por la urbanización de las villas. Diez puntos por la integración sociourbana de

los asentamientos”, que fue suscripto por organizaciones públicas y de la sociedad civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; el documento “Defensa Pública y Justicia Social Urbana”, presentado por el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad en los foros de Quito de 2016; el “Relevamiento de las personas en situación de calle”, realizado por organizaciones públicas y de la sociedad civil en 2016; la Ley N° 14449 de la Provincia de Buenos Aires de Acceso Justo al Hábitat; y la Ley N° 5798 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre la reurbanización del barrio Rodrigo Bueno.

## PRÓLOGO

Para los interesados en la relación entre el derecho y los fenómenos urbanos no ha habido, en las últimas décadas, una novedad tan importante como la idea del derecho a la ciudad. Se sabía que estaba ahí, y se invocaba como un mantra, desde el importante libro de Henry Lefebvre que está cumpliendo cincuenta años, pero lo cierto es que originalmente la expresión no tuvo un sentido propiamente jurídico. Aún hoy se dice que el derecho a la ciudad expresa de una manera sintética un conjunto de reivindicaciones de carácter preponderantemente político, pero lo cierto es que la novedad consiste precisamente en la posibilidad de reconocerlo como parte de los derechos fundamentales, con las consecuencias que ello puede tener en la práctica jurídica. De eso se trataba la discusión entre los Estados miembros de la comunidad internacional en la cumbre de Quito en 2016, que terminó en una referencia oblicua, para muchos enteramente insuficiente, al derecho a la ciudad.

La idea del derecho a la ciudad tiene los adversarios previsibles en el horizonte conservador, que siempre se han opuesto, como lo hicieron en Quito y, veinte años antes, en Estambul con el derecho a la vivienda, a la ampliación de los derechos sociales, económicos y culturales. Pero lo cierto es que la idea no ha sido acogida con el mismo entusiasmo en el resto del espectro del pensamiento jurídico. De hecho, quienes venimos de los estudios críticos del derecho, no hemos dejado de sorprendernos por el auge del derecho a la ciudad, sobre todo por las expectativas, que nos parecen desmedidas, que suponen la posibilidad de impulsar transformaciones profundas y duraderas en el orden urbano a partir de la movilización de recursos jurídicos.

Este escepticismo, que han expresado antes autores como Nicholas Blomley y Mariana Valverde, enfrenta un nuevo reto con el libro que el lector tiene en sus manos. Y es que no se trata de un texto más, sino de uno que es portador de una notable síntesis de posturas sobre el derecho a la ciudad. Por un lado, el ensayo de Jordi Borja perfila el derecho a la ciudad como el eje que hoy articula lo que en América Latina solemos llamar el urbanismo democrático y, sobre todo, ofrece una reconstrucción del modo en que se le ha discutido en años recientes. Su invitación

a rechazar una visión esencialista del derecho a la ciudad y, por lo tanto, a reconocer su historicidad y su plasticidad es más que bienvenida.

Por su parte, el ensayo de Horacio Corti ofrece al menos tres aportes fundamentales. Primero, constituye el intento más serio que conozco para reconstruir el derecho a la ciudad desde el corazón mismo de la teoría contemporánea de los derechos humanos. Segundo, y esto es particularmente estimulante para quienes nos inclinamos hacia el realismo jurídico, ofrece un recuento muy elocuente del modo en que el derecho a la ciudad está presente en decisiones judiciales con efectos concretos como las que han hecho posible la “urbanización” (en rigor, la consolidación urbana) de las villas de Buenos Aires en la primera década del siglo. Si ha habido un giro ejemplar en la definición jurídica de los sectores populares urbanos en América Latina, que puede expresarse como un ejercicio del derecho a la ciudad, ha sido precisamente el de esas decisiones judiciales.

Finalmente, el texto de Corti está enmarcado en una concepción de la ciudad como una realidad compleja dentro de la cual el derecho es “sólo una de las facetas”, lo que para nosotros constituye el antídoto ideal contra el narcisismo de los juristas bien pensantes, tan propensos hoy en día a la tentación de echarse sobre las espaldas todo el peso de la revolución urbana. Corti no usa la palabra palimpsesto, tan cara a los filólogos, pero abre la puerta para una multiplicidad de lecturas de los fenómenos jurídicos en el contexto urbano y es a partir de ahí que se puede comentar el libro desde una perspectiva de la crítica jurídica.

En efecto, son muchos los temas de la relación entre el derecho y los fenómenos urbanos que se pueden estudiar en forma paralela, a veces incluso ajena, a la del lenguaje de los derechos. Señalo solamente tres. El primero es el de la polisemia de todos los fenómenos jurídicos, idea que domina el campo de los estudios críticos del derecho y que contrasta con la ambición de univocidad de la doctrina de los derechos. Ahorramos al lector muchas páginas sobre el tema de la polisemia y nos limitamos a señalar su existencia en el episodio de Quito. La misma referencia oblicua al derecho a la ciudad en la declaración final de la cumbre de 2016, que fue vivida como una derrota por quienes la impulsaban, es presentada por Corti como un argumento que puede utilizarse para afirmar la existencia de ese derecho en el orden inter-

nacional. Y no se trata de decir quién tiene “la razón”, sino de explorar la productividad de la tensión entre ambas lecturas.

El segundo es la necesidad de poner atención a ciertos rincones del derecho que no son tan glamorosos como el lenguaje de los derechos, pero que contienen las claves de mucho de lo que ocurre en la juridificación de la experiencia urbana. Una vez más, para no hacer un largo catálogo, que tendría que incluir episodios tan penosos como el del caso Salvador Chiriboga en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (que terminó otorgando la indemnización más alta en la historia de ese alto tribunal al derecho de propiedad por no saber cómo calcular el monto de la indemnización por una expropiación para crear un parque metropolitano en la ciudad de Quito), baste con señalar que es en los oscuros procedimientos del derecho administrativo donde se produce la exclusión social pero también donde aparecen esos intersticios donde los dominados obtienen inesperadas victorias. El espacio jurídico donde se juega la experiencia cotidiana de la vida urbana no es el ámbito solemne de los derechos humanos, sino el del acto administrativo, que con toda su humildad doctrinaria fija la línea entre acceso y exclusión. Incluso cuando se está en sede judicial, “el diablo está en los detalles” sobre cómo ejecutar un fallo, ya que la lógica burocrática es, como nos enseñó Weber hace más de un siglo, un rasgo ineludible de la condición moderna.

Una tercera cuestión que no es reductible al lenguaje de los derechos es la de la representación. Estamos todos de acuerdo en que hay una crisis de las formas tradicionales de la representación política y que la ciudad es el contexto privilegiado de esa crisis; por eso no nos cansamos de promover mecanismos de “participación” social (o ciudadana). No se trata aquí de discutir en abstracto el misterio de la representación, que como parte fundamental del derecho público es el espacio que heredamos para discutir la legitimidad en la gestión urbana; se trata de algo más mundano pero que está en el centro de la experiencia jurídica de las ciudades contemporáneas. Nos referimos a la ampliación del acceso a la justicia por parte de individuos y grupos que no son necesariamente afectados en forma directa por una decisión (referida a una instalación riesgosa, por ejemplo) pero que pueden movilizar a los tribunales en nombre de un “interés difuso”. Esto, que es uno de los avances más importantes en la democratización del derecho, y que puede ser visto como una ampliación del derecho a la

ciudad, también puede llevar consigo problemas de representación en el contexto de ciertos conflictos. ¿Puede un grupo dedicado a la preservación ambiental impulsar el desalojo de un asentamiento “irregular” en una zona ecológicamente sensible? ¿Dónde terminan las reivindicaciones legítimas por la calidad de vida y comienza la zonificación excluyente? ¿Puede (o debe) ser un juez quien fije las reglas para salir de esos predicamentos? Sin duda, lo que está en juego es definir quién puede representar a quién, lo que incluye la ardua cuestión sobre cuál es la escala correcta de la representación (¿el barrio?, ¿el sector urbano más amplio?, ¿la ciudad en su conjunto?). Parece difícil que estos dilemas puedan ser resueltos sólo a través de la “ponderación” de derechos y lo más probable es que tengamos que volver a la vieja discusión sobre la representación, aunque esta vez pensando al mismo tiempo la representación política y la representación jurídica.

Ahora bien, decir que la agenda de la relación entre derecho y ciudad incluye temas cruciales que no pueden ser abordados satisfactoriamente con el lenguaje de los derechos, incluyendo el derecho a la ciudad, no significa afirmar la irrelevancia de los derechos. Significa solamente reconocer que el derecho a la ciudad es parte de un universo complejo que no es legible mediante una sola doctrina. El mérito principal de este libro consiste en que, lejos de llevarnos a una clausura de la discusión a nombre de una doctrina jurídica que lo puede todo, nos abre numerosas puertas para explorar ese mundo inagotable que es el de la juridificación de la experiencia urbana.

**Dr. Antonio Azuela de la Cueva**  
Investigador del Instituto de  
Investigaciones Sociales de la UNAM

# CIUDADANÍA Y DERECHOS EN UNA NUEVA ERA\*

Por Jordi Borja\*\*

## CIUDADANÍA, DERECHOS Y CLASES SOCIALES

### Introducción. La emergencia del “derecho a la ciudad”<sup>1</sup>

“Desconfiad de las palabras”, leí en un muro de Belleville (barrio popular de París).

En esta primera parte exponemos suintamente el concepto de “derecho a la ciudad” como respuesta a los numerosos conceptos que no sólo generan confusión sino también tratan de legitimar la regresión social, la economía especulativa y la insostenibilidad del territorio, en beneficio de minorías económico-financieras y gobiernos nacionales.

El *derecho a la ciudad* no es un catálogo de derechos únicamente, se complementa con las políticas públicas y los instrumentos técnico-jurídicos para poder ejercerlos.

---

\* Las referencias bibliográficas son en su mayoría publicaciones en español, traducidas en muchos casos del francés, inglés, italiano, alemán y catalán. Se añade el año de la publicación en la lengua original, excepto cuando se trata de obras clásicas y muy reeditadas, o cuando la edición original es muy próxima a la traducida. En algunos casos se cita la referencia de la obra en la lengua original por no conocer los datos de la edición traducida o porque no existe.

\*\* Geógrafo urbanista. Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas, diplomado en Geografía y Máster en Urbanismo. Profesor en la Universidad Abierta de Cataluña. Autor de numerosos libros y artículos.

1. El autor ha desarrollado el concepto de “derecho a la ciudad” en sus obras. Entre los años 70 y 90 propuso en distintos artículos y, a la par, defendimos este concepto en Hábitat 2, NN. UU. (Estambul). Posteriormente fue desarrollado en otros libros de Borja, como *Espacio público: ciudad y ciudadanía* 2001; *La ciudad conquistada*, 2003 y *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, 2013, publicados por Alianza Editorial y Café de las Ciudades. Un conjunto de textos suyos relativos a esta cuestión se encuentran también en *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, publicado por Olachi, Quito, en una colección dirigida por Fernando Carrión; y en obras colectivas como *El derecho a la ciudad hoy*, Institut de Drets Humans de Catalunya y Observatori DESC, 2011; *La democracia en la búsqueda de la ciudad futura*, Habitat Coalition, 2011; así como su contribución en *Ciudades, una ecuación imposible*, 2012.

Es también una clave para interpretar la realidad urbana y para reivindicar las demandas y las aspiraciones ciudadanas. Es un concepto estratégico para los movimientos populares y para los gobiernos (locales especialmente) democráticos. Y también sintetiza una aspiración a un mundo mejor, libre, con justicia e igualdad.

Hemos privilegiado la *perspectiva histórica*, la lucha y la conquista de los derechos sociales, incluso desde antes de la sociedad contemporánea, incluso desde la Carta del bosque y la Ley de pobres, como se verá más adelante.

Exponemos inicialmente los principales autores que, a nuestro parecer, han teorizado sobre el derecho a la ciudad. Apuntamos, por una parte, la falsedad de “conceptos” naturalizados cuando en realidad son peligrosos. Por otra, que se puede banalizar el concepto de “derecho a la ciudad” si se utiliza para todo.

El consumismo intelectual y académico no es menos voraz que cualquier otro, sea el vestir o los lugares a los que “hay que ir”. Los conceptos se banalizan, se manipulan y se pervierten. De repente un concepto, casi siempre suficientemente vago o polisémico, se pone de moda. En algunos casos conceptos útiles y precisos se utilizan con una cierta perversidad, mediante transferencia a otro campo de conocimiento. Por ejemplo, “competitividad”. De su uso en la economía de mercado se pasa a las características del territorio humanizado, lo cual legitima un uso depredatorio y particularista de aquél. O “resiliencia”. De ser usado con rigor en física, su uso en las “ciencias sociales” se convierte en un mensaje de los organismos internacionales hacia las poblaciones pobres vía ONG, que puede traducirse como “arréglense como puedan pues ni los Estados ni nosotros podemos ayudarles”. Otras veces el concepto es, en sí mismo, confuso o engañoso, como “producto interior bruto” o “cohesión social”. El PIB se basa en las transacciones monetarias, mide por lo tanto los valores de cambio, no de uso. La cohesión social es en sí misma un concepto confuso, que cada uno construye arbitrariamente y que se utiliza para no expresar la igualdad/desigualdad social.

En otros casos se trata de conceptos de uso generalizado, de contornos no siempre muy precisos, complejos o multidimensionales, que todo el mundo utiliza y aplica a realidades muy diversas y con frecuencia contradictorias. Por ejemplo, “Estado de derecho”, o “ciudad”, o “espacio público”. El Estado de derecho se confunde frecuentemente

con democracia, lo cual conlleva que unas normas procedimentales legitimen políticas públicas contrarias a la libertad y a la igualdad.

La ciudad se confunde con la urbanización, cuando en el mejor de los casos es una etapa embrionaria de aquella, y en otros es la negación de la ciudad (por ejemplo, los barrios cerrados o las colonias marginales). El espacio público es en sentido estricto un concepto a la vez urbano y ciudadano pero se utiliza en muchos casos de forma reductora o especializada, las zonas verdes o el espacio dedicado a la circulación y servicios básicos, o bien el que es de dominio de las administraciones públicas en sentido jurídico.

*El derecho a la ciudad*, como el lector puede fácilmente deducir, se presta mucho a su difusión y a ser objeto de usos confusos y banales.

El derecho a la ciudad aparece en el siglo XIX, pero para combatirlo. La emergencia de las clases trabajadoras en las revoluciones democráticas urbanas de 1848 y, sobre todo, el impacto de la Commune (París, 1871) sobre las clases medias y altas genera una reacción social antibrera: las clases trabajadoras son consideradas “clases peligrosas”.<sup>2</sup> Desde la segunda mitad del siglo XIX estas clases eran confinadas en los espacios periurbanos descalificados, *banlieues* o barrios-gueto slumizados. La exclusión social de la clase obrera no fue sólo resultado del mercado capitalista que no ofrecía suelo y vivienda accesibles en la ciudad formal, dotada de los servicios urbanos básicos. También había una “estrategia de clase”, en términos lefebvrierianos, para excluir al proletariado industrial del “derecho a la ciudad”, es decir del ejercicio de la ciudadanía. El resultado fue un “déficit de derechos” para un sector de la población urbana, excluida o de acceso limitado a los bienes y servicios urbanos; también se la desposeía de la cultura ciudadana. La segregación social y territorial no sólo excluía el derecho a la ciudad, también suprimía la conciencia de ciudadanía. Vivían en “otra ciudad”

---

2. *Classes laborieuses et Classes dangereuses*, París, 1958, del historiador y demógrafo Louis Chevalier. La obra de Henri Lefebvre, *Le droit à la ville*, 1968 y las siguientes de temática urbana (ver referencia 5) es hoy considerada como seminal. Sin embargo, tuvo que pasar más de un cuarto de siglo para que el concepto del derecho a la ciudad fuera gradualmente asumido por sectores de la intelectualidad urbanística y de diversas organizaciones sociales.

(las Dos Ciudades de Dickens), en los “cinturones rojos” de las ciudades industriales, donde la ciudad cambia de nombre.<sup>3</sup>

No es un buen signo de progreso social la actualidad de la literatura social del siglo XIX y primeras décadas del XX. Como escribió Françoise Giroud: “siempre fui escéptica respecto al progreso moral de la humanidad, pero sí que he creído en el progreso social... ahora dudo mucho también de este”. Lamentablemente, acertó al hacer esta pesimista previsión.

El *derecho a la ciudad* fue pues un concepto teórico e implícito. En aquellas ciudades de base industrial y obrera el conflicto urbano se ha planteado como una forma de lucha social o de clases que corresponde a la confrontación capital-trabajo, pero mediatisado por el gobierno local. La cuestión no era (o es) el derecho a la ciudad “burguesa”, sino conquistar los derechos sociales urbanos en “la otra ciudad”. En ciudades con importantes sectores medios y relativa mixtura social que incluye las clases trabajadoras, o una parte significativa de ellas, el conflicto se hace “ciudadano”. Las reivindicaciones urbanas adquieren carácter político y sin perjuicio de que se obtengan mejoras importantes en los barrios populares, en muchos casos la hegemonía política corresponde a los sectores medios. Ante esta fractura el concepto de “derecho a la ciudad” aparece explícitamente cumpliendo una función integradora. La experiencia histórica nos dice que las clases trabajadoras o populares aspiran y necesitan hacerse “ciudadanas”, pero para ello deben formar parte de un bloque democratizador político que incluya las aspiraciones igualitarias.

El *derecho a la ciudad*, sin embargo, se ha banalizado a la vez por exceso propositivo y por reducción de profundidad. Se reclaman muchos derechos, individuales y colectivos, sociales y políticos, urbanísticos y culturales, etcétera, pues el “derecho a la ciudad” es complejo, integra muchos derechos. Pero en muchos casos sus portavoces o intérpretes no se sitúan en el proceso histórico concreto, no explicitan los mecanismos socioeconómicos y político-ideológicos causales, y no denuncian el rol de los agentes públicos y privados que *de iure* o de facto actúan contra el reconocimiento o el ejercicio de los derechos que se reclaman.

Sin embargo, el derecho a la ciudad tiene un potencial fundamental: es a la vez una clave interpretativa crítica de la ciudad y de la urbaniza-

---

3. Título del documento-novela del escritor barcelonés de origen proletario, Francisco Candel, 1958. La frase de F. Giroud es de sus Memorias *On ne peut pas être heureux tout le temps*, versión española, Gedisa, 2001.

ción, y además es una base teórica para elaborar estrategias y desarrollar procesos sociopolíticos transformadores de las sociedades urbanas.

### **El derecho a la ciudad y algunas de sus bases histórico-teóricas**

No pretendemos hacer una historia exhaustiva del concepto del “derecho a la ciudad”. Solamente exponer algunos momentos de su, por ahora, breve historia.

Se pueden encontrar referencias a la ciudad como ámbito de la ciudadanía y a los derechos como expresión de la sociedad inscripta en el espacio, como metáfora de la organización de la vida social y política. Pero esta historia nos llevaría muy lejos, a Platón y Aristóteles, que consideraba al individuo aislado como “idiota”.

La concepción del ciudadano como sujeto relacionado con los otros, el “conciudadano”,<sup>4</sup> viene de lejos. Esquilo declaró: “la ciudad es la gente”, fórmula que retomaron Shakespeare y muchos otros.

En la Baja Edad Media muchas ciudades, especialmente en la Europa central, proclamaban: “el aire de las ciudades os hará libres”.

A partir de las revoluciones americanas, y especialmente la Revolución francesa, la ciudadanía se desvincula gradualmente de la ciudad. Es el Estado nación el que atribuye derechos y deberes y formaliza el estatus de ciudadano.

Sin embargo, el uso actual del término tiene en cuenta la relación entre el ámbito local, territorio/ciudad e institución/políticas públicas, con los derechos de los habitantes. O, dicho de otra forma: el derecho a la ciudad integra el conjunto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos que se ejercen, o que se deberían ejercer, en el marco de la ciudad. Unos derechos que se ejercen tanto colectiva como individualmente en la ciudad, y en parte dependen de las políticas públicas de los gobiernos locales.

El precursor inmediato del uso actual del “derecho a la ciudad” es sin duda Henri Lefebvre, a partir de su obra citada, que popularizó el título convertido en concepto.<sup>5</sup> La obra de Lefebvre se convirtió en un

---

4. Conciudadano es el término que usa Étienne Balibar. Ver *Ciudadanía*, Córdoba, Adriana Hidalgo, 2013 (versión original en italiano, Boringhieri, 2012).

5. Después de *El derecho a la ciudad* Henri Lefebvre publicó cinco obras más entre 1968 y 1974: *De lo rural a lo urbano; La revolución urbana; El pensamiento marxista y la ciudad; Espacio y política y La producción del espacio*. Todas existen en español. La última citada ha sido

referente de la sociología urbana y sus ideas se difundieron mezcladas con muchas otras en la efervescencia cultural que emergió en 1968 y la década siguiente: situacionistas, ecologistas, autogestionarios, marxistas críticos con el estatalismo, urbanistas que reaccionaron contra el uso y abuso del funcionalismo, etcétera. “El derecho a la ciudad” quedó sumergido en esta baráonda.<sup>6</sup> Y por descontado no fue asumido en las prácticas sociales populares ni en el debate político.

Recuerdo que en el Foro Urbano Mundial de Naciones Unidas (Estambul, 1996) hubo algunas referencias al “derecho a la ciudad” en los encuentros entre organizaciones sociales, es decir los “no gubernamentales”, pero no obtuvieron mucho eco debido a que los activistas sociales estaban centrados en el “derecho a la vivienda”.<sup>7</sup>

Los representantes de los Estados, y en especial los gobiernos nacionales, no querían saber nada de citar derechos. Sin embargo, a partir de finales de siglo, el concepto de “derecho a la ciudad” empezó a

---

publicada recientemente por Capitán Swing (2013). Lefebvre fue fundador y primer director de la revista *Espace et Sociétés*. Entre los autores influidos por Lefebvre en Estados Unidos se encuentran Richard Sennett (ver una de sus primeras obras, *Vida urbana e identidad personal*, 1970), y más explícitamente Edward Soja. Y el ya citado David Harvey, especialmente en sus últimas obras.

6. En la década de 1990, sin embargo, afloraron numerosas cartas de derechos ciudadanos, urbanos, sociales, emergentes, etc., en Europa y en América Latina: Carta urbana europea (Consejo de Europa, 1993), Carta europea de ciudadanía (Red europea de ONG, 1996), Carta de las eurociudades (1996), las Declaraciones del Movimiento de Reforma Urbana de Brasil, Carta de los derechos humanos en la ciudad (Foro Social de Porto Alegre, 2000 y ratificada por Saint Denis-Paris y Barcelona), etcétera.

7. Recuerdo únicamente la referencia al derecho a la ciudad del urbanista mexicano Enrique Ortiz, presidente de Habitat International Coalition, y otra del autor de este texto. Ambos proponíamos asumir el derecho a la ciudad para evitar segmentación de derechos interdependientes en el ámbito ciudadano. HIC, impulsado por Ortiz, elaboró a finales de 1990 un *dossier* con documentos sobre el derecho a la ciudad, incluido un texto de Borja. Por cierto, este último escribió un documento a debatir y especificaba los derechos urbanos, sociales, económicos, políticos y culturales que integraban el derecho a la ciudad. Probablemente entonces, en la década de 1990, era una novedad pero fue rechazado por la *Revista Mexicana de Sociología* por considerar que no tenía interés académico. Unos años después, una versión ampliada fue publicada por la Fundación Alternativas Madrid, 2004. HIC publicó más tarde una obra colectiva: *Ciudades para todos, Experiencias y propuestas sobre el derecho a la ciudad* (2010), coordinado por Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (en inglés, francés y español). También HIC-México promovió la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la ciudad, 2010.

difundirse entre las organizaciones sociales y ONG, especialmente en América Latina y por medio de Habitat International Coalition.

Hay que destacar el potente trabajo teórico y difusor sobre el derecho a la ciudad de David Harvey y otros autores ubicados en New York (el grupo de lecturas sobre el “Right to the City”, y Peter Marcuse, Neil Smith, Tom Angotti, etc.). Harvey, con su escrito sobre “El derecho a la ciudad” (2008) y textos posteriores, ha sido el principal difusor en los medios académicos e intelectuales del mundo anglosajón.<sup>8</sup> En el otro extremo del continente norteamericano hay que destacar la obra de Mike Davis, *La City of Quartz* y otras, aunque en esta temática nos interesa especialmente “El urbanismo mágico: los latinamericanos salvarán las ciudades norteamericanas” (2012). La relación entre derecho a la ciudad y espacio público es clave y en muchos casos se trata aparte.

Un debate sobre el derecho a la ciudad y las contradicciones del capitalismo especulativo [con inclusiones personales]

En septiembre de 2012 se celebró una sesión de debate sobre un libro colectivo: *Las ciudades, una ecuación imposible*.<sup>9</sup> En su intervención de conclusiones, Beatriz Cuenya contrapuso los textos de David Harvey y Jordi Borja, el autor de este trabajo.

Me permito interpretar su exposición y añado lo que me sugieren sus reflexiones.

En síntesis, tal como lo entendí, Cuenya consideró que el punto de partida de ambos autores era (o pareciera ser) opuesto. Según ella, Harvey era un teórico revolucionario y Borja, un práctico reformista.

El primero partía de la premisa de que la ciudad no podrá sobrevivir si no se acaba primero con el sistema capitalista: “el capitalismo puede crear ciudades, pero no puede mantenerlas”. Por su parte Borja escarba en las contradicciones de la ciudad actual y en las dinámicas sociales y

---

8. Sus principales textos sobre la cuestión se encuentran reunidos en *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana* 2012, en inglés, 2013 editado en España y en Argentina.

9. Editores: Mireia Belil, J. Borja, y Marcelo Corti. Publicado por Icaria en Barcelona y Café de las Ciudades en Argentina (2012). La obra incluye dos largos textos de David Harvey y J. Borja, que fueron objeto del debate citado. El libro incluye también contribuciones de Michael Cohen, José Manuel Naredo, Ada Colau, Alfredo Rodríguez, François Ascher, Jean Louis Cohen, Graciela Silvestri, Fernando Carrión, Lucía Damert y otros/as.

culturales confrontadas, lo cual permite abrir brechas en el sistema. La posición de Harvey es ante todo estructural, parte de una lectura original y creativa de Marx y de *El Capital*. Considera que el poder político local o es agente del sistema económico o bien sus políticas bienintencionadas son pervertidas por el citado sistema. Borja parte de posiciones historicistas, también marxistas, más próximas a Gramsci y al citado Lefebvre, y considera que el poder político local articulado con los movimientos sociales objetivamente anticapitalistas en la actual versión especulativa genera posibilidades transformadoras aunque sean parciales. Cuenya terminó su intervención con una (aparente) paradoja.

David Harvey mantiene posiciones radicales pero generales, en cambio sus propuestas concretas en general no reúnen esta cualidad. Por el contrario, Borja se concentra en las críticas concretas, menos sistémicas a la ciudad actual, pero expone actuaciones concretas de carácter radical y que no parecen imposibles, como es yugular la especulación urbana, y establece un control estricto sobre la propiedad del suelo por parte de los poderes locales y organizaciones sociales.

En resumen, más que confrontación hay complementariedad.

O, en todo caso, no se trata de una confrontación simétrica sino de una diferenciación asimétrica. El análisis estructural es tenido en cuenta por el pensamiento crítico norteamericano, latinoamericano y europeo (el autor incluido). Pero se complementa con el juego de los actores, públicos y privados, políticos y culturales y profesionales, económicos y sociales.<sup>10</sup> Cuando el análisis se orienta hacia la intervención sobre los procesos de urbanización y las actuaciones sobre el derecho a la ciudad, se convierte de clave interpretativa en instrumento estratégico. O, dicho de otra forma, sin el análisis teórico-crítico –y David Harvey ha sido uno de los que con más profundidad ha llevado más lejos y que ha usado muy bien a Marx–, difícilmente las propuestas de política urbana alternativa tendrían una base sólida.

En nuestro caso, la reflexión del autor ha sido relativamente simple y más coyuntural que estructural.

A finales de los años 60 regresé a Barcelona después de casi 7 años de residencia forzosa y feliz en París. Entonces me vinculé a los na-

---

<sup>10.</sup> Ver de J. Borja su contribución a *Ciudades, una ecuación imposible*, op. cit., y del mismo autor *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*, UOC, 2011.

cientes movimientos populares urbanos, en Nou Barris (antes de que tuvieran este nombre unificador).<sup>11</sup>

Las condiciones de vida en estos barrios eran tan escandalosas como injustas. Sus habitantes, familias trabajadoras, muchos de ellos procedentes de otras partes de España, tenían unas necesidades y demandas concretas, individuales y colectivas, casi siempre urgentes. Y consideraban que correspondían a derechos que como ciudadanos se les negaban.

El marco político y legal no se les reconocía ni el derecho de ejercer o satisfacer lo que era su derecho, ni tan sólo expresarlo. La consecuencia lógica era colectivizar la demanda y movilizarse en un marco alegal pero percibido como legítimo. Para ampliar la audiencia de la ciudadanía y limitar la previsible represión de los gobiernos se requería que las demandas correspondieran a necesidades entendibles y justas ante la opinión pública. Y en consecuencia se podrían conseguir apoyos en otros medios sociales, en algunos medios de comunicación y especialmente entre sectores profesionales, culturales y religiosos.

En estos movimientos está presente, además, no sólo la reivindicación social y la exigencia de ser reconocido por las instituciones políticas. También está presente una aspiración más o menos explícita, con frecuencia latente, a la justicia, a la igualdad entre los ciudadanos y al derecho a tener derechos.

*El esquema de interpretación y explicativo* que propuso se basaba en trasladar la contradicción capital-trabajo a la ciudad.

La ciudad es una estructura compleja basada en la cooperación entre diversos actores económicos, políticos y sociales. Es un macro aparato productivo que depende de un conjunto de servicios externalizados en sus entornos (infraestructuras, comunicaciones, servicios urbanos básicos, formación de la fuerza de trabajo, etc.). Y es también el ámbito de la reproducción social: vivienda, transportes colectivos, protección social, salud, enseñanza, etcétera.

Los gobiernos ejercen en teoría arbitrajes entre ambas funciones, pero en muchos casos actúan al servicio de los poderes económicos. La lógica capitalista, es decir, la de los dueños de la producción, procura maximizar los beneficios, por lo tanto pretende y en gran parte

---

11. Nou Barris es un conjunto de barrios del norte de Barcelona que se convirtió en la principal referencia de la lucha popular urbana de la década previa a la democracia. Y aún ahora es un ejemplo de vida asociativa y capacidad reivindicativa, propositiva y creativa.

consigue no financiar las funciones externalizadas que le proporciona el entorno urbano. Además, utiliza la ciudad como una gran oportunidad de acumulación mediante la inversión en suelo y viviendas, el comercio, la gestión de servicios de naturaleza pública, etcétera; y en muchos casos, mediante la especulación.

Por otra parte, la ciudadanía recibe un “salario indirecto” financiado por la vía fiscal o mediante contribuciones aportadas, por los que se benefician de las externalidades urbanas.

El objetivo es que todos los ciudadanos tengan acceso a los bienes y servicios de interés general. Forman parte del salario indirecto el agua y la energía, las viviendas subvencionadas o sociales, la formación escolar y profesional, la asistencia sanitaria y social, los transportes colectivos, los espacios públicos y equipamientos culturales, la seguridad ciudadana, etcétera. Es decir, necesidades colectivas e individuales indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo y, ante todo, necesidades humanas universales en cada momento histórico.

Las minorías que participan de los beneficios de la acumulación urbana de capital no contribuyen como corresponde al salario indirecto mediante la fiscalidad. También se apropián de las zonas de la ciudad más calificadas, fruto del trabajo colectivo acumulado y de las atenciones que reciben de los poderes públicos.

En cambio, una parte de los sectores medios y la gran mayoría de los sectores populares reciben un “salario indirecto” muy inferior a sus necesidades y muy desequilibrado respecto a su aportación a los beneficios del capital, bien como fuerza de trabajo y de reproducción social (en muchos casos las mujeres) o como ejército de reserva de mano de obra.

En resumen, la ciudad es un ámbito de acumulación de capital, en parte productivo y en parte especulativo.

Las mayorías sociales sufren de una relativa explotación, y son las que obtienen menos ingresos mediante el salario directo; también reciben un salario indirecto mínimo en comparación con otros sectores sociales.

En la ciudad se generan plusvalías que se apropián las minorías con mayor poder económico y, en bastantes casos, también las élites

políticas e incluso culturales. La contradicción existe, el conflicto social también.<sup>12</sup>

### **¿El conflicto es ciudadano o de clase? La ambigüedad del concepto de ciudadanía**

Las clases populares o trabajadores asalariados son los que sufren un déficit de ciudadanía, reclaman derechos básicos, exigen participación política y están movidos por una aspiración a una sociedad más libre y justa.

Construyen, o se empoderan, y se convierten en una fuerza social con amplios apoyos y legítimas razones. Reclaman derechos, y políticas públicas que los hacen posibles, de carácter universal, es decir para todos los ciudadanos/as. Esto les facilita alianzas o coincidencias con sectores medios, los cuales, más vinculados a las élites políticas, en muchos casos son los que resultan especialmente beneficiados pues están mejor posicionados en la ciudad.

Los movimientos urbanos tienen una base clasista pero, cuanto más fuertes son, el movimiento deviene más ciudadano. Se consiguen mejoras en los barrios populares pero en el ámbito político la presencia de los intereses y los valores de las clases medias pueden llegar a ser hegemónicos. En estos casos, las cuestiones estructurales que exigen modificaciones radicales, como la cuestión de la propiedad del suelo o la regulación de los alquileres para que cubran a toda la población, son casi siempre dejadas de lado.<sup>13</sup>

---

12. Disponía de una cierta base cultural marxista adquirida en la militancia y en mis años de estudiante en París. Pero en mis inicios en los movimientos populares barriales y ciudadanos no llevaba el esquema marxista preparado para aplicarlo a la realidad. Fue el análisis crítico del urbanismo entonces vigente el que me llevó a deducir que las dinámicas y políticas urbanas resultaban muy funcionales a la acumulación de capital. Y participando en los nacientes movimientos sociales percibí que se trataba de un conflicto en defensa de la reproducción social que correspondía garantizarla a las políticas públicas, lo cual no hacían. De lo cual se derivaban conceptos útiles como plusvalías, explotación, coste de reproducción de la fuerza de trabajo, las dinámicas destructoras de la ciudad por parte del capitalismo poco o mal regulado, fiscalidad regresiva, políticas públicas no redistributivas, etcétera.

13. El colega y sin embargo amigo Manuel Delgado, con su brillante afán demoledor de las ideas ajena y a veces de las propias, dispara contra el uso del concepto de ciudadanía, considerando que es un procedimiento destinado a evacuar “la lucha de clases”. Una parte de razón tiene si nos encerramos en una visión estática de la “ciudadanía” como ocu-

Sin embargo la dualidad entre clases populares y medias tiende a confundirse pues, más que dos bloques claramente diferenciados, constituyen un magma formado por fragmentos que constituyen un *continuum*. Las diferencias entre los extremos son rotundas pero entre ellos hay distintos tipos de asalariados, profesionales, pequeña burguesía, etcétera. ¿Pueden tener intereses comunes y compartir el derecho a la ciudad, muy vinculado al concepto de ciudadanía, sectores populares y medios?

En este texto se mueve entre referentes relativamente distintos: *América Latina y Europa*. Pero si bien las distancias sociales son mayores en América Latina gracias a la “crisis”, estas tienden a aproximarse por lo menos en la Europa del sur.

Hay una tendencia a la “proletarización” de las clases medias y, por otra parte, hay comportamientos sociales y culturales de sectores populares similares al sector medio: individualización, propiedad de la vivienda, afán de viajar, talante liberal en la vida privada, nivel educativo en muchos casos similar, incluso pocas diferencias de ingresos y de hábitos de consumo en bastantes casos.

Seguramente, esta proximidad es más propia de Europa que de América Latina. En las ciudades latinoamericanas hay (parcial) segregación pura y dura entre las clases medias y los sectores populares que corresponde a la división entre la ciudad formal e informal, pero las políticas públicas de los últimos años se traducen en una situación inversa: sectores populares se formalizan y sectores medios se segregan, encerrados en los barrios cerrados. Véase la versión norteamericana que expone Mike Davis en la obra citada anteriormente.<sup>14</sup> A pesar de estas diferencias, nos parece que es posible generalizar el concepto de “derecho a la ciudad” y la opción ciudadana como clave analítica y propuesta estratégica.

El *derecho a la ciudad* cumple una función integradora y estratégica como habíamos apuntado anteriormente. Los derechos sociales, eco-

---

rrió en la Revolución francesa. Cuando se quiso integrar la universalidad de la “Déclaration des droits de l’homme” se añadió “les droits des citoyens”, se mantuvo la libertad y se le añadió el derecho de resistir a la opresión pero no la igualdad y la fraternidad, que fueron sustituidas por “la propiedad y la seguridad”. Pero sería desarmar políticamente a los sectores populares en su lucha por derechos políticos y sociales si prescinden de un conjunto de derechos ya establecidos o legitimados como ocurre con el estatus de ciudadano. En todo caso, a pesar del estilo de Delgado, con un punto excesivo de provocación que no facilita su aceptabilidad, nuestras posturas son más próximas de lo que parecen.

14. Davis, Mike, *Urbanismo mágico*, op. cit, 2012.

nómicos, culturales, ambientales y políticos que integran la ciudadanía están codificados en diversas Cartas de derechos.<sup>15</sup> La cuestión está resuelta a nivel conceptual y de legitimación social. Incluso, se pueden concebir las políticas públicas que permiten ejercer estos derechos pero hay fuerzas políticas, socioeconómicas e ideológicas que lo obstaculizan. Por ejemplo, muchos de los derechos urbanos que integran el derecho a la ciudad (vivienda, centralidades, movilidad, compacidad, etc.) requieren un protagonismo público en la gestión del suelo y la financiación de la urbanización que afecta a la propiedad privada y a los intereses financieros, es decir los actores parásitos o *fainéants*.<sup>16</sup> Por lo tanto, se requiere una fuerza política muy mayoritaria para modificar las reglas del juego. Las clases populares solas pueden conseguir mejoras en sus hábitats pero no conquistarán solas la ciudad, el ámbito de la ciudadanía.

Se requiere un bloque social que incluya sectores medios productivos y profesionales y culturales. ¿Existen hoy en nuestras ciudades bases para que se construya esta alianza?

*La crisis reciente ha sido reveladora* en muchos aspectos. Uno de ellos, y de los más visibles, ha sido la función perversa del capital financiero en su intervención en el territorio. La urbanización sin ciudad y la exclusión social reductora de los derechos ciudadanos han afectado principalmente a los sectores populares, pero también a los medios. Se han multiplicado los beneficios especulativos de los bancos y fondos de inversión y los operadores urbanos (propietarios del suelo y promotores, empresas constructoras y de servicios básicos principalmente); tanto la ciudad como la urbanización han sido en estos años el principal ámbito de acumulación de capital.

La inevitable complicidad de los poderes públicos ha dado lugar a una corrupción generalizada, lo cual ha afectado a la reproducción social de una amplia mayoría de la población urbana, y ha deslegitimado al marco político y jurídico existente.

La corrupción político-económica ha sido un factor importante de la indignación de los sectores medios, especialmente jóvenes, tanto por razones morales o culturales como porque les afectan directamen-

---

15. Véanse las referencias en las notas a pie mencionadas *supra*.

16. Término utilizado por Saint Simon en su famosa parábola que distingue entre productivos y *fainéants*, los inútiles o que no hacen nada. Incluye a los rentistas, los especuladores y los usureros.

te: empleo y frustración formativa, privatización de servicios universales como la sanidad y la educación, acceso a la vivienda, etcétera. Se ha hecho visible la interdependencia de los derechos que configuran el derecho a la ciudad, y a la vez se han ido detectando las políticas públicas que pueden contrarrestar las actuales dinámicas perversas.

El derecho a la ciudad puede ser hoy la base de una estrategia destinada a reconstruir una concepción ampliada del estatus ciudadano.

En un pasado reciente los sectores populares no tenían, de hecho, los derechos que las instituciones formalmente consideraban componentes de la ciudadanía. Hoy el déficit de ciudadanía afecta también a los sectores medios mediante las privatizaciones y los ajustes presupuestarios. Proliferan campañas mediáticas destinadas a fragmentar y confrontar a las mayorías ciudadanas mediante las ideologías del miedo y de la seguridad, de la diferencia y de la distinción, del retorno a la naturaleza y del individualismo. Pero la realidad es más resistente que las campañas manipuladoras. Existe una base ciudadana potencial y amplia que exige a la vez cambios políticos e institucionales y transformaciones socioeconómicas y ambientales. La cuestión ya no es teórica, es política: ¿cómo se conquistan los derechos ciudadanos?

### **La conquista de los derechos ciudadanos: algunas referencias históricas**

En sociedades clasistas las clases trabajadoras, ya antes de la sociedad industrial, en tanto que dependientes de los propietarios de los bienes de producción y sometidos a poderes políticos absolutistas, siempre lucharon para que se los reconociera sujetos con derechos “naturales”.

Es interesante tener en cuenta el caso de Inglaterra; desde la *Baja Edad Media* hubo una legislación que reconocía a los sectores populares que vivían con ingresos mínimos una relativa protección social. Además de la Carta Magna (1215)<sup>17</sup> y la Declaración de Derechos Fundamentales (1689), hubo una legislación más específica de protección a los sectores populares. Nos referimos a las Leyes de pobres que fueron gradualmente ampliadas (en 1349, 1463, 1790 las más importantes)

---

17. Sobre la Carta Magna, el uso que se ha hecho de ella y la comparación con la Carta del Bosque, véase Peter Linebaugh, *El Manifiesto de la Carta Magna. Comunes y libertad para el Pueblo*, Madrid, Traficantes de sueños, 2013.

y se aplicaban principalmente en épocas de penuria. Las autoridades locales, agentes de la pequeña aristocracia casi siempre, debían garantizar unos ingresos básicos y alguna asistencia social (alimentos ante todo). Incluso la jurisprudencia consideraba legítima la resistencia o rebelión popular frente a los abusos de los propietarios o autoridades, y en época de penuria se reconocía el derecho a tomar lo indispensable aunque fuera por la fuerza. Pero la legislación no era de estricto y obligado cumplimiento. Su aplicación dependía mucho de la voluntad y del criterio de los jueces. Las leyes tenían un carácter moral que reconocía una cierta legitimidad a los derechos de las clases populares. Los jueces o jurados podían dar la razón al pueblo alegando razones de justicia y de libertad. Pero no se partía de un reconocimiento de igualdad de toda la población. Por otra parte, las autoridades debían combatir la “holgazanería del pueblo”, y se exigían contraprestaciones.

En resumen: no se reconocían derechos y deberes básicos iguales para todos ni se especificaban las medidas para que las normas genéricas se concretaran en medidas activas y posibles sanciones. Pero hay que reconocer que Inglaterra fue el primer país (occidental) que reconoció algunos derechos básicos a los sectores populares. Esta tradición fue recuperada por el movimiento obrero naciente en el siglo XIX por el sindicalismo denominado “cartista”. El movimiento obrero británico siempre ha combatido por derechos políticos y sociales como parte de la acción sindical.<sup>18</sup>

La concepción actual de los derechos emerge con las revoluciones del siglo XVIII, la americana y la francesa. Se proclaman derechos humanos (o del hombre) universales, abstractos e individualistas. No son derechos vinculados a un territorio, ni tampoco tienen en cuenta la situación social y económica de los ciudadanos. Todos los ciudadanos son formalmente iguales.<sup>19</sup> Los “derechos” morales, como las leyes de

18. Ver Eric Hobsbawm, “La clase obrera y los derechos humanos”, texto de una conferencia de 1982, publicada en español en *El mundo del trabajo. Estudios sobre la formación y evolución de la clase obrera*, Barcelona, Crítica, 1987. Ver también las obras de G. Rudé, E. P. Thompson, Barrington Moore y C. Hill, citadas por Hobsbawm. Hay que tener en cuenta que los sindicatos construyeron y dirigieron un gran partido político, Partido Laborista, hasta el auge del neoliberalismo a finales del siglo XX.

19. Es interesante la polémica entre Tom Paine y el redactor principal de la Constitución de los Estados Unidos y su cuarto presidente, Madison. Paine critica la concepción abstracta de los derechos del hombre, universales e individualistas que no son

pobres inglesas, eran concretas y atendían a situaciones colectivas. En cuanto a los derechos “naturales” o humanos, su aplicación de hecho era arbitraria y se referían a individuos genéricos, inexistentes, puesto que no se tenía en cuenta la desigualdad entre los individuos.

Sin embargo, las declaraciones de derechos humanos, al reconocer como principios fundamentales la igualdad y la libertad de todas las personas, legitimaron posteriormente las movilizaciones de la clase obrera. La fuerza organizada de los trabajadores en la sociedad industrial consiguió en bastantes casos hacer en parte reales estos principios. Los derechos políticos derivados de las constituciones liberales fueron una base de apoyo para conquistar derechos sociales y económicos y hacer relativamente reales los principios político-jurídicos.<sup>20</sup>

Es interesante analizar la cuestión de los derechos como se planteó en los primeros años de la Revolución francesa. Por una parte, la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* (1789) proclamaba los principios de libertad e igualdad de todos: “los hombres nacen y se desarrollan libres e iguales”. La Constitución de 1791, con hegemonía revolucionaria moderada y liberal, precisa que los derechos básicos de los ciudadanos son “la libertad, la propiedad, la seguridad y el derecho a resistir a la opresión”. Posteriormente, la Convention (Asamblea Nacional), liderada por Robespierre, elabora una Constitución radicalmente democrática con vocación igualitaria y que propugna un Estado dirigista de la economía.

A finales de 1794, una vez eliminado Robespierre, se restaura la hegemonía liberal. Estas contradicciones han dado lugar a dos lecturas de la Revolución, una de carácter popular, colectivista e igualitaria, y otra “burguesa”, liberal e individualista. Ambas forman parte de la Revolución. La primera ha arraigado en el “pueblo”, la segunda hegemóniza el Estado. La lectura radical, social y proletaria ha alimentado

---

ni efectivos ni justos para los no propietarios. Paine también criticó la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de Francia. Véase la obra clásica de Paine, *Los derechos del hombre*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, primera edición en inglés 1791, que introduce los “derechos económicos” y las políticas redistributivas. Cole la llamó “la Biblia de los pobres”. Su lema: “mi patria, el mundo; mi religión, hacer el bien”.

20. “Fue el movimiento obrero que rompió la camisa de fuerza individualista y político-jurídica que limitaba los derechos humanos y ciudadanos de la Declaración de los derechos del hombre y de los ciudadanos de la Revolución francesa y de la Constitución de los Estados Unidos”, E. Hobsbawm, *op. cit.* Marx, en unas notas en su texto sobre “la cuestión judía”, apunta ya una crítica al individualismo abstracto de la *Declaration des droit de l'homme* citada.

el pensamiento revolucionario hasta nuestros días, incluida la revolución de 1917. La lectura liberal en nombre de la libertad, pervertida por los propietarios, prohibió la huelga y las organizaciones de trabajadores y los gremios, y estableció el derecho a la propiedad privada de los bienes de producción y la libertad absoluta del comercio.<sup>21</sup> Esto explica la dualidad entre los derechos universales y abstractos (de los que se derivan teóricamente políticas públicas igualitarias) y los derechos de los ciudadanos estrictamente político-jurídicos e individualistas.<sup>22</sup> A pesar de ello, los principios de la Revolución francesa han inspirado las revoluciones democráticas y nacionales, y los avances sociales de las clases populares.<sup>23</sup>

Como se puede deducir de lo expuesto sintéticamente, las dos tradiciones históricas (europeas) fueron recuperadas y superadas por el movimiento obrero a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

El sindicalismo obrerista, inspirado por el cartismo, el anarquismo y el socialismo, recuperó la legitimidad de los derechos y los combates sociales, estuvieran o no proclamados o autorizados formalmente y específicamente por las leyes.

---

21. La ley Le Chapelier, 1791, prohibía las asociaciones de trabajadores y de artesanos, comerciantes, agricultores y las formas de acción colectiva. Pero no se aplicaban a las organizaciones patronales. Desde inicios del siglo XIX se empezaron a crear asociaciones obreras que se denominaron “sindicatos” pero no se legalizaron hasta mediados o finales de siglo, como el derecho de huelga. Medio siglo más tarde Marx escribió una dura crítica a la ley Le Chapelier y a la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de la Revolución francesa en sus “Notas sobre la cuestión judía”. Marx, sin embargo, fue siempre un defensor incondicional de las libertades políticas, desde sus crónicas en la Gaceta Renana y en sus posteriores textos políticos. Exaltó la Commune como ejemplo de democracia ciudadana. Más tarde Engels –Marx ya había muerto–, defendió el marco político democrático representativo como medio para “La revolución de la mayoría”, pensamiento político que un siglo más tarde asumió el “comunismo democrático”.

22. La nueva clase dominante, la burguesía, exaltó las libertades económicas pero muy poco las políticas. A lo largo del siglo XIX y XX los derechos políticos de los trabajadores y otros sectores de bajos ingresos fueron limitados o negados a ambos mediante normas excluyentes: no tener propiedad, analfabetismo, las mujeres, los que no tenían domicilio o cambiaban periódicamente de residencia. Y actualmente a los “inmigrantes” (residentes con otra nacionalidad). En España, en la segunda mitad del siglo XIX, al Partido democrático que preconizaba el sufragio universal, se le reprimió, era considerado antisistema.

23. Un dato simbólico: la “Marsellesa” ha sido un himno internacional de los movimientos de liberación nacional y de las luchas de los trabajadores.

Las revoluciones liberales, por su parte, establecieron en sus constituciones la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos.

Las leyes y las políticas públicas no tuvieron en cuenta las desigualdades sociales ni las condiciones de trabajo, y durante mucho tiempo se resistieron a legalizar las organizaciones obreras. Pero el marco político constitucional o cultural de una manera explícita o implícita legitimaba el conflicto social. En ambas tradiciones los derechos políticos mediante el sufragio universal activo fueron una conquista esencial para lograr avances sociales. Sin embargo, el voto para los hombres se obtuvo a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, pero no en todos los países europeos. Para las mujeres hubo que esperar al siglo siguiente, como en Francia, que no obtuvieron el derecho al voto hasta 1945, al terminar la Segunda Guerra Mundial.

Llama la atención la incapacidad o mala voluntad de los *gobiernos liberales* de reconocer una plenitud de derechos. Los franceses y los norteamericanos desarrollaron los derechos políticos (no todos), pero se resistieron a aceptar los derechos sociales a lo largo del siglo XIX. La burguesía inglesa abandonó las tradicionales formas de protección social y ya no reconocía “el derecho a sobrevivir”. A mediados del siglo XIX los “cartistas” ingleses consiguieron concesiones parciales, pero raramente se aprobaron leyes generales. Mientras tanto en Prusia, y luego Alemania, Bismarck implantó la seguridad social, pactó con los sindicatos pero mantuvo el carácter autoritario de su gobierno. Los trabajadores organizados fueron el motor de la conquista de derechos para todos, a costa de hambre, largas huelgas, intervención de agentes provocadores, violencia policial y muertos. Especialmente violenta fue la represión política (policial, judicial y legislativa), de la patronal y de los medios de comunicación en Estados Unidos.<sup>24</sup> Los sindicatos norteamericanos convocaron una jornada de huelga general para el primero de mayo de 1886. Objetivo: la jornada de 8 horas, seis días a la semana. A partir del primero de mayo de 1890 los trabajadores de Europa y América celebraban ese día en recuerdo de los mártires de Chicago y de los derechos sociales. La jornada de 8 horas progresiva-

---

24. Los mártires de Chicago, Spies, Fisher, Engel y Parsons, fueron los líderes anarcosindicalistas organizadores de la jornada del primero de mayo de 1886. Fueron condenados a ser ahorcados. La sentencia se ejecutó en 1887. Muchos otros fueron condenados a penas de cárcel.

mente se fue implantando en grandes empresas a partir de 1886. Pero en Estados Unidos, sólo en 1938 logró establecerse en toda la Unión. En los otros países fue también un proceso largo y duro, hasta el presente.

En resumen, los *derechos universales* establecidos a finales del siglo XVIII y en el XIX fueron una legitimación moral y legal como “derechos naturales”, pero sin efectos directos inmediatos sobre las condiciones de vida de los sectores populares y sobre las legislaciones y los programas gubernamentales. Esta legitimidad ya existía en la sociedad desde mucho tiempo antes pues, para gran parte de la población, estos derechos corresponden a necesidades básicas de todos los seres humanos. Los derechos, constitutivos del *estatus de ciudadano*, entendido como sujeto de derechos y deberes, los hacen iguales a todos los que viven en el mismo territorio, lo cual influye sobre las políticas públicas, y dio lugar a las leyes y programas de gobierno en materias laborales, de acceso a la vivienda, de protección social, de salario mínimo, educativos, de salud pública y asistencia sanitaria, de pensiones y de jubilación, etcétera. Siempre a partir de las movilizaciones sociales y el combate de las organizaciones sindicales.

La conquista de estos derechos requiere una fuerte presión social sobre las instituciones políticas. También hay que contar con la presión política, económica e ideológica de signo contrario por parte de los poderes económicos y sus medios de comunicación. La legislación favorable a los sectores populares, a los “subprivilegiados” (como los denominó Roosevelt), a los pobres, etcétera, siempre ha despertado fuertes reacciones en contra que la consideran una agresión a la libertad de los patronos (sobre contratación, salarios, condiciones de trabajo, etc.). Históricamente, los ricos, incluidos rentistas y especuladores, consideran una arbitrariedad tener que pagar al Estado en función de su patrimonio y de sus ingresos. Para ellos, si los gobiernos quieren financiar programas sociales, deben buscar otros medios; y aunque actualmente utilicen argumentos más sofisticados, no admiten que se les imponga una fiscalidad específica o progresiva.<sup>25</sup>

---

25. Actualmente, se utilizan argumentos economicistas. Por ejemplo, reducir fuertemente los impuestos de los ricos generará inversiones, empleo, demanda solvente, más consumo, etc. Una falacia grosera, aunque la utilicen economistas y políticos, a veces incluso algunos considerados “progresistas”. En la mayoría de casos los ricos no invierten en actividades productivas sino en especulación, inversiones al exterior, consumo ostentatorio, etcétera.

La historia de los dos últimos siglos no es sólo una historia de progreso, también lo es de odio y desprecio de clase de la clase capitalista hacia los trabajadores, los que han pagado muy caro las conquistas y los derechos sociales.<sup>26</sup>

Los derechos se conquistan por medio de las movilizaciones sociales, la construcción de organizaciones sindicales, asociaciones, cooperativas, entidades culturales y educativas, etcétera, y de organizaciones políticas que representen a la población trabajadora en las instituciones políticas. La fuerza de los trabajadores es su capacidad de autoorganización y de agregación de las mayorías sociales. Constituyen una fuerza de clase que rechaza ser subprivilegiada y no quiere privilegios, ni para ella ni para nadie. Conquista los derechos sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales para todos los ciudadanos. Así deviene “clase universal” o libertadora.

Sin *representación política* no se conquistan los derechos y su desarrollo mediante leyes y programas de gobierno. La experiencia histórica nos indica que en épocas de renovación y ampliación de derechos se precisa un alto nivel de movilización y organización sociales, y de una fuerza política que pueda estar presente e influyente en las instituciones.<sup>27</sup>

Así fue en los inicios del *welfare state* en el Reino Unido en los años 1920 y 1930, cuando el Partido Laborista tuvo una fuerte presencia parlamentaria y, en algunos casos, representantes en el gobierno. En Estados Unidos, a inicios de los 30, cuando los efectos de la crisis de 1929 radicalizaron el movimiento sindical, el nuevo presidente, Roosevelt, promovió un vasto programa de reformas sociales y de reconocimiento de derechos.

---

26. La convicción de la patronal de que los trabajadores no tenían otros derechos que los que les concedían los propietarios lo simboliza el incendio de una fábrica textil de New York (en el Village) el 25 de marzo de 1911. Las obreras, inmigrantes la mayoría y de edades entre 14 y 23 años, ocuparon la fábrica ante la negativa de la patronal a negociar. Reivindicaban la jornada de 8 horas y un salario digno. Los responsables de la fábrica desde el exterior cerraron puertas y ventanas para impedir su salida. Se produjo un incendio por causas desconocidas y murieron 123 mujeres. En su honor, el 8 de marzo, Día internacional de la mujer, se les rinde recuerdo y homenaje.

27. Hay que tener en cuenta el impacto de la revolución rusa de 1917 y el temor de que el comunismo se impusiera al mundo liberal capitalista. Se puede debatir sobre las virtudes y vicios, los avances sociales y los crímenes de Estado en la URSS y sus zonas de influencia. Pero hay que reconocer que el miedo que inspiraba el comunismo a los gobiernos occidentales y a los capitalistas favoreció en gran medida a los derechos de las clases trabajadoras occidentales.

La socialdemocracia escandinava y austriaca desarrollaba políticas sociales ejemplares como la vivienda en Viena la Roja. En 1936, con los triunfos de los frentes populares, en especial en Francia, y la ocupación de las fábricas por los obreros, se consiguieron aumentos de salarios, vacaciones pagas y protección social.

A pesar del clima que anunciaba la guerra, estas conquistas influyeron mucho en los países europeos.

En los años de resistencia durante la guerra en el Reino Unido se formó un gobierno de “unión nacional”, en el que los laboristas tenían ministerios importantes. En Francia e Italia (países ocupados y gobiernos cómplices con los nazis), los Consejos Nacionales de Resistencia (Francia) y de Liberación (Italia), con participación de liberales, democristianos, socialistas y comunistas, se elaboraron programas que promovían transformaciones económicas y derechos sociales.

En 1945, al finalizar la guerra, las clases populares exigieron un conjunto de reformas socioeconómicas a partir de los programas elaborados en los años de resistencia: nacionalizaciones de grandes empresas y principales bancos, seguridad social, educación y sanidad públicas, programas masivos de vivienda, fiscalidad progresiva, planificación económica y territorial, etcétera.<sup>28</sup>

Así se inició un largo período de desarrollo de los derechos ciudadanos a pesar de la guerra fría (o quizás en parte por ello), y de la exclusión de los comunistas de los gobiernos (pero no del sindicalismo, de los poderes locales y de las fuerzas de la cultura). Incluso se puede considerar 1968 como un nuevo avance de los derechos ciudadanos. Fue una revolución más cultural que política o socioeconómica, pero que instaló en la escena política y social nuevos derechos como la cuestión del género o derechos de la mujer, los derechos ambientales, la calidad de la vida urbana, el funcionamiento participativo de las instituciones, la autogestión, la democratización de la cultura y otros ámbitos de la vida social.

La conquista de los derechos es un proceso gradual con momentos críticos fuertes. Es la lógica inherente a la democracia. El marco político-jurídico está sometido permanentemente en cuestión. Cuando la exigen-

---

28. Veáse el excelente filme de Ken Loach, *El espíritu de 1945*. A pesar de haber liderado la resistencia contra los nazis, Churchill perdió las elecciones poco después de terminada la guerra y se formó un gobierno laborista que sentó las bases de un *welfare state* avanzado, en asistencia sanitaria, protección social, educación y vivienda.

cia de nuevos derechos o de exigencias mayores respecto a su eficacia real se acumulan y el Estado de derecho no las asume ni satisface, entonces, y en nombre de la democracia, la ciudadanía o el “pueblo” tienen derecho a la insurrección. Se produce una crisis política que puede derivar en una revolución democrática para establecer nuevos derechos, nuevos procedimientos y nuevas políticas públicas. La crisis actual ha revelado cambios profundos en las estructuras económicas y en las dinámicas sociales. Los derechos existentes se han pervertido, las desigualdades aumentan, la dinámica económica excluye a una parte de la ciudadanía, las instituciones han perdido gran parte de la confianza de la sociedad.

Es una nueva época que replantea los derechos ciudadanos y las políticas públicas. Estas reflexiones nos llevan a las dos últimas partes de este trabajo.

### **La nueva era de derechos frente al Estado de derecho: un desafío democrático<sup>29</sup>**

La democracia es un proceso que tiende a “extender la esfera de la igualdad”<sup>30</sup> como condición de la libertad para todos. La democracia exige siempre *reclamar el derecho a tener derechos*, según la expresión muy citada de Hannah Arendt. O, como escribió Julie Butler, “quien dice derecho dice rebelión”. Pues el derecho libera primero, luego opri me. Los derechos que configuran el estatus de “ciudadano” son la garantía teórica de poder ejercer estos derechos.

---

29. Nos referimos no al Estado de derecho como figura ideal sino al marco político-jurídico de los Estados actuales de “democracia liberal o representativa”. Gerardo Pisarello me indicó que convenía hacer esta precisión que agradezco. Obviamente el Estado de derecho en abstracto es una condición de la democracia. Aunque Goethe prefería el orden a la justicia, el Derecho es una condición de justicia para las clases sin poder. Para esto se requiere un modelo de Estado que organice poderes y contrapoderes o límites, derechos garantizados y exigibles para todos, etcétera. En la práctica el Estado realmente existente puede devenir excluyente y represivo pero busca su legitimación enarbolando la bandera del Estado de derecho. En el caso de España y del Gobierno del Partido Popular es muy evidente, ha degradado a los conceptos de democracia y de Estado de derecho.

30. Balibar, Etienne, *Ciudadanía*, Córdoba, Argentina, Editorial Adriana Hidalgo, 2013. La versión original es en italiano, *Cittadinanza*, editado por Bollati Boringhieri, 2012. El autor ha reelaborado diversos textos, artículos y conferencias, la mayoría en inglés, producidos entre 2005 y 2010. En esta última parte de nuestro trabajo hemos tenido en cuenta estos textos así como una de sus obras principales y reciente, *Citoyen-sujet et autres essais* (PUF, 2012) y algunas entrevistas posteriores.

El Estado de derecho materializado por la Constitución y las leyes fundamentales consensuadas formalizan la democracia en un momento dado y el desarrollo normativo y las políticas públicas materializan el ejercicio de los derechos. Pero también el Estado de derecho establecido se convierte gradualmente, y en ciertas coyunturas radicalmente, en una limitación de la democracia. Con frecuencia deriva en un proceso de desdemocratización, limita o anula los derechos, autonomiza el Estado de la ciudadanía, niega la demanda de nuevos derechos que respondan a las nuevas necesidades y practica unas políticas contrarias a los intereses de amplios sectores ciudadanos. Ocurre cuando el Estado está secuestrado por los poderes económicos y por una élite política y burocrática (o militar).

El Estado asume el monopolio de la Nación, este Estado nación se sustituye a la Nación-pueblo y promueve consensos pasivos o utiliza la *autoritas*, es decir los poderes políticos jurídicos y policiales, para reprimir a la ciudadanía.

Hoy el Estado, seguramente más en Europa más que en América Latina, está orientado por la ideología y la política “neoliberal”. Todo es mercancía, el trabajo y la ciudad, el consumismo individual para los que poseen demanda solvente y la privatización sistemática de lo que se considera por su propia naturaleza “bienes comunes”. En estos casos, el Estado se refuerza en su vocación “Estado policial o “gendarme”.

Los poderes políticos y económicos, los mediáticos y buena parte de las élites académicas asumen que la única realidad posible es la que hay. Se niega de facto la existencia de una comunidad (“la sociedad no existe, existen solo los individuos” declaró la líder conservadora británica, la señora Thatcher), se rechaza la existencia de las clases sociales y de las crecientes desigualdades<sup>31</sup> y se reprimen incluso mediante la violencia legal y preventiva las expresiones, manifestaciones, conflictos o ideas que denominan “antisistema”.

---

31. En muchos departamentos de universidades europeas y norteamericanas y en los jurados europeos se rechazan las propuestas de tesis o los proyectos de investigación que hacen referencia a las clases sociales y en general al pensamiento crítico, incluido el marxismo. Se priorizan los estudios formalistas, modelos que elaboran realidades ficticias y trabajos que en ningún caso cuestionen el sistema socioeconómico y político-jurídico existentes.

Una de las formas que ha tomado la desdemocratización en los países teóricamente democráticos desarrollados es la práctica de la exclusión y la represión preventivas. Se reprime no sólo a los individuos, sino también a colectivos sociales, étnicos o culturales, catalogados como peligrosos para el sistema. Inmigrantes, pobres, jóvenes, desempleados... y también activistas sociales y militantes políticos.

Primero se señalan a la opinión pública los grupos peligrosos y se estimulan los miedos urbanos. Se excluye de los espacios públicos y de la ciudad formal y acomodada a estos colectivos. Se les aplican normas de “civismo” o de “seguridad ciudadana” o similares, lo cual genera una persecución sistemática. Ya son delincuentes potenciales y susceptibles de ser reprimidos. Más aún si los catalogados como “peligrosos” se expresan a favor de sus derechos o contra las políticas antisociales o la degeneración democrática, si organizan o participan en actos de protesta, se manifiestan o se concentran en un espacio público, son reprimidos violentamente aunque los actos sean políticos y pacíficos. Las instituciones y partidos gobernantes utilizan las leyes contra los colectivos agentes de cambios democratizadores, la extensión de la igualdad y de la libertad.

El Estado en nombre del derecho condena preventivamente a los portadores del derecho a tener derechos.<sup>32</sup> Los ciudadanos quedan de facto despojados del derecho de expresar su voluntad política de cambio, de alternativa. La democracia pierde su sentido si no se puede cambiar el sistema político y socioeconómico. La alternancia conservadora entre partidos sistémicos es a la larga radicalmente antidemocrática. Sin alternativa no se conquistan o se renuevan los derechos.

La desdemocratización se acentuó en Europa y Estados Unidos con ocasión de la crisis de los últimos años y la utilización de la radicalización islamista. En España ha sido especialmente visible.<sup>33</sup>

---

32. Borja, Jordi, *Espacio público y derecho a la ciudad*, Madrid, Viento del Sur, 2011. Una versión distinta se encuentra en *El derecho a la ciudad*, 2011, libro colectivo editado por el Institut de Drets Humans de Catalunya y Observatorio DES, derechos económicos, sociales y culturales. La bibliografía sobre este tema es numerosa. Destacamos los trabajos de Loïc Wacquant, *Parias urbanos* (2001) y *Punir les pauvres* (2004) y Mike Davis, *Control urbano. La ecología del miedo* (2001). Citamos estas obras pues muestran cómo la ofensiva contra los sectores populares urbanos ya estaba en marcha antes de la crisis.

33. Se ha endurecido el Código Penal y se ha complementado con una ley de “seguridad ciudadana” que consulta derechos elementales como los de expresión, manifestación, opinión, etc. Las sanciones, muy duras mediante multas exorbitantes y represión ad-

Estamos pues ante una ofensiva antidemocrática, excluyente socialmente y que genera una regresión moral. El Estado está corrompido y corrompe a la sociedad y destruye los lazos de la conciudadana. Los derechos políticos formales se pervierten o se vulneran. Los derechos sociales (laborales, de protección social, acceso al empleo y la vivienda, etc.) se anulan. Los bienes públicos se subastan o a se dan bajo precio mediante la complicidad público-privada. Los servicios públicos que corresponden a derechos fundamentales como el agua, la energía, la sanidad, la educación, etcétera, se privatizan. Este derecho será ejercitable según la solvencia económica de cada uno. La sociedad existe pero las políticas neoliberales la fragmentan, la degradan, la atomizan, la someten a los poderes económicos en muchos casos invisibles, y la desprotegen, dejándola sin derechos y sin poder. No es del todo una realidad pero sí una muy fuerte tendencia. Aunque sabemos que tendencia no es destino. Quieran o no, los gobernantes actuales estamos en una nueva era que exige nuevos derechos.

La edad de los derechos<sup>34</sup>

Es hoy un gran desafío de la humanidad, un desafío político. Los Estados de derecho actuales son deficitarios de derechos, incluso los más formalmente democráticos.

En primer lugar hay unos derechos efectivos o reales, principalmente *derechos políticos y civiles*, aunque no para todos. Es el caso de

ministrativa, las impone directamente el Ministerio del Interior, sin intervención de los jueces. Ver sobre el caso español los libros de Gerardo Pisarello y Jaume Assens, *No hay derecho* (s), Barcelona, Icaria, 2011 y *La bestia sin bozal*, Madrid, Catarata, 2014. Pisarello es autor de una obra teórico-histórica relevante sobre esta última parte: *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*, Madrid, Ed. Trotta, 2013 y *Procesos constituyentes*, Madrid, Ed. Trotta, 2014.

34. Este título corresponde a Norberto Bobbio: *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990. Se trata de un recorrido histórico sobre los derechos desde la Antigüedad hasta la Declaración de derechos humanos de Naciones Unidas, 1948. Una obra muy actual, extensa e intensa es *Il diritto di avere diritti*, de Stéfano Rodotá. El título como es conocido, corresponde a una expresión muy característica de Arendt, ya citada en este texto. Pero en la obra, excelente, de Rodotá, solamente se cita a Arendt dos veces entre varias centenas de referencias, pero no se indica el origen del título. Además de las obras citadas anteriormente, nos parece interesante un pequeño libro, *Manifiesto de Derechos Humanos*, de Julis Wark, Barcelona, Ediciones Barataria (2011) y en inglés Zero Books (2013). La autora expone con numerosos ejemplos cómo los países considerados democráticos y defensores de los derechos humanos vulneran sistemáticamente estos derechos.

los inmigrantes; en realidad son residentes a los que no se les reconocen derechos básicos (*capitis diminutio*). Como hasta hace pocos años ocurría con las mujeres e incluso ahora con los jóvenes. En bastantes países la edad penal se aplica a jóvenes que no tienen derechos políticos. Además, estos derechos son en la práctica discriminatorios. Los sistemas electorales atomizan a la ciudadanía, no la representan correctamente (por ejemplo, en las grandes ciudades) y favorecen a los que disponen de grandes medios financieros. No hay mecanismos de control o de sanción a los representantes y determinadas opciones no son admitidas (los “antisistema”, por ejemplo).

Más importante aún: las elecciones y los partidos integrados en el sistema político-jurídico monopolizan el conjunto de aparatos del Estado. Aunque se proclame la importancia de la participación ciudadana, los mecanismos establecidos son inexistentes (por ejemplo, la revocación de los cargos públicos), inoperantes por la dificultad de conseguir los objetivos propuestos (por ejemplo la iniciativa legislativa popular), o ineficaces por estar planteados únicamente como tribunos de la plebe (por ejemplo comparecencias de entidades ciudadanas ante las instituciones).

En segundo lugar, hay *derechos “universales”* pero que en realidad dependen de políticas públicas que no se desarrollan de forma tal que sean derechos efectivos para una parte, a veces mayoritaria, de la población. El agua, la energía, la vivienda, el trabajo, la asistencia sanitaria, la educación, el transporte, etcétera. Son derechos que en muchos casos se han convertido en mercancías, y el acceso a ellas depende de la disposición de recursos económicos. Los “bienes comunes” que rigieron en las sociedades preindustriales ahora son objeto de negocio y se acepta que sectores importantes de la población no puedan acceder a ellos.<sup>35</sup>

---

35. Ver Hobsbawm, *op. cit.* Recientemente, ha aparecido una voluminosa y completa obra sobre “lo común”: *Commun*, de Pierre Dardot y Christian Laval, París, La Découverte, 2014. Ver también la referencia a la Carta Magna y su uso posterior en la nota 16. Otras referencias bibliográficas: Mattei, Ugo, *Beni Comuni*, Bari, 2011. Es muy importante tener en cuenta la perspectiva feminista puesto que las privatizaciones muchas veces representan un doble trabajo para las mujeres pues aún hoy las funciones vinculadas a la reproducción social: alimentos, cuidado de niños, ancianos y discapacitados, atención los enfermos, etcétera, recaen principalmente en ellas. Federici, Silvia, *Calibán y la Bruja*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2012. La brutal política privatizadora desde los años 80 del siglo XX, equivalente a la que se produjo en los inicios de la revolución industrial, ha afectado especialmente a “bienes comunes”, lo que ha significado un empobrecimiento de los no-propietarios ni no-poderosos: agua, energía, suelo, edu-

En tercer lugar aparecen los *derechos emergentes*, aquellos que en muchos casos no están codificados, o muy escasamente, pero que responden a necesidades de la ciudadanía. Es el caso de los derechos ambientales, el derecho a las nuevas tecnologías de información y comunicación, los derechos de las minorías sexuales, religiosas o culturales, los derechos al autogobierno de los territorios históricos o de fuerte identidad cultural, etcétera. Con frecuencia estos derechos han sido asumidos por la sociedad mucho antes que por parte de los Estados.

Obviamente, estos derechos solamente serán efectivos si se promueven transformaciones socioeconómicas y culturales. Para esto se precisa una revolución política democrática. Las élites políticas que se alternan en las instituciones no pueden ni quieren hacerlo: están comprometidas con los poderes económicos y mediáticos y difícilmente pueden modificar el sistema político establecido, que es el que les ha favorecido para instalarse y reproducirse en el actual marco político-jurídico.

### La paradoja democrática

En nombre de la democracia se crea un marco político-jurídico que garantiza los derechos políticos y el estatus de ciudadanos libres e iguales. Pero al mismo tiempo legitima la demanda de nuevos derechos con base en los principios de igualdad y libertad, y en consecuencia también legitima el conflicto social que cuestiona o no acepta el marco legal y socioeconómico establecido.

Una paradoja o contradicción aparente sólo lo es si se considera como una relación estática. Los derechos como hemos expuesto son formales pero no materiales (faltan las políticas públicas), o son insuficientes, o aparecen necesidades y derechos nuevos.

Existe siempre la tensión entre democracia del pueblo (los que no tienen poder) y la ciudadanía formal (entendida como estatus político-jurídico asignado y delimitado por el Estado mediante la nacionalidad).

---

cación, sanidad, protección social, vivienda, transportes, etcétera. Esto ha provocado una multitud de reacciones sociales, de alternativas a pequeña escala, de renacimiento de formas de propiedad o de gestión de carácter cooperativo o asociativo, etcétera. Las redes sociales en los últimos años han dado un nuevo impulso a la innovación social, cultural y económica, y también política.

La democracia es un proceso permanente constituyente, se ejerce con más o menos dificultades para formalizar y ejercer los derechos legítimos.

La ciudadanía en sentido restrictivo o formal es estática, está regulada por un poder, el Estado, que de facto está por encima de la voluntad popular. Se puede argumentar que el Estado de derecho, incluso más formal que material, ofrece medios para promover las transformaciones necesarias o para ejercer la protesta hasta conseguirlas. También es cierto e importante que la ciudadanía integra en su conciencia derechos no contemplados o no efectivos, pero que las mayorías sociales pueden considerar derechos legítimos, como poder ejercer o acceder al empleo o la renta mínima, la vivienda, el transporte público, la energía, el agua, la pensión o jubilación, la pureza del aire o los derechos de las minorías, la protección social, etcétera. Es cierto pero no suficiente.

Los derechos, por muy legítimos que lo consideren ciertos sectores o aparatos del Estado (por ejemplo algunos gobiernos locales o una parte de la judicatura), y una gran parte de la opinión pública si son insuficientes o inaccesibles a colectivos sociales, significa que el poder político gobernante tiene otros prioridades y prioriza a otros grupos sociales o económicos, minoritarios pero más poderosos. Por lo tanto, cuando ocurre esto, como en la actual coyuntura global y local, hay una escandalosa dejadez o no reconocimiento de derechos para una parte importante y en muchos casos mayoritaria de la población. En este caso, y en nombre de la democracia, la ciudadanía activa debe confrontarse con el “Estado de derecho realmente existente”, que niega derechos básicos de la ciudadanía y rechaza sus demandas.

El sistema político y económico vigente menosprecia los derechos de los ciudadanos y reprime a los ciudadanos que los exigen y pretenden de ejercerlos. Por ejemplo, ocupando viviendas vacías o fábricas que despiden a trabajadores a pesar de obtener beneficios o bancos cuyas prácticas fraudulentas han afectado a ciudadanos incluso de bajos ingresos. O tomando las sedes desde donde se organiza y se ejecuta la acción represora, sea la judicatura o los cuerpos armados del Estado. El “pueblo”, los ciudadanos sin poder, están legitimados para practicar la desobediencia civil. Pacífica si es posible, pero insurrección ciudadana, tan necesaria como justa,<sup>36</sup> lo cual nos lleva de nuevo al “derecho

---

36. Veáse Balibar, Etienne, *Ciudadanía*, op. cit. Balibar se refiere a la obra *La Paradoja*

a la ciudad” y a la vocación de las clases populares y amplios sectores empobrecidos a conquistar el nivel de “ciudadanía” que corresponda a sus derechos considerados legítimos.

El derecho a la ciudad es una vía para democratizar la democracia.

### **El derecho a la ciudad, entre la Revolución democrática y el Estado de derecho pervertido<sup>37</sup>**

¿Podrán sobrevivir nuestras ciudades?

Empecemos por el reto que nos plantea la ciudad. La pregunta que se hizo Sert<sup>38</sup> en los años 40 es más actual que nunca.

Las ciudades viven dinámicas autodestructoras. En sus entornos se generan procesos urbanizadores sin ciudad. Se impone un uso depredador del patrimonio natural, social y cultural. La ideología del miedo y la obsesión de la seguridad disuelven la convivencia ciudadana y reducen los espacios públicos.

La ciudad de calidad se vuelve excluyente, la especulación prioriza el valor de cambio sobre el del uso, la arquitectura de los objetos sustituye al urbanismo integrador. Cuando la ciudad es mercancía dejar de ser ciudad, la especulación produce dinero que produce dinero.<sup>39</sup> El capitalismo financiarizado de la urbanización puede crear una apariencia

de la Democracia, de Chantal Mouffe, Gedisa, 2003 (original inglés, Verso, 2000). Ver también *La société du mépris*, de Axel Honneth, La Découverte, 2006, que reúne escritos en alemán entre 2000 y 2003. El autor es el actual director del Instituto de Estudios Sociales de Frankfurt. La Escuela de Frankfurt, que fundaron y dirigieron Horkheimer y Adorno, tuvo entre sus miembros y colaboradores a Fromm, Marcuse, Habermas, Benjamin, Bloch, Arendt, Wittfogel, entre otros.

37. Esta última parte se basa en la reflexión del autor en su libro *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 2013 y Café de las Ciudades, 2014. Este trabajo original puede considerarse como una continuación de la obra citada. Es muy recomendable la obra de José Manuel Naredo, y para esta parte del trabajo es preciso citar un breve e interesante texto reciente: *Economía, poder y política*, Madrid, 2013.

38. Sert, Josep Lluís, vicepresidente del CIAM (Congreso Internacional de Arquitectura Moderna). Asumió el libro que recogía la reflexión del CIAM a lo largo de la década de los 30: ¿Podrán las ciudades sobrevivir? se publicó en 1942 y al terminar la guerra mundial fue difundido por Naciones Unidas y orientó la reconstrucción de muchas ciudades europeas y también influyó en grandes proyectos urbanos en las ciudades americanas.

39. Marx escribió en *El Capital*: si el dinero produce dinero a medio plazo los salarios bajan, los beneficios obtenidos no han producido ningún valor que no sea valor de cambio... hasta que la ruleta se para y la pirámide se derrumba.

de ciudad pero no podrá mantenerla. Al contrario: nos lleva a las crisis inmobiliarias y financieras, a la insostenibilidad ambiental y energética, a acentuar la segregación y la desigualdad sociales, a la atomización de la ciudadanía y a su impotencia o rebeliones esporádicas.<sup>40</sup>

Los gobiernos locales por debilidad o complicidad no asumen la representación y las demandas de la ciudadanía despojada de sus derechos. La confusión, opacidad y anacronía de las instituciones locales no conectan con los nuevos proletarios y reserva de fuerza de trabajo. La urbanización sin ciudad es hoy una política perversa de los gobiernos y de los organismos internacionales al servicio de la economía capitalista-especulativa.<sup>41</sup> La especulación reduce en muchas ciudades la economía productiva, aumenta la desocupación de trabajadores, técnicos y profesionales y crece el empleo de servicios (limpieza, hostelería, turismo, etc.) no calificado, mal pagado y precario. La ciudad como ámbito de la ciudadanía se pierde en el magma de la urbanización, los lazos de la ciudadanía se deshacen y es creciente el sentimiento de desposesión y desprotección de amplios sectores de la población.<sup>42</sup>

El malestar urbano es creciente y la resistencia ciudadana se expresa

Las promesas de la ciudad, de la gran ciudad especialmente, no se han cumplido. Algunos derechos conquistados se han perdido, otros no son lo que eran. La vivienda no es del que la compró, ahora es de los bancos o la amenaza de desahucio acecha.

Los barrios populares que fueron rehabilitados y renovados ya no son para sus antiguos ocupantes, no hace falta expulsarlos por la fuer-

---

40. La atomización de la ciudadanía en las periferias urbanas sin ciudad dan lugar a revueltas sin futuro, la llamada conflictividad asimétrica. El conflicto social es una explosión desesperada de los que claman por ser “reconocidos”, un movimiento “expresivo” (Pizzorno). No es una confrontación con el adversario que representa el poder establecido (Mounier diría “el desorden establecido”). Es simplemente un grito que llegue a los otros, como los jóvenes de las zonas suburbanas que queman autos o centros cívicos de su propio barrio. Pero los barrios populares consolidados y con conciencia de ciudadanía ofrecen resistencia social y capacidad de proponer y a veces imponer alternativas.

41. En su Informe anual de 2009 el Banco Mundial consideraba como uno de los principales indicadores de “desarrollo” la urbanización sin ciudad. No solamente no habían previsto una crisis que se había iniciado dos años antes, sino que además mantenían y legitimaban las peores políticas.

42. El autor analizó el sentimiento de desposesión en *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona, op. cit.*

za, lo hace el mercado. Y los que no fueron mejorados o están fuera del perímetro de calidad se degradan aceleradamente.

El espacio público en las zonas privilegiadas tiende a ser excluyente, en el resto o bien se difunde la ideología del miedo o bien son espacios pobres y monopolizados por colectivos específicos. Los inmigrantes se refugian en la privacidad o en zonas que han colonizado.

Aumentan los jóvenes del ni-ni, ni trabajo ni formación, y se puede añadir ni esperanza. Sin embargo, la ciudad no deja de ser el espacio de la esperanza y el ámbito donde los lazos se crean o se reconstruyen. Existe arraigado el sentimiento de ser ciudadano, la vocación de ser libre, la conciencia de que en la calle todos somos iguales. A medida que las ciudades son excluyentes y la urbanización sin ciudad, de guetos y barrios cerrados, la dialéctica social genera anticuerpos, aparecen focos de resistencia, se proponen alternativas (incluidas políticas), se generan iniciativas solidarias o formas múltiples de cooperación y se reivindican derechos legítimos pero no reconocidos. Las fuerzas políticas y económicas dominantes reconocen cada vez menos a grandes sectores de la población pero estas a su vez los rechazan. Las clases que sufren exclusiones son también las que tienen más razones y más demandas compartidas para reivindicar sus derechos.

#### Derechos de ciudadanía y clases sociales

Hay que reconsiderar la relación entre igualdad y libertad. Los derechos humanos son universales, incluyen la libertad y la igualdad. Pero en la práctica los derechos humanos en el mejor de los casos sirven para legitimar reivindicaciones sociales pero no para hacerlos efectivos.

El estatus de ciudadanía en cambio garantiza realmente derechos civiles y políticos vinculados al principio de libertad pero no garantiza concretamente la aspiración igualitaria. La tradición liberal considera la igualdad como una utopía peligrosa, pues estimular las tendencias hacia la igualdad conduce a la opresión, además de conducir a la mediocridad y pobreza generalizadas. En la tradición popular o socialista los derechos formales liberales son ficticios puesto que al no tener en cuenta la situación social y económica y la posición en el territorio de las clases “subprivilegiadas” estas sufren

un *déficit de ciudadanía*.<sup>43</sup> Los derechos liberales que poseen formalmente no los pueden ejercitar del todo (por ejemplo la participación política) y los derechos sociales en la práctica aún menos (por ejemplo, tener garantizado acceder a un empleo o a la vivienda).<sup>44</sup>

¿La cuestión: libertad e igualdad tienden a la confrontación o hacia la complementariedad? Unos debates modernos que se iniciaron con las revoluciones de Norteamérica y de Francia y que es también pertinente en la actualidad. ¿La ciudadanía es patrimonio de las clases altas y medias y excluye a las clases populares? ¿El derecho a la ciudad es la alternativa popular al concepto “burgués” de ciudadanía?

De todo lo expuesto hasta ahora y de cómo entendemos el proceso histórico se pueden apuntar algunas conclusiones.

Los derechos ciudadanos han sido reivindicaciones populares cuya conquista fue compartida, pactada y formalizada por los grupos sociales más fuertes. Desde la Carta Magna (1215) hasta hoy. Estas conquistas políticas pero limitadas han permitido a las clases trabajadoras no sólo disfrutar de derechos civiles y políticos efectivos aunque insuficientes, también han facilitado la lucha para conquistar derechos sociales.<sup>45</sup>

Sin embargo, las clases dominantes han pervertido los conceptos de libertad e igualdad al hacer un uso interesado del concepto de libertad en detrimento de la igualdad. El análisis lógico de los conceptos y su realidad práctica histórica nos demuestran que sin un alto grado de igualdad la libertad no es real. Y también que sin un alto

---

43. Nos referimos a la exclusión o marginación en el territorio. La urbanización sin ciudad que en muchos casos incluye conjuntos de vivienda social supone una pérdida considerable de derechos ciudadanos pues no sólo hay déficits de infraestructuras, servicios y equipamientos con los consiguientes costes sociales. También se genera atomización social, desconexión de las áreas centrales psicológicamente integradoras, dificultad de participación política, etc. Ver de Borja, Jordi, *La Revolución urbana y derechos ciudadanos*, op. cit. Y la reciente obra de B. Secchi, *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*, 2015 y de Neil Smith, *Nueva frontera urbana*, 2014, ambas en español (las ediciones originales en inglés son también recientes).

44. Tocqueville, aristócrata liberal, fue uno de los más brillantes analistas de los procesos políticos generados por las revoluciones americana y francesa. Plantea a su manera la “paradoja democrática”. La libertad supone la igualdad de los derechos políticos, pero al establecer sistemas representativos la mayoría social tenderá a la igualdad opresora de la masa en perjuicio de las minorías cultas y emprendedoras. Asume la contradicción entre liberalismo político y democracia social.

45. Ver Hobsbawm, Eric, op. cit.

grado de libertad la igualdad no existe, se imponen los más fuertes.<sup>46</sup> El derecho a la ciudad emerge como propuesta de renovar la ciudadanía mediante la integración de derechos tanto sociales, económicos, culturales y ambientales con los políticos, nacionales y civiles. El derecho a la ciudadanía es un medio de complementar igualdad con libertad, y viceversa. No hay oposición entre lucha de clases y ciudadanía. Hay, al contrario, una relación dialéctica.

De la democracia a la ciudadanía: el derecho a la ciudad

Ya nos hemos referido a la tensión entre el ideal democrático y la materialización del Estado de derecho en sistema político-jurídico hegemonizado por las oligarquías políticas y económicas.

En síntesis, la democracia legítima entendida por los ciudadanos se confronta con la democracia pervertida por las leyes y las políticas públicas. La ciudadanía aparece como un concepto ambivalente: para los ciudadanos principalmente de los sectores populares es una conquista en gran parte pendiente. Pero el marco político-legal es lo que hay, es decir, lo que hay no es suficiente para las aspiraciones democráticas.

El derecho a la ciudad aparece como un concepto mediador. Este derecho se construye a partir de cómo se entiende en un momento histórico determinado la democracia, y más concretamente, en sociedades urbanizadas como son especialmente las europeas y las americanas.

No es aquí necesario exponer el conjunto de derechos que integran el derecho a la ciudad que han sido objeto de Cartas de derechos (ya citadas anteriormente), además de numerosas publicaciones. A título de recordatorio citamos los estrictamente urbanos (vivienda, movilidad, centralidad, visibilidad, espacio público significante, equipamientos, servicios urbanos básicos, mixtura social, compacidad urbana, etc.), los socioeconómicos (empleo, formación continuada, renta básica, protección social, educación, asistencia sanitaria, seguridad, etc.), los ambientales, los culturales (diferencias e identidades individuales y colectivas) y

---

46. Étienne Balibar utiliza el concepto de “egaliberté”: máxima libertad compatible con la igualdad y máxima igualdad compatible con la libertad. Ver su obra reciente *La proposition de l’Égalité*, París, PUF, 2012 y “Droits de l’homme et droits du citoyen. La dialectique moderne de l’égalité et de la liberté”, en la obra colectiva *Liberté, Égalité, Différences*, París, PUF, 1990.

los políticos (participación política, gestión cívica, instituciones transparentes y adecuadas al territorio social real, rendimiento de cuentas, etc.).

Estos derechos requieren poderes públicos radicalmente democráticos y que asuman las competencias necesarias y los medios legales y financieros públicos para hacer efectivos los derechos (suelo, banca, enseñanza, sanidad, etc.).

De esto se deduce que el derecho a la ciudad no es un paraguas que integra derechos existentes pero no siempre efectivos. Es una clave interpretativa y crítica para expresar los déficits de ciudadanía. Y, en consecuencia, el derecho a la ciudad es también la base de una estrategia para hacer efectivos los derechos que configuran el derecho a la ciudad.

Todos los derechos ciudadanos son necesarios todos a la vez, son interdependientes y dependen de las políticas públicas y de la participación activa de la ciudadanía. Pues los derechos y las políticas no nacen de la inspiración de políticos, expertos o líderes sociales sino de las necesidades colectivas e individuales expresadas, de las conquistas políticas conseguidas o reivindicadas y de las aspiraciones explícitas o latentes de las mayorías sociales. El derecho a la ciudad es un medio para completar la ciudadanía y especialmente para que los sectores populares adquieran plena y realmente la ciudadanía, ser libres e iguales todos.

No hay pleno derecho a la ciudad sin cambio político “antisistémico”

El presidente Eisenhower en su discurso de despedida al finalizar su mandato (17 de enero de 1961) expresó su gran preocupación respecto al “complejo industrial-militar que condicionaba fuertemente a las instituciones políticas democráticas y al conjunto de la sociedad”.

Actualmente, el Estado ha sido secuestrado por un complejo financiero-político/burocrático (incluye a judicatura, ejército, etc.) y excluye al pueblo, clases populares y medias. O si lo prefieren el 1% acumula la mayor parte del poder y del dinero frente al 99% como expresaron los okupantes de Wall Street. En nuestras sociedades y sistemas institucionales y económicos complejos no parece que pueda darse una revolución convencional como las consideradas clásicas –la francesa de 1789 o la rusa de 1917–. La revolución democrática sólo puede ser procesual, aunque haya momentos fuertes. Como escribió Lefebvre: “la revolución será urbana o no será”. ¿La ciudad puede ser el

medio de la transformación política y en consecuencia la socioeconómica, cultural y ambiental?

*La ciudad* ha sido históricamente el lugar y el momento de la innovación cultural, de los cambios políticos y de la movilización social. Obviamente los cambios triunfaban si se extendían a todo el país o fracasaban. Como fue el caso de la Commune (París, 1871), el referente de “revolución social urbana” o, en el caso de España, el cantón de Cartagena (1873).

Hoy vivimos en países y continentes altamente urbanizados y organizados por redes de ciudades que incluyen entre el 80 y el 90% de la población. La tensión democracia y marco político-legal sólo se puede superar mediante la *insurrección ciudadana*,<sup>47</sup> pacífica, masiva, organizada, a partir de la ocupación de las instituciones existentes y con el consenso de la mayoría de la ciudadanía.

Puede ser una insurrección rampante, con momentos de confrontación y otros de negociación. Pero como anunció Salvador Allende en sus últimas palabras antes de morir el día del golpe militar: “mucho más temprano que tarde, de nuevo se abrirán las grandes alamedas por donde pase el hombre libre, para construir una sociedad mejor...”. No vivimos un golpe anacrónico como el de Chile, sufrimos unos Estados que excluyen a las mayorías sociales.

Desde hace unas décadas estamos sometidos a un proceso golpista gradual, también llamado desdemocratización. Parece lógico y necesario invertir el proceso, redemocratizador, lo cual exige algo más que elecciones y consultas por sufragio universal. Se requieren momentos fuertes de desobediencia civil, de ocupación de instituciones, de intervención de iniciativas alternativas, de boicot a las empresas públicas o privadas (bancos, de servicios de interés general, etc.), que niegan derechos básicos a colectivos sociales, etcétera. Los derechos se conquistan cada día. El derecho a la ciudad se conquista políticamente. La ciudadanía no se pide, se construye y se ejerce.

---

47. Balibar, en sus últimas obras, concluye que solamente la insurrección ciudadana salvará la democracia hoy falseada y manipulada. Ver *Ciudadanía, op. cit.*

## CAMBIO DE ERA Y RENOVACIÓN DE LOS DERECHOS

### Los precedentes

Las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial fueron calificadas de “las 30 gloriosas” (1945-1975) en Europa y los Estados Unidos. Fue la culminación de la economía industrial, del *welfare state* o sociedad del bienestar, y de la hegemonía de la democracia liberal. Aún existía el bloque soviético y la Guerra Fría, pero se atisaba la crisis del sistema comunista estatalinista y autoritario. El tercer mundo degeneró en muchos casos en dictaduras, fracasos económicos y sumisión neocolonialista.

En América Latina, la política de sustitución de importaciones según las orientaciones “cepalinas” no pudo competir con la producción europea y norteamericana, lo que produjo la radicalización de los conflictos sociales y los procesos políticos democratizadores. Sin embargo, la dominación norteamericana y las élites latinoamericanas promovieron golpes de Estado, impusieron gobiernos autoritarios (en el Cono Sur, en Brasil, Perú, Centro América, etc.) y aislaron a Cuba, el único faro revolucionario exitoso (por lo menos en las décadas del 60 y 70). Desde finales de los años 40 hasta hoy, los golpes de Estado auspiciados por los Estados Unidos han sido frecuentes, pero a partir de la década del 80 utilizaron a sus aliados nacionales y los potenciaron mediante instrumentos jurídicos, mediáticos y financieros.

Las élites políticas y económicas europeas y norteamericanas se plantearon la dominación mundial, para lo cual debían multiplicar la acumulación de capital pues los derechos propios del *welfare state* suponían un creciente coste público, lo cual era una amenaza futura para los beneficios del gran capital industrial y especialmente el financiero, que pretendía adquirir el control del mercado global. Sin preverlo ni darse cuenta, los gobiernos nacionales desreguladores del capitalismo financiero se apercibieron de que este era más fuerte que los Estados y solamente algunos, Estados Unidos y China principalmente, pudieron confrontarse con este sistema tentacular, muy abstracto globalmente y muy concreto en el nivel local. Veamos como coincidieron las circunstancias que nos lleva a una nueva era.

En 1973 se crea la Comisión Trilateral por iniciativa de David Rockefeller, presidente del Chase Manhattan Bank, y asume la dirección

Zbigniew Brzezinski (el cual había anunciado la crisis del sistema soviético). En 1975, promovido por la Trilateral, se publica un libro que servirá de Biblia para las élites económicas y políticas: *The Crisis of Democracy*, cuyos autores principales son Samuel Huntington y Michel Crozier. La tesis del libro era que “el exceso de la democracia” ponía en cuestión la gobernabilidad de los Estados y los márgenes de los beneficios del capital.

Desde entonces se ha desarrollado una estrategia desigual e intermitente, pero siempre en esta dirección. Se aplicó con dureza en el tercer mundo, y especialmente en América Latina, no sólo en los años 70, también en estas dos décadas del siglo XXI. Se utilizó también en los países más desarrollos, principalmente en períodos de crisis, como a principios de este siglo. La implosión del bloque soviético aplicó la receta mediante un nuevo autoritarismo combinado con un mercado salvaje. Más recientemente, China ha demostrado que sin democracia puede haber desarrollo.<sup>48</sup>

En los años 70 se desarrolla Internet y algo, o mucho, tiene que ver con lo que es hoy el mundo. Son las “nuevas tecnologías” de información y comunicación a partir de la electrónica. Aparentemente se interpreta como unos complementos instrumentales al correo, el teléfono y a la recogida de datos. Sin embargo se trata de una revolución tanto en la industria y las actividades económicas como en la vida social y en las instituciones políticas.

El futuro dirá si fue una revolución similar al vapor y a la electricidad, o incluso una revolución que implica una ruptura respecto de la sociedad industrial. Lo que es obvio es que modificó la relación entre la economía productiva y la economía financiera. Incluso se ha calificado como “modo de producción informacional”, según los términos de Manuel Castells.<sup>49</sup> El sistema financiero se globaliza y se impone a

---

48. La democracia ha servido para todo. En nombre de la democracia se hizo la crítica a los excesos de la democracia, según el libro de Huntington, entre otros, el mismo autor de *El choque de civilizaciones*. Democratizar las relaciones laborales o desarrollar las políticas de bienestar social son excesos. En realidad el uso perverso de la democracia ha sido reducirla a un sistema representativo que hegemoniza oligarquías políticas en connivencia con un bloque económico financiero. Y si se trata de un poder político-económico, como China, no importa si es más o menos “democrática”; en cambio Cuba es marginalizada por no ser debidamente democrática, según los cánones de representación electoral.

49. *La era de la información*, publicada en 2001 en inglés y en español y traducida a muchos otros idiomas. Sin embargo, en este trabajo nos referimos a la globalización

la industria y el comercio inserto en el territorio. También los poderes políticos, asimismo encerrados en sus territorios, se muestran dependientes de las estrategias y de las veleidades de las finanzas globalizadas, articuladas por encima de las fronteras.

A finales del siglo XX, la hegemonía política y económica de Estados Unidos aparece como indiscutible. La troika financiera cuenta con el apoyo de Tokio y Londres, y la Unión Europea está subordinada por su debilidad política.<sup>50</sup> Emerge sin embargo una nueva gran potencia, China, que encuentra apoyo en el tercer mundo y en la renovada Rusia.

Estados Unidos y los países europeos occidentales, que fueron las potencias hegemónicas de los siglos XIX y XX, y que se habían impuesto al bloque soviético, ven como se les estrecha el espacio territorial y el global. Necesitan producir nuevos mecanismos de acumulación de capital, para lo cual necesitan un Estado gendarme y no un Estado democrático y social. También precisan una mayor explotación y exclusión de la fuerza de trabajo. Se aprovechan del uso intensivo de la economía delictiva, probablemente la mayor acumulación de capital, seguida de la especulación en las ciudades y regiones metropolitanas. Sin embargo, el sistema financiero necesita territorios acumuladores crecientes. Y mientras tanto, o por tiempo indefinido, el resultado es la regresión de los derechos políticos y sociales conquistados a lo largo de los dos siglos anteriores.<sup>51</sup>

¿Cómo pueden resistir a los Estados y a los partidos oligárquicos de ámbito estatal e internacional cómplices, frente al capitalismo globalizado? ¿Cómo se pueden defender y conquistar los derechos de las clases populares y medias y resistir la tendencia a la dualización creciente social? Obviamente hay múltiples espacios y actores que se confrontan, tanto en ámbitos globales como continentales y en ámbitos estatales. Pero hay un

---

financiera y el rol que ha tenido el uso de la tecnología informacional. Como cualquier tecnología, sus usos pueden ser más o menos positivos para mayorías o minorías sociales. Por ejemplo las nuevas tecnologías multiplican las redes sociales, pero también favorecen la “individualización” tanto en la vida laboral como en la social.

50. Sassen, Saskia, *La ciudad global: Nueva York, Londres y Tokio*, 1991. Sin embargo, estas ciudades son puntos de encuentro de los flujos, pero el poder financiero está en el “éter” o la “macro-red”. Por otra parte, es más exacto calificar a casi todas las ciudades como globalizadas en mayor o menor grado.

51. En *El Capital*, Marx apunta la idea de que la acumulación de capital producida por dinero que genera más dinero, como es la especulación, a mediano plazo devalúa la fuerza de trabajo.

ámbito especialmente pertinente y no suficientemente valorado: el de las ciudades y los territorios urbanizados. La resistencia y las alternativas a la “desdemocratización” en los ámbitos urbanos es hoy uno de los frentes redemocratizadores con más posibilidades. ¿El poder de las ciudades?<sup>52</sup> Hoy lo urbano es una de las principales fuentes de acumulación de capital y razones de la creciente pobreza de poblaciones pobres y excluidas. Pero no es poder, es un uso neocolonial por parte del capitalismo financiero y con un anacrónico poder por parte de los Estados.<sup>53</sup>

El derecho a la ciudad emerge como un concepto analítico y una estrategia alternativa a estas dinámicas disolventes de la ciudad y de la ciudadanía, es cuestionar la pervivencia de la democracia. No es solamente concretar los derechos: deben ejercerse y para todos. Con lo cual hay dos objetivos que se condicionan a la vez. Por un lado, confrontarse con el Estado central y el sistema financiero global. Y el otro objetivo es reorganizar el territorio sobre la base de las articulaciones de los municipios policéntricos y metropolitanos o regionales. La fuerza local y la ciudadanía activa pueden conquistar sus derechos. La exigencia de los derechos ciudadanos es un factor esencial de la redemocratización de las sociedades consideradas avanzadas. ¿Pero avanzadas hacia dónde? Puestos a confiar y a tener esperanzas, mejor confiar en las ciudades que en los Estados.

---

52. Ver *La Vanguardia*, dossier “El Poder de las Ciudades”, Barcelona, 2018. Se trata de un conjunto de trabajos interesantes, pero en el cual predomina un halo de exaltación por la gran ciudad. Algunos autores (Alicia Ziccardi, Manuel Castells, Bruce Katz y JeremyNowak) presentan la otra cara de la moneda, la exclusión, la resistencia social y la reacción de gobiernos locales. El índice IESE Cities in Motion Strategies y Center for Globalization and Strategy, 2013, analizaron las 150 más potentes o significativa por bloques: “actividad económica”, “cohesión social”, “capital humano”, “gobernanza”, “gestión pública” y “medio ambiente”. Muchas de las ciudades que están en el ranking global, están entre las 50 más cualificadas pero en niveles mucho más bajos en el rubro “cohesión social”. Es el caso de Madrid y de Barcelona: en el ranking global ocupan los puestos 35 y 34, respectivamente, y en cohesión social forman parte del paquete de las 20 ciudades con mayores desigualdades y exclusiones. (El IESE Business School está vinculada al Opus Dei y obtuvo apoyo financiero del Deutsch Bank).

53. Ver las obras de David Harvey, especialmente *Ciudades rebeldes* (2013). Ver también *Ciudades, una ecuación imposible*, Barcelona, Icaria, 2012, obra colectiva coordinada por Mireia Belil, Jordi Borja y Marcelo Corti, que incluye trabajos extensos de José Manuel Naredo, J. Borja y D. Harvey (2012).

## Economía financiera, ciudad excluyente y urbanización sin ciudad ni ciudadanía

La ciudad-municipio es una realidad presente, física, política y cultural. Es un lugar significante. Pero también es una reliquia del pasado. Los flujos y los actores sociales y económicos, las movilidades, las migraciones y gran parte de los poderes políticos y administrativos estatales se han impuesto a los poderes locales y hacen de estos un poder más simbólico que material, más dependiente que autónomo, más reivindicativo o colaborador que decisario y financiador.

Los flujos y los lugares se articulan en el territorio urbanizado y plurimunicipal, pero aumentan las desigualdades, las centralidades son mucho más accesibles a unos que a otros, la urbanización más o menos difusa genera espacios lacónicos, los costes de sostenibilidad se multiplican y la atomización de la ciudadanía se pierde.<sup>54</sup>

La “financiarización del territorio” tiende a hacer y deshacer las ciudades, decide y ejecuta procesos urbano-metropolitanos. Sean las grandes actuaciones territoriales o los gobernantes locales y estatales, y los profesionales responsables técnicos de los planes y proyectos, los que determinan o influyen decisivamente son las entidades financieras, ¿estas entidades son locales o nacionales? No, directa o indirectamente forman parte de la nebulosa financiera global. Y la lógica financiera depende a la vez de su valorización en el mercado global, o bien por los beneficios obtenidos a corto plazo, o bien por considerarse un valor teórico (como por ejemplo, propiedad del suelo o de grandes edificios o bloques no vendidos). Lo que importa es el valor de cambio, no el de uso. Lo que prima es el valor creciente de las acciones, así sean más virtuales que reales. Sin embargo nos interesa no tanto el mecanismo financiero como los efectos sobre el territorio y en consecuencia las condiciones y los derechos de los ciudadanos.

¿Cuál es el objetivo financiero de intervención en el territorio? Principalmente, especular en el suelo periurbano o en el entorno regional, construyendo así la ciudad y creando guetos para ricos y otros muy diferentes para pobres. Se promueven infraestructuras insostenibles

---

54. Ver, del autor, “El fin de la ciudad postmodernistas y el derecho de la ciudad”, en *Revolución urbana y derechos ciudadano*, publicado por Alianza Editorial (2013) y *Café de las ciudades* (2015).

para valorizar el suelo o las operaciones inmobiliarias, que multiplican los impactos ambientales. Se interviene en la ciudad compacta en operaciones de renovación de barrios históricos y populares, de zonas *gentrificadas* y operaciones de nuevas centralidades. La financiarización de las ciudades y regiones metropolizadas tiende a crear dos ciudades<sup>55</sup> dentro de una, o dos mundos. Dos mundos próximos pero separados, solo unidos por la insostenibilidad. “¿No nos une el amor sino el espanto”, como escribió Borges<sup>56</sup>

El mundo urbanizado, en América y Europa, aparecía en la segunda mitad del siglo XX como una sociedad en la que había una minoría muy rica (pero que pagaba impuestos altos) y en el otro extremo, otra minoría pobre pero relativamente protegida por el *welfare state*. La inmensa mayoría, los cuadros y los profesionales, los pequeños y medianos empresarios, los empleados y obreros cualificados, estaba compuesta de ciudadanos y ciudadanas con estudios y con trabajo, con asistencia sanitaria y pensiones, con vivienda y con auto, que votaban y se sentían bastante seguros. El hechizo se fue desvaneciendo a finales del siglo pasado y en la crisis de inicios de este siglo se hizo evidente la opulencia de pocos y el precariado, real o amenazador, de muchos. Hace unos años el miedo y la inseguridad en las ciudades era un sentimiento más ficticio que real, una enfermedad de ricos. Hoy, el miedo y la inseguridad no es ya la pequeña delincuencia ciudadana sino la desocupación, el desahucio, las pensiones insuficientes e inciertas, las privatizaciones de la educación y la sanidad. Las ciudades dejaron de ser el lugar donde vivir con casa y servicios, donde obtener trabajo y remuneración, donde sentirse protegidos. Hoy las ciudades y zonas urbanas ya no son lugares de bienestar y justicia, sino que predomina la “injusticia espacial”, como afirma Bernardo Secchi.

La nueva economía urbana ya no está basada en la producción ni garantiza la reproducción social. El ranking de la acumulación de capital lo lidera la “economía ilegal o criminal”, y en segundo lugar está la economía vinculada a la urbanización y a la intervención en la ciudad,

---

55. La novela de Dickens *Historia de dos ciudades* vuelve a ser de actualidad, como la reciente obra de Secchi, *op. cit.*

56. Verso del poema “Buenos Aires” de Jorge Luis Borges, de su libro *Fervor de Buenos Aires*.

que en gran parte se da mediante la especulación. En ambos casos, esta acumulación de capital (sea legal o no) revierte el sistema financiero.

La economía productiva, por su parte, depende de los bancos, genera beneficios desiguales y por medio del sistema financiero (el oficial, los paraísos y la economía negra) evade una parte importante de la imposición fiscal. El resultado es que en las áreas urbanas o metropolitanas, cuanto más acumulación de capital se genera, más se reduce la reproducción social. Por esta última entendemos la vivienda y sus entornos, transportes, asistencia sanitaria y protección social, educación y oferta cultural, centralidad próxima y espacio público, sentimiento de seguridad y de libertad, convivencia y diversidad, etc. Cualquier política pública que combate la injusticia espacial debe confrontarse con el sistema financiero en todas sus dimensiones.

¿Es el triunfo de las ciudades, todas ellas más o menos globalizadas? ¿O bien las ciudades y zonas urbanas son el lugar de la inseguridad, la exclusión, la insostenibilidad y el escándalo de los privilegios y las desigualdades? ¿La urbanización galopante, difusa y fragmentada en los entornos de la ciudad, produce ciudadanía? ¿Qué hay de ideología y manipulación, y qué hay de progresos civilicitarios? Las respuestas necesariamente son contradictorias, hay una cara luminosa y poderosa, y otra cara oscura, cuyos habitantes ven cómo sus derechos son precarios o no exigibles. Son las dos ciudades, “las ciudades para ricos y las ciudades para pobres”.<sup>57</sup>

La financiarización del territorio es el mecanismo y los agentes de los bancos y de los fondos de inversión globalizados, los responsables de la dinámica de la dualización social y urbana, de la creciente injusticia social y de la sostenibilidad del territorio. Pero obviamente no son los únicos. También los gobiernos y diversos actores socioeconómicos, las corporaciones profesionales y académicas y gran parte de los medios. Las dinámicas estatales y locales son cómplices activos y pasivos: la desregulación del sistema bancario, la permisividad a la especulación del suelo y de la vivienda, el mal uso del planeamiento y de la fiscalidad, la estimulación a la construcción a sabiendas de que no hay una demanda solvente, etc. Los organismos internacionales, incluido el Banco

---

57. Título del excelente libro, cuasi póstumo, de Bernardo Secchi (2013).

Mundial,<sup>58</sup> han legitimado la urbanización extensiva insostenible y las operaciones de centralidad excluyentes en nombre de la competitividad, así como, evidentemente, los actores del terreno, los propietarios del suelo, los promotores y los constructores. El último eslabón de la cadena, el que fue *il blocco edilizio*,<sup>59</sup> son los operadores finales, que reciben una parte del pastel, aunque también son los más vulnerables cuando el sistema financiero entra en crisis. A este conjunto de actores se añaden los profesionales y técnicos (notarios, arquitectos, juristas, economistas, etc.), pero de estos ya nos referiremos más adelante. Se les supone la ética del bien común, no del lucro a cualquier precio.

¿El resultado es el poder de las ciudades?

Si hay una minoría que detenta poder económico y político y reside y/o tiene sus oficinas principales en las grandes ciudades, podemos considerar que estas son los lugares del poder. Aunque el poder hoy está más en los flujos que en los lugares.

Pero las ciudades son el ámbito donde se ejercen los derechos y deberes; donde hay mayor nivel de densidad humana, de compacidad construida, de espacio público –o mejor dicho, espacio colectivo–, y es donde se expresa la colectividad y la diversidad. Es la ciudad donde los habitantes son “conciudadanos” pues el ciudadano solo, atomizado, no es ciudadano, no convive con los otros. Si la ciudad de hoy, la del futuro, es aquella en la que tienden a predominar dinámicas disolutorias, hay algo que llamamos ciudad pero hay fuertes tendencias a que los ciudadanos, poco a poco y a veces brutalmente, dejen de ser ciudadanos.

La ciudad central, compacta, simbólica y significante, tiende hoy a negar la ciudad y la vida ciudadana. Los centros y barrios “históricos” se *gentrifican* o se convierten en zonas turísticas. La heterogeneidad social, el comercio cotidiano y la vivienda asequible a gran parte de la población

58. Informe de 2009 del Banco Mundial, en plena crisis financiera, de la explosión del boom inmobiliario y del empobrecimiento de los sectores populares y parte de las clases medias.

59. *Il blocco edilizio*, o cementero, es el complejo propietario de suelo, el promotor, el constructor y el financiamiento detrás y la especulación que acompaña. Este *blocco* en Italia estaba vinculado al *spreco edilizio*, el despilfarro constructivo, que ahora es mucho mayor pues se construye por el valor de cambio, que se vendan o alquilen los edificios es secundario, se utilizan principalmente como capital virtual y avalador en el sistema financiero.

convierten estas zonas de la ciudad en algo que carece de sentido para la ciudadanía. En algunos casos son guetos fríidos, sin alma. En otros son escenarios del consumo local o turístico, que a la larga pierden la vitalidad o se convierten en áreas especializadas pero sin residentes.

Las operaciones más o menos grandes dan lugar a “proyectos urbanos” en nombre de la competitividad y la imagen de la modernidad: torres objeto, conjuntos de oficinas de prestigio, negocios y viviendas de alto *standing*. Estas operaciones reconvierten zonas desechadas, como industrias o infraestructuras abandonadas o cuyas poblaciones han migrado hacia zonas de suelo más barato o más accesible.

En otros casos se reconquistan barrios populares, unos con historia antigua, otros marginales pero ahora apetecibles. Todos estos casos son excluyentes para los grupos sociales de bajos ingresos, como los jóvenes o los inmigrantes. Su presencia es sólo para trabajar en las actividades de ocio, en la limpieza y otros servicios para los ocupantes y los usuarios. En nombre de la seguridad, cada una de estas zonas son vigiladas y se privatizan conjuntos comerciales, de oficinas o de viviendas.

El espacio público se reduce a zonas controladas. Esta ciudad del poder es un fortín, o más bien un conjunto de fortines, producto de la alta especulación. Obviamente, quedan zonas abandonadas por parte del capital, conjuntos de vivienda popular degradadas o de mala calidad, zonas marginales y criminalizadas, áreas ocupadas por poblaciones allegadas sin estatus ciudadano y guetos de poblaciones específicas procedentes de países muy diversos, pero que difícilmente se mezclan unos con otros.

La otra cara de la realidad urbana es la *no ciudad*, la *urbanización fragmentada y difusa*. Se urbaniza el suelo de bajo precio, desconectado de las ciudades compactas. Se crean conjuntos homogéneos y aislados para sectores de bajos ingresos. Se multiplican los barrios cerrados o *gated cities* para clases media y alta, verdaderas fortalezas. Se inventan “nuevas centralidades”, pero son centros comerciales sólo accesibles por medio de un auto y en muchos casos se selecciona al público. Se crean parques de negocios, de oficinas o de hipotéticas tecnologías, que se autopronostican la modernidad de la ciudad del futuro cuando en muchos casos son el resultado de operaciones especulativas y de vida corta.

La urbanización sin ciudad es la sociedad sin ciudadanos. Viven aislados y atomizados. Los habitantes o están inmovilizados o bien

los que trabajan, llegan a la casa solamente para dormir. La movilidad es costosa y los “centros” exigen el consumo. Los tiempos limitados y las relaciones sociales son pobres, el espacio público casi nunca tiene atracción ni expresa sentido. Están lejos de todo, de los centros de la historia, de la cultura y del poder ciudadano. En estas enormes urbanizaciones existen municipios y gobiernos locales que de hecho no integran estas zonas periurbanas, que dependen de empresas o de agencias públicas o parapúblicas. No hay conciudadanía.<sup>60</sup>

### **La “naturalización” de la ciudad sin ciudadanía se asume como una fatalidad**

El discurso legitimador triunfalista de la “ciudad sin ciudad” es una cara de la moneda. La otra cara es el titular de portada “El infierno es la ciudad” que hizo la revista *The Economist* en 1993.<sup>61</sup> Se consideran los efectos negativos del tipo de desarrollo urbano, pero no se intervienen ni se denuncian los mecanismos perversos y a los agentes que los manejan.

La ciudad “infierno” es insegura, cuando no “criminal”; es “insana y la población enloquece” en ella; es “insostenible” pues requiere cada vez más infraestructuras y recursos; “la inmigración y la pobreza crean o agravan los problemas urbanos”; es “ingobernable” por su tamaño y sus contradicciones. Este lenguaje proviene de titulares de prensa. Es un discurso periodístico banal, que ha contaminado incluso a responsables políticos y a sectores profesionales.

Pero se olvida de tres cuestiones. Primer: vivimos la gran mayoría en *sociedades urbanas*, en ciudades o en sus periferias, y lo que denominamos “campo” o zonas rurales casi siempre son regiones integradas en áreas urbanizadas. Los problemas no se derivan de la ciudad, al contrario, más bien se resuelven en gran medida en ella. “La ciudad no

60. El sobrevalorado e ingenuo libro de Benjamín Barber, *Si los alcaldes gobernarán el mundo*, que mitifica el gobierno local sin tener en cuenta, por una parte, que no dispone de los instrumentos legales y financieros, y por otra, que las estructuras municipales no corresponden a los ámbitos territoriales pues no integran las periferias marginalizadas o dispersas.

61. En aquellos años de auge de desarrollo urbano, un año antes de la Conferencia de Naciones Unidas-Hábitat (Estambul), los medios de comunicación demonizaban las ciudades. Ahora consideran triunfantes aquellas ciudades que expulsan a gran parte de los sectores populares o marginales, y que el “mal” está fuera de la ciudad, en territorios salvajes a los que hay que abordar mediante la represión, muchas veces “preventiva”.

es el problema, es la solución”, decía Frase de Lerner.<sup>62</sup> En todo caso, los principales problemas se generan en la urbanización sin ciudad. Segundo: *hay mecanismos y agentes que promueven el desarrollo urbano perverso*, pero no se trata de una plaga bíblica, ni del tamaño de la ciudad, ni de la existencia de las poblaciones que intentan sobrevivir en ella. Tercero: las *políticas públicas son cómplices* de este desarrollo, por acción o por omisión, funcionan como el marco político-jurídico, así sean leyes o planes de los gobiernos (nacionales o locales) o las complicidades a veces bien intencionadas y otras veces por presiones e intereses particulares. Se puede yugular la especulación y en consecuencia la corrupción sin poner en cuestión el capitalismo, la propiedad privada y la economía de mercado. El juego articulado entre la fiscalidad y el planeamiento del suelo puede acabar con la especulación urbana.

Veamos como ejemplo el *proceso urbanizador especulativo* en los años de la década “prodigiosa” del *boom* en España (1996-2006).<sup>63</sup> Las regiones metropolitanas de Madrid y Barcelona duplicaron el suelo urbanizado (o en proceso de esta urbanización). La población aumentó muy poco, sólo debido a la inmigración extracomunitaria. Se construyeron más viviendas que en Francia, Alemania y Reino Unido juntos, pero los trabajadores que las construían no las podían adquirir o debían endeudarse por encima de sus posibilidades futuras. Se multiplicaron las urbanizaciones dispersas, el territorio se fragmentó y la segregación social aumentó. El efecto escala multiplicó los costes sociales y ambientales (aire, agua, energía, suelo).

Las ciudades centrales mejoraron la calidad de su oferta urbana: espacio público, rehabilitación de barrios tradicionales, equipamientos

62. Jaime Frase de Lerner, exprefeito de Curitiba, expresidente de Unión Internacional de Arquitectos.

63. Naredo, José Manuel, *Raíces económicas del deterioro económico y social*, Madrid, Siglo XXI, 2010; Montiel Márquez, Antonio y Naredo, José Manuel, *El modelo inmobiliario español*, Barcelona, Icaria, 2011; también de López, Isidro y Rodríguez, Emmanuel, *Fin del ciclo: Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2010; Observatorio Metropolitano, *La crisis que viene*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2011. Los autores citados sintetizaron sus trabajos en *Ciudades, una ecuación imposible*, editado por M. Belil, J. Borja y M. Corti, op. cit. En América Latina, ver Cohen, Michael, *The City and the Global Crisis*, 2001; Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (eds.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 2006 y “La Nueva Agenda Urbana: pensamiento mágico”, en *Hábitat y Sociedad*, N° 10, 2017, pp. 165-180.

y actividades culturales y de ocio, oferta comercial y de hotelería, entre otras. Pero esta mejora tiene efectos perversos: la valorización de la oferta urbana, que atrae nuevas inversiones privadas y aumenta el precio del suelo, a la vez expulsa a los sectores de bajos ingresos, atrae a sectores medios, altos y a poblaciones turísticas, congresistas, gente de negocios, etcétera, lo cual aumenta la desigualdad social en el territorio.

La ciudad *compacta y diversa*, con su multiplicidad de ofertas en bienes y servicios, genera un plus de recursos, el llamado salario indirecto o “ciudadano”: la vivienda y su entorno; el acceso a los transportes para todos; la calidad del espacio público y la proximidad de centralidades; los servicios básicos para la reproducción social, como la educación, la sanidad o la protección social; las ofertas gratuitas o subvencionadas, culturales, deportivas y de ocio; etcétera.

La *urbanización sin ciudad*, aunque se construyan conjuntos de vivienda social o subvencionada en las regiones metropolitanas, puede representar un coste añadido, producto de la segregación social y de la distancia respecto a la ciudad compacta. El desarrollo urbano tal como se ha producido ha dado lugar a una mayor “injusticia espacial” para los habitantes que ya fue citada. Las clases populares o la población de bajos ingresos son los que más necesitan su inserción en la ciudad compacta.

*Los mecanismos no son ciegos, son promovidos por los actores del desarrollo urbano y dan lugar a un círculo vicioso.* Hemos distinguido ya tres tipos de actores y vemos cómo actúan en el territorio. Primero, los que intervienen directamente sobre el territorio, lo que los italianos llaman el *blocco edilizio* (o “burguesía cementera”, expresión afortunada de Joaquín Leguina): propietarios del suelo, promotores y constructores. Segundo, los actores indirectos, los *financiadores* (bancos, cajas, sociedades inversionistas, etc.). Tercero, los *poderes políticos*, que fijan las reglas urbanísticas, fiscales, crediticias, etc. Y se debe añadir un cuarto actor, finalmente víctima en muchos casos del proceso: los *compradores endeudados*, una parte importante de los cuales ven luego reducidos sus modestos ingresos y resultan insolventes. También hay que contar a los pequeños especuladores, que es una parte importante de la población local, que invierte y se endeuda por aceptar como axioma que con el tiempo el bien adquirido siempre aumentará de valor sin pausa alguna. Obviamente los *profesionales* y los *funcionarios-técnicos* son

cómplices necesarios de los planes, proyectos y actuaciones en el territorio; lo trataremos más adelante.

En el *blocco edilizio* intervienen los propietarios de suelo con interés en especular, sea urbanizable o edificado, con escaso valor de mercado, si no se cambia el uso o se mejora la calidad del entorno. Estos buscan obtener la máxima plusvalía urbana y que permita la mayor intensidad posible de edificación. Si es para hacer vivienda social o protegida, se buscará suelo barato lejos de la ciudad compacta o en zonas degradadas o poco accesibles. Si es para el mercado libre, el suelo se buscará en la ciudad o en zonas dotadas de accesibilidad cómoda en automóvil, y en estos casos el coste del suelo puede llegar a alcanzar el 50% de la operación.

Los promotores hacen la mediación con el capital financiero con el fin de obtener recursos para adquirir el suelo (que previamente puede haber pasado por varias manos) y con los gobiernos para conseguir las recalificaciones, si es necesario, obtener la mayor edificabilidad posible y reducir las cesiones de suelo o su coste. Los constructores (que pueden ser también los promotores o no serlo) a su vez necesitan el crédito para empezar las obras.

A lo largo de este proceso circula mucho dinero, en parte legal y transparente y en parte opaco e ilegal. El sector público recibe sólo una muy pequeña parte de la plusvalía urbana generada por este proceso especulativo, que en cambio enriquece a los actores privados. Incluso desde la ideología estrictamente capitalista es ilegítimo: no corresponde a ninguna inversión ni a ningún riesgo, es suficiente dejar pasar el tiempo. Los fundadores de la economía clásica capitalista, como Adam Smith, consideraban el suelo como un “bien común”, que no debía ser objeto de lucro privado.<sup>64</sup>

El *capital financiero*, los bancos, cajas, sociedades inversoras, etc. actúan como prestamistas y especuladores, además de finanziadores de la construcción son compradores de suelo. Durante la década prodigiosa española, aproximadamente el 50 % del suelo urbanizable fue comprado

---

64. Adam Smith nunca propuso que todos los bienes y servicios formen parte del mercado pues los que son necesarios y básicos para todos deben ser comunes. Ver una selección de textos suyos en el libro editado en París por Alternativeséconomiques, *Vive l’État*, 2012, y la obra de Casassas, David, *La ciudad en llamas. La vigencia del repubicanismo comercial de Adam Smith*, Barcelona, Montesinos, 2010.

por el sector financiero. Luego dieron créditos a los promotores y a los constructores, ingresaron el dinero de los propietarios que vendieron el suelo y finalmente hicieron hipotecas a los candidatos para comprar apartamentos, casas u oficinas. Interviene otra perversión: sobrevaloran el edificio hipotecado para hacer un préstamo mayor, e incluso los agentes financieros en muchos casos animan al comprador a que pida un crédito mayor para comprar otros bienes (por ejemplo, un auto).

Los beneficios obtenidos por la banca española durante el período del *boom* (desde los últimos años del siglo pasado hasta la crisis financiera del 2007) han sido espectaculares. Si los comparamos con otros países, encontramos que en relación a sus activos, estos bancos obtuvieron dos veces más beneficios que los norteamericanos, cinco veces más que los franceses, veinte veces más que el Reino Unido y treinta veces más que los alemanes.<sup>65</sup>

Evidentemente, estos beneficios incluyen un alto nivel de endeudamiento. En España el endeudamiento privado era muy superior al público (dos tercios y un tercio). Posteriormente, en plena crisis, el Estado debió endeudarse más para cubrir el déficit bancario, debido a la insolvencia de una parte de los deudores. Durante la década prodigiosa, los bancos multiplicaron sus beneficios mediante prácticas al límite de la ley participando de entidades especulativas globales, como Lehman Brothers.

Cuando la crisis convirtió a muchos deudores en morosos y el valor de los pisos sobrevalorados cayó, reclamaron al Estado que cubriera el agujero, con lo cual han podido distribuir dividendos y mantener sueldos multimillonarios a sus directivos, pero han congelado los créditos a las pymes y han rechazado las demandas de moratorias de los deudores. Además, se oponen a la dación del piso en pago de la deuda para mantener en su patrimonio las deudas pendientes. Los desahuciados pierden el piso o la casa y mantienen gran parte de la deuda. Los bancos especuladores, por ahora, siempre ganan. El suelo o las construcciones terminadas o no acabadas, si no encuentran compradores solventes, disponen de un patrimonio teórico pero que les permite

---

65. Cifras que deberían verificarse pues están sacadas de revistas generalistas sin citar fuentes.

avalar los créditos y atraer inversores. Hasta que llega la quiebra, y los gobiernos los rescatan y asumen el endeudamiento.

Los *gobiernos*, el Estado, regiones o Comunidades Autónomas en España y ayuntamientos han sido algo más que observadores pasivos; han sido también cómplices del proceso. De allí provienen legislaciones urbanísticas permisivas (urbanizaciones discontinuas respecto de la ciudad compacta) y políticas de obras públicas (carreteras y autovías, por ejemplo) que facilitan la difusión urbana, fiscalidad que evita recuperar las plusvalías, promoción o aceptación de “grandes proyectos urbanos” destinados en realidad a *gentrificar* las áreas centrales o a la generación de nuevas centralidades excluyentes, etc. Los *gobiernos nacionales y locales o regionales* han sido cómplices de los bancos al apoyar la práctica de las hipotecas basura y estimular el *boom* inmobiliario. Un peligroso juego de la pirámide que sólo podía terminar mal y que ha desviado el capital desde el sector productivo al especulativo, generando así una economía ficticia, un parque de viviendas abandonado, la ruina de pequeñas y medianas empresas, la pérdida de poder adquisitivo de los sectores medios y bajos, y el endeudamiento del Estado para salvar a los principales responsables, el sistema financiero, con la consabida reducción del gasto público en educación, sanidad y programas sociales. Un negocio ruinoso para el conjunto del país.

Durante la década prodigiosa, los precios del suelo y la vivienda aumentaban cada año (el valor patrimonial y el número de viviendas se multiplicó por tres), a un ritmo mucho mayor que los salarios que de hecho estaban estancados. Mientras los beneficios del bloque *edilizio*, sobre la base 100, en estos años ganaron 10 puntos, los salarios reales en el mismo período bajaron 10 puntos.

El 80% de las familias eran propietarias de vivienda, pero la mayoría pagaban alguna hipoteca y más del 60% de los asalariados eran mileuristas. Resultaba imposible que el mercado interno pudiera comprar y pagar las viviendas que se producían. El endeudamiento insolvente estaba asegurado.

Los *gobiernos locales* han sido un actor clave por sus importantes competencias urbanísticas en este proceso, por acción y por omisión. Han favorecido o impulsado operaciones ostentosas, como nuevas centralidades, y operaciones de rehabilitación urbana, que han desvitalizado la función ciudadana integradora y que han empujado a los

sectores populares hacia las periferias. Y sobre todo, han promovido o aceptado los desarrollos urbanos de todo tipo (densificación en unos casos y urbanización periférica en muchos otros) para atraer inversiones en el territorio, vender, recalificar suelo y aumentar la recaudación municipal: licencias, impuestos inmobiliarios, etcétera.

Hay que tener en cuenta que en el período democrático, los municipios han sido objeto de demandas crecientes y en cambio sus ingresos han aumentado muy poco pues la redistribución del gasto público se ha dado entre el gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas (la parte del sector local en el gasto público se sitúa alrededor del 15%, como era antes de la democracia). Un ejemplo de la necesidad perversa de obtener recursos como sea ha sido el uso que se hizo del 10% de cesión de suelo en cada operación inmobiliaria destinado a vivienda social.

La mayoría de las veces, el ayuntamiento prefería recibir el valor teórico del suelo por parte del promotor que promover vivienda social. Todos ganaban: el gobierno local recibía dinero contante y sonante, que destinaba a lo que consideraba prioritario, y los promotores no deseaban que hubiera vivienda social al lado de su urbanización. En fin, todos ganaban menos la justicia urbana. Obviamente en estos procesos se generan ocasiones muy favorables para la corrupción; no se da siempre, pero lo suficiente como para que aumente el descrédito del sector público.

La *sociedad local*,<sup>66</sup> y perdón por la generalización, ha sido casi siempre un actor que presiona a favor de estos procesos. El ambiente propicio para la especulación se extendió por todas las áreas urbanizadas, en especial en las periferias de las grandes y medianas ciudades y en las zonas con potencial turístico. Pequeños y medianos propietarios de suelo exigen su recalificación, propietarios de solares o de alguna edificación quieren que aumente la edificabilidad, el sector comercial y de la construcción apoyan el *boom* inmobiliario. Se generan redes clientelares entre el bloque *edilizio*, actores de política local (y a veces

---

66. Las sociedades locales son ambivalentes. Las tendencias individualizadoras y el afán de lucro y de seguridad refuerzan la disolución conciudadana. Pero las reacciones sociales revalorizan la ciudad frente a la marginalización de los desahuciados, la sensibilidad ambiental, el sentido de la ciudadanía y la oferta de la ciudad compacta y mixta. Ver, de J. Borja, *La ciudad conquistada* (reeditada en 2016).

nacional) y la diversidad de pequeños intereses del territorio. Entre ellos circula el dinero, no siempre legal y transparente.

*La especulación* no sólo corrompe la vida económica y política, también corrompe a las sociedades locales que en bastantes ocasiones acaban sometidas y seducidas por verdaderos bloques mafiosos, como ocurre en el Levante español. A los costes sociales, ambientales, económicos y políticos citados, se añade un alto coste cultural o moral: se excita la codicia, el “todo vale” para ganar dinero, la insolidaridad y la pérdida de conciencia de los intereses colectivos y de la responsabilidad ante las jóvenes futuras generaciones; se devalúa el trabajo productivo, el esfuerzo del trabajador, la iniciativa empresarial y la atención al territorio.

La década prodigiosa ha sido una enorme operación de perversión de todo un país. Y algo parecido ha ocurrido en los otros países del mundo “desarrollado”, desde Estados Unidos a Irlanda, Grecia, Italia y Portugal, especialmente, pero que ha repercutido en el resto de Europa.

La economía financiera-especulativa genera beneficios ficticios porque el dinero que produce solamente dinero, sin productos materiales ni trabajo remunerado, a mediano plazo reduce los salarios y el gasto público, con lo cual afecta directamente a la reproducción social en el ámbito urbano: vivienda, servicios básicos, protección social, etc. La acumulación de capital especulativo sube y la reproducción social baja. Es la perversión del modelo de desarrollo urbano legitimador por medio de los organismos internacionales, los gobiernos, los medios de comunicación y obviamente los actores económicos, principalmente los financieros y las empresas multinacionales.

### **La legitimación perversa de la ciudad desdemocratizada por parte de los organismos internacionales y las instituciones políticas**

La ciudad posmoderna tiende a ser la “anticiudad” y es producto de una alianza impía, que expresa el nombre aparentemente neutro y renovador de “neoliberalismo” (el liberalismo histórico y el republicanismo fueron mucho más progresistas).

La alianza neoliberal, en lo que nos interesa, hay que señalar que la conforman los gobernantes, los financieros y los actores económicos y finalmente los profesionales.

Los responsables políticos débiles, oportunistas y cómplices, cuando no corruptos, los financieros globales y los actores locales que promueven una urbanización cuyo motor es la especulación, y los profesionales que legitiman el no planeamiento, exhiben proyectos ostentosos (arquitectura *tape-à-l'oeil*) y ejecutan obras éticamente contrarias a los valores de su disciplina.

Se fabrica así un territorio insostenible y generador de desigualdad, una sociedad más atomizada que individualizada y una cultura del cambalache, del todo vale si se gana dinero y poder.

Los resultados ya los sabemos: a) La insostenibilidad: ambientabilidad (contaminación, calentamiento del planeta, despilfarro de energía y recursos básicos y no renovables, o muy a largo plazo, destrucción del paisaje, etc.); b) Las exclusiones y las desigualdades sociales y culturales, la injusticia espacial, la crisis del empleo, de la protección social y de los bienes y servicios básicos, como la vivienda, el transporte, la educación y la asistencia sanitaria, etc.; c) La desdemocratización política que afecta a mayorías sociales, el poder político oligárquico de una democracia representativa trampa, la debilidad de los poderes de proximidad, la inoperancia de los mecanismos de participación (rendimiento de cuentas, iniciativa popular, referéndums y consultas, etc.), las leyes y la judicatura cómplices de los gobiernos e intereses económicos de la propiedad y del dinero, y las insuficiencias de la justicia defensora de la ciudadanía, etc.

Pero si esta situación es posible, es debido a los actores legitimadores, que generan consenso pasivo y naturalizan las realidades sociales y económicas, y a los organismos políticos y jurídicos que se atribuyen la legitimidad de la coacción y de la represión.

Los *organismos internacionales*<sup>67</sup> asumen y difunden conceptos legitimadores de las dinámicas urbanas, en muchos casos más negativas que neutras o positivas. Proclaman o recomiendan conceptos analíticos o intervenciones en el territorio y lo justifican porque se sienten legitimados por su representatividad, por su cualificación intelectual

---

67. La crítica a los organismos internacionales, y en especial a Naciones Unidas-Hábitat, pueden consultarse en el libro *Ciudades para cambiar la vida* (2016) o en la siguiente edición, *Ciudades resistentes, ciudades posibles* (2017), editado por J. Borja, F. CarrIÓN y M. Corti. Ver también el artículo ya citado de A. Rodríguez y Ana Sugranyes, “La Nueva Agenda Urbana: el pensamiento mágico”.

o por ser expertos de determinadas materias; pretenden (o se lo creen) defender los intereses generales de la humanidad y los derechos de los ciudadanos. Los organismos internacionales son difusores que recuperan estas ideas legitimadoras que se ponen de moda y que luego sirven a los múltiples actores urbanos citados. Las Cartas de los Derechos Humanos y declaraciones y tratados internacionales similares son o parecen bienintencionados, pero también ponen en circulación conceptos naturalizados y considerados como positivos en las políticas públicas y en las intervenciones de los actores urbanos y el conjunto de la población. Veamos algunos ejemplos, especialmente entre los organismos internacionales, como las Naciones Unidas, en lo que se refiere a las ciudades y la urbanización, por medio del PNUD y Hábitat y por el Banco Mundial (WB).

*La competitividad* en un mundo globalizado es una exigencia de los países y de las ciudades. Es un concepto tan difundido y legitimado que no se discute, como si fuera una necesidad obligada. Los medios de comunicación, el mundo académico, los gobiernos y los alcaldes, las multinacionales y los financieros lo repiten cada día. Y evidentemente los informes técnicos, los proyectos de los diseñadores y los publicistas parten con toda la naturalidad la ciudad competitiva. En nombre de la competitividad se legitima cualquier proyecto urbano o infraestructural, sin tener en cuenta las exclusiones sociales, los efectos sobre el medio ambiente o el despilfarro de recursos. Aplicar la competitividad al territorio no tiene sentido, es todo lo contrario de lo que debería ser. La competitividad aplicada a ciudades y regiones tiene efectos depredadores. Los geógrafos y los ambientalistas fueron los primeros en denunciar este absurdo lógico. La ciudad puede ser más o menos *atractiva*, pero proponerlo exige justificar “para quién y para qué”. ¿Inversiones? ¿Turismo? ¿Recursos humanos cualificados? Algunas iniciativas públicas pueden exigir competir (por ejemplo, obtener la organización de un evento o disputar el mismo público a otras ciudades), no obstante, la gran mayoría de los bienes y servicios que se producen en una ciudad van destinados a la demanda local o regional. Calificar la ciudad de competitiva es ponerla en venta. No sólo la economía, también la sociedad y todo el territorio se hace mercado especulativo. Y en nombre de la competitividad se crean enclaves empresariales separados del tejido económico y social de la ciudad, se convierten los centros en zonas de negocios o de

turismo y ocio que excluyen a la mayoría de la ciudadanía, se *gentrifica* la ciudad compacta y se promueve la difusión urbana sin ciudad en la periferia. La experiencia directa y la observación de otras ciudades nos demuestra que el principal atractivo de una ciudad es la complejidad y la heterogeneidad, es la *cualidad del conjunto de su oferta urbana*, la eficacia y transparencia de las administraciones públicas, la calidad de vida de la población, la reducción de las desigualdades y el bienestar social de todos los ciudadanos, la diversidad de las actividades incluidas, no únicamente mercantiles, como la cultura, el deporte, la convivencia, la seguridad y todo aquello que no es únicamente mercantil ni físico. Recuerden: “el aire de la ciudad nos hace libres”.

Más escandaloso es la exaltación del desarrollo urbano según criterios monetarios, como los grandes proyectos, “caballo grande ande o no ande”, insostenibles y excluyentes. Y sobre todo la *urbanización extensiva*, el paraíso de la especulación, la construcción en el desierto, el despilfarro de las infraestructuras y la deportación de los sectores de bajos ingresos. El Banco Mundial ponía en el ranking del desarrollo económico las hectáreas de urbanización. Fue en pleno auge de la crisis financiera (2009) y de los masivos desahucios, las pérdidas de las poblaciones endeudadas y sin recursos, las construcciones abandonadas y no terminadas, la agresión al medio ambiente, etc. y para más provocation, consciente o no, incluso algunos de buena fe, los ideólogos y los publicitarios, los responsables políticos y los profesionales a su servicio, consideran que la competitividad es compatible con la “cohesión social”, la calidad de vida, la sostenibilidad del territorio, la gobernabilidad política y la participación ciudadana. Es la ecuación imposible.

Otro concepto traidor es el de la *resiliencia*,<sup>68</sup> que ha sido aceptado con entusiasmo por los organismos internacionales. Un concepto aplicado a los elementos físicos, como los metales, y también en la biología. Es la reacción de un cuerpo para adaptarse al medio. Pero aplicado al género humano, y especialmente en las áreas urbanas, puede resumirse muy simplemente y con el lenguaje comprensible de los ciudadanos. Los sectores pobres, excluidos, necesitados de ingresos suficientes o faltos de vivienda o de servicios básicos, deben espabilarse. Las admi-

---

68. Ver Slater, Tom, *The resilience of neoliberal urbanism*, 2014, disponible en: [www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net)

nistraciones públicas no se ocuparán de ellos. Conclusión: el *welfare state* se irá disolviendo. De los derechos y los bienes comunes accesibles a todos, se regresa a la caridad y a los servicios miserables para pobres.

Otro concepto, las *smart cities*, se merece el título que alcanza el ridículo. Es obvio que se utilizan las actuales tecnologías en la vida económica, en la cotidianidad de las personas y obviamente también en las administraciones públicas. Y como ocurre con las tecnologías nuevas, tienen a la vez efectos positivos como perversos. En este caso, la acumulación de datos puede servir para facilitar la transparencia de las empresas y las administraciones y para desarrollar las redes ciudadanas, y también para crear confusión u occultación de información por parte de los poderes económicos o políticos.

Fue una operación comercial iniciada por IBM en 2010, el papantismo de los medios de comunicación y numerosos gobiernos locales han comprado “la idea” y en bastantes casos la tecnología no se utiliza, no se adapta a la ciudadanía o incluso produce más problemas que soluciones.<sup>69</sup> Resulta sorprendente que este logo sin significante de contenido se haya generalizado incluso en el mundo académico.<sup>70</sup>

El *derecho a la ciudad* es otro ejemplo de los poderes económico-financieros globalizados y de los poderes políticos, incluida la judicatura. Los organismos internacionales, y especialmente las Naciones Unidas, pues no son una emanación de la ciudadanía ni tan sólo de los parlamentos, están sometidos por los gobiernos de los Estados fuertes. Algo tan elemental como el derecho a la ciudad, como se verá más adelante, se rechaza porque pretende legitimar el conjunto de derechos que hacen posible el ejercicio de la ciudadanía. Véanse las Conferencias de Naciones Unidas-Hábitat llevadas a cabo en Estambul en 1996, don-

---

69. IBM fabricó un programa que aparentemente servía para dar soluciones a cada tipo de problemas en la gestión de una ciudad. Obviamente fue un enorme fracaso. Los problemas urbanos no se pueden resolver cada uno al margen del resto, pues son interdependientes. Cada ciudad tiene su especificidad, la organización de la Administración también. Las prioridades públicas y las demandas sociales son distintas en cada municipalidad.

70. Borja, Jordi. “Smart cities: negocio, poder y ciudadanía”, para el Programa “Ciudad y Urbanismo” de la UOC (2015). Ver, también, dos contribuciones: una de Valerie Peugeot y otra de Joan Subirats, en el libro *Ciudades resistentes, ciudades posibles o Ciudades para cambiar la vida* (2016 y 2017, respectivamente). Ver también Batty, Michael, “Big Data, Smart cities and City planning”, en *Dialogues in Human Geography* (2013) y de Peugeot, V., “Collaborative ou intelligente? La ville entre deux imaginaires” (2014).

de se rechazó de plano por presión de los Estados Unidos, y la siguiente, en 2016 en Quito, en las que únicamente se aceptó y con muchas reticencias una frase: “en algunos países el derecho a la ciudad centrado en las personas (...) que buscan garantizar una vida decente y plena”. Algo que no compromete a nada ni a nadie. Sencillamente una declaración vacía y provocadora, exigida por la diplomacia de los Estados.

A pesar de esto, los movimientos sociales, los gobiernos locales y el mundo académico en América y en Europa, especialmente, han elaborado y aprobado diversas cartas y declaraciones en las que se desarrolla el derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad conlleva un desarrollo político y jurídico, no sólo para reconocer derechos ya legítimos en la sociedad, como la vivienda o la movilidad; también requiere afrontar los obstáculos que lo hacen inviable, como la especulación del suelo o el acceso a la vivienda digna según los ingresos de cada uno. Los gobiernos y la judicatura deben sentirse obligados a hacer reales esos derechos, y no únicamente aquellos alcaldes o jueces imaginativos y valientes que interpretan criterios generales pero no el desarrollo concreto.

*Los gobiernos y la judicatura* poseen obviamente la legitimidad de imponer normas y sentencias, pero esta legitimidad es en muchos casos más que dudosa. Los parlamentos y gobiernos aprueban las normas más generales (tratados internacionales, constituciones, principios generales de las leyes, objetivos programáticos de gobierno), pero luego lo que deriva en desarrollos y en acciones va muchas veces en sentido contrario.

La vivienda es un derecho pero no se puede ejercer. La especulación se justifica por el derecho de la propiedad del suelo, lo cual impide acceder a los no propietarios del suelo o de la vivienda. Los jueces aplican más el Derecho Civil que el Derecho Administrativo. Y en la judicatura, en muchos casos hay complicidades de clase que favorecen a los más fuertes, es un aparato más de la política y a veces se somete al gobierno o actúa al servicio de otras fuerzas políticas o económicas.

Obviamente, hay una parte de la judicatura que actúa con independencia, y asume y aplica los valores democráticos, pero en muchos casos el marco legal y la presión económica o gubernamental les dificulta la tarea de interpretar y aplicar las leyes o normas precisamente para

evitar cambios sociales que corresponden a los valores y declaraciones de los principios constitucionales o de los tratados internacionales.<sup>71</sup>

### ¿La cultura urbanística puede confrontarse con el urbanismo no democrático ni ciudadano?

El planeamiento fue el instrumento destinado a garantizar el acceso de los bienes y servicios urbanos a todos los ciudadanos y promover una ciudad más justa y con más calidad de vida. El planeamiento clásico fue mitificado sobre bases reales.

En la segunda mitad del siglo XIX especialmente, hubo que renovar la ciudad construida y desarrollar en continuidad amplios espacios en casi toda las grandes ciudades europeas, París, Berlín, el Ruhr, Madrid, Lisboa, Barcelona, Estocolmo, Viena, Milán, Londres y las ciudades industriales británicas, entre otras. En bastantes casos se tuvo presente no sólo en su dimensión física o material, también en el ambiente y el paisaje, los elementos icónicos y los espacios públicos para la expresión colectiva, la vida colectiva y el conflicto social.

A lo largo del siglo XX el plan fue el marco del conflicto entre los objetivos de los poderes públicos y los intereses económicos interesados, los cuales en muchos casos convertían a los gobernantes en cómplices. Al mismo el plan se hizo rígido, no incorporaba estrategias integradas ni proyectos concertados.

En el último cuarto del siglo XX se ha querido hacer un urbanismo más operativo y flexible para adaptarlo a las demandas ciudadanas y confrontarlo con la fuerza del mercado especulativo propio del capitalismo financiero actual.

En algunos casos, alcaldes y profesionales y con apoyos colectivos ciudadanos, utilizaron una diversidad de instrumentos legales para promover operaciones que respondieran a demandas sociales. Fueron

---

71. La cuestión de la democracia es un proceso en el que se expresan demandas ciudadanas, derechos formales pero no reales, derechos legitimados pero no formalizados, derechos emergentes. El Estado de derecho es estático y tiende a ser interpretado según los intereses gubernamentales y los poderes económicos. Rodotá, Stefano, *Il diritto di avere diritti*, Roma, Laterza, 2012; Balibar, Etienne, *Ciudadanía*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2013; *Citoyen-sujet et autres essais*, París, Presses Universitaires de France, 2011; de Sousa Santos, Boaventura, *Sociología jurídica crítica*, Madrid, Trotta, 2009, y *Las bifurcaciones del orden*, Madrid, Trotta, 2018, y Sassen, Saskia, *Territory, Authority, Rights*, Oxford, Princeton University Press, 2006.

espacios públicos y equipamientos, conjuntos de viviendas para sectores populares o medios o nuevas centralidades. Pero también casi sin solución de continuidad o por la dinámica del mercado se pasó del planeamiento público a los proyectos que interesaban a la iniciativa privada.

Los grandes principios de sostenibilidad, cohesión social, corrección de desequilibrios, etcétera, se dejaron de lado en nombre de la rentabilidad y la competitividad. La desregulación financiera fue acompañada por la desregulación urbanística. Y muchas veces, incluso por profesionales y políticos gobernantes locales democráticos avalaron estas operaciones.

El planeamiento territorial clásico por su rigidez y pesadez lo asumía el sector público pero las iniciativas inversoras privadas, la propiedad del suelo y las actuaciones más rentables pervertían el planeamiento inicial. Emerge en los años 80 el *planeamiento estratégico* en Europa y en América, aplicando criterios de la economía empresarial y rápidamente se pone de moda.

El marco jurídico urbanístico básico (leyes, planes) se mantiene pero en vez de fijar usos teóricos a la espera de iniciativas hipotéticas se proponen un listado de proyectos, unos ubicados en el territorio y otros donde surja la “oportunidad”. El atractivo de este planeamiento es que crea tres ilusiones: un escenario de futuro consensuado con los actores sociales y económicos y con diversas instituciones y organismos del Estado; una aparente concreción de proyectos deseables para el territorio; y el espectáculo de una presentación mediática legitimadora ante la ciudadanía. En la práctica se trata de retórica sobre la ecuación (imposible) y poner en la agenda algunos proyectos que se podrían haber colocado igual sin el plan estratégico. La continuidad fue el *urbanismo concertado*, los convenios en Madrid y los *new projects* en Barcelona. La cooperación público-privada en teoría puede ser muy positiva, si el sector público sabe combinar realismo con objetivos de interés general, o si pretende acercarse a la ecuación virtuosa, lo cual supone asumir un negocio privado pero limitado. Sin embargo en la práctica, en muchos casos se ofrecen máximas facilidades a la iniciativa privada que se hace cargo de proyectos urbanos más o menos complejos en las localizaciones que más le convienen. El discurso estratégico, creado en el marco de la empresa privada, ha sido en muchos casos el facilitador de la colusión entre instituciones de gobierno y grupos económicos.

El urbanismo de la democracia resulta una mezcla de luces y sombras

En el territorio urbano y sus entornos, actúan dinámicas contradictorias, se expresan intereses y valores opuestos, emergen conflictos sociales y espaciales.

Conviene hacer un análisis de clase, quiénes han ganado y han perdido en las posiciones en el territorio que vive procesos de transformación urbanizadora en los países de América y Europa. Hay que hacer un balance especialmente para exponer las desigualdades y la insostenibilidad. Apuntamos tres hipótesis:

1. Los principales beneficiados han sido un importante grupo de nuevos ricos, que se ha unido con los que ya lo eran y transfirieron inversiones e influencias a la especulación del suelo, la promoción y la construcción. También han ganado en el festín las entidades y los representantes del sector financiero. Cuando estalló la burbuja, el Estado ha rescatado o resarcido el endeudamiento y la quiebra de los bancos y de las grandes empresas.
2. Los efectos depredadores físicos y morales sobre el territorio y la sociedad han sido inmensos, y en gran parte irreversibles. Hacer ciudad en las extensiones mal urbanizadas, apostar por una nueva cultura sobre la movilidad, el agua y la energía, y regenerar moralmente una parte importante de la sociedad que ha presenciado y asumido que las formas de enriquecimiento no dependen del trabajo y de la profesionalidad no será fácil ni rápido.
3. Una vez más, las víctimas han sido los sectores populares. La realidad y la metáfora la encontramos representada por los miles de desahuciados que pierden la vivienda y continúan deudores de los bancos.

### ¿Hay modelos de referencia?

Algunas ciudades han realizado procesos urbanos exitosos, por lo menos en el corto plazo. Se han legitimado para continuar promoviendo proyectos cada vez más ostentosos y más vinculados a las iniciativas privadas. No se ha prestado atención a los efectos perversos del éxito, a la fuerza de las dinámicas del mercado ni a la intervención agresiva sobre el tejido urbano cuando la calidad del nuevo entorno

urbano genera oportunidad de negocio. Pero la ciudad, sea Barcelona, Bilbao o Madrid, se autoproclama modelo, ejemplo de modernidad, referencia internacional. Durante un período más o menos extenso, los proyectos continúan y las contradicciones se hacen más evidentes. El modelo ha hecho posible la impunidad.

La referencia a un “modelo” o “proyecto” idealizado legitima y justifica cualquier cosa. Barcelona sirvió de modelo de referencia en los años 80 y 90, luego a inicios de este siglo empezó a romperse el encanto en los medios profesionales y culturales.<sup>72</sup> Se mitificó su urbanismo, sus luces pero no sus sombras. Hay casos en que se han realizado proyectos en otras ciudades que se proclamaban del “modelo” y han hecho lo contrario. Por ejemplo, el “Plan de Puerto Madero”, en realidad un “gran proyecto urbano” tipo enclave en Buenos Aires y, mucho peor, el proyecto olímpico de Río 2016. Lo mismo ha ocurrido con Bilbao y el Guggenheim: el éxito de un edificio emblemático como ha sido el de Ghery ha llevado a muchas ciudades a buscar un “arquitecto divino” que marcará el territorio, al estilo de Koolhaas, que proclamó: “mi edificio debe adaptarse al entorno, no yo a él”.

### Planeamiento ¿para qué?

El concepto de planeamiento vuelve progresivamente a la actualidad. *A priori* el que se reconsidere su importancia, después de algunas décadas de valoración baja, parece positivo.

La desregulación de las políticas económicas y territoriales nos ha llevado a una situación caótica y catastrófica. Sin embargo, la reivindicación del planeamiento suena muchas veces como un brindis al sol y también como la ocasión para que se expresen intereses corporativos, legítimos pero particularistas, que identifican cualquier planeamiento con el “interés general”. Reclamar el planeamiento sin precisar objetivos y actuaciones, es decir, estrategias de implementación, es simple retórica legitimadora de cualquier cosa.

El planeamiento territorial, por ejemplo, puede perseguir objetivos positivos que se le suponen pero no están garantizados, como promover o mejorar la oferta de bienes y servicios colectivos destinados a la

---

72. Ver Montaner, J. M.; Muxí, Zaida y Álvarez, Fernando (eds.), *Archivo crítico modelo Barcelona*, Barcelona llibres, 2011.

población y a las actividades, reducir las desigualdades sociales, facilitar la deliberación ciudadana en relación con las políticas públicas, etc. Pero muchas veces es una palabra que se utiliza en vano y que puede servir para legitimar actuaciones público-privadas que contradicen los objetivos teóricamente proclamados. Los planes en sí mismos no son operativos. De los planes no se come, hacen falta instrumentos y actuaciones: prioridades concretas y posibles, gestión posible del suelo en los lugares adecuados, acceso al financiamiento, apoyo social y concertación con actores sociales, siempre que no contradigan los criterios y los objetivos definidos democráticamente y de forma transparente. El plan es un marco político-jurídico que debe ofrecer los instrumentos mediante proyectos, programas y actuaciones concretas en el territorio.<sup>73</sup>

¿Hay una ética de los urbanistas?<sup>74</sup>

El urbanismo no es sólo una profesión técnica, es también una dimensión de la política. Tiene una fuerte incidencia social y muy condicionada por los gobiernos y la legislación. No hay un código ético, una legislación específica para los urbanistas. Tampoco los gobiernos o los agentes sociales y económicos prescinden de los principios generales de las constituciones o de las leyes. Se utiliza el urbanismo para dinamizar la construcción sea como sea y para quien sea, o para urbanizar suelo con finalidades especulativas y para segregar socialmente a sectores de la población. Se realizan infraestructuras insostenibles y despilfarradoras, que afectan la vida de los ciudadanos como vías rápidas y que producen fracturas sociales o culturales. Se producen barrios cerrados, verdaderos guetos, que fragmentan la ciudad y niegan la ciudadanía.

Los técnicos cómplices de estas actuaciones contrarias al “derecho a la ciudad” no tienen reparos en hacer proyectos y firmarlos, y casi siempre las asociaciones o colegios profesionales no oponen ninguna crítica ni denuncia, y menos aún elaboran códigos efectivos. Por lo menos debería haber, en el conjunto de la sociedad, algunos prin-

73. En cada momento histórico de cambio, hay que plantear a la vez aquello que hay que preservar y reconvertirlo para el futuro, y al mismo tiempo imaginar nuevos objetivos ciudadanos y nuevas formas viables, por ejemplo, después de la guerra mundial (1939-1945), la obra de Sert, Josep Lluis, *¿Podrán sobrevivir nuestras ciudades?*, 1942.

74. Ver la introducción de *Ciudades para cambiar la vida*, “Ciudades resistentes, ciudades posibles”, 2017, que plantea la cuestión de “¿Existe una ética del urbanismo?”.

cipios, como tienen otros profesionales, por ejemplo el “juramento de Hipócrates” de los médicos, o los educadores, que deben enseñar a todos sin discriminaciones de ninguna clase.

El silencio de gran parte de los profesionales equivale a renunciar a la ética de su formación y su responsabilidad ante los ciudadanos. Pero la responsabilidad no sólo es de los *profesionales*, sino también de los expertos analistas de lo urbano, *los investigadores y académicos*, que tienen otras responsabilidades. En primer lugar, deben denunciar las actuaciones “anticiudadanas”, apoyar las reacciones sociales, incidir en los medios de comunicación y responsabilizar a los actores directos. Segundo, deben analizar, criticar a los responsables y hacer públicas las causas directas o indirectas y los efectos de las intervenciones urbanas o urbanizables. Por ejemplo, operaciones de viviendas aceptables pero sin centralidades accesibles o costes de movilidad. O que los residentes deban costear unos precios de la hipoteca debido a la especulación del suelo y de los altos intereses de los bancos. La especulación, los déficits del entorno, los costes sociales y ambientales, entre otros, requieren actuaciones políticas y jurídicas. Y tercero, hay que analizar y exponer los factores estructurales que pervierten el urbanismo.

En esta época en que el capitalismo financiero globalizado es el principal actor de *acumulación de capital* por medio de los actores ya citados (propietarios del suelo, promotores, gobiernos), esta acumulación de capital en los territorios urbanos o urbanizables es en buena parte especulativa, y actualmente es la fuente más potente, solamente superada por la economía criminal, que por cierto están bastante conectadas. La fuerte subida de la acumulación de capital tiene como efecto la reducción de recursos para la *reproducción social* (vivienda, entorno, equipamientos y servicios, calidad de vida, movilidad, centralidad accesible, protección social, etc.). Las exclusiones de los sectores de bajos ingresos de las zonas urbanas de calidad da lugar a un déficit de capital social y espacial, o como escribió Secchi: la “justicia espacial”. El mandato ético del urbanismo es combatir la acumulación de capital para desarrollar la reproducción social.

*Los profesionales especializados disponen de instrumentos para la acción*, sean arquitectos, ingenieros, juristas, economistas, ambientalistas, psicólogos, geógrafos, antropólogos o diseñadores, etcétera y pueden ofrecerlos al conjunto de los urbanistas y a la ciudadanía activa.

Consideramos “instrumentos” todo aquello que aporte información poco asequible, nuevas formas de financiación y de recuperación de la plusvalía, modelos alternativos respecto a los diseños y materiales constructivos, instrumentos jurídicos creativos que respondan a los propios principios generales, estudios comparativos y los efectos perversos de actuaciones similares, entre otros. A los “expertos” hay que pedirles que analicen críticamente los procesos urbanos, difundan estos conocimientos y sugieran propuestas.

Los *medios de comunicación* deberían contribuir también a informar a los ciudadanos y los profesionales de la comunicación, especializarse en los temas urbanos, al igual que economistas, o expertos en política internacional. Ellos pueden aportar no solamente difusión de situaciones concretas, sino también apoyar a los actores sociales resistentes, proporcionar conocimientos de otras experiencias y de otros expertos, y hacer investigación de los intereses, sea de los agentes económicos o políticos, que hay detrás de productos aparentemente neutros. Sin embargo, los medios de comunicación masiva han sido un instrumento manipulador de ciudad excluyente y de la urbanización sin ciudad. En el mejor de los casos informan, y a veces críticamente, actuaciones escandalosas que dan lugar a reacciones sociales, a veces incluso dadas por profesionales o expertos. No analizan, no difunden los factores causales ni los efectos a mediano y largo plazo. Los medios, en muchos casos, actúan de propagandistas de conjuntos de viviendas en la nada, operaciones altamente especulativas y excluyentes en las ciudades centrales, barrios cerrados en la urbanización difusa y los consiguientes efectos ambientales, etcétera. A su vez, se han tergiversado las palabras, la confusión de los conceptos, que difunden los medios y producido por profesionales, experto o académicos.

**El lenguaje es peligroso o “desconfiad de las palabras” [escrito en un muro de Belleville, París]<sup>75</sup>**

*La confusión de los conceptos y recuperar el lenguaje* van mucho más allá de los conceptos malignos explícitos, como especulación, competitividad, infraestructuras, que fragmentan y segregan la ciudad, la expul-

---

75. La confusión de las palabras, o su clarificación, la planteó Raymond Williams en *Key Words*, publicado en 1976. Más recientemente, la obra colectiva *Ideas recibidas* (2009), promovida por el MACBA (Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona), que incluye dos textos urbanos de J. M. Montaner y Neil Smith.

sión de población hacia las periferias y tierras de nadie en favor de la *gentrificación*, resiliencia para abandonar a los sectores marginales, las centralidades excluyentes, etcétera. Es cierto que estos conceptos son hoy actuantes, pero no se requieren argumentos para denunciarlos. Ya los hemos citado y hay bastante literatura crítica. Sin embargo, hay conceptos que crean discursos para acompañar las intervenciones urbanas que son justificaciones y, aun con buenas intenciones, no dejan de ser retóricos y legitimadores.

Se utilizan conceptos vagos como “cohesión social”, “equidad” o “integración”, y se obvia un concepto tan preciso y verificable: la *desigualdad*, sea en ingresos económicos, calidad de la vivienda y del entorno o en la relación con el ingreso y el tamaño familiar, distancia al trabajo o a las centralidades, posibilidades de formación, información y convivencia con poblaciones distintas y mejor situadas, etc.

La *sostenibilidad* se aplica a todo y a nada, se hacen algunas intervenciones publicitarias más o menos sostenibles, pero en paralelo se aumenta mucho más la insostenibilidad por ejemplo la urbanización dispersa y el uso de los automóviles particulares.

En cuanto a la *participación*, incluso muchos gobernantes proclaman la “democracia participativa”. Esta se institucionaliza y el poder político la convierte en consenso pasivo, se justifica la acción gubernamental y, en el mejor de los casos, se permite de tanto en tanto el discurso de los tribunos de la plebe. La participación es construir escenarios entre las instituciones y los colectivos sociales para deliberar, negociar, confrontarse, llegar acuerdos o no. Nace del conflicto y el conflicto es permanente, pues la lógica institucional y los intereses de los poderes económicos pervierten los acuerdos participativos. Se requieren instrumentos propios de la ciudadanía, la consulta o referéndum, la iniciativa popular, la gestión ciudadana, la presencia en los procesos decisarios y en su posterior ejecución, la revocación de los cargos públicos, etcétera. Pero los gobernantes y funcionarios públicos en su mayoría consideran el conflicto colectivo como una patología social.

La *gobernabilidad* es otro concepto que hace furor entusiasta en los organismos internacionales, entre polítólogos, sociólogos y entre los gobernantes que se protegen mediante redes, consorcios, agencias, organizaciones profesionales y sociales. Se diluyen las responsabilidades, los procesos de intervención urbana se hacen confusos y opacos, y se

obvian los conflictos. Excepto si hay una reacción por parte de las movilizaciones sociales. Entonces las oligarquías políticas, las “criminalizan” por antidemocráticas pues reducen la democracia a las elecciones.

En resumen, los conceptos optimistas y muy equívocos como la competitividad, la cohesión social, la sostenibilidad, la participación y la gobernabilidad aparecen como las virtudes teologales y por lo tanto misteriosas, sin embargo no corresponden a la realidad actual. Son conceptos operativos pero contradictorios entre ellos y en sí mismos. Esta ecuación virtuosa es imposible. Cada una niega a las otras y en la práctica a sí mismas.

La *ecuación virtuosa* es errónea a las dinámicas negativas ya expuestas. Pero los conceptos utilizados, al ser equívocos y confusos, sirven para hacer discursos que generen esperanzas y buenas intenciones. Son pseudoconceptos ratificados por cuentistas sociales, que cumplen a su vez una función legitimadora de los poderes actuantes y una función naturalizadora de la realidad social con relación a la ciudadanía. Todo ello con la activa complicidad de políticos, expertos y medios de comunicación. Los estudiados del desarrollo urbano deberíamos empezar por cuestionar el lenguaje utilizado. No se cambia la política y la organización social y económica con los conceptos viejos y confusos.<sup>76</sup>

Hay muchos otros conceptos que se aplican no solamente a las realidades urbanas, que se consideran neutrales, incluso necesarios e incluso progresistas que generalmente se usan tanto en la ciencias sociales, políticas, económicas o jurídicas y que se han generalizado en los medios de comunicación y en el lenguaje corriente. Son conceptos que se consideran naturales y en bastantes casos incluso progresistas o democráticos. Se trata de conceptos analíticos o descriptivos comunes que, como los anteriores, no son tan inocentes, ni científicos, ni rigurosos como parecen, y que en muchos casos sirven de sustrato de los anteriores. Veamos algunos muy habituales.

La *sociedad civil* es un concepto desvirtuado por el uso generalizado. Cuando Ferguson lo propuso, en el siglo XVIII, se refería a los cuerpos organizados de las clases emergentes. No las aún clases dominantes: ni el clero, que definía la ciencia y la creencia y el comportamiento hu-

---

76. Belil, M.; Borja, J. y Corti, M. (eds.), *Ciudades, una ecuación imposible*, Barcelona, Icaria, 2012. Ver en particular las contribuciones de J. M. Naredo, D. Harvey y J. Borja, entre otros.

mano, ni los aristócratas, que poseían las tierras y las fuerzas armadas. La “sociedad civil” eran los burgueses (comerciantes, manufactureros, etc.) y la *bourgeoisie de robe* (que hoy serían los cuerpos profesionales). En resumen, la base social del *tiers état*. Actualmente hablar de sociedad civil tiene escasa utilidad, pues se mezclan todo tipo de organizaciones, algunas paraestatales, otras reguladas o financiadas por los gobiernos, otras de clase (empresariales, sindicales); unas muy políticas y de amplio espectro en cuanto a intereses y formas de actuar, otras muy específicas; unas muy reconocidas por las instituciones, otras ignoradas etcétera. Solamente hay formas diversas, formales o informales, de asociacionismo, que son las que aportan más potencial innovador. El uso de esta amalgama caótica de este concepto inadecuado hoy sirve para facilitar los consensos pasivos. Parece más adecuado, en todo caso, utilizar el concepto de “sociedad política”<sup>77</sup> o de “pueblo”, que permite definir un conjunto relativamente heterogéneo que se moviliza conjuntamente por objetivos compartidos y transformadores (reformistas o revolucionarios).

La *globalización* es seguramente el concepto que más se ha aceptado acríticamente y es el más trámoso. Deberíamos precisar a qué globalización nos referimos pues se utiliza genéricamente y legitima todo tipo de procesos globales, sean comerciales, financieros, culturales, políticos, migratorios, informacionales o securitarios, entre otros. Si usamos este término genéricamente pero lo aplicamos a las consecuencias de la globalización financiera, legitimamos sus “efectos colaterales” como si de una fatalidad se tratara, en vez de precisar que nos referimos a la actividad especulativa global del capitalismo financiero.

La globalización se convierte en un *concepto naturalizador* que pretende expresar el nivel actual alcanzado por el “progreso” de la humanidad. Se reconoce que existen unos costes en estos procesos, que se deben a que la globalización no ha alcanzado su total plenitud. Los más críticos a lo sumo reconocen que hay unos costes que pueden corregirse mediante programas como el “Milenio” de Naciones Unidas. Este discurso crítico se cuida muy bien de denunciar las causas y los agentes responsables, por ejemplo el Fondo Monetario Internacional, las

---

77. “Sociedad política” es un concepto republicano. Equivale al viejo concepto de “pueblo”. Es la movilización de las clases excluidas por parte del poder político y económico de las oligarquías o, en términos recuperados, por la “nueva política de las ‘castas’”.

políticas neoliberales, la financiación de la economía internacional, la acción de las multinacionales, el apoyo a las dictaduras cómplices gobernadas por élites que viven en la opulencia y la gran mayoría en la miseria, etcétera.

Los *mercados* son otro ejemplo de lo mismo. Un mecanismo opaco, anónimo, imprevisible y fatal. En realidad, son firmas y personas con nombres y apellidos, inversores improductivos, bancos cuyo único afán es el lucro inmediato, agencias de evaluación corruptas. Sería el momento de no confundir mercado, inversión, finanzas, términos relativamente neutros, con lo que es simplemente *especulación*; un siniestro juego de pirámide que pagan la inmensa mayoría que son los ciudadanos comunes. La lógica de los mercados globales especulativos conduce a un aumento de las desigualdades y de la dualización social, como lo demuestran los impactos de la crisis actual.

La *flexibilidad* del mercado de trabajo se considera para gobernantes e ideólogos del empresariado como un factor fundamental para el progreso. Pero en realidad es generalizar la *precariedad* de los trabajadores, y en especial la de los jóvenes, y legitimar el desempleo como un indicador de economía moderna. Se utiliza una palabra con una carga genérica positiva para nombrar una realidad regresiva y perversa. El “*precariado*” reproduce a gran escala el ejército de reserva de mano de obra; produce un nuevo lumpen proletariado al que se pueda criminalizar, y está vinculado a los procesos de privatización de servicios y empresas hasta una época reciente de carácter público.

La privatización de servicios de vocación universal, como la sanidad, la educación o los transportes, está destinada a dualizar a los ciudadanos: sectores altos y una parte importante de los medios serán clientes de los servicios privados, y el resto, más del 50%, dependerá de unos servicios básicos deteriorados y programas sociales de mínimos. Probablemente la precarización del trabajo representa la mayor regresión respecto al capitalismo predominante en la segunda mitad del siglo XX, que fue compatible con un rol económico importante del sector público y el establecimiento de políticas de bienestar social con vocación universal.

La *identidad* es una palabra peligrosa, nos dice Tony Judt. Es un derecho y un factor de cohesión y de convivencia compartir elementos culturales, históricos, lingüísticos, simbólicos, festivos, etc. Ocurre también que un colectivo expresa un afán identitario cuando hay un

poder dominante que pretende debilitarlo para imponer el suyo o atomizarlo. Ya se sabe que a un poder autoritario no le importa que los ciudadanos no lo quieran, lo que le importa es que estos no se quieran entre sí. La identidad de los pueblos o comunidades actuales, tengan Estado propio o no, es hoy una mezcla multicultural que vive procesos de fusión relativa o parcial. Por lo tanto, en ningún caso puede discriminarse a nadie en nombre de una identidad autóctona esencial y permanente. Se utiliza la identidad no tanto para cohesionar una población arraigada sobre bases históricas, culturales o sociales, sino para excluir, no reconocer los derechos propios a otros colectivos o individuos, para coaccionarlos y para sobreexplotarlos. Un ejemplo reciente es el discurso público de un líder de los neocons: “es antiamericano facilitar que los pobres ejerzan el derecho de voto”.

La *individualización* es otro lugar común, tanto de los científicos sociales como de los medios de comunicación. Es un tópico muy actual desde el Renacimiento. Es cierto que en las últimas décadas se han acentuado los comportamientos individualizados: por ejemplo respecto a la movilidad, a las comidas cotidianas, a los horarios de cada uno, las relaciones sociales, etcétera. (la lista es casi infinita). En nombre de la individualización, economistas y polítólogos legitiman modelos analíticos que parten del “individuo tipo”, y abandonan los conceptos clave de la estructura y el conflicto sociales, como es la “clase”. La afirmación convertida en paradigma de que “no hay sociedad, hay individuos” es una de las bases ideológicas principales de las políticas neoliberales. Un análisis elemental nos permite comprobar que la socialización de los individuos es hoy probablemente mucho mayor que en épocas pasadas. Se mantiene la familia como entidad social solidaria, se revaloriza el barrio, se multiplican las redes sociales asociativas (las reales y las virtuales) y sobre todo, los individuos dependen cada vez más de los servicios públicos o de carácter colectivo (educación, salud, cultura, ocio, asistencia social, etc.). En las relaciones de trabajo subsisten las clases trabajadoras asalariadas, que representan más del 50% de la población activa, aunque una parte de ellas use la computadora en vez de un telar, un torno o una máquina de escribir. Además tanto los estudios estructurales como los comportamientos y los conflictos sociales nos muestran la pertinencia del concepto de “clase”, aunque se hayan modificado sus formas y sus denominaciones. Como en los otros casos citados, un concepto como

“individualización”, que puede servir si se relativiza su uso, en realidad con frecuencia es utilizado como un medio de escamotar el carácter “clasista” de nuestras sociedades.

*Los ideólogos del neoliberalismo* exaltan en artículos y entrevistas el derecho de los individuos a vivir en casas individuales y jardín, en barrios seguros y tranquilos, evitar a las gentes o los comportamientos que no quieren ver. La *ciudad postmoderna*<sup>78</sup> que nos proponen es una miríada de guetos y de tribus, unas regiones urbanizadas en las que el hábitat principal serán fragmentos de ciudad, socialmente homogéneas y monofuncionales.

A principios de este siglo, uno de los principales directivos de La Caixa publicó un artículo en *La Vanguardia* sobre la prioridad del derecho de los individuos a vivir en este modelo de ciudad. Una opinión interesada, pues la entidad financiera había comprado mucho suelo urbanizable destinado a estos fines.

El gobierno de la Generalitat financió copiosamente a finales del siglo XX un macro-proyecto y exposición, “Hiper Catalunya”, que proponía la disolución de las ciudades en área difusas y fragmentadas. La gran fiesta de la especulación.

El *gasto público* considerado como *despilfarro* y los *recortes*, como una necesidad objetiva que creara las bases para la reactivación económica. Mentiras aunque sean avaladas por autoridades políticas, económicas o académicas.

El supuesto despilfarro en el gasto público (inflación de personal, baja productividad, etc.) existe, pero es relativamente fácil conocer y exigir las reformas que lo reduzcan al mínimo. La crítica sería válida si se comparara con el sector privado, que ha sido el principal generador de deuda (los bancos y el bloque “cementero”, tres veces más que los compradores de vivienda). Conocemos lo que producen los servicios públicos, en general se considera que se trata de bienes o servicios de carácter universal, es decir que interesan a todos los ciudadanos, muchas veces no sabemos si lo que producen las empresas privadas es lo que corresponde a las necesidades sociales y a las demandas solventes. Podemos sospechar o constatar que en nombre de la demanda solvente,

---

78. “El fin de la ciudad postmodernista...”, en Borja, J., *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, op. cit.

la industria farmacéutica, por ejemplo, se ocupa mucho más de investigar y producir productos de belleza que remedios para las enfermedades masivas. Los promotores y constructores crean urbanizaciones en el desierto que quedan abandonadas y se financian con créditos que, si los bancos no cobran, son compensados por el Estado. Estos bancos a su vez especulan en ámbitos globales, cierran las puertas al pequeño o mediano capital productivo local (el principal generador de empleo), y distribuyen dividendos e indemnizaciones a sus consejeros y directivos, gracias a que son refinanciados por el gobierno, con lo cual aumenta la deuda pública, que luego debe cubrirse recortes sociales.

Los recortes, como el paro, a su vez afectan principalmente a la educación, a la sanidad y a los programas sociales, y se utilizan no sólo para reducir la deuda pública, también sirven para fomentar procesos de privatización de los servicios públicos, que suponen un inicio de liquidación del *welfare state*. Estos recortes van unidos a contrarreformas fiscales que reducen los impuestos con el argumento de que habrá más inversión y se creará más empleo. Falso. Como además se “recortan” los salarios, no sólo aumenta la pobreza, también se reduce la demanda solvente, lo cual conlleva recesión y desocupación. La minoría privilegiada aumenta su patrimonio, espera mejores tiempos para invertir o lo hace en otras partes del mundo. Es decir, hay una dinámica que nos lleva a los peores modelos de sociedad del siglo XIX.

La *seguridad* es la gran palabra para los apóstoles del miedo, los mensajeros de los peligros que nos acechan, los mesías que nos traerán tranquilidad por medio del autoritarismo y la exclusión de las “clases peligrosas” (recuerden *Clases trabajadoras, clases peligrosas*, la obra clásica de Louis Chevalier).

La paradoja del mundo occidental: nunca ha existido mayor seguridad que la que disfrutamos hoy, si nos atenemos al uso que se le da hoy en nuestros países (delincuencia urbana, es decir, robo o violencia en el espacio público). Sin embargo, aparece como principal preocupación, a la par que el desempleo o la inmigración. Inseguridad hay, pero por otras razones y en otros aspectos: el trabajo y la desocupación, la seguridad social y las pensiones, la vivienda y las hipotecas, la educación y el porvenir de los hijos, el acceso y la calidad del servicio de salud, etcétera. También por la pérdida de referentes territoriales y socioculturales, y por la dificultad de entender y gestionar los cambios

que se producen en el entorno, es decir, la llamada “globalización”. Estas inseguridades incontrolables se subliman y encuentran en la delincuencia urbana (casi siempre de baja intensidad) y en la presencia de personas diferentes (inmigrantes, en especial jóvenes) en el espacio público compartido: el chivo expiatorio. Importantes poderes políticos y mediáticos contribuyen decisivamente a que las inseguridades profundas se reorienten y focalicen transfiriendo la inseguridad difusa a la ciudad. Combatir la ideología del miedo y de la inseguridad es hoy una tarea tan importante como la denuncia del racismo y la xenofobia, y el fanatismo identitario forma parte del mismo complejo de angustias de la época. Jóvenes, pobres e inmigrantes son las víctimas de la inseguridad manipulada.<sup>79</sup>

La *inmigración*, precisamente, es otro concepto mal usado. Inmigrante es el que se traslada de un territorio a otro. Es alguien que viene de fuera, que está de paso, un período relativamente breve. Si se instala en un país determinado deja de ser inmigrante; es un residente, un ciudadano, cuyo estatus debe reconocerlo la administración del lugar. El hecho real es que en la Europa actual, inmigrantes son los “no comunitarios”, sea cual sea su situación de residentes, con o sin trabajo, llegados recientemente o con años de residencia, con arraigo familiar o no, con “papeles” (siempre insuficientes para tener plenos derechos) o “sin papeles”. En la práctica son inmigrantes los que buscan trabajo o realizan actividades poco cualificadas. Es un concepto “clasista”, no “étnico”. Los profesionales, los empresarios, los rentistas, los residentes europeos de la tercera edad, etc. no son llamados “inmigrantes”. ¿Por qué se utiliza incorrectamente el término? Muy simple: sirve para mantener ante la opinión pública y ante los que son así denominados la impresión de que son considerados gente de fuera aunque tengan allí residencia formal, hijos, proyecto de futuro. Es formalizar y legitimar mediante el lenguaje su estatus precario, su *capitisdiminutio* (derechos reducidos), su desigualdad permanente, el estar siempre bajo sospecha y bajo amenaza (el temor atávico y la xenofobia hacia el “extranjero”). El enorme “ejército de reserva de mano de obra” que representan los inmigrantes, su estatus y sus condiciones de vida, recuerdan los peores

---

79. Ver las obras de Loïc Wacquant: *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos de este milenio* (2001) y *Punir les pauvres* (2004), y de J. Borja, “Miedos urbanos y demandas de seguridad: la represión preventiva” (2007).

casos del “capitalismo manchesteriano” descripto por Engels en la obra *La situación de la clase trabajadora en Inglaterra*. En el caso actual, se legitima mediante un uso fraudulento de la “extranjería”. El extranjero es un extraño, un peligro latente, se los controla y se los excluye para facilitar su sobreexplotación o, si conviene, se los expulsa. Se utilizan para derivar el malestar de las clases populares y medias hacia el “inmigrante”, portador del miedo a perder el trabajo, la vivienda o la protección social, el miedo a sus costumbres y religión, el miedo a que violen, roben o hagan terrorismo. Asumen los trabajos que no hacen los autóctonos, la media cultural de los allegados es casi siempre más alta que la de los poseedores de la nacionalidad, el porcentaje de delincuencia (si excluimos la insuficiencia de “documentos”) no es superior a la media del país, y evidentemente la inmensa población denominada “inmigrante” no tiene nada que ver el terrorismo.

Las *ideologías legitimadoras del miedo* han tenido una influencia de muy difícil evaluación pero de indudable importancia en este proceso perverso.

Los medios de comunicación han exagerado *ad infinitum* los males de la ciudad, la inseguridad del espacio público, la droga, la congestión del tráfico, la contaminación del aire, el ruido, la suciedad, la pobreza, los inmigrantes, la mezcla con gente que no es como uno, las manifestaciones, la policía o la ausencia de esta, el video control o su ausencia, etcétera. Hemos citado titulares recientes publicados en medios de prensa prestigiosa (*El País*, *Le Monde*, *The Economist*); si reuníramos un *dossier* a partir de la prensa más o menos amarilla, la más vendida, los titulares y fotografías, ofrecería una imagen terrorífica. Aparece la obsesión por la seguridad. Esta influencia mediática influye considerablemente en todas las clases sociales. Los habitantes tienden a encerrarse en urbanizaciones o en sus casas desmoralizados por considerar irreversible la degradación urbana. El espacio público, se hace más peligroso, la predicción provoca el autocumplimiento. Hay otra influencia, más sutil, que se dirige a clases medias y altas: la que promueve las urbanizaciones cerradas, los *countries*, las *edge cities*, los barrios privatizados (o incluso calles). Aquí interviene el afán de distinción. Los grandes medios de comunicación publican suplementos semanales dedicados casi exclusivamente a la compra y venta de parcelas o viviendas en estos conjuntos, que son la negación de la ciu-

dad. En España, por ejemplo, *El País* publica “Propiedades” y los fines de semana, *La Vanguardia* aumenta su venta gracias a un suplemento similar (tan exitoso que *El País* ha renunciado a distribuir su suplemento en Catalunya por no poder competir con este).

En Argentina sucede algo similar: *Clarín* y *La Nación* son promotores, además de informadores, de los *countryside* o barrios cerrados con una exclusividad social, solamente de “gente bien”. La cuestión del miedo y de la seguridad en América Latina merece una reflexión específica.<sup>80</sup>

La obsesión por la imposible *seguridad absoluta* es funcional a los procesos expuestos. Hemos señalado la paradoja de que el temor a la ciudad, la inseguridad subjetiva, caracterice hoy el estado anímico de las poblaciones de las ciudades europeas occidentales, pues en comparación con el resto del mundo y con su propia historia, nunca habían alcanzado el nivel de seguridad que poseen actualmente. Esta paradoja se explica probablemente por un conjunto de factores. Existe una base objetiva: las molestias de la vida urbana que se citan habitualmente existen; el ruido, la contaminación, la pequeña delincuencia urbana, los precios de la vivienda, etcétera. Sin embargo al tener en cuenta las ventajas comparativas que ofrecen las ciudades grandes e incluso medianas, como diversidad de ofertas de trabajo y educación, proximidad de todo tipo de ofertas culturales, comerciales y de servicios, no parecen razones suficientes.

En algunos sectores de población se busca una vivienda mejor en segundas o terceras coronas al mismo precio que una vivienda de menor calidad o tamaño en el centro urbano, aunque los costes de la movilidad aumentan. Puede intervenir el mito bucólico de la vida campestre, de la proximidad de la naturaleza, pero la urbanización dispersa metropolitana tampoco ofrece maravillas.

El factor *seguridad* es en muchos casos un factor clave, un factor que integra diversas dimensiones. Una de ellas es obviamente la influencia de las campañas mediáticas que exageran considerablemente la realidad mediante la presentación y repetición de los casos delictivos, lo

---

80. Kessler, Gabriel, *El sentimiento de inseguridad*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009. Ver también los trabajos de Damert, Lucía, en *Ciudades, una ecuación imposible*, op. cit., y también la obra que editó junto con Paulsen, Gustavo, *Ciudad y seguridad en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO, 2006. Así como Carrión, Fernando, *Ciudad, memoria y proyecto*, Quito, Olacchí, 2010.

cual genera la impresión de que hay más delincuencia que en el pasado, aunque no sea cierto. Tampoco es una razón suficiente.

Apuntamos dos aspectos relacionados con la seguridad, que normalmente no se tienen en cuenta. En las sociedades urbanas actuales existe una muy visible desigualdad social creciente. Ello incide en la delincuencia urbana, pero también multiplica los miedos de los “poseedores”, los que tienen mucho o bastante que perder. La pobreza provoca mala conciencia y también miedo, más o menos consciente, temor a la reacción de los desposeídos, especialmente en las clases medias y en épocas de crisis, en las que las personas están angustiadas ante la posibilidad de caer en el abismo.

Una dimensión más general de la inseguridad es la que ofrece el mundo actual y el país en el que uno vive

La crisis económica y sus derivados, deviene en precariedad laboral, deudas e hipotecas adquiridas, el desempleo posible, la jubilación, la seguridad de los ahorros, el porvenir de los hijos, etcétera, además de otros factores de inseguridad e incertidumbre, como las guerras lejanas pero presentes cada día en el televisor, o en las que el gobierno y las fuerzas armadas están vinculados, así como el terrorismo, una realidad que a veces se siente próxima (además el temor al terrorismo y a las guerras ha sido excitado por políticos irresponsables, como Bush o Aznar). También influyen las amenazas ambientales: el cambio climático, las catástrofes naturales o producto de la tecnología (centrales nucleares, por ejemplo), el agotamiento de recursos básicos, como la energía o incluso el agua. Esta inseguridad más etérea, a veces abstracta, ante la cual se es impotente y no hay casi nunca un responsable próximo que pueda dar alguna respuesta o garantía, se sublima en el entorno urbano.

Un factor relacionado en parte con el miedo es el citado afán de *distinción*, que en nuestras sociedades desiguales, consumistas, individualistas y competitivas coincide con los miedos citados. El afán de distinción incide en dos tendencias del urbanismo posmoderno, que en realidad son las dos caras de una misma moneda: vivir en zonas exclusivas y segregar a los colectivos sociales que no se quieren ver. Un afán absolutamente peligroso y relativamente imposible. La ciudad

fragmentada, cada grupo social en su gueto, no sólo es la disolución de la ciudad, es también la tribalización de la sociedad.

La relación entre los grupos sociales se reduce a relaciones funcionales en un sistema en que cada grupo tiene privilegios respecto a los que están debajo de la escala, sin que haya interrelación entre ellos excepto las de poder. No se crean lazos o pautas comunes. Cuando explota un conflicto, no hay escenario ni lenguaje para la negociación. El afán de distinción llevado al extremo mediante barrios o complejos “fortalezas” es por ahora improbable (aunque sea la realidad en ciudades africanas subsaharianas) pues la estructura social y urbana existente es muy compleja, diversificada, con movilidad en ambos sentidos y muchas posiciones intermedias. Los que buscan un refugio “seguro” en una urbanización exclusiva recuerdan al niño que cierra los ojos para que no lo vean. En fin, la distinción llevada a la estructura urbana es a la vez una actitud peligrosa y ridícula.

Los miedos, las incertidumbres, la distinción, el rechazo a los excluidos, la “sociedad del desprecio” o la indiferencia<sup>81</sup> ante la compasión es resultante no sólo de las dinámicas urbanas socioeconómicas ya expuestas, es también producto del lenguaje mistificador como es la competitividad y la resiliencia, la individualización y el consumismo, el despilfarro público y la regresión del gasto social, etcétera.

El lenguaje perverso citado pretende neutralizar los derechos que hacen posible la libertad y la igualdad de todos aquellos que conviven en los territorios urbanizados. Reconquistar los conceptos de los *derechos* es redemocratizar la democracia excluyente en la que estamos inmersos.

### **Conclusiones. Los conceptos renovados para reconstruir los territorios democráticos y los derechos de la ciudadanía**

Einstein dijo algo así como que si queremos cambiar el mundo, o las ideas, o la realidad social y económica, tenemos que cambiar el lenguaje. O recuperarlo. Ya hemos expuesto la confusión y la manipulación de los conceptos que sirve para legitimar el discurso justificativo y pretendidamente explicativo de la realidad actual. Se rechazan otros

---

81. *La sociedad del desprecio* (Madrid, Trotta, 2011) reúne un conjunto de trabajos de Axel Honneth escritos en alemán y traducidos en francés como *La société du mépris* (París, La Découverte, 2006).

conceptos que forman parte del patrimonio cultural democrático, desde la Carta Magna y la Carta del Bosque de Inglaterra del siglo XIII a los derechos de los pobres, las revoluciones liberales y republicanas, las luchas sociales de los trabajadores y la concepción de los derechos evolutivos para adecuarse a la libertad y la igualdad de toda la ciudadanía. Actualmente se pretende rechazar o ignorar conceptos como “contradicciones y conflictos económicos y sociales”, “clases sociales y lucha de clases”, “derechos iguales y universales”, “democracia como proceso que cuestiona el marco político-jurídico formal”, “privilegios políticos y económicos de las minorías que acumulan poder”.

*Las comisiones evaluadoras de la Unión Europea* rechazan casi siempre de entrada los proyectos de investigación social que utilizan conceptos como “clases sociales”, “teorías críticas”, conflictos sociales”, “plusvalías urbanas”, “pensamiento alternativo”, “estudios cualitativos”, “no aplicar modelos cuantitativos”, “salario ciudadano o renta básica universal”, “derechos políticos idénticos para los que residen en el mismo territorio”. Otro ejemplo de ello: el uso de las *revistas científicas indexadas*. Nos referimos a muchas de ellas, no todas, obviamente. Estas evalúan los artículos por procedimientos muy opacos, los autores se citan entre sí y siempre se refieren a “autoridades del tema”. Aplican modelos formales que evitan el conocimiento concreto y multidimensional de la realidad, evitan críticas al pensamiento conservador dominante y se cuidan mucho de hacer propuestas que puedan considerarse políticas confrontadas con el “orden, o desorden, establecido”.

Los *cientistas sociales* (economistas, sociólogos, politólogos, etc.), así como los organismos internacionales y la mayoría de gobernantes, se valen de conceptos de apariencia bienintencionada pero que en realidad son inocuos. Usan palabras que parecen apostar por políticas públicas progresistas o para los sectores populares, pero sin molestar a los sectores acomodados, a los que se les garantiza su estatus privilegiado y se les dice implícitamente que si se mejora un poco la situación de las clases populares, será más fácil o “menos peligroso” que perturben su vida. Se prioriza, en el mejor de los casos, la reducción de la “pobreza absoluta”, pero se omite que se mantiene o incluso aumenta la desigualdad social, a pesar de que esta es una fuente mucho mayor de conflicto que la pobreza. A su vez, se tiende a dualizar los bienes y servicios colectivos, como la vivienda, la escuela, la sanidad o

los transportes. Para los sectores de bajos ingresos, se crea un sistema “asistencial” de muy baja calidad, público o privado subvencionado, y el resto (sectores medios acomodados y altos) pueden elegir entre ofertas públicas pero lucrativas o subvencionadas, privadas o concertadas con el Estado.

*Los gobiernos de los Estados* ejercen un poder político, jurídico, financiero y de competencia sobre las ciudades y las áreas urbanas. El gobierno se organiza sectorialmente, pero el territorio es complejo; la democracia parlamentaria o representativa es muy poco participativa; la inaccesible burocracia aplica protocolos administrativos con escaso conocimiento de las situaciones; el marco jurídico en teoría produce los instrumentos para la intervención en el territorio pero, como se ha visto, faltan los instrumentos para dar respuesta a las demandas sociales; los poderes judiciales por origen de clase y por ideología tienden a defender la propiedad y la economía de mercado.

Los recursos económicos de los gobiernos locales son reducidos respecto al Estado central, su financiamiento depende en gran parte del gobierno de la Nación y como su distribución suele ser muy desigual, los recursos no van necesariamente a donde hay más déficit.

Los gobiernos locales han sido más innovadores y más sensibles tanto a desafíos estructurales como a las desigualdades y la sostenibilidad como situaciones específicas que son todas, y que requieren actuaciones públicas de proximidad. Reconstituir el gobierno del territorio requiere la institucionalidad de la metropolitación, un gobierno urbano-regional y una potente descentralización que haga posible la participación democrática activa de la ciudadanía.

#### La lucha de clases en el territorio existe

Un conflicto que no se quiere reconocer, pero lo es, pues se da en el proceso de las condiciones de acumulación de capital: maximización y concentración de los ingresos privados frente a las teóricas prioridades de la producción social de bienes y servicios comunes. En consecuencia, la creciente acumulación de capital (en buena parte especulativo) tiende a debilitar, por falta de recursos, mientras aumentan las necesidades sociales, la reproducción de la fuerza de trabajo.

Hay una tendencia a la pauperización, relativa siempre, pero absoluta en situaciones críticas. El gasto público destinado al salario indi-

recto o ciudadano no sólo crece en función de las demandas sociales, sino también los costes sociales (vivienda, transportes, sanidad, seguridad, pensiones, educación, servicios urbanos, etc.) aumentan, lo cual conlleva empobrecimiento respecto al pasado. Por ejemplo, el coste de la vivienda o de servicios básicos, como el agua o la energía o el transporte. Hay una regresión de los derechos fundamentales.

#### El conflicto sobre el salario ciudadano o indirecto

Es hoy en el territorio donde se combinan y se dirimen este conjunto muy complejo de factores. Los intereses de unos y otros, para simplificar capital y trabajo, no son los mismos. Las dinámicas urbanas dominantes se han orientado prioritariamente en función de la acumulación del capital, lo cual genera más desigualdad en el territorio. Hay explotación no sólo en el proceso productivo, sino también en el proceso de la reproducción social, el déficit del salario ciudadano. El conflicto social en los ámbitos de trabajo existe, especialmente en los servicios y empresas públicas y en grandes empresas industriales. Un sector importante de la población, pero no la mayoría social. En cambio la población afectada por la tendencia a la baja del “salario ciudadano” es la mayoría social, incluye a los marginales y los inmigrantes, a los trabajadores pobres y al precariado, a los trabajadores empleados y los autónomos, a los empleados y los técnicos, a los funcionarios y los comerciantes, a la mayoría de los profesionales y los cuadros, a los pequeños empresarios y gran parte de los medios empresarios, a los profesores y los artistas, etcétera.

La ciudadanía no se limita al estatus de ser residente y acceder a un lugar para vivir y a los servicios básicos que proporciona la municipalidad. Tampoco basta con obtener la ciudadanía política, que es fundamental. Incluye un conjunto de derechos que hace posible vivir dignamente, en libertad y con (relativa) igualdad en la ciudad y sus entornos, desde la vivienda hasta el paisaje, desde la educación hasta la seguridad, el acceso a la cultura y la comunicación y al medio ambiente saludable. No hace falta haber leído a Marx para saber que el proceso de la reproducción social forma parte de la producción y que los derechos civiles y políticos sirven de poco si faltan los derechos sociales, culturales, económicos y ambientales. Esto es, el *derecho a la ciudad*.

*El urbanismo es un vector que forma parte del derecho a la ciudad, un vector complejo, que contribuye decisivamente tanto a los derechos a bienes o servicios materiales como a la vivienda, al transporte o a la educación y a los elementos más simbólicos, culturales o políticos, como el sentimiento de seguridad y de reconocimiento, el ocio y la convivencia, la belleza del entorno y el ambiente saludable. El urbanismo no garantiza todos los derechos, ni mucho menos, no puede hacer desaparecer la desigualdad social y la exclusión espacial, pero por lo menos no debe aumentarlos, y puede incluso contribuir bastante a reducir las desigualdades y exclusiones, así como a mejorar salario indirecto o ciudadano.*

La ciudad es un proceso permanente en el que se manifiestan dinámicas contradictorias, que generan o reducen la justicia espacial, la sostenibilidad, la inclusión, el ejercicio de los derechos ciudadanos. El urbanismo debe ser entendido como una dimensión de la democratización de la desdemocratización que predomina en estas últimas décadas.

*La ciudad y las zonas periurbanas o difusas son hoy un espacio político, donde se pierden o se ganan, desarrollan o se reducen los derechos ciudadanos, es un espacio conflictual básico.*

La confrontación de clases en la sociedad industrial, en los siglos XIX y XX, también era compleja, pero el conflicto se situaba en el marco de la fábrica, además de la política electoral parlamentaria. Actualmente, el territorio del conflicto se sitúa en el marco urbano y en la política en distintas escalas de las instituciones, con mecanismos complementarios a las elecciones: democracia participativa, colaborativa, rendimiento de cuentas, de iniciativa popular, etcétera.

*Los actores ciudadanos* no son una clase homogénea, como no lo eran los obreros industriales, los de la construcción, los empleados, los funcionarios de nivel bajo, etc. Los unía la relación directa capital-trabajo, beneficios-salario, y en medio, la apropiación de la plusvalía. A posteriori los hemos percibido como una clase homogénea, aunque las diferencias e incluso las contradicciones eran importantes, más incluso si se les agrega a los campesinos. La relativa homogeneidad de la mayoría ciudadana está unida por el salario ciudadano o la reproducción social. Pero hay diversidad de clases y categorías. También cuenta la localización en las ciudades y regiones metropolitanas. Hay distinciones y contradicciones múltiples entre los ciudadanos que reclaman

sus derechos ciudadanos, en algunos casos muy obvios, como los que viven alquilando y los propietarios que poseen más de una vivienda y las alquilan, los comerciantes y los clientes, los profesionales liberales que quieren evadir impuestos y los asalariados que pagan debidamente los servicios públicos. Pero el conjunto de bienes y servicios que se requiere para una vida digna y con capacidad para hacer oír su voz ante los poderes políticos y económicos, no son una “clase ciudadana” pero sí una ciudadanía activa, que lucha por un reparto invertido entre la acumulación de capital y la reproducción social.

Los trabajadores han luchado durante siglos para llegar al estatus de la ciudadanía. Ahora están en las ciudades, pero sienten que están perdiendo o reduciendo sus derechos o que ni siquiera son ciudadanos pues viven en los márgenes o en los guetos.

*Los gobiernos locales y metropolitanos y los movimientos ciudadanos* son una de las principales palancas para promover la democratización de las democracias deficitarias y regresivas. Estos territorios están fragmentados en municipios pequeños y medianos, barrios periféricos a la ciudad compacta pero segregados por murallas reales o simbólicas, zonas de urbanización nunca del toda acabadas. Y hay también amplias praderas difusas, donde emergen conjuntos aislados, centros comerciales a los que se puede solamente acceder por el auto particular, puestos de gasoil en un cruce de carreteras con bar, un supermercado y algo más (se lo pueden imaginar). Es fundamental reorganizar el territorio, el exceso de divisiones administrativas (municipios, departamentos, provincias, entidades metropolitanas no electas, operaciones *ad hoc* que son enclaves, como parques de negocios o de ocio, etc.). En las ciudades y regiones metropolitanas es donde se encuentran las mayores desigualdades y las insostenibilidades, los dos grandes desafíos del territorio.

El gobierno metropolitano supone un ente político que elabore un plan territorial y estratégico. Pero también instrumentos básicos, como la unificación de la fiscalidad para reducir los déficits sociales, la integración del sistema de movilidades, la ordenación de centralidades que contribuyan a hacer ciudad donde esta se pierde o no es ciudad, políticas que garanticen la sostenibilidad y eviten el despilfarro (energía, medio ambiente, protección del paisaje, etc.), instituciones judiciales y todo aquello que haga posible el derecho a la ciudad. Para ello, es

necesario que se den contrapesos al gobierno metropolitano que puedan tender a la tecnocracia. Los gobiernos municipales o entes locales deben intervenir en las políticas metropolitanas y asumir la ejecución de los programas que les correspondan. A la vez, los colectivos ciudadanos (organizaciones sociales, culturales, sindicales, etc.) se confrontarán en ambas instituciones por los gobiernos de proximidad, pues son estos los que viven y sienten el déficit de los derechos ciudadanos.

¿*El derecho a la ciudad* es una dimensión de la democracia y nada más? Podría serlo si el Estado actual, en América y en Europa, sería en el mejor de los casos, democracia de baja calidad. En las últimas décadas, como se ha expuesto, se han dado procesos de desdemocratización. Creemos que la sociedad debe reconquistar los derechos que fueron conquistados y pervertidos y la asunción de derechos legítimos pero no legales o no efectivos, así como los derechos emergentes en esta nueva era. Nos parece que esta reconquista es prioritario que se haga desde los territorios urbanos y metropolitanos. Las poblaciones se movilizan si construyen lazos, y la ciudad y los territorios del entorno lo hacen más posible. Se expresan demandas y reivindicaciones. *Perciben la injusticia social y espacial*, los privilegios de minorías y derechos negados o deficitarios para mayorías o colectivos marginales o excluidos. *Lucha de clases*, evidentemente, no significa dos bloques enfrentados, como lo que se expresaba en la gran industria de hace un siglo, pero se da en el territorio al enfrentarse a los agentes capilares del capitalismo financiero y las complicidades de una parte importantes del sistema político estatal. ¿*Es posible?* Sí porque está en cuestión la humanidad y las próximas generaciones no podrán soportar la sostenibilidad del planeta y sus recursos. Porque las desigualdades son escandalosas y coinciden en los mismos territorios que los privilegiados y los agentes de la especulación, la corrupción y el despilfarro. Y porque los ciudadanos, cuando asumen que les niegan sus *derechos* y que estos derechos son compartidos por muchos que están juntos, se dan cuenta de que entonces todo es posible.

# **DEL DERECHO A LA VIVIENDA AL DERECHO A LA CIUDAD: UNA PERSPECTIVA JURÍDICA SOBRE EL URBANISMO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

Horacio Corti\*

## **LA CIUDAD Y EL DERECHO**

El objetivo de este breve ensayo consiste en destacar la relevancia actual del Derecho a la Ciudad desde la óptica jurídica, teniendo en cuenta en particular la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El derecho es sólo una de las facetas de la ciudad, que se caracteriza por su multiplicidad de aspectos. Más aún, cada ciudad es una pluralidad de ciudades, que se superponen, se mezclan o, tal vez, que mutuamente se repelen. Así, por ejemplo, Ezequiel Martínez Estrada comienza su texto sobre Buenos Aires refiriéndose a las diversas ciudades que ella alberga. Allí se refiere a la ciudad de Pedro de Mendoza, identificada con la tierra, ciudad primera, descripta con tonos dramáticos: “una ciudad inestable y atroz reposa muda y quieta, dentro o debajo de las otras”. A ella agrega la ciudad de Garay (avasalladora y de conquista), la ciudad de la emancipación (“libre, entusiástica, efervescente en el ideal de la redención humana”) y la ciudad de 1880: la ciudad de todos y de nadie. Martínez Estrada, que publicó el texto en los años cuarenta del siglo pasado, pensaba que este esquema de cuatro ciudades en convivencia simbiótica podía explicar una serie de fenómenos sociales y culturales de Buenos Aires.<sup>1</sup>

---

\* Defensor General del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Doctor en Derecho. Profesor Regular Titular de la asignatura Finanzas Públicas y Derecho Tributario en la Universidad de Buenos Aires. Autor de numerosos libros y artículos.

1. Martínez Estrada, Ezequiel, *La cabeza de Goliat. Microscopía de Buenos Aires*, Buenos Aires, Emecé, 1947. Dos textos recientes sobre Martínez Estrada: Christian Ferrer, *La*

Beatriz Sarlo, en la primera década de este siglo, también multiplica la Buenos Aires que recorre, fotografía y escribe. Las distribuye en dos grandes categorías: la ciudad real y las ciudades imaginadas. La primera tiene diferentes versiones. La ciudad de las mercancías, con la que se abre el ensayo, se desdobra en la ciudad del mercado, simbolizada por los *shopping center*, y la ciudad de los vendedores ambulantes, que Sarlo resume como los ambulantes. La otra ciudad real es la ciudad de los pobres: villas miserias, los sin techo que viven en las calles, casas tomadas, las zonas degradadas, las ventanas enrejadas y la violencia urbana. Y, sobreimpuestas a las interiores, la ciudad de los extranjeros, la de los actuales inmigrantes. A la segunda categoría pertenece el recorrido por las ciudades imaginarias: la que imaginan los artistas (escritores, pintores, fotógrafos) o ciudad escrita.<sup>2</sup> Pero también la ciudad que se ofrece a los extranjeros: las descripciones de las guías turísticas, los sitios restaurados, volantes de propaganda, los sitios y barrios culturales. En su parte final, Sarlo se refiere a la ciber ciudad, una trama comunicativa que se sobreimprime a la trama territorial. Luego de construir y recorrer estas ciudades múltiples, afirma que la ciudad real “todavía, fija los ritmos de las ciudades imaginadas y define los estilos incluso de aquellos que imaginan una independencia original. En ella, todavía, están arraigados los ricos y los pobres”.<sup>3</sup>

Como todas las realidades institucionales modernas, la ciudad implica un entramado jurídico explicitado en textos revestidos de autoridad. El derecho urbanístico, una rama especial del derecho administrativo, ordena el territorio y regula los usos del suelo. Desarrolla (o debiera desarrollar) el interés público en materia urbanística modulan-

---

amargura metódica. *Vida y obra de Ezequiel Martínez Estrada*, Buenos Aires, Sudamericana, 2014 y Gerardo Oviedo, *El suplicio de las alegorías. Ezequiel Martínez Estrada, entre la Pampa y la Isla de Utopía*, Buenos Aires, Caterva, 2015.

2. Hay varios estudios recientes sobre la ciudad escrita. Ver, entre otros: Gisele Heffes, *Las ciudades imaginarias en la literatura latinoamericana*, Buenos Aires, Beatriz Viterbo editora, 2008 y los ensayos compilados en Javier de Navascués (editor), *La ciudad imaginaria*, Buenos Aires, Iberoamericana, 2007. Un texto imprescindible sobre Buenos Aires es el de Margarita Gutman: *Buenos Aires. El poder de la imaginación. Imágenes itinerantes del futuro metropolitano en el primer Centenario*, Buenos Aires, Ediciones Infinito, 2011, texto donde se analizan los “deseos, planes y expectativas para el futuro de la ciudad producidos por los habitantes de Buenos Aires” alrededor de 1910.

3. Sarlo, Beatriz, *La ciudad vista*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2009.

do los alcances de los derechos de propiedad y la libertad económica de empresa. La intersección con el derecho privado surge de inmediato, ya que son los códigos civiles los que regulan los diferentes derechos reales, los regímenes de propiedad, y los contratos centrales en la vida urbana, como las locaciones.<sup>4</sup> Pero no se puede comprender la trama jurídica que da sustento a la ciudad sin considerar las reglas referidas a las habilitaciones de actividades comerciales o industriales como las reglas de transporte, los regímenes penales, contravencionales y de faltas (hechos ilícitos, sanciones y procedimientos), las reglas tributarias específicamente urbanas y el impuesto inmobiliario. Estos conjuntos de reglas conforman un ámbito abigarrado, generalmente complejo, también confuso y opaco, de disposiciones. Y al formar parte de ramas jurídicas diversas, sujetas a un conocimiento académico especializado, tienden a diluir su común referencia a la problemática urbana. La presencia inmediata de la realidad ciudadana se disemina en una multiplicidad de regímenes jurídicos carentes de sistematicidad.

Estos ámbitos del derecho objetivo, que remiten a diversas disciplinas doctrinarias, también han generado una dilatada jurisprudencia. En el caso argentino, ya desde el inicio de la Corte Suprema ha habido problemas urbanos significativos que llegaron a su conocimiento. Y muchos de ellos referidos total o parcialmente a la ciudad de Buenos Aires. Un ejemplo paradigmático es el caso “Saladeristas Podestá”, de 1887 (*Fallos*: 41:274), donde se controvertía una ley que prohibía las faenas de los saladeros y graserías en el municipio de la ciudad y sobre el río Barracas y sus inmediaciones. Según el informe de un juez de paz reseñado en la propia sentencia,

... las aguas inmundas que caen al río en gran cantidad, son de los saladeros; que la sangre que se arroja en los depósitos que se han hecho en ellas, se hallaba corrompida, y de una fetidez insopportable, y calcula en mil pipas la cantidad de agua inmunda que se arroja diariamente en el Riachuelo.

---

4. En 2014 se dictó en Argentina un nuevo Código Civil (CC). Sólo como indicador sintomático, cabe destacar que reguló los barrios privados, pero nada dijo de las villas y asentamientos que se distribuyen en todo el territorio del país. La regulación utiliza la denominación “conjuntos inmobiliarios” y comprende, entre otros, a los clubes de campo y a los barrios privados o cerrados (artículo 2073 CC). La primera de sus características es el “cerramiento” (artículo 2074 CC). Como señala Bernardo Secchi, “la *gated community* es la negación de la ciudad” (ver: Becchi, Adda y otros, *La ciudad del siglo XXI. Conversando con Bernardo Secchi*, Buenos Aires, Catarata, 2017, p. 98).

Sobre la base de las potestades legítimas en materia de poder de policía de salubridad la Corte, en el caso, convalidó la legislación que los saladeristas impugnaban sobre la base de sus libertades económicas. Caso de interés desde múltiples puntos de vista. En ese momento de desarrollo de la doctrina jurídica no se encontraban jurídicamente reconocidos los derechos a la salud y al medio ambiente sano como hoy en día. Por ende, en vez de haber derechos en conflicto, el caso es visto como un conflicto entre un derecho (la libertad económica de los saladeristas) y el interés público que le cabe proteger al Estado (la salud pública). No se trata, por ejemplo, de un juicio donde vecinos invocan sus derechos individuales y colectivos a la salud y al medio ambiente, sino de una decisión legal estatal que regula una actividad sobre la base del referido interés público. Pero además de estas disquisiciones generales, el caso revela un problema estructural en el ámbito urbano de Buenos Aires (compartido por la Ciudad y la provincia homónima): la contaminación de la cuenca Matanza Riachuelo, que continuó sin cesar desde aquel fin de siglo XIX hasta la actualidad.

Límite sur de la ciudad con la provincia de Buenos Aires, el Riachuelo, que podría ser un elemento central en la vida de la Ciudad, más por su desembocadura en el Río de la Plata, es sin embargo un serpenteante río contaminado, de olor nauseabundo, que el viento derrama por los bordes urbanos. Sucesivos actores políticos, del más variado origen, prometieron su saneamiento y esas promesas vanas, como dijo Homeyro Expósito, también se escaparon con el viento. Una nueva sentencia de la Corte, dictada en el caso “Mendoza” (*Fallos: 331:1622*) en el siglo subsiguiente (en 2008), ordenó la creación de un programa con tres objetivos simultáneos: a) mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; b) la recomposición de la cuenca en todos sus componentes: agua, aire y suelos, y c) la prevención del daño con suficiente y razonable grado de predicción.<sup>5</sup>

---

5. La Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires interviene en el caso “Mendoza” asistiendo a todas las personas y comunidades afectadas por la sentencia y que residen en la jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires. Una aproximación general puede verse en “La causa Mendoza: la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública*, N° 6, 2014. Curiosamente, la sentencia dictada en el caso “Mendoza” ha sido considerada un modelo de justicia “dialógica” y digo curiosamente pues los habitantes de la cuenca que viven en una zona que fue calificada de riesgo ambiental por la Corte Suprema aún no han sido considerados una parte procesal en el expediente, contrariando re-

Estos casos muestran diversas cuestiones, una de ellas es la especial indiferencia que, desde el siglo XIX hasta el siglo XXI, hemos desplegado frente a los ríos que delimitan el ámbito de la ciudad de Buenos Aires: el Riachuelo al sur y el Río de la Plata al este.<sup>6</sup> Han sido espacios para eliminar residuos, no de disfrute de la vida urbana. En todo caso, el Río de la Plata es un instrumento para ubicar un puerto (que sigue siendo el principal de la economía argentina, y el único de jurisdicción federal), que permite la entrada y salida de mercancías,<sup>7</sup> fundamentalmente exportaciones agropecuarias generadas en las enormes extensiones territoriales del país. El puerto sólo tiene un valor instrumental de salida y entrada de bienes, sin un valor en sí mismo. Aspecto que perdura hasta el día de hoy, en que ocupa un sector territorial significativo de la ciudad y funciona como un auténtico no-lugar urbano.

## TRANSFORMACIONES ACTUALES DEL DERECHO

Si vemos todo este panorama jurídico se echa en falta una visión unificadora de la problemática urbana en su conjunto. Ciertamente, este fenómeno de disgregación puede verificarse en una diversidad de ámbitos, como si la heredada organización del material jurídico (basada en clasificaciones tradicionales bajo la metáfora arborescente de las ramas) ya no fuera adecuada a las complejas realidades contemporáneas.<sup>8</sup>

---

glas básicas del debido proceso y la tutela judicial efectiva. Sobre la justicia dialógica, ver: Gargarella, Roberto, *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004. Sobre el reclamo de los vecinos, ver la presentación efectuada ante la propia Corte Suprema incluida en la citada publicación de la defensa pública de la Ciudad de Buenos Aires.

6. Sobre la indiferencia es clave el texto de Claudio Martyniuk, *ESMA. Fenomenología de la desaparición*, Buenos Aires, Prometeo, segunda edición de 2016, seguramente el ensayo más importante de la filosofía (del derecho) argentina de las últimas décadas.

7. En los años noventa, una de las reformas modernizadoras de la época consistió en el dictado de una ley general de puertos (Ley N° 24093), que cambió la perspectiva jurídica sobre ellos, en línea con la política de privatización y desregulación económica. Una de sus medidas consistió en la transferencia de los puertos al ámbito provincial, salvo el de la ciudad de Buenos Aires, que perdura bajo la jurisdicción federal (el Poder Ejecutivo vetó la transferencia a la municipalidad, pues consideró oportuno quedarse en sus manos el proceso de privatización, ver Decreto 1092/92).

8. Me referí a las categorizaciones y clasificaciones jurídicas en “Normas y aparatos conceptuales: dos aspectos del derecho (a partir de la lectura de una frase de Alchourrón y Bulygin)”, en *Revista Isonomía*, N° 45, octubre 2016.

Pero el derecho es una práctica social atravesada por continuos procesos y tensiones. Hay varios de esos procesos que nos resultan aquí relevantes y ellos pueden ser una vía posible para rediseñar los materiales jurídicos relativos a la vida urbana. Consideramos muy sucintamente tres de los principales procesos de transformación que vienen ocurriendo en la práctica jurídica: a) la constitucionalización del derecho interno, b) la constitucionalización del Derecho Internacional, y c) la internacionalización del Derecho Constitucional.

### **La constitucionalización del derecho**

El término “constitucionalización” tiene varios significados. De acuerdo a su uso tradicional hay un proceso de constitucionalización cuando un concepto, regla o principio es incorporado al nivel constitucional. Así hablamos de la constitucionalización del derecho a la vivienda o del principio de reserva de ley en materia tributaria. La historia (de larga duración) del constitucionalismo occidental muestra la continua expansión del derecho constitucional. De contener escuetas organizaciones del poder estatal y declaraciones de derechos basados en el díptico “libertad y propiedad” han pasado a ser complejas construcciones que: a) organizan el poder en sentido horizontal (división de poderes, inclusión de organismos de control, sistemas de control de constitucionalidad, ministerios públicos) y vertical (la organización del poder a nivel territorial, sea en formas federales o a través de descentralizaciones y regionalizaciones); b) contienen extensas declaraciones de derechos, que van mucho más allá de aquel díptico, para organizar un sistema democrático (derechos de participación política) y proteger una pluralidad de colectivos (trabajadores, consumidores, minorías) o de bienes (como el medio ambiente), y c) organizan un denso sistema de financiación de esas instituciones y derechos (la constitución financiera del Estado).

Además, las Constituciones pasan a contener los principios fundamentales del ordenamiento jurídico. La constitucionalización complementa el proceso de codificación que se desarrolló en Europa desde fines del siglo XVIII, primero por obra del absolutismo ilustrado y luego por los régimes postrevolucionarios. Tales códigos remitían, cuando especificaban criterios de interpretación, a diversas fuentes (la primera es la propia letra del código) y, cuando no resultaba posible encontrar una solución (caso no previsto de carácter excepcio-

nal, dadas las pretensiones de exhaustividad de este tipo de legislación racional), a principios generales del derecho que no se encontraban incorporados al derecho positivo. Esos principios fueron progresivamente incorporados a las constituciones.<sup>9</sup>

Las constituciones adquieren así una enorme densidad. Una de las formas (polémica) de decirlo es que ellas incluyen un orden de valores, visión expuesta, como es sabido, por el Tribunal Constitucional Federal alemán a la hora de interpretar la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

El segundo concepto de constitucionalización se desprende de este extenso proceso, y significa que el núcleo de cada institución jurídica (del procedimiento administrativo a la familia, del mercado a la categoría de persona) es de carácter constitucional. De esta forma, el núcleo de cada doctrina jurídica (la doctrina administrativa, civil o laboral) está enraizada en un pensamiento de carácter constitucional.<sup>10</sup>

Cada rama del derecho y cada institución se reconfigura como consecuencia, para emplear el léxico de Guastini, del carácter invasivo del pensamiento constitucional. Las Constituciones invaden cada rincón del ordenamiento jurídico. Paralelamente, cambia la forma de hacer doctrina jurídica, pues las doctrinas jurídicas particulares albergan a la doctrina constitucional en su propia interioridad conceptual.<sup>11</sup>

Dos consecuencias surgen de todo esto, respecto de nuestra temática. En primer lugar, es preciso elaborar un *concepto constitucional de*

9. Desarrollé algunos aspectos de las relaciones entre códigos y Constituciones en Corti, Horacio, “La verdad en la doctrina constitucional”, en Sucar, Germán y Cerdio Herrán, Jorge (coords.), *Derecho y Verdad III. Concepciones*, Buenos Aires, Tirant Lo Blanch (en prensa).

10. Me referí al proceso de constitucionalización de una rama del derecho en particular (el Derecho Financiero) en un reciente ensayo en homenaje al profesor Víctor Uckmar: Corti, Horacio, “Los principios comunes del derecho constitucional presupuestario, el gasto público justo y la Teoría General de la Constitución Financiera” (en prensa).

11. El auge actual del difuso concepto de *constitucionalización* tiene uno de sus puntos de partida, muy probablemente no intencional, en un ensayo de Guastini, Ricardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2005. Allí señala que “por constitucionalización del ordenamiento jurídico propongo entender un proceso de transformación de un ordenamiento al término del cual resulta totalmente ‘impregnado’ por las normas constitucionales. Un ordenamiento jurídico constitucionalizado se caracteriza por una Constitución extremadamente invasora, entrometida (pervasiva, invadente), capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, así como las relaciones sociales”.

ciudad que incluya como rasgos definitorios los valores y principios centrales de los ordenamientos constitucionales.<sup>12</sup> En segundo lugar, la doctrina jurídica sobre la ciudad tiene que elaborar dicho concepto y forjar así un derecho urbanístico de raíz constitucional.

### La constitucionalización del Derecho Internacional

Paralelamente al anterior, otro proceso histórico-jurídico se ha desarrollado: la constitucionalización del Derecho Internacional. Este fenómeno se produjo a través de la formación, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La historia de este derecho desde fines de los años cuarenta hasta el día de hoy ha sido vertiginosa. Cabe tener presente que en la Carta de las Naciones Unidas, si bien el vocabulario de los derechos humanos está presente, ellos tienen un lugar modesto.<sup>13</sup> De hecho, la propuesta del representante panameño de incluir una declaración de derechos fue rechazada y la cuestión se difirió para el futuro. El documento será formulado en 1948, aunque con carácter jurídicamente no vinculante: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (de ahí que esos “derechos” no sean, en rigor, derechos subjetivos).<sup>14</sup> En tanto, los primeros pasos hacia un documento vinculante no parecían auspiciosos; frente a la idea original de dictar un único documento, pronto las discusiones quebraron esa perspectiva y el proceso se bifurcó. Así, en 1952, mediante la Resolución de la Separación, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas comenzó a elaborar dos convenciones internacionales, que recién fueron adoptadas simultá-

---

12. Esto sucede en todas las ramas jurídicas, hoy en día en proceso de transfiguración. Como ejemplo, podemos mencionar el concepto constitucional de *matrimonio*, que tiene como eje el principio de igualdad. De ahí que se hable actualmente de “matrimonio igualitario” y que en muchos ordenamientos jurídicos se descalifique como constitucional la clásica restricción en cuanto al género.

13. Sobre el efectivo lugar político que ocuparon los derechos humanos en el proceso de creación de las Naciones Unidas, ver el sugestivo y polémico texto de Samuel Moyn, *La última utopía. Los derechos humanos en la historia*, 2015.

14. Hoy en día se considera que forma parte del Derecho Internacional, ya como principios generales, ya como parte de la costumbre. Ver: “Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)”, *ICJ Reports*, 1971, opinión separada del Juez Ammoun, Vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia, en la p. 76.

neamente en 1966.<sup>15</sup> Finalmente, en 1976 entraron en vigor ambos tratados: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Se ve que las esperanzas de 1948 se concretaron recién en los años setenta. A partir de allí la práctica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se aceleró notablemente.

En primer lugar, se dictaron una serie de tratados que expandieron el contenido protegido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos actual.<sup>16</sup> Luego se crearon mecanismos de protección allí donde estos faltaban originariamente, como en el PIDESC.<sup>17</sup> También se afirmó la universalidad, indivisibilidad e interdependencia como propiedad de todos los derechos, revirtiéndose así la menor jerarquía (esto es: la menor significación político-jurídica) de los derechos sociales que estaba en la base de la suscripción de dos pactos en vez de uno.<sup>18</sup> De acuerdo con estas propiedades, todos los derechos, en di-

15. ONU, Asamblea General, Resolución sobre la Preparación de dos Proyectos de Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos, 5 de febrero de 1952, UN DOC. A/RES/543 (VI).

16. Hay una serie de pactos complementarios, que conforman el corazón del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por orden cronológico: i) la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, del 21 de diciembre de 1965; ii) la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, del 18 de diciembre de 1979; iii) la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, del 10 de diciembre de 1984; iv) la Convención sobre los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989; v) la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, del 18 de diciembre de 1990; vi) la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, del 29 de junio de 2006; y vii) la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, del 13 de diciembre de 2006.

17. El Comité DESC fue creado por una decisión del ECOSOC (1985/17) en mayo de 1985 y comenzó a sesionar en 1987. Por su parte, el protocolo opcional fue adoptado por la Asamblea General en diciembre de 2008, en el 60º aniversario de la Declaración Universal, y entró en vigor en 2013, luego de su décima ratificación.

18. ONU, Proclamación de Teherán, aprobada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Teherán, 13 de mayo de 1968, párr. 13; *Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*, Resolución 32/130, Asamblea General, 1977; *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de diciembre de 1986; *Declaración y programa de acción de Viena*, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, párr. 5. También estas propiedades serán destacadas por las reuniones de ex-

ferente grado, dependen de los restantes para su realización (interdependencia) y se encuentran en un mismo grado de jerarquía, sin divisiones rígidas entre ellos (indivisibilidad).<sup>19</sup>

Por último, los diferentes órganos de protección han interpretado y aplicado las convenciones en una multiplicidad de documentos, desarrollando y profundizando el contenido de aquellas.

Ahora bien, ¿por qué hablamos de *constitucionalización* del Derecho Internacional? Las razones son varias, y una de ellas es la que hace al contenido. Las declaraciones de derechos eran un contenido típico de las Constituciones nacionales, correlativas a la formación de los Estados modernos, y forman parte de los proyectos políticos que les han dado nacimiento. Esos contenidos pasan hoy del ámbito nacional al internacional, de modo que los Estados se obligan entre ellos a respetar dichos derechos. Esto ha implicado una transformación del Derecho Internacional, donde la clave clásica consiste en regular las relaciones entre los Estados, no así, como sucede aquí, reconocerle derechos a las personas contra el Estado que suscribe el tratado.

Se trata, según una fórmula habitual, de tratados de nuevo tipo. De ahí que, por ejemplo, se apliquen a su respecto expresiones típicas de

---

pertos y los documentos resultantes. Ver: Principio General I.5 de los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; principio A.3 de los Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ver también: UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/16. *Realización de los DESC. Informe definitivo* presentado por el Sr. Danilo Türk, Relator Especial.

19. Una síntesis elocuente de este desarrollo puede verse en la Declaración conjunta del Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales CCPR/C/2016/-E/C.12/2016/3, *Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos: 50 años más tarde* (2016), donde se destaca que “*la situación de los derechos económicos, sociales y culturales se ha equiparado gradualmente a la de los derechos civiles y políticos, como se reafirmó con la aprobación el 10 de diciembre de 2008 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que estableció el procedimiento de comunicación, inexistente hasta entonces*”. Luego se deducen las consecuencias, al afirmarse, de forma general, que “*todos los derechos requieren recursos legales, de lo contrario no son más que papel mojado. Todos los derechos deben garantizarse, sin discriminación, formalmente o de facto. Todos los derechos imponen obligaciones inmediatas a los Estados, aunque la aplicación plena de algunos elementos puede llevar tiempo. Todos los derechos se sostienen mutuamente, los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales se fortalecen entre sí; por ejemplo, los derechos a la alimentación o la vivienda no pueden protegerse plenamente en ausencia de los derechos a la libertad de expresión o de asociación, o cuando no existe ningún recurso para reivindicar tales derechos*”. Ver párr. 6 y párr. 8.

la interpretación del Derecho Constitucional. En ese sentido, es un lugar común de los diferentes órganos de protección afirmar que hacen una interpretación dinámica, extensiva, acorde a los fines o propósitos del pacto; que les corresponde hacer una interpretación evolutiva, de acuerdo al desarrollo del sistema internacional, tanto en su faz universal como regional, de ahí la habitual apelación a decisiones de otros órganos; o que, en definitiva, y en una fórmula que resume lo anterior: los pactos son documentos vivientes.<sup>20</sup>

Tal como señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos “ha avanzado mucho mediante la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección”, y además “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”.<sup>21</sup>

Por cierto, se trata de un *grado* de constitucionalización, significativo pero no total, pues no se configura, a través de un proceso constituyente, característica hasta ahora al menos considerada definitoria para individualizar una Constitución.<sup>22</sup> No obstante, a la vez, sí hay una mutación profunda del Derecho Internacional, con tratados que

20. Ver: Riedel, Eibe; Giacca, Gilles y Golay, Christophe, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law: Contemporary Issues and Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 17, donde se destaca que los tratados de derechos humanos son *livings instruments*, sujetos a una interpretación dinámica. Sobre la singularidad de los tratados de derechos humanos, ver: OC 1/1982, “Otros tratados objeto de la función consultiva de la Corte” y OC 2/1982 “El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención”, con remisión a lo dicho por la Comisión Europea de Derechos Humanos.

21. Ver: Corte IDH, “El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal”, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. En diversas decisiones la CIDH ha efectuado reflexiones sobre cómo interpretar la Convención. Ver también, por ejemplo, OC 5/1985, “La colegiación obligatoria de periodistas”, donde sostuvo que las normas de un tratado regional deben interpretarse a la luz de la doctrina y de las disposiciones: a) de otros tratados que versen sobre la misma materia, y b) de los instrumentos de carácter universal.

22. Pero también es cierto que hay un debate sobre el concepto mismo de Constitución. Uno de sus impulsos es la caracterización de la actual Unión Europea, donde hay documentos que se califican de constitucionales y sin embargo no se establece un Estado, la trama institucional tiene muy poco de democracia (incluso de acuerdo a sus definiciones más limitadas), aquellos documentos no han surgido de procesos constituyentes y no hay ninguna magnitud política a la que pueda designarse pueblo europeo. Ver: Baquero Cruz, Julio, *Between competition and free movement, The Economic Constitutional Law of the European Community*, Oxford y Portland, Hart Publishing, 2002.

tienen características inéditas, que han generado una práctica jurídica también impensable a la luz del paradigma internacional clásico de relaciones interestatales.

La apuesta actual consiste en insertar en esta práctica internacional el derecho a la ciudad. Como veremos, hasta ahora hay una declaración política de las Naciones Unidas (pero que ya generó el dictado de una resolución del Consejo de Derechos Humanos), circunstancia al fin de cuentas habitual en la historia del derecho internacional, donde este es un paso previo a su consagración jurídica operativa.

Esta inserción luego arrastra un sinnúmero de consecuencias, pues implica la aplicación a su respecto de todo un corpus doctrinario de enorme profundidad. Así, la consagración de un derecho (por ejemplo, el derecho a la vivienda en el PIDESC) exige de los Estados que las personas afectadas participen en los procesos de decisión; que se suministre información a fin de que puedan participar, o que se asegure la justiciabilidad y el acceso a la justicia. Es decir: participación, transparencia y acceso a la justicia son tres aspectos institucionales que complementan la efectividad de cualquier derecho en el ámbito internacional. Y así, en caso de reconocerse, habrá de suceder con el derecho a la ciudad.

### **La internacionalización del derecho constitucional**

Pasemos ahora al tercer proceso que mencionamos, la internacionalización del Derecho Constitucional. Una de las características de las Constituciones a partir de las últimas décadas consiste en que le han otorgado un estatus jurídico singular en la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico a los tratados internacionales de derechos humanos. Hay varias fórmulas para ello, y el caso argentino es ejemplar. La reforma constitucional de 1994 le otorgó a estos tratados igual jerarquía que la propia Constitución. Esto significa que el máximo nivel jerárquico en el orden jurídico argentino está compuesto por: a) las normas de la Constitución, y b) las normas de los tratados internacionales de derechos humanos que han sido constitucionalizados.<sup>23</sup> De

---

23. De acuerdo al art. 75, inc. 22 de la Constitución argentina, es atribución del Congreso la siguiente: “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos;

ahí que se utilice la expresión “bloque de constitucionalidad”, extraída de la tradición constitucional francesa.

Ahora bien, la práctica jurídica argentina dio un paso más, al considerar relevante la vasta interpretación que de esos tratados efectúan los órganos internacionales de aplicación: cortes, comisiones o comités.<sup>24</sup> Entonces no sólo es preciso considerar en el derecho argentino la jerarquía constitucional otorgada a los tratados de derechos humanos, sino también las interpretaciones que de ellos efectúan los órganos internacionales encargados de aplicarlos, vía hermenéutica, que implica una *apertura* de la práctica jurídica nacional a la práctica homóloga internacional.<sup>25</sup>

---

la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”.

24. Según la propia Corte Suprema “la ya recordada ‘jerarquía constitucional’ de la CADH (considerando 5) ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente, ‘en las condiciones de su vigencia’ (art. 75, inc. 22, párrafo 2), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (conforme art. 75 de la CN, 62 y 64 Convención Americana y art. 2 ley 23.054)”. CSJN, 1995, Fallos: 318:514.

25. Así, por ejemplo, en el caso “Hernán Javier Bramajo” la Corte Suprema habrá de destacar “que la ‘jerarquía constitucional’ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecido por voluntad expresa del constituyente, ‘en las condiciones de su vigencia’ (art. 75, inc. 22, párrafo 2) esto es, tal como la convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes

Podemos observar situaciones similares en otros procesos constitucionales, así en México, luego de su reciente reforma del artículo 1 de su Constitución.

Dicha práctica ha elaborado una profunda y compleja doctrina sobre los derechos humanos que, ahora, pasa a ser el trasfondo hermenéutico para la comprensión del sistema interno de los derechos y, por ende, de todo el ordenamiento.

A ello hay que sumar que la Corte Interamericana ha señalado, de forma coincidente, que corresponde a los jueces nacionales efectuar el control de convencionalidad de su derecho interno.<sup>26</sup>

Por consiguiente consideramos tres procesos, seleccionados de la multiplicidad de transformaciones jurídicas que hoy vivimos. La constitucionalización del derecho (la Constitución como núcleo de toda institución jurídica), la constitucionalización del Derecho Internacional (los tratados internacionales de derechos humanos como tratado de nuevo tipo que protege a las personas frente a sus Estados y al que estas pueden acudir para reclamar sus derechos) y, finalmente, la in-

---

para su interpretación y aplicación. De ahí que la opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado argentino reconoció la competencia de aquella para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana, art. 2º de la ley 23.054 (conforme doctrina de la causa G.342. XXVI. ‘Giroldi, Horacio D. y otro s/recurso de casación’, sentencia del 7 de abril de 1995)”. CSJN, 1996, Fallos: 319:1840.

26. Señaló, al respecto, que “la Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”. Ver: CIDH “Almonacid Arellano y otros contra Chile” (2006); “Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) contra Perú” (2010); “Cabrera García y Montiel Flores contra México” (2010) y “Gelman contra Uruguay” (2011). Ver también: “Control de Convencionalidad”, en Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, N° 7 (versión actualizada 2017).

ternacionalización del Derecho Constitucional (por la incorporación de aquellos tratados a los propios textos constitucionales).

Estas digresiones son necesarias pues aluden a fenómenos que están en la base de los rediseños actuales del conocimiento jurídico y, por ende, del conocimiento sobre los regímenes jurídicos de las ciudades. Es en este contexto que resulta estratégico incorporar el concepto de derecho a la ciudad.

Recapitulemos el hilo del argumento. Hay una diversidad de regulaciones jurídicas referidas a la ciudad que se encuentran dispersas. Paralelamente, vivimos diferentes procesos jurídicos que están en vías de reorganizar todo nuestro conocimiento jurídico. El punto entonces consiste en repensar el derecho urbanístico (y el conjunto de los regímenes jurídicos que afectan a la vida urbana) desde la triple conjunción de la constitucionalización del derecho interno, la constitucionalización del Derecho Internacional y la internacionalización del Derecho Constitucional.

Nuestra hipótesis es que la idea fuerza que puede unir todos estos cabos es la de derecho a la ciudad.

## EL DERECHO A LA CIUDAD

La idea de un derecho a la ciudad tiene una historia política e intelectual que excede este trabajo y a la que se refiere Jordi Borja en esta misma publicación.<sup>27</sup> Sólo destaco que es un concepto ante todo filosófico-político, surgido para pensar la utopía de una vida no alienada en una ciudad transformada, que luego fue apropiado por movimientos políticos y sociales latinoamericanos y traducido en términos jurídicos, en cuanto expresión sintética de la justicia social urbana.<sup>28</sup>

---

27. Ver también dos textos centrales de Jordi Borja: *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2003 y *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, Alianza Editorial, 2013.

28. Henri Lefebvre publica su texto *El derecho a la ciudad* en marzo de 1968. En el capítulo XI sostiene que el derecho a la ciudad “sólo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada”. El último capítulo contiene una serie de tesis sobre la ciudad, lo urbano y el urbanismo. La séptima tesis se refiere al derecho a la ciudad. Allí Lefebvre señala que “en condiciones difíciles, en el seno de esta sociedad que no puede oponerse completamente y que sin embargo le cierra el camino, abren su camino los derechos, que definen la civilización (en, pero a menudo contra la sociedad; por, pero a menudo contra la ‘cultura’). Esos derechos mal reconocidos devienen poco

Los conceptos tienen una historia, no sólo interna (la narración de sus variaciones semánticas), sino también social y política, a través de las cuales ellos circulan y son a la vez apropiados y transformados.

Hay varios hechos significativos para mencionar en la historia más reciente sobre el derecho a la ciudad, que es oportuno recordar a fin de precisar jurídicamente su contenido. En 2001, luego de un extenso proceso político, se dictó en Brasil el Estatuto de la Ciudad, que establece “normas de orden público e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental” (Ley N° 10257). Su artículo 1 fija 16 Directrices Generales para la política urbana. Entre ellas:

... garantizar el derecho a contar con ciudades sustentables, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al espaciamiento, para las generaciones presentes y futuras.

Otra directriz dispone la “gestión democrática a través de la participación de la población”.<sup>29</sup>

Luego, en el ámbito de los foros mundiales de crítica a la globalización económica basada en las políticas de las corporaciones transnacionales, se formuló la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Ciertamente se trata de un documento político surgido de movimientos alternativos,

---

a poco costumbres antes de inscribirse en códigos formalizados. Ellos cambiarían la realidad si se incorporaran en la práctica social: derecho al trabajo, a la instrucción, a la educación, a la salud, a la vivienda, al ocio, a la vida. Entre esos 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 encuentro e intercambio, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permitan el uso pleno y entero de esos momentos y lugares”. En un capítulo anterior había destacado que “el carácter democrático de un régimen se discierne de acuerdo a su actitud hacia la ciudad, las libertades urbanas, la realidad urbana y, por ende, de su actitud sobre la segregación”. Ver: Lefebvre, Henri, *Le droit à la ville*, París, Económica, 2009. Esta edición contiene un prefacio de los editores (Relire Henri Lefebvre), donde se trata la relación entre el texto de Lefebvre y los movimientos sociales de 1968. Para apreciar la novedad de la expresión, puede verse una antología de tres años antes, en cuyo *Index* no figura la expresión “derecho a la ciudad”, ver: Choay, Francoise, *L'urbanisme. Utopies et réalités*, París, Éditions du Seuil, 1965. Sobre la justicia social urbana, ver de David Harvey, *Urbanismo y desigualdad social*, 2014 (el título original es *Social Justice and the City*).

29. Instituto Polis, *El Estatuto de la Ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*.

pero con un alto valor simbólico. Según su artículo 1, “el Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”.<sup>30</sup>

Posteriormente, el derecho a la ciudad fue reconocido en la Constitución de Ecuador de 2008, en su artículo 31, que dispone que

... las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

En la Conferencia Hábitat III, llevada a cabo en Quito en 2016, se aprobó la Nueva Agenda Urbana, en la cual se afirma:

Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.<sup>31</sup>

Por supuesto, es una mención lateral, en un documento mucho más modesto que los preparados en los procesos previos y que, sin embargo, muchos Estados consideraban que ni siquiera debía mencionarse. Se enuncia como un ideal (político-moral), que en ciertos Estados se encuentra concretizado en términos específicamente jurídicos, como “derecho a la ciudad”. Retórica diplomática de la distancia, como si a la vez fuera objeto de una afirmación y un rechazo.<sup>32</sup>

---

30. Ver documento incluido en el Anexo.

31. A/CONF.226/4, ONU, Asamblea General, Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos, párr. 11. Ver documento incluido en el Anexo.

32. Estas consideraciones pueden además ser enfocadas desde una perspectiva histórica, al tenerse en cuenta los antecedentes de Hábitat I y II, cuyos contenidos parecen haber sido retóricos, sus efectos sobre las políticas públicas “escasos” o “incluso

Cabe destacar que de forma paralela al evento de las Naciones Unidas (realizado en un ámbito vallado, de difícil acceso, todo un símbolo práctico de la visión urbana allí plasmada), diversas organizaciones realizaron un Foro H3 alternativo, donde se aprobó el Manifiesto de Quito. Allí, ya desde el inicio se incluye el siguiente interrogante: “¿cómo no se va a reivindicar el derecho a la ciudad si hemos sido desposeídos de ella?”.<sup>33</sup>

En ambos foros nos presentamos desde la Defensa Pública de la Ciudad a raíz de nuestra experiencia en litigios referidos a diversos aspectos del derecho a la ciudad, así como al derecho de las personas en situación de calle, o el derecho a la urbanización (o integración) urbana de los habitantes de las villas de la ciudad. En ambos ámbitos presentamos una publicación enteramente dedicada al derecho a la ciudad.<sup>34</sup> También entregamos un documento para la discusión, donde se enuncian una serie de principios sobre el acceso a la justicia social urbana, construidos sobre la experiencia procesal de la defensa pública en casos de litigios referidos a derechos sociales.<sup>35</sup>

Con posterioridad, el Consejo de Derechos Humanos dictó una resolución sobre los derechos humanos en la ciudad, donde se hacen notar “los esfuerzos desplegados por algunos gobiernos nacionales y locales para integrar ese objetivo, conocido como ‘derecho a la ciudad’, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas”<sup>36</sup>.

Del derecho argentino es preciso mencionar el dictado de la Ley N° 14449 de acceso justo al hábitat de la Provincia de Buenos Aires, que enumera entre sus principios rectores el derecho a la ciudad (artículo 10), que comprende los siguientes aspectos: a) un lugar adecuado para vivir

---

decepcionantes”, expresiones estas utilizadas por Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman, en “Hábitat en deuda y activos a futuro: hacia una nueva práctica urbana inclusiva”, ensayo incluido en una compilación realizada por los mismos autores, *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Café de las Ciudades, 2016, p. 501 y ss.

33. Ver documento incluido en el Anexo. Miradas críticas sobre Hábitat III pueden verse en Borja, Jordi; Carrión, Fernando y Corti, Marcelo (eds.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles*, Buenos Aires, Editorial Café de las Ciudades, 2017.

34. Ver: “Derecho a la ciudad. Sin justicia social urbana no hay ciudadanía”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública*, N° 10, 2016.

35. Ver documento incluido en el Anexo.

36. ONU A/72/53. Resolución 35/24, *Los derechos humanos en las ciudades y otros asentamientos humanos*, de 2017. Ver documento incluido en el Anexo.

en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana; b) acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios; c) desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas; y d) usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado.<sup>37</sup>

Se ve la diversidad de fuentes: documentos puramente políticos (la Carta Mundial y el Manifiesto de Quito), una declaración que forma parte del *soft law* del Derecho Internacional (la Declaración de Quito surgida de Hábitat III), disposiciones constitucionales (la Constitución de Ecuador), leyes que reglamentan cláusulas constitucionales (el Estatuto de la Ciudad en Brasil, la Ley de Acceso al Justo Hábitat de la Provincia de Buenos Aires).

¿Cuál es el núcleo estratégico del derecho a la ciudad? Existen varios aspectos. Primero, pensar la ciudad de forma integral desde la óptica de la cultura de los derechos humanos. Si vemos los textos jurídicos clásicos sobre urbanismo, lo que está en juego es la relación entre el interés y la función pública por un lado, y los derechos de propiedad y las libertades económicas por otro. Hay un Estado que debe velar por la generalidad e intereses económicos que se ven incididos (o restringidos) en función de lo público. Poner en el centro el derecho a la ciudad implica un giro copernicano porque implica atribuirles un derecho sobre la ciudad a todos los habitantes de ella. No hay sólo una relación bilateral entre Estado protector de la generalidad y propietarios y empresarios incididos en sus derechos privados, sino una relación colectiva entre el Estado de una ciudad y la totalidad de sus habitantes. Se trata en sí mismo de un concepto democratizador, que introduce lo popular en las cuestiones jurídicas urbanas. En términos sencillos, que el derecho urbanístico es una cuestión de todos los que vivimos en la ciudad. Ya aquí se ve su perfil polémico, pues muchos actores preferirían tener sólo relaciones bilaterales con el Estado sin que se legitime la intervención jurídica de toda la comunidad. Reconocer un derecho a la ciudad implica transformar a los habitantes de la ciudad en sujetos jurídicos individuales y colectivos (según los casos) con poderes también jurídicos para actuar.

---

37. Ver documento incluido en el Anexo. Para un comentario de la ley, ver: CELS, *Ley de acceso justo al hábitat. Guía para su aplicación*, 2017. Ver también: Scatolini, Juan Luciano, "Revisando la agenda urbana: una mirada desde la ley de acceso justo al hábitat", en *Derecho a la ciudad*, op. cit., p. 256.

Sin embargo, como ya mencionamos, es sólo la punta del ovillo, pues la práctica jurídica de los derechos humanos tiene hoy en día una enorme profundidad conceptual, que deviene aplicable al ámbito urbano.

Y, en segundo lugar, íntimamente vinculado a lo anterior, la puesta en el centro del escenario del principio de igualdad. El derecho a la ciudad implica el derecho a gozar de forma equitativa e igualitaria de los beneficios de la ciudad. Y actualmente la igualdad es el valor más polémico de nuestros Estados de derecho y del orden económico mundial que le subyace.

Vivimos en sociedades profundamente desigualitarias, y esa desigualdad se profundiza.<sup>38</sup> No se trata de un hecho inesperado. Las transformaciones económico-políticas puestas en práctica desde los años setenta del siglo pasado tienen justamente como objetivo concentrar la riqueza en pocas manos corporativas y, por ende, aumentar la desigualdad (cualquiera sea la forma en que esta se mida). Guste o no, ese es el escenario contemporáneo, calificado en términos de restauración conservadora. Por consiguiente, la igualdad ha potenciado su valor polémico, que siempre ha estado presente en su formulación, más aun cuando se expande hacia valores o principios afines que la refuerzan, como la fraternidad o la solidaridad.<sup>39</sup>

La desigualdad se expresa a su vez claramente en términos territoriales y urbanos. La desigualdad social implica desigualdad en la apropiación, uso y goce de la tierra en general y de los espacios urbanos en particular. Como si dijéramos: la segregación es el destino.

El derecho a la ciudad es un concepto político (luego traducido en términos operativos jurídicos), que viene a decir que la ciudad es de todos y que se hace entre todos. Por ende, que debe ser de todos y que debe hacer-

38. Las referencias aquí son abundantes. Me limito a traer a cuenta la siguiente referencia de Carrión, Fernando, *Ciudad, memoria y proyecto*, Quito, Municipio Metropolitano de Quito, 2010: “Se debe mencionar que en esta nueva coyuntura urbana el perfil de la pobreza cambió notablemente. Hay más pobres, los pobres son más pobres y más diversos. Sin embargo, lo que más llama la atención es el proceso de diferenciación y, sobre todo, la separación de la pobreza respecto de la riqueza, al extremo que los ricos y los pobres no sólo se distancian económicamente, sino que ahora no tienen un espacio de encuentro. En otras palabras, al fenómeno del incremento de la pobreza se añadió el de la diferenciación”, p. 355.

39. Ver: Baggio, Antonio (ed.), *El principio olvidado: la fraternidad en la política y el derecho*, Buenos Aires, Ciudad Nueva, 2006; Borgetto, Michel, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, París, LGDJ, 1993.

se entre todos. Proposición polémica, pues el consenso dominante dice que la ciudad no es la misma para todos (y está hecha por pocos actores).

Aquí es preciso hacer un comentario adicional. Sería ilusorio pensar que existe una antinomia sencilla entre la lógica de la producción y reproducción económico-social (digamos, simplificadamente, la gobernanza neoliberal) y los ordenamientos jurídico-constitucionales. Pues junto a los procesos antes indicados, muchas otras cosas están ocurriendo en la práctica jurídica global.<sup>40</sup> Particularmente se ha desarrollado un Derecho Internacional económico, donde el sujeto protegido no es la persona humana enfrentada en su fragilidad a los poderes estatales, sino las corporaciones transnacionales y los inversores. Los tratados de protección recíproca de inversiones, los tratados de libre comercio, la creciente importancia del arbitraje internacional en cuestiones de Derecho Público, las condicionalidades de los organismos internacionales de crédito y el derecho europeo que ha encapsulado una constitución económica frente a las democracias de los países miembros son sólo algunos de los aspectos de este orden jurídico. Es decir, el Derecho Internacional se encuentra fragmentado y recorrido por fuerzas que avanzan en direcciones opuestas;<sup>41</sup> y en algunos puntos se hace visible la tensión, por ejemplo allí donde se entrecruzan los derechos de las corporaciones transnacionales –tanto con sus obligaciones en materia de derechos humanos como con los derechos de los pueblos indígenas– y los derechos a un medio ambiente sano.<sup>42</sup>

---

40. Sobre las complejidades del concepto “globalización” ver, entre muchos otros, Sassen, Saskia, *Territorio, autoridad, derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Buenos Aires, Katz, 2010, que destaca tanto aspectos jurídicos como territoriales. Ensayos complementarios pueden verse en *Ciudad y globalización*, Quito, Municipio Metropolitano de Quito, 2011. Sobre el debate actual en torno a un derecho global, ver, entre otros: Rafael Domingo, *¿Qué es el derecho global?* (2008); Sabino Cassese, *Il diritto globale. Giustizia e democracia oltre lo Stato* (2009); Benedict Kingsbury y Richard Stewart, *Hacia el derecho administrativo global: fundamentos, principios y ámbitos de aplicación* (2016).

41. Sobre el concepto de fragmentación del Derecho Internacional, ver el Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional elaborado por Martti Koskenniemi, *Fragmentación del Derecho Internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional*, A/CN.4/L.682.

42. Ver un relato de esas tensiones en Bartolomé Clavero, *Derecho global. Por una historia verosímil de los derechos humanos* (2014).

En otras palabras, hay fuertes tensiones al interior mismo de la práctica jurídica contemporánea, fuerzas que actúan en sentidos divergentes y que recorren todas sus áreas y niveles; como señalamos al inicio: múltiples procesos y tensiones simultáneas.

Una de las tantas manifestaciones de esa tensión radica en el debate sobre el reconocimiento internacional del derecho a la ciudad. Ya hay un peligro en el reconocimiento político en una declaración, pues es sabida la dinámica que, al menos hasta el presente, ha tenido el Derecho Internacional de los Derechos Humanos al darle contenido jurídico-positivo a lo que en un inicio sólo tiene un valor simbólico y declarativo.

De ahí la significación del documento final de la Conferencia Hábitat III, pues si bien, como dijimos, hay una mención lateral, puede ser el punto de partida de una práctica jurídica de mayor sustancialidad. La apuesta actual consiste en aprovechar la sinergia entre los diferentes procesos que ocurren en la práctica jurídica contemporánea y enlazar lo local y lo global. Esto significa, por un lado, hacer jugar el derecho a la ciudad en el dinámico marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, por otro, reinterpretar los tradicionales derechos consagrados en los derechos domésticos en términos de derecho a la ciudad. Tal como señalaba en su momento Claude Lefort, al reflexionar sobre la invención democrática, los derechos llaman a nuevos derechos; hay una dinámica de expansividad, que lleva a luchar por nuevos derechos que engloban y refuerzan a los ya existentes, y permite destacar perfiles o conexiones no suficientemente advertidos o desarrollados.

Hechas estas consideraciones de carácter general, pasemos ahora a considerar algunas facetas de la ciudad de Buenos Aires desde esta visión.

## EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

La historia de la ciudad de Buenos Aires es indisociable de las principales luchas políticas y económicas de la historia argentina. El conflicto entre la provincia de Buenos Aires, con dominio sobre el puerto de la ciudad, y el resto de las provincias que fueron conformando el actual territorio del país es una constante desde la declaración de la

independencia. De ese conflicto (uno de cuyos aspectos es la organización territorial de todo el país, aún hoy en debate) surgió en 1880 la federalización del territorio de la ciudad, su separación jurídica de la provincia de Buenos Aires, su conversión en un municipio y su sujeción a la jurisdicción federal al ser la sede del Gobierno federal.

Época de enormes transformaciones urbanas, descriptas por Lucio Vicente López en *La gran Aldea*, publicado como folletín durante esos mismos años.<sup>43</sup> Recién en 1994 una reforma constitucional le otorgó autonomía política a la Ciudad, con instituciones propias.<sup>44</sup> Es decir, sólo a partir de ese momento la Ciudad pudo dictar su propia Constitución, establecer autoridades políticas autónomas y elegidas por los propios habitantes, proceso aún pendiente de conclusión, lo que muestra la dificultad política de la referida autonomía.

Esto significa que durante la mayor parte de su historia la Ciudad fue un municipio con un régimen político complejo (un intendente elegido directamente por el presidente de la Nación, un Consejo Deliberante elegido por votación, y tribunales organizados y elegidos por el Gobierno federal), que por lo menos dificultó la realización de una política urbana decidida por sus habitantes. A ello hay que sumar la inestabilidad política argentina durante la mayor parte del siglo XX, recién a partir de 1983 se suceden de forma regular los gobiernos democráticos hasta la actualidad. Por ello tampoco existieron condiciones para una política urbana planificada, consistente en el tiempo.<sup>45</sup>

---

43. Lucio Vicente López también escribió uno de los primeros textos sobre derecho administrativo argentino. Murió en un duelo realizado en el bajo Belgrano en 1894. Sobre *La gran Aldea*, ver Viñas, David, *Literatura argentina y política*, Buenos Aires, Santiago Arcos, 2005, en particular el capítulo sobre “niños” y “criados favoritos”, p. 71.

44. De acuerdo al actual art. 129 CN: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones”.

45. Uno de los tantos ejemplos que se pueden dar al respecto consiste en la (falta) de política estratégica sobre los rellenos del Río de la Plata. De forma constante se le fue “ganando” terreno al río, pero dicha tarea no fue objeto de una planificación política y, por ende, ha carecido de una regulación jurídica coherente. Ver, sobre esta historia, la succincta reseña realizada por el Superior Tribunal de Justicia en la causa “Centro Costa Salguero S.A. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo s/recurso de

De ahí la novedad del régimen político de la Ciudad de Buenos Aires a partir de 1996, cuando dictó su Constitución y se conformaron las nuevas instituciones autónomas. Claro, ello no sucedió en un vacío, sino en las condiciones ya existentes de la Ciudad.

La Constitución establece las autoridades de la Ciudad, sus mecanismos de financiamiento y, a la vez, como todos los textos modernos, una declaración de derechos. De las autoridades de la Ciudad, dado las experiencias que más adelante se narran, destaco lo relativo a su Poder Judicial.

Algunos aspectos para resaltar. En primer lugar, se constituye una justicia especializada en la materia contencioso-administrativa, en la que se discuten todas las causas (entre ellas las de contenido específicamente urbanístico) donde el Estado local es parte como actor o demandado,<sup>46</sup> y se establece como última instancia jurisdiccional el Tribunal Superior de Justicia. En segundo lugar, a fin de asegurar el acceso igualitario a la justicia de todas las personas, se establece en la Constitución un Ministerio Público de la Defensa.<sup>47</sup> También se establece una

---

queja por denegación de recurso de inconstitucionalidad”, SACAYT, 24/10/2000 (ver fundamento N° 4). Por cierto, el río también ha sido parte de la maquinaria que concretó el terrorismo de Estado de la última dictadura cívico-militar. Oscar Oszlak, por su parte, luego de señalar que entre 1947 y 1980 la población de la ciudad permaneció constante (mientras que la de la provincia de Buenos Aires creció a un ritmo cercano al 5% anual), señaló que ese incremento “se produjo en un contexto caracterizado por una planificación urbana errática e ineficaz, escasez de viviendas económicas y falta de incentivos para su construcción, proliferación de villas precarias en zonas marginales, creciente contaminación derivada de la expansión industrial en el cinturón capitalino e insuficiente prestación de servicios colectivos básicos, como transporte, cloacas, aguas corrientes, hospitales y escuelas”. Oszlak, Oscar, *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Edunref, 2017, p. 26.

46. Ley N° 7 y Ley N° 189. Sobre el carácter subjetivo de la competencia contenciosa administrativa, ver el comentario al artículo 2 del Código Procesal realizado conjuntamente por Carlos F. Balbín, Pablo C. Mántaras y Paula A. Saba, en Balbín, Carlos, *Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Comentado y Anotado*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012, T. I.

47. Ver artículos 124, 125 y 126 de la Constitución local y la Ley N° 1903, que regula el funcionamiento del Ministerio Público. Sobre las disposiciones constitucionales referidas al Ministerio Público, ver el comentario realizado conjuntamente con Axel O. Eljatib y Javier J. Telias, “El Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Independencia, organización y funciones en el sistema actual”, en *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2017.

Asesoría General Tutelar en resguardo de los derechos de los incapaces, niños, niñas y adolescentes. Estas dos últimas instituciones, junto a la movilización de fracciones activas de la propia sociedad, han sido fundamentales a la hora de hacer llegar los reclamos a la justicia a fin de darle efectividad a los derechos de las personas y comunidades excluidas.

En cuanto a la declaración de derechos en la Constitución de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ella tiene varias particularidades, cuyos contenidos aquí resumimos.

Como sucede habitualmente con el Derecho Público local argentino (donde cada provincia dicta su Constitución), la declaración de derechos federal es un piso que puede ser profundizado por los constituyentes locales. Así ha sucedido en el ámbito de la Ciudad. Además de regir los derechos tal como se declaran a nivel federal, hay un reforzamiento de estos para el ámbito de la ciudad. La declaración de derechos porteña incluye, entonces, la declaración federal, a la que a su vez refuerza. De ahí también que ella incluya, como un antecedente, la propia historia de los derechos en la práctica jurídica argentina, algunos de cuyos momentos aquí mencionaremos.

En este sentido, la Constitución de la Ciudad se destaca por reconocer un rasgo central de la estructura socioeconómica actual de la Argentina (al menos luego de las políticas de reforma y modernización dispuestas a partir de 1989), que es la exclusión social.<sup>48</sup> No se trata sólo de desigualdad, ni de discriminación en términos individuales, sino de una estructura social caracterizada por la desigualdad estructural y persistente.<sup>49</sup> Lo singular de la situación argentina, que luego se verifica en el ámbito de la Ciudad, es que a lo largo del siglo XX se había construido una sociedad integrada, con un alto nivel de empleo. Se trataba, claro, de un Estado de bienestar precario, “a la criolla”, como muchas veces se dice, pero que, sin embargo, como muestra el contraste con el proceso históri-

---

48. Para una visión de conjunto de la situación económico y social de la ciudad a la luz de la perspectiva de los derechos humanos, ver: Ministerio Público de la Defensa, *Anuario de derechos económicos, sociales y culturales en la CABA 2015, 2016* y “Los derechos económicos, sociales y culturales en la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista Institucional del Ministerio de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, segunda edición, 2016.

49. Sobre la desigualdad estructural: Roberto Saba, *Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016; Charles Tilly, *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial, 1998; y Susana Torrado, *El costo del ajuste social. Argentina 1976-2002*, Buenos Aires, Edhsa, 2010, T. I y II.

co posterior, brindaba relativos ámbitos de protección social a la mayoría de la población.<sup>50</sup> Esa sociedad fue destruida en dos etapas. Primero, por la dictadura cívico-militar de 1976/1983. Luego, por las reformas estructurales dispuestas a partir de 1989 hasta la crisis de 2001, una de las conmociones más graves de toda la vida histórica de nuestro país.<sup>51</sup> Exclusión significa que un alto porcentaje de la población ha perdido el empleo (luego de un tiempo, habrá personas que nunca tuvieron empleo) y que vive privada de casi todos sus derechos. Cuando la exclusión se consolida, se interrumpe el proceso de movilidad social ascendente (o al menos su expectativa) característico de sociedades como era la Argentina hasta esa época, y se empieza a conformar un sistema rígido de castas, muy difícil de modificar, aun cuando aumenten, por ejemplo, los índices de empleo.

Como señalé, la Constitución de la Ciudad expresamente dispone que

... la Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades (artículo 17).<sup>52</sup>

50. Eran épocas, en todo caso, de exclusión política (al estar proscripto el principal partido de masas) y no tanto de exclusión social como la del presente. En cuanto a las dificultades (ambiciones y fracasos) de ese Estado de bienestar puede verse, como símbolo urbano en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, la situación del edificio Elefante Blanco y sus habitantes. Dicho edificio surgió a raíz de una iniciativa de Alfredo Palacios de construir un hospital para enfermos de tuberculosis y comenzó a construirse en 1938, pero pronto las obras fueron interrumpidas. Las obras se reiniciaron durante las dos presidencias de Perón, con el objetivo de convertirlo en el hospital más importante de Latinoamérica para enfermedades infecciosas. Luego del golpe militar de 1955, las obras quedaron interrumpidas. Quedó así una mole inconclusa de material de doce pisos de altura. Además, el edificio está enclavado dentro de la Villa 15 (Ciudad Oculta), que tiene sus orígenes casi en la misma época, en 1937. En esa obra abandonada, llena de basura, se fue asentando una población que en 2013 inició una acción de amparo (que tramita ante el juzgado a cargo de la Dra. Elena Liberatori) en defensa de sus derechos colectivos, patrocinada por la defensa pública (defensoría a cargo del Dr. Ramiro dos Santos). Sobre todo ello, ver “El caso Sierra y la vida en el Elefante Blanco. No es sólo el edificio, son las personas”, *Revista institucional de la Defensa Pública*, N° 6, 2016.

51. Sobre los sucesos de 2001 en el ámbito de la ciudad, ver las crónicas de Moreno, María, *La comuna de Buenos Aires. Relatos al pie del 2001*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011.

52. Pueden verse las intervenciones de los constituyentes Jozami y Oviedo, entre otros. Me referí a ellos en la breve historia del derecho a la vivienda en la práctica jurídica argentina que realicé en *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Abeledo

Se afirma así un genuino derecho a la inclusión social, que supera y engloba el conjunto de los derechos reconocidos en la propia Constitución. Se trata de un macroderecho, que incluye y supera el conjunto de los derechos civiles, políticos y sociales. Esta visión tiene consecuencias prácticas, pues al momento de interpretar y, luego, ante las controversias y litigios referidos a cada derecho en particular, hay que tener en cuenta el plus de la inclusión social.

Este derecho, por lo demás, no es ajeno a la tradición jurídica argentina, ya que se inserta en dos conceptos claves de nuestra historia constitucional: el bienestar general (presente en el preámbulo del texto histórico de 1853) y la justicia social (plasmada en la Constitución de 1949 y, luego, en el artículo 14 bis inserto por la reforma de 1957 y en la nueva cláusula del progreso, artículo 75 inciso 19, conforme reforma de 1994).<sup>53</sup> Es decir, de los valores básicos (plasmados

Perrot, 2007, p. 897. En esos discursos se destaca que la exclusión social pone en crisis a la democracia. Según la intervención de Oviedo, “si no establecemos políticas que solucionen los problemas estructurales de la pobreza, que lleven a una justa distribución de la riqueza y que permitan la generación de empleo, seguramente caeremos en políticas asistenciales que no resuelven los problemas de fondo de la ciudad”. Estas consideraciones sirven para revelar la intención del constituyente, pero también para evaluar críticamente las políticas urbanas posteriores, muchas de las cuales sólo han tenido un carácter asistencial, sin incidir en la faz estructural de la desigualdad.

53. La justicia social está presente en la jurisprudencia de la Corte desde la década del cuarenta del siglo pasado. Un ejemplo es la sentencia dictada en el caso “Dolores Cobo de Macchi di Celere” (Fallos: 190:231), donde se convalidó la constitucionalidad de los tributos con fines de justicia social. Una síntesis de las reflexiones de la Corte sobre el bienestar y la justicia social puede verse en la sentencia “Miguel Ángel Bercaitz”, dictada por la Corte Suprema en 1974 (Fallos: 289:430), donde se señaló: “Y como esta Corte lo ha declarado, ‘el objetivo preeminente’ de la Constitución, según expresa se preámbulo, es lograr el ‘bienestar general’ (Fallos 278:313), lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es, la justicia social, cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de los miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización. Por lo tanto, tiene categoría constitucional el siguiente principio de hermenéutica jurídica: *in dubio pro iustitia sociales*. Las leyes, pues, deben ser interpretadas a favor de quienes al serles aplicadas con este sentido consiguen o tienden a alcanzar el ‘bienestar’, esto es, las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su excelsa dignidad”. Luego de la reforma de 1994, la Corte profundizó esta senda en varios pronunciamientos sobre los derechos laborales, también consagrados en el art. 14 bis, CN, en los casos “Vizzoti, Carlos Alberto” (Fallos: 327:3677) y “Aquinio, Isacio” (Fallos: 327:3753).

en estándares jurídicos), ya presentes en el constitucionalismo social argentino, es posible deducir el derecho a la inclusión social.<sup>54</sup>

Es en este contexto que es preciso insertar el derecho a la vivienda. El Capítulo V (artículo 31) de la Constitución porteña dispone que

... la Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

Como indicamos, este derecho, de carácter local, se inserta en la historia de la práctica jurídica argentina sobre el derecho a la vivienda. Dicha práctica ya tomaba en cuenta la relevancia de la vivienda aun antes de que se consagrara efectivamente como derecho. Es decir, ya la legislación y la jurisprudencia tomaron en cuenta la importancia de la vivienda para la vida humana y su relevancia para la protección de la dignidad misma de la persona, antes de que expresamente fuese postulado como derecho constitucional.

En el ámbito legislativo, hay dos hechos relevantes, habitualmente considerados como hitos en la materia. En primer lugar, el debate que precedió, en 1915, al dictado de la Ley N° 9677, que creó la Comisión Nacional de Casas Baratas.<sup>55</sup> Y, posteriormente, en 1921, hay que considerar

---

54. Una argumentación jurídica análoga (deducción de derechos particulares a partir de estándares indeterminados) es la realizada por el Tribunal Constitucional alemán al deducir un derecho a un mínimo vital de la cláusula del Estado social de derecho. Me referí a esta jurisprudencia (1 BvL 1/09, 9 de febrero de 2010) en “Modelos de control judicial de las restricciones financieras en el derecho comparado: la jurisprudencia de la Corte Suprema Justicia argentina sobre el derecho a la vivienda”, (en prensa), 2018. Ver también: *12 German Law Journal* Núm. 11 (2011), Special Section: *The Hartz IV Case and the German Sozialstat*; y Sánchez Tenorio, Pedro, “El Tribunal Constitucional, la cláusula del estado social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno en la República Federal Alemana”, *Estudios de Deusto*, Vol. 59/2 (junio - diciembre 2011), p. 127.

55. Fragmentos del debate y un comentario pueden verse en Gutiérrez, Ramón y Gutman, Margarita, *Vivienda: ideas y contradicciones (1916-1956). De las Casas Baratas a la erradicación de las Villas de Emergencia*, Buenos Aires, Instituto Argentino de Investigaciones de Historia de la Arquitectura y Urbanismo, 1988, p. 21, que además contiene una selección de textos fundamentales argentinos referidos a la vivienda social o popular.

la sanción de la Ley N° 11157 de Congelamiento de Alquileres y Suspensión de Desalojos en el Ámbito de la Capital Federal, que dio lugar a la sentencia de la Corte en el caso “Ercolano v. Lanteri de Renshaw”.<sup>56</sup>

La situación social que precedió a la Ley N° 11157 era grave y fue generada por diferentes factores, entre ellos el intenso crecimiento de la población en la ciudad, la situación de hacinamiento, la vida en los conventillos y la gran cantidad de familias que alquilaban su vivienda.

A fines del siglo XIX, la población de los conventillos ascendía a 120.000 personas. Las condiciones de vida eran precarias y, en 1904, la ocupación por cuarto superaba el promedio de tres personas. De acuerdo con una descripción de la época hecha con el estilo naturalista de la literatura de fin de siglo:

Cualquiera que ha penetrado una vez en alguno de estos antros de miseria que en Buenos Aires se llama “conventillo” se llevará una impresión tan dolorosa que no podrá olvidar jamás. Nada es tan inmundo, más repugnante que este cuadro de la pobreza, de la suciedad y de la inmoralidad en el cual el naturalismo se instala un gran día en toda su fealdad. Estas pequeñas piezas, sin aires y sin luz, llenas de objetos viejos y fétidos, de platos con restos de comida, de cacerolas, de escupideras, de ropa sucia, son el abrigo de numerosas personas, en general cuatro o seis, que duermen sobre catres rotos, sobre el suelo, en medio de gatos, perros, gallinas y loros, en una promiscuidad que da horror: grandes y pequeños, jóvenes y viejos, hombres y mujeres, mezclados en el mismo lecho y se envenenan en una atmósfera que no tenemos necesidad de calificar.<sup>57</sup>

Yujnovsky se pregunta por qué se mantuvo el conventillo. La respuesta indica la situación social que da lugar a la Ley de Congelamiento y al posterior fallo de la Corte en “Ercolano”:

Por la gran renta del suelo que proporcionaba a sus propietarios. Estos podrían cobrar elevados alquileres por los cuartos, frente a los costos prácticamente nulos de los edificios obsoletos. Mientras tanto los terre-

56. Sobre el contexto parlamentario de la ley, ver: Halperin Donghi, Tulio, *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*, Buenos Aires, Ariel, Biblioteca del Pensamiento Argentino, 2000, vol. IV, en particular el Cap. X, “La extraña parálisis legislativa de la República verdadera”, p. 479 y ss.

57. Texto de Samuel Gache (*Les logements ouvriers à Buenos Aires*), citado por Oscar Yujnovsky, “Del conventillo a la villa miseria”, en Romero, José L. y Romero, Luis A., *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, T. II, “Desde la ciudad burguesa (1880-1930) hasta la ciudad de masas (1930-2000)”, Buenos Aires, Altamira, 2000, p. 435 y ss.

nos se valorizaban continuamente por su ubicación, como resultado del crecimiento metropolitano. Además del conventillo había otras formas de vida, de tal modo que en 1904 el 70% de la población total era inquilina y sólo un 30% vivía en casa propia.<sup>58</sup>

En esta clásica sentencia de la Corte, aun cuando no se expresara en términos de “derechos”, ya quedaba en claro la centralidad de la vivienda para la vida humana y su dignidad. Dijo en dicha ocasión la mayoría de la Corte que

... la crisis de la habitación es un fenómeno general observado en los últimos años. Sea por la escasez de brazos, por la de materiales de construcción, por la falta de capitales, o por otras causas, pues el problema es por demás complejo, el resultado ha sido que desde la iniciación de la guerra, tanto en la república, como en muchos otros países, la edificación de viviendas no ha guardado relación con las exigencias derivadas del aumento progresivo de la población. Como consecuencia fatal de ese hecho, ha sobrevenido el encarecimiento y la especulación en el precio de los alquileres. No habiendo oferta apreciable de habitaciones, ese precio era el que imponía el propietario, como era su derecho, pero sin la atenuación normal resultante de la competencia. Esta libertad unilateral de contratar condujo a la mayoría de la población, a la que por la limitación de sus recursos es más sensible a estas fluctuaciones de los precios, a una situación de intranquilidad que llegó a hacerse intolerable, a un estado de angustia en que el alquiler y la perspectiva del aumento del alquiler constituía la obsesión; en que todos los recursos eran insuficientes para cubrir ese gasto imprescindible; y en que había que someterse de cualquier modo a las exigencias del locador, porque no había la posibilidad de encontrar otra habitación, y si por fortuna se encontraba, era igualmente cara. Estos hechos que son de notoriedad pública porque se repetían en la mayoría de los hogares constituyen la determinante originaria de la ley impugnada. No ha habido, tal vez, un monopolio real, pero incuestionablemente ha habido una prolongada situación de monopolio virtual con todos los efectos de aquel. Ha existido una opresión económica irresistible, porque se ejercía sobre la base de una de las cosas más esenciales para la vida; sobre algo que es más indispensable que cualquier servicio público. Los medios de comunicación, la provisión de agua y el alumbrado pueden reemplazarse, si fueren excesivamente onerosos, por otros más rudimentarios. Es posible alimentarse o abrigarse más o menos bien. Todo esto es elástico y a la medida de la situación pecuniaria de cada uno. Pero no

---

58. Corte Suprema, 1922, Fallos: 136:161.

hay la posibilidad de habitar parcialmente. Se tiene o no se tiene habitación. Exigencias materiales y consideraciones de decoro y de moral, todo contribuye a hacer de la habitación la necesidad más premiosa y a convertirla, por lo tanto, en el instrumento más formidable para la opresión.<sup>59</sup>

Indudablemente, desde el siglo XIX y hasta mediados del XX habrá una preocupación política y social por la vivienda, que dará lugar a diferentes estrategias estatales y de políticas públicas, pero que no estarán enfocadas en torno al concepto de derecho fundamental. Existe, por supuesto, una cuestión social, pero no todavía un reconocimiento de un derecho social, circunstancia que, con todas las contradicciones y ambigüedades conocidas, hará irrupción efectiva en la vida política argentina a través del peronismo, a mediados de los años cuarenta.

Esta situación no se limita a la vivienda sino que abarca el conjunto de las situaciones protegidas por los hoy llamados derechos económicos, sociales y culturales. Ya desde los primeros años de la organización nacional se crearon instituciones referidas a la cuestión social. Fundamentalmente hay que tener en cuenta la creación de la Sociedad de Beneficencia por parte de Martín Rodríguez, gobernador de la provincia de Buenos Aires, bajo la inspiración de Rivadavia, cuya existencia se prolongará hasta el siglo XX. Su accionar se sostenía en una versión laica de la caridad, justamente la beneficencia o filantropía, donde en vez de partirse de un derecho, lo central radicaba en el deber de los pudientes respecto de quienes se encontraban en estado de necesidad. Se entablaban así una relación de tutela que recaía básicamente sobre las mujeres abandonadas, viudas, huérfanos, ancianos, vagabundos, enfermos y “pobres vergonzantes”.

A fines del siglo XIX estas técnicas serán no sustituidas, aunque sí desplazadas por otras, en las cuales primará la idea de peligrosidad, temática que, por otra parte, dará lugar al desarrollo del Derecho Administrativo. Así, en el ámbito de la Ciudad se crea, a raíz de un proyecto de Ramos Mejía, la Asistencia Pública, cuyos reglamentos exigen un documento que acredite el “estado de pobreza”. Los pobres serán clasificados, bajo el influjo de las ideas positivistas e higienistas de la época. De acuerdo con una ordenanza de 1902, son “pobres de solemnidad” los enfermos que carezcan de todo recurso y “simplemente pobres” los

---

59. Una vinculación de “Ercolano” con el contexto social de la época puede verse en Javier I. Barraza y Fabiana H. Schafrik, “Actualidad en la jurisprudencia sobre el poder de policía en la Constitución Nacional”, LL 1998-F-1051.

enfermos aún aptos para el trabajo que posean algún recurso propio o lo reciban de sus familias. En un proyecto que tenía como fin crear el Servicio Social Familiar de la ex Municipalidad de la Ciudad, se distinguía al “pobre”, al “miserable” y al “indigente”.

Un cambio de enfoque puede verse ya en 1934, en un proyecto de Ley de Asistencia y Previsión Social, donde se establece que todo argentino tiene derecho a ser reconocido gratuitamente por las autoridades públicas en los actos de desamparo ocasionados por abandono en la menor edad, desocupación, enfermedad, invalidez y vejez.<sup>60</sup>

También en los años treinta y cuarenta se suscitarán diversos debates sobre la vivienda social y popular. Así, por ejemplo, en el Congreso de Urbanismo de 1935 se empleará el concepto de “unidad mínima decente”, traducción del concepto homólogo alemán y que se refiere al mínimo espacio apto para la vivienda digna. Claro que la actividad pública a la sazón llevada a cabo era mínima, como lo muestra con eloquencia la cantidad de viviendas construidas por la Comisión Nacional de Casas Baratas entre 1915 y 1943: 977 unidades.<sup>61</sup>

El peronismo, si bien aprovechó las experiencias anteriores en cuanto a la vivienda social, agregó un nuevo elemento, de enorme relevancia jurídica: la consagración de la vivienda como objeto de un derecho fundamental. Tal como se ha destacado en una reciente historia de las políticas habitacionales durante el primer peronismo:

... la nueva agenda de las políticas de vivienda se apoyó en la consagración de un derecho social: el derecho a la vivienda, que pasó a integrar la Constitución de 1949. Al mismo tiempo, en la práctica política avanzaba otro derecho vinculado con el anterior, aunque nunca fue formulado con estos términos: el Derecho a la Ciudad, es decir, el acceso a los beneficios de los servicios y del equipamiento urbano.<sup>62</sup>

---

60. Tenti Fanfani, Emilio, *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989, cuyo relato seguí de cerca. Ver también los ensayos contenidos en Daniel Lvovich y Juan Suriano, *Las políticas sociales en perspectiva histórica*, Buenos Aires, Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.

61. Yujnovsky, Oscar, “Del conventillo...”, *op. cit.*, p. 439, y Aboy, Rosa, *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1955*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica y Universidad de San Andrés, 2005.

62. Ballent, Anahí, *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad y peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2005, p. 32.

O según el relato de Aboy:

... el derecho a la vivienda figuró desde muy temprano entre los objetivos de reparación social del peronismo en el gobierno, y era parte indudable del acceso al bienestar. Su expresión mínima se concretaba “en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuada”, lo cual imponía “la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo de la población con recursos directos e indirectos que permita el desenvolvimiento económico”. Debido a la asociación de la obra pública estatal con contenidos sociales y el impacto cuantitativo de las realizaciones emprendidas, la acción del peronismo en materia de vivienda ha dejado una impronta perdurable.<sup>63</sup>

Efectivamente, la reforma constitucional de 1949 consagró el derecho a la vivienda como ingrediente de un derecho de mayor alcance: el derecho al bienestar. Según el artículo 37.I.6 de la Constitución de 1949:

El derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales, impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos que permita el desenvolvimiento económico.

En otros tramos de dicha Constitución también hay referencias a este derecho. Así, en el artículo 37.III.2, referido a la ancianidad: “El derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana”.<sup>64</sup>

En la Convención Constituyente la cuestión estuvo enmarcada en la consideración conjunta del rol social de la propiedad y de la justicia social.<sup>65</sup>

---

63. Aboy, Rosa, *op. cit.*, p. 44.

64. Tal como decía la Dirección de la Vivienda de la ex Municipalidad de la ciudad en documentos de la época, “la vivienda no es una prebenda”, sino “uno de los elementales derechos del hombre que trabaja”, de manera que “el problema de la vivienda es una responsabilidad pública”, en Ballent, Anahí, *op. cit.*, p. 269.

65. Ver al respecto la exposición de Arturo Sampay en su carácter de miembro informante de la mayoría de la Comisión Revisora en: “Convención Nacional Constituyente”, *Diario de Sesiones*, 6<sup>a</sup> reunión, 3<sup>a</sup> sesión ordinaria, 8/3/1949, p. 269.

Diversos fueron los derechos que entonces se constitucionalizaron, cada uno con una significación respecto de la historia previa de la política social. Así, por ejemplo, respecto del derecho a la salud, es significativa la visión de Ramón Carrillo, quien sentó las bases del sistema de salud argentino:

Ningún habitante de la Nación puede estar desamparado por el sólo hecho de carecer de recursos. El dolor y la enfermedad son niveladores sociales: por eso no existirá justicia social si el pobre no dispone de idénticas posibilidades de curarse que el rico, si no cuenta con los mismos elementos e igual asistencia médica que este. La urgencia de vigilar el caudal humano de la Nación no es un problema sentimental, ni es una mera cuestión de filantropía, es un imperativo que resulta de la igualdad de derecho a la vida y a la salud.<sup>66</sup>

En la compleja historia política argentina, la Constitución de 1949 fue derogada por el triunfante golpe militar de 1955, sin perjuicio de lo cual algunos de sus aspectos fueron luego incorporados al artículo 14 bis por parte de la reforma de 1957.<sup>67</sup>

El derecho a la vivienda se incorporó así al derecho positivo argentino. No sólo eso, sino que también comenzó a formar parte de la propia cultura popular y de la construcción social de las identidades populares. Tal como se relata en una historia de las villas de emergencia, cuando a mediados de 1977 se iniciaron “operativos” para erradicar

---

66. Carrillo, Ramón, *Política sanitaria argentina. Textos elegidos*, Buenos Aires, Ministerio de Salud, 2006, p. 10.

67. Según este nuevo artículo: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: Concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo. El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

una villa del ámbito de la Ciudad, los pobladores “apelaban a su derecho al trabajo y a una vivienda digna”.<sup>68</sup>

En esta historia se inserta el constitucionalismo provincial y, a fines del siglo pasado, el dictado de la Constitución de la Ciudad, con su ya citado artículo 31, que consagra el derecho a la vivienda al nivel local.

A su respecto, son elocuentes los debates en la Convención Constituyente durante la sesión del 28/09/1996 referidos al “reconocimiento del derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”.<sup>69</sup> El miembro informante de la comisión respectiva, Jozami, destacó que

... el dictamen en consideración, además de reconocer el derecho a la vivienda digna y a un hábitat adecuado, parte del reconocimiento de la existencia de un déficit habitacional en nuestra ciudad de Buenos Aires que se estima afecta al 15% de la población.

Añade que

... estamos hablando de habitantes que, en buena medida, viven en el cordón sur de la Ciudad, pero también en bolsones ubicados a lo largo de todo el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, en casas tomadas y en mal llamados hoteles, que en realidad encubren locaciones cuyos ocupantes carecen de los derechos que la ley establece al respecto. Y estamos hablando también, por supuesto, de los habitantes de las villas de emergencia, cuyo número es difícil de estimar con precisión en la Capital Federal pero seguramente es superior a las 60 mil personas de las que hablan algunas cifras oficiales.

Luego agregó que

... es necesario que las normas sobre transparencia y publicidad de los actos de gobierno que hemos consagrado en esta Constitución, sean particularmente tenidas en cuenta en lo que tiene que ver con los planes de vivienda y con sus mecanismos de adjudicación, porque hay una larga historia –a la que no es del caso que me refiera ahora– de prebendas, de criterios clientelistas, de autoritarismo y de situaciones muy lejanas a los mecanismos absolutamente transparentes que deben guiar a este tipo de políticas.

---

68. Bellardi, Marta y De Paula, Aldo, *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986, p. 39. La situación actual es sin duda más compleja, como lo muestra una investigación sobre los ocupantes de inmuebles en el barrio del Abasto, ver: Carman, María, *Las trampas de la cultura. Los "intrusos" y los nuevos usos del barrio de Gardel*, Buenos Aires, Paidós, 2006.

69. *Diario de Sesiones. Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires de 1996*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, T. III, pp. 495 a 507.

Por su parte, Vivo señaló que

... cuando hablamos de vivienda digna nos referimos a un concepto integral que comprende no sólo el albergue de la persona, de su familia y del núcleo conviviente sino también los servicios sociales y de infraestructura que hacen a educación y salud –todo esto vinculado con el medio– y que deben existir en la zona circundante. Desde siempre nuestro partido ha considerado el ejercicio de este derecho como parte integrante de la dignidad humana. Ya en 1914 Marcelo Torcuato de Alvear, siendo diputado nacional por el radicalismo de la Ciudad de Buenos Aires, nos advertía sobre la necesidad de resolver la cuestión de la vivienda diciéndonos que el alojamiento estrecho, malsano y caro seguramente es el mejor proveedor del asilo, del hospital y de la cárcel.

En el contexto argumentativo de la Constitución de la ciudad, el derecho a la vivienda, además de su significación particular, es un paso ineludible para la inclusión social. Por eso, en cada litigio sobre el derecho a la vivienda (derecho de los sin techo, derecho a la integración social de villas y asentamientos) está en juego la inclusión social de personas y comunidades excluidas.

Es interesante advertir que el artículo siguiente al que establece el derecho a la inclusión social se refiere a la proyección territorial de la exclusión, al disponer que “la Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio” (art. 18).

Una síntesis de estas desigualdades territoriales la verificamos al observar dos realidades que definen el espacio urbano de la ciudad (paisajes de la riqueza y geografías de la exclusión).<sup>70</sup> Por un lado, quizás el único proyecto urbano de los años noventa, la creación de Puerto Madero, una zona casi aislada del resto de la ciudad, creada en el antiguo puerto del mismo nombre, donde se encuentra el metro cuadrado de mayor valor, epicentro de lujosos emprendimientos inmobiliarios de estilo internacional y donde deliberadamente desaparece la mixtura y diversidad socioeconómica que caracteriza a Buenos Aires.<sup>71</sup> Se-

70. Las expresiones son de Mike Davis y Daniel Monk, *Paradis infernaux. Les villes hallucinées du néo-capitalisme*, París, Les prairies ordinaires, 2008.

71. El puerto fue creado en las dos últimas décadas del siglo XIX, aunque pronto resultó inadecuado. Así, en el inicio del siglo XX se construyó el Puerto Nuevo, que funciona hasta el día de hoy. Sobre la creación del nuevo barrio, ver la visión (crítica) de Gabriela Massuh, *El robo de Buenos Aires*, Buenos Aires, Penguin Random House, 2014, p. 24 y siguientes.

gún la afortunada expresión de Gorelik, los nuevos tipos de inversión urbana de los años noventa del siglo pasado se caracterizan por ser máquinas de dualizar.<sup>72</sup> Por otro, las villas y asentamientos que se distribuyen en la ciudad, sobre las cuales más adelante nos explayaremos.

Considero estratégico postular un paralelismo conceptual entre el derecho a la inclusión social y el derecho a la ciudad, como concreción jurídica de la justicia social. Son dos macroderechos que permiten interpretar el conjunto interdependiente de los derechos desde dos perspectivas complementarias: la exclusión social y la segregación territorial.

Se objetará que el derecho a la ciudad no está expresamente mencionado en el texto constitucional porteño. Sin embargo, hay dos contraargumentos. En primer lugar, puede considerárselo un concepto implícito (y necesario) para darle contenido a la Constitución. Situación habitual, pues las teorías que construimos para leer los textos jurídicos contienen, comúnmente, conceptos y principios implícitos, que son requeridos para argumentar de forma racional y así potenciar los valores que el propio derecho protege. Así, por ejemplo, en el ámbito financiero ello sucede con el principio de capacidad contributiva, que no está presente en muchos textos constitucionales y que sin embargo ha devenido imprescindible para expresar la justicia material respecto de los tributos. Más profundamente: las constituciones adquieran sentido a partir de una cultura político-constitucional que se construye colectiva y también polémicamente, arena en la cual proponemos teorías y visiones que dialogan y enfrentan a fin de persuadir sobre cuál es el mejor de aquellos sentidos. En segundo lugar, el texto constitucional sí incluye el concepto de hábitat. Literalmente, el texto dispone que la ciudad reconoce “el derecho a una vivienda digna” y “a un hábitat adecuado”. Este último, dado el carácter completamente urbano de la jurisdicción, puede interpretarse como una forma de referirse al derecho a la ciudad. O, si se quiere, el derecho a la ciudad es una de las formas razonables de comprender el derecho a un hábitat adecuado.

Ciertamente, de los múltiples derechos constitucionales, el derecho a la vivienda deviene un elemento clave, que conjuga de forma intensa

---

72. Gorelik, Adrián, “Buenos Aires: el fin de la expansión”, en Pérez, Pedro (ed.), *Buenos Aires, la formación del presente*, Buenos Aires, OLACCHI, 2009, p. 267 y siguientes. Ver también Gorelik, Adrián, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936*, Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

las problemáticas prácticas vinculadas a ambos macroderechos (a la inclusión social y a la ciudad). En las visiones jurídicas tradicionales, el derecho a la vivienda es un derecho secundario frente a los restantes. De ahí su relativo subdesarrollo, tanto teórico como práctico. Sin embargo, la vivienda (y todo lo que ella implica en términos urbanos, así, el acceso a servicios públicos) es un elemento central para la ciudadanía, la integración social y el ejercicio igualitario de todos los derechos.

Estas propuestas vienen a dar respuesta (aunque sea parcial, y aún en estado embrionario) a la pérdida de centralidad, en las sociedades contemporáneas, del trabajo como factor privilegiado de integración colectiva.<sup>73</sup> El orden económico actual no suministra trabajo (y menos aún un trabajo decente) a todas las personas, de ahí que un alto porcentaje de la población (variable, claro, de acuerdo al grado de desarrollo hasta ahora alcanzado por cada sociedad) no tenga posibilidades objetivas de ingresar al mundo del trabajo.<sup>74</sup> La desocupación bajo la forma de exclusión ha devenido un rasgo estructural de las sociedades contemporáneas.<sup>75</sup> Las políticas económicas actuales generan, por su propia dinámica, personas y poblaciones descartables. Es preciso entonces elaborar social y colectivamente proyectos alternativos.<sup>76</sup>

73. Citar Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

74. En un breve y polémico ensayo de gran clarividencia, Rodolfo Fogwill ya señalaba en 1984 la presencia de una visión política que no incluía al menos a un tercio de los argentinos (“La política cultural del gobierno democrático”, Revista *El Porteño* N° 25, p. 41). Según su afilada prosa, que trabaja un paralelismo entre los siglos XIX y XX, la actual política civilizatoria “propone al mundo una Argentina semi-industrial y semi-colonial, donde dos tercios de los habitantes podrán vivir en armonía y bienestar. El arte de la política cultural que el nuevo régimen atine a darse, consistirá en generar las condiciones que amalgamen a ese sesenta o setenta por ciento de los argentinos, otorgándole su identidad moderna, europea, social y democrática, al tiempo que se elaboran los signos idóneos para convencer al treinta o cuarenta por ciento que está fuera del juego, que si no participa del paraíso es por su propia culpa. Ese tercio que quedó afuera serán los nuevos indios de esta remake del 53, y andarán por ahí mientras las Provincias Unidas siguen aguardando al nuevo General Roca que los remita a las tolderías”.

75. Con múltiples consecuencias. Así, por ejemplo, cada paso en desmantelar el Estado de bienestar implica, como contrapartida, un paso más en el reforzamiento de los aparatos represivos del Estado. Wacquant, Loïc, *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona, Gedisa, 2009.

76. Uno de esos proyectos es la práctica de la economía popular. En la Argentina, luego de una diversidad de luchas, ha sido reconocida por el Estado.

## ALGUNAS EXPERIENCIAS SOBRE EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Como ya señalamos, una de las características de la Ciudad de Buenos Aires es que se trata de una jurisdicción completamente urbana, sin ámbitos rurales como la totalidad de las provincias argentinas. Es una Ciudad que ha adquirido carácter jurídico autónomo y que por esa razón dicta, a través de un proceso constituyente, su propia Constitución. También es la sede territorial de las autoridades federales, cohabitación que genera no pocos problemas de coordinación, que se proyectan sobre el modo como la ciudad puede gobernarse a sí misma. A eso hay que sumar la relación compleja que se suscita entre dos niveles de gobierno, uno de los cuales (el Gobierno federal) tiene la obligación de transferir competencia al otro (Gobierno de la Ciudad), proceso que aún no ha concluido. Así, por ejemplo, no se produjo la transferencia de todas las competencias judiciales y, como ya aludí, tampoco se ha transferido, como ha sucedido con todas las provincias, el puerto de la Ciudad, que se extiende en un sector significativo del territorio, todavía bajo jurisdicción federal. A todo ello hay que sumar, como problemática adicional, que la Ciudad forma una unidad urbana con el conurbano, conformando una de las áreas metropolitanas de mayor población de América Latina. Unidad que, sin embargo, no se proyecta al ámbito institucional, dado que corresponden a dos jurisdicciones políticas (Ciudad de Buenos Aires y la provincia homónima), donde hasta el momento han sido escasas las políticas comunes.

Ahora bien, si estamos ante una jurisdicción político-jurídica referida a una ciudad, deviene claro el valor estratégico que adopta el derecho a la ciudad.<sup>77</sup>

---

77. Si vemos la problemática territorial argentina en su conjunto, donde hay enormes extensiones con enclaves urbanos, así como un régimen económico basado principalmente en la extracción de recursos naturales, puede verse la complementariedad estratégica de dos problemáticas. Una, aquí examinada, es la cuestión urbana enfocada desde la óptica del derecho a la ciudad. Otra, que sólo aludimos, es la cuestión del carácter primario de la actividad económica, cuyo vector es el carácter extractivo. Sobre esto último, ver: Svampa, Maristella y Viale, Enrique, *Maledesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2014; y Massuh, Gabriela (ed.), *Renunciar al bien común. Extractivismo y (pos) desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Mardulce, 2012.

Destaco, a continuación, algunas experiencias protagonizadas en la ciudad que ponen de manifiesto la centralidad del derecho a la vivienda y la relevancia del derecho a la ciudad. Son situaciones en las que ha intervenido e interviene el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad, que actúa como institución protectora de derechos y que, en su caso, permite el acceso a la justicia de personas y comunidades excluidas.

### La situación de los sin techo

Uno de los ejes de la actividad del fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad ha sido y aún es el litigio referido a los derechos de las personas que viven en la calle. Por primera vez en la historia de la Ciudad, al instalarse las autoridades judiciales autónomas, las personas que viven en la calle han podido articular su reclamo de derechos ante el Poder Judicial.

Es esta una experiencia inédita. Si vemos la jurisprudencia en el derecho comparado vinculada al derecho a la vivienda, en general ella se produce a raíz de desalojos y expulsiones.<sup>78</sup> Esto también sucede en la Ciudad de Buenos Aires, por supuesto. Pero aquí hay una experiencia que no nace como defensa ante decisiones judiciales de expulsión, sino que se trata del reclamo judicial iniciado por las propias personas que viven en la calle. No sólo alegan su derecho a la vivienda (y a la ciudad y a la inclusión social), sino que también alegan su derecho a ser escuchados como sujetos de derecho.

El Ministerio Público (la Defensa Pública y la Asesoría Tutelar) inició, y aún inicia, miles de litigios donde se reclama el derecho a la vivienda, ante el carácter insuficiente y limitado de los régimeness creados por la ciudad.<sup>79</sup> En un primer momento la ciudad otorgaba

---

78. Puede verse por ejemplo la jurisprudencia de la Corte de Sudáfrica. Ver, entre otros: Bilchitz, David, *Poverty and Fundamental Rights. The Justification and Enforcement of Socio-economics Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2007; Langford, Malcolm; Cousins, Ben y Dugard, Jackie (eds.), *Socio-economic Rights in South Africa. Symbols or Substance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; y Ray, Brian, *Engaging with social rights. Procedure, Participation and Democracy in South Africa's Second Wave*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

79. De modo ilustrativo, cabe tener en cuenta que entre 2013 y el primer semestre de 2015 se iniciaron aproximadamente 1400 acciones de amparo sobre vulneraciones al derecho a la vivienda. En el período transcurrido entre 2015 y el primer semestre de 2017 se iniciaron aproximadamente 1300 acciones del mismo tipo.

subsídios a hoteles, que al ser inspeccionados revelaban condiciones inhumanas. El sistema, a raíz de los litigios judiciales, fue reemplazado por subsidios directos, de carácter limitado y exiguo, sin ofrecer paralelamente reales servicios públicos para generar una genuina integración social de las personas en situación de calle.<sup>80</sup>

La jurisprudencia del fuero ha sido, al menos en una primera etapa, receptiva de esas demandas, generando una abundante y profunda jurisprudencia.<sup>81</sup> Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia ofreció una visión más restrictiva, que motivó recursos judiciales ante la Corte Suprema. Esta, en la sentencia “Quisberth Castro” (Fallos: 335:452), se pronunció por primera vez en su historia de forma extensa sobre el derecho a la vivienda.<sup>82</sup>

La Corte Suprema reprochó “por insuficiente e inadecuado” el “menú de soluciones” que brinda la Ciudad de Buenos Aires, sea por la ausencia de planes de vivienda definitiva, la barrera económica que supone para personas con ingresos de subsistencia, las líneas de crédito

80. Un relato más detallado puede verse en el capítulo “Derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”, de la publicación *Los derechos económicos, sociales y culturales en la Ciudad de Buenos Aires. El rol del Ministerio Público de la Defensa para su exigibilidad*, 2016, p. 41 y siguientes. Ver también: Christe, Graciela, “Nuevas reflexiones sobre el control judicial del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires” y Pucciarello, Mariana, “El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Notas sobre su abordaje desde los tres poderes del Estado”, ambos en prensa. Para una visión global, ver: Christe, Graciela, *Los derechos sociales en acción. La intersección de los derechos sociales en el derecho administrativo*, Buenos Aires, Grupo Editorial HS, 2017.

81. Una selección de las sentencias más relevantes sobre el tema dictadas por la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires puede verse en Corti, Horacio (comp.), *Síntesis de Jurisprudencia. Derecho a la vivienda*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2017.

82. Ver: Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, “Quisberth Castro c/GCBA s/amparo s/recurso de inconstitucionalidad concedido”, sentencia del 12 de julio de 2010, con remisión a los fundamentos expuestos en la causa “Alba Quintana c/GCBA s/amparo s/recurso de inconstitucionalidad concedido”, del 12 de mayo de 2010. Y CSJN, Fallos: 335:452. “Q.C.S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”. Realicé un análisis detallado de la sentencia, en particular respecto de sus reflexiones financieras, en: “Modelos de control judicial de las restricciones financieras en el derecho comparado: la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia argentina sobre el derecho a la vivienda”. Un análisis en la misma línea puede verse en Laura Clérigo, “Sobre la insuficiencia desde el prisma de la igualdad real: para evaluar una violación del derecho a la vivienda” en “El fallo Quisberth Castro y el derecho a una vivienda adecuada en la Ciudad de Buenos Aires”, *Papeles de Trabajo N° 11*, Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2012.

que otorga el Instituto de la Vivienda o el carácter de mero atenuante (temporal y monetario) que significan los subsidios habitacionales. Parece claro que allí la Corte formuló una crítica omnicomprensiva a la política pública local, al señalar que

... si bien puede admitirse que no hay una única manera de responder al derecho a la vivienda, lo cierto es que las alternativas implementadas por la Ciudad no dan respuesta adecuada, definitiva y acorde a las extremas circunstancias que debe afrontar la recurrente.

Y no se trata de una cuestión de fondos o recursos presupuestarios. Tal como lo clarificó la Corte Suprema, aunque se reconozca que esta intervención estatal es costosa para el Estado, “no parece ser adecuada para resolver [esta] grave problemática”. En palabras enfáticas: “se trata [...] de valorar su calidad en cuanto a la adecuación a las necesidades del caso”. Así, “la inversión del Estado debe ser adecuada, lo que no depende únicamente del monto que este destina, sino fundamentalmente de la idoneidad de la erogación para superar la situación o paliarla en la medida de lo posible”. Parece estar ausente, establece el Tribunal, un análisis integral para encontrar la solución más eficiente y de “bajo costo” tal como dispone el Comité DESC.<sup>83</sup>

El fallo fijó determinaciones precisas respecto del derecho a la vivienda que pueden ser consideradas extensibles y aplicables a todos los casos que se discuten en la ciudad: destacó el carácter operativo de los derechos sociales y la obligación de que ellos deben ser efectivos; recomendó a los jueces el control de las políticas públicas en un marco de razonabilidad; confirió prioridad a los grupos excluidos; determinó la insuficiencia de los subsidios contrarios a los principios constitucionales y definió que el derecho a la vivienda digna exige contar con un alojamiento adecuado que provea habitabilidad. En suma, exigió que el Estado intervenga con un programa social integral.

---

83. En síntesis, sea que en la hora actual atendamos a la versión original del programa “Atención para familias en situación de calle” (Decreto N° 690/06) o a cualquiera de sus reformas (Decreto N° 960/08, 167/11 y 239/13), la conclusión que se impone es que el Gobierno de la Ciudad no ha considerado dentro de las prioridades de su agenda pública formas efectivas de resolución de la problemática de vivienda. En su lugar ha optado por respuestas “transitorias” de probada ineeficiencia, ineeficacia e insuficiencia para atacar de raíz la crisis y las causas que la originan.

Ahora bien, frente a este estado de situación de las políticas públicas locales en la materia, la posterior jurisprudencia local ha sido ambigua en cuanto al grado de efectividad que le ha reconocido a los derechos sociales y en particular al derecho a la vivienda. Tras un largo y sinuoso recorrido jurisprudencial por las distintas instancias del fuero, puede concluirse que existe una fuerte tensión en el seno del propio Poder Judicial local al momento de resolver los casos que llegan a sus estrados.

De un lado se pone de manifiesto la progresividad que reflejan aquellas decisiones del Tribunal Superior que se adoptan con respecto a las personas con discapacidad, o con enfermedades crónicas graves, los adultos mayores y las personas que han sufrido violencia doméstica y/o sexual, en la medida que prueben su condición de vulnerabilidad social. En estos casos, el máximo tribunal local dispensa una tutela amplia e integral a partir de la cual se comina al Gobierno local a brindar soluciones superadoras en varios aspectos de los paliativos transitorios que derivan de la ejecución de los programas de emergencia habitacional. Este criterio ha sido seguido en gran medida por los tribunales inferiores y por las Salas que integran la Cámara, y cuando esto no ha sido así, el Tribunal Superior, al tomar intervención en aquellas causas, reenvió los casos a las instancias correspondientes para que se dicten –de acuerdo con esa directriz– nuevos pronunciamientos.

Empero, ese criterio amplio convive en la actualidad con su antítesis, que se refleja en las decisiones que se adoptan especialmente respecto de las personas solas sin problemas graves de salud. A su respecto, el Tribunal Superior adopta una postura restrictiva en materia de exigibilidad de los derechos sociales, pues al excluirlos del sector “vulnerable” de la población, concluye que no resultan ser destinatarios “prioritarios” de los programas gubernamentales de asistencia a las personas sin hogar.

Por su parte, esta tendencia respecto de las “personas solas sanas”, así como la exigencia de cada vez mayores requisitos formales para acceder a las prestaciones de asistencia (el denominado “arraigo o anclaje” en la Ciudad), se ha impregnado en las decisiones de varios tribunales de primera instancia y de magistrados que integran la Cámara de Apelaciones del fuero, excluyendo a aquel grupo de personas del derecho al goce de la vivienda digna. En ese marco, la realidad que se impone a este sector de personas claramente excluidas que habitan

la Ciudad es quedar relegadas a la asistencia que brinda el Gobierno local mediante hogares de tránsito y paradores, dispositivos que la Legislatura local y la máxima instancia federal de nuestro país, a la luz de la labor del sistema internacional de los derechos humanos, no pueden ser considerados una vivienda digna y no permiten superar la situación de calle.

En resumen, parte de la jurisprudencia no considera que el simple y notorio hecho de vivir en la calle implique una vulneración del derecho a la vivienda. Requiere elementos o lesiones supplementarias.

También se puede concluir sin dificultad que la programación administrativa local en materia de vivienda no ha sufrido variaciones positivas desde que fuera descalificada en duros términos por la Corte Suprema de Justicia en 2012. La Ciudad de Buenos Aires enfrenta un problema que no puede ser considerado marginal ni derivado de una coyuntura. Es un efecto de una crisis histórica y estructural. La brecha de implementación es abrumadora y deja en claro que un significativo número de familias y personas tienen vulnerado este derecho fundamental.<sup>84</sup> Todos los planes gubernamentales implementados durante casi dos décadas han estado dirigidos a “paliar” la emergencia pero no fueron acompañados del trazado de políticas públicas sustentables tendientes a revertir la crisis y brindar soluciones permanentes, definitivas o estables a los afectados. Este comportamiento, junto con otros tantos ocurridos a lo largo de los últimos años, permiten afirmar que la inacción y hasta, posiblemente, la indiferencia, han sido la característica del gobierno local en esta materia.

Esta problemática exige elaborar una visión más profunda del derecho a la vivienda anclado en el derecho a la ciudad y el derecho a la inclusión social. Deben realizarse políticas públicas que permitan que todas las personas accedan equitativamente a todos los beneficios de la ciudad. Para ello hay que romper la naturalización de las situaciones de injusticia, que lejos de ser datos a admitir (de forma

---

84. En la sentencia dictada en “Quisberth”, el juez Petracchi, en un voto concurrente, señaló que “la Ciudad no ha cumplido con su obligación de implementar razonablemente el derecho a una vivienda digna [...] no diseñó ni implementó políticas públicas que permitan que la población que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad personal, económica y social tenga una verdadera oportunidad de procurarse un lugar donde vivir, con las condiciones mínimas de salubridad, higiene y seguridad necesarias para preservar su integridad física, psíquica y moral”.

que las personas en la calle devienen un elemento natural del paisaje urbano), son realidades a transformar.

¿Qué ciudad se tiene en mente cuando se acepta como un dato que las personas vivan en la calle y ante las cuales sólo se ofrecen medidas públicas transitorias e insuficientes?

Un punto polémico que se ha suscitado últimamente ha sido la cantidad de personas que viven en la calle. El gobierno local hace cada año un conteo que intuitivamente hemos considerado que arroja un resultado insuficiente. Ante ello, varias organizaciones públicas y de la sociedad civil organizamos en 2017 un relevamiento de carácter cuantitativo y cualitativo.

Se realizaron entrevistas que sirvieron para determinar su universo, recabar información acerca de las características educativas, laborales, sanitarias, de violencia y de expectativas de superación de esa situación.

Se relevaron cuatro mil cuatrocientas trece (4.413) personas –tres mil setecientos ochenta y nueve (3.789) adultos; y seiscientos veinticuatro (624) niños/as y adolescentes–. Se registraron cuatro mil setenta y nueve (4.079) personas (adultos/as y niños/as y adolescentes) en situación efectiva de calle. Por otro lado, se hallaron trescientas treinta y cuatro (334) personas en riesgo de estarlo. En su mayor proporción, corresponden a la Comuna N° 1; le sigue la Comuna N° 9 y, en esa secuencia, la Comuna N° 4.<sup>85</sup>

En síntesis, la ciudad de Buenos Aires, a pesar de ser un territorio que concentra enormes riquezas, tiene una población estructural de personas que viven en la calle, ante las cuales la política local, desde hace décadas (y más allá de la orientación política de los gobiernos) no ha realizado políticas públicas consistentes para garantizar sus derechos básicos. La instalación de una justicia autónoma, con instituciones que protegen derechos y permiten el acceso a la justicia, ha realizado una tarea de reconocimientos de derechos que hoy en día presenta luces y sombras.

El derecho a la vivienda no puede ser entendido aisladamente. Es un medio para la inclusión social y para el disfrute equitativo de la ciudad. No la base para un subsidio exiguo, que sólo permite, y ni siquiera, la supervivencia física.

---

85. Ver documento incluido en el Anexo. El informe final del relevamiento fue presentado en una causa judicial que tramita ante el juzgado a cargo de la Dra. Elena Liberatori.

Visto todo lo anterior surge, quizás inevitablemente, una pregunta muy sencilla, pues cómo puede ser que una ciudad que es capaz de emprender grandes obras públicas, y que gestiona el centro económico, político y cultural más importante del país, no resulte capaz de darle una solución razonable a las personas que viven en la calle a fin de asegurarles condiciones dignas para vivir en comunidad.

### La urbanización de villas y asentamientos

Tal como señalamos, uno de los aspectos centrales de la segregación urbana en el territorio de la ciudad consiste en la presencia de villas y asentamientos, cuya población crece a la vez que la población total urbana se mantiene constante.

En las últimas décadas se han dispuesto políticas sucesivas a su respecto.<sup>86</sup> Durante la dictadura cívico-militar se puso en práctica una política de erradicación, bajo el supuesto de que se estaba ante una población que no era digna de vivir en la ciudad.<sup>87</sup> Dicha política, si bien altamente efectiva, no cumplió sus cometidos de forma total, de manera que aún perduran en la ciudad las tradicionales villas, las cuales se han ido conformando a lo largo de décadas. Recuperada la democracia, las villas tienen un crecimiento continuo. Ante esta situación, y si bien siempre está latente la política ideal de erradicación (que es la utopía urbana conservadora), la política mantuvo el *statu quo*, eso significa mantener la precariedad. Dicha situación tuvo un cambio, al menos normativo, cuando al poco tiempo de adquirir autonomía la Ciudad y luego de un fuerte proceso político, se aprobó a fines de 1998 la Ley N° 148 “de Atención Prioritaria a la Problemática Social y Habitacional en las Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios”. Allí se crea una Comisión Coordinadora Participativa para el diagnóstico,

---

86. Sobre la historia de las villas en la ciudad de Buenos Aires hay una importante bibliografía. Ver, entre otros, Valeria Snitcofsky, *Villas de Buenos Aires: historia, experiencia y práctica reivindicativas de sus habitantes (1958-1983)*, tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2016. Para una visión global, ver Mike Davis, *Le pire des mondes possibles. De l'explosion urbaine au bidonville global*, París, La Découverte, 2007.

87. Sobre las políticas urbanas de la dictadura cívico-militar en la ciudad de Buenos Aires, ver el ya citado texto de Oscar Oszlak. La erradicación ya venía formando parte de las políticas urbanas de anteriores dictaduras argentinas (ver, así, el “Plan de erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires”, de 1968).

propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales. Entre sus funciones, se encuentra diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y núcleos habitacionales transitorios realizable en un plazo máximo de cinco años, que contemplará, entre otros aspectos “la urbanización integral y la integración de estos barrios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad, mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social”, “el fortalecimiento de la infraestructura de servicios y la recuperación de las áreas urbanas adyacentes”, “el desarrollo de políticas sociales activas e integrales y el equipamiento social, sanitario, educacional y deportivo”, “la planificación participativa presupuestaria de los recursos que se determinen como necesarios para la ejecución del programa” y “la incorporación, a través de metodologías autogestionarias, de los pobladores afectados al proceso de diagramación, administración y ejecución del programa”. La ley, al receptar la tradición de participación política de las villas, dispone la realización de elecciones para conformar la referida Comisión. Lamentablemente, el plazo no se cumplió. De hecho, fueron necesarias acciones judiciales a fin de realizar las elecciones, que han servido para fortalecer la participación política en las villas, aun cuando la Comisión no haya cumplido con sus objetivos. La situación, entonces, en los años siguientes, se caracterizó por la existencia de una decisión legislativa de urbanizar pero que, en los hechos, convivía con la política de mantener el *statu quo*. Dicha situación, entre otras reacciones políticas, dio lugar a algunas acciones judiciales a fin de que se concrete la voluntad legal de urbanizar.<sup>88</sup>

---

88. Un caso interesante es el del Barrio Ramón Carrillo. Este barrio fue construido por la Ciudad en 1990 en tierras contaminadas, con el objeto de albergar a 700 familias provenientes del entonces albergue “Warnes”, en su momento implosionado dada su inhabitabilidad. Sin embargo, en la actualidad viven alrededor de 2.500 familias, aproximadamente unos 10.000 habitantes. La múltiples deficiencias de barrio generaron diversas acciones de la comunidad que dan lugar, en 2004, a la sanción de la Ley N° 1333, que declara la emergencia ambiental y de infraestructura del Barrio y ordena al Ejecutivo realizar la adecuación de la infraestructura a los fines de lograr el correcto funcionamiento de la red de desagües cloacales, pluviales, red subterránea de distribución de energía eléctrica, de distribución de gas natural, repavimentación, construcción de veredas y peatonalización de pasajes y red de alumbrado público. Ante el incumplimiento de la ley se inició una acción judicial (caso “Amador Olga Matilde y

La situación se ha modificado con el último cambio de gestión política en la Ciudad. Si bien no hay una estrategia integral de urbanización de todas las villas de la ciudad, englobada a su vez en una visión de la ciudad como un todo, sí ha habido cambios particulares. Ante este cambio de orientación, diversas organizaciones consensuaron un Acuerdo por la urbanización de las villas (diez puntos por la integración sociourbana de los asentamientos). Allí se fija una serie de principios básicos, entre ellos, que las villas deben ser integradas al resto de la ciudad (en términos urbanos, sociales, políticos, económicos y culturales); que dicho proceso debe ser participativo; que debe proveerse infraestructura y equipamiento similar al resto de la ciudad; que la urbanización implica radicación (sin desalojos y relocalizaciones); que deben mejorarse las viviendas existentes; que debe contemplarse la seguridad en la tenencia y la regularización dominial; que debe incluir un abordaje adecuado para dar solución habitacional a los inquilinos; que hay que garantizar el derecho a una seguridad democrática y el acceso a la justicia; y que debe ser sustentable en el tiempo e incorporar la dimensión ambiental.<sup>89</sup>

De las últimas decisiones de la Ciudad cabe destacar las leyes específicas para urbanizar algunas villas, con procesos hoy en día en curso.<sup>90</sup>

Uno de los casos más significativos para destacar es el del barrio Rodrigo Bueno. Este barrio comenzó a gestarse aproximadamente a partir de 1980, momento en que comenzaron a llegar sus primeros habitantes y se ubicaron en un espacio de terreno geográficamente lindante con lo que actualmente se conoce como la “Reserva Ecológica”.<sup>91</sup> En 1986 el entonces Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires declaró los terrenos ganados al Río de la Plata “Parque Natural y Zona

---

otros c/GCBA s/Amparo”), que fue resuelta de forma favorable por la justicia. Luego de dificultades en el cumplimiento, actualmente se encuentra en proceso de ejecución ante el juzgado de Cabezas Cescato, con la asistencia de la Defensa Pública de la Ciudad (Defensoría 1, a cargo de Lorena Lampolio).

89. Ver documento incluido en el Anexo.

90. Ver la Ley N° 5705 de Reurbanización, Zonificación e Integración socio-urbana de la Villa 20 y la Ley N° 5799, de Reurbanización e Integración socio-urbana del barrio denominado “Playón de Chacarita”.

91. Espacio verde de 350 hectáreas que alberga gran cantidad y diversidad de especies de flora y fauna. Disponible en: [www.buenosaires.gob.ar/espaciopublico/mantenimiento/espaciosverdes/reservaecologica/flora](http://www.buenosaires.gob.ar/espaciopublico/mantenimiento/espaciosverdes/reservaecologica/flora)

de Reserva Ecológica”, aunque al dictarse dicha norma se omitió analizar, referir o resolver las cuestiones referentes al barrio y a los derechos de las personas que allí habitan.

Los vecinos intentaron urbanizar el barrio a través de la influencia política, intento que no obtuvo un resultado positivo. Ante ello, en 2005, un grupo de habitantes del barrio inició una acción de amparo “en contra el Decreto N° 1247/2005 que ordena el desalojo del predio” y solicitó que

... se disponga la urbanización del “Barrio Rodrigo Bueno”, proveyendo los servicios públicos necesarios de agua corriente, energía eléctrica, gas, cloaca; pavimentación de caminos internos y de los accesos al predio, o bien se garantizara a todos sus habitantes el acceso a una vivienda digna, dentro del radio de la Ciudad de Buenos Aires, en los términos previstos por la CCABA (art. 31), Constitución Nacional (art. 14 bis) y tratados internacionales con jerarquía constitucional.<sup>92</sup>

En este caso se han dado tres etapas a nivel judicial. En primera instancia, la justicia reconoció expresamente el derecho de los habitantes de toda villa de la ciudad a la urbanización de su barrio, con independencia de la existencia de una ley específica que reglamente algunos aspectos del proceso de urbanización e individualice a la villa en forma expresa.<sup>93</sup>

---

92. “Zárate Villalba, Juan Ramón y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)” (Expte. 17699/0). La defensa pública ha comenzado a asistir luego de la primera sentencia, asistiendo a la Junta Vecinal del barrio (y han intervenido los defensores Cecilia de los Santos en primera instancia, Fernando Lodeiro Martínez ante la Cámara de Apelaciones y Graciela Christe ante el Tribunal Superior de Justicia, junto conmigo, por la Defensoría general).

93. El 22 de marzo de 2011, la sentencia de primera instancia dispuso “declarar nulos de nulidad absoluta e insanable los Decretos N° 1247/05 y su modificatorio Nro. 2136/06, por ser contrarios a la Constitución de la Ciudad de Bs. As. [...] Ordenar al GCABA según lo establece el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que adopte las decisiones incluyentes necesarias y debidas tendientes a la efectiva integración urbanística y social del Barrio Rodrigo Bueno de Costanera Sur, atento su carácter de población social y económicamente marginada. En cumplimiento de lo dispuesto en el punto precedente, el GCABA deberá dar participación efectiva a los residentes en relación a los proyectos de reurbanización incluyente conforme lo establecen los artículos 1 y 104 inciso 29 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Declarar la inconstitucionalidad del límite Sur de la Reserva Ecológica Costanera Sur, establecido en el art. 1º de la Ordenanza N° 41.247, por omitir la preexistencia del Barrio en ese lugar. A tal efecto, el Poder Ejecutivo habrá de tomar las medidas necesarias para remitir el proyecto de modificación pertinente a la Honorable Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de que se proceda

Sin embargo, el tribunal de alzada revocó por mayoría esta sentencia, desconociendo los derechos de los pobladores del barrio. El argumento, formalista, se basó en que no podía urbanizarse un barrio dada la zonificación de los terrenos.<sup>94</sup>

Esta última decisión fue apelada ante la máxima autoridad judicial de la Ciudad, el Tribunal Superior de Justicia. Dada la situación desfavorable, el barrio amplió el alcance de su estrategia judicial. Por un lado, una diversidad de actores de la sociedad civil presentaron escritos ante dicho Tribunal en su carácter de “amigos de la Corte”. También, dada la envergadura colectiva del caso, se solicitó una audiencia pública. Ambas peticiones se sostuvieron en la idea de una justicia abierta, con nuevos mecanismos procesales de participación, análogos a los utilizados en los últimos años por la Corte Suprema. Ambos pedidos (presentación de “amigos de la Corte” y audiencia pública) fueron sin embargo rechazados. Por otro, alguna de dichas organizaciones había solicitado una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Surgió entonces la posibilidad de presentar el caso en ese foro. Para ello se realizaron talleres en el barrio explicando la significación de las instancias supranacionales y el propio barrio eligió un representante para exponer en la Comisión, junto a sus defensores públicos. Se realizó la exposición, que permitió que el debate fuera receptado en los medios de comunicación.

Al poco tiempo, la historia cambió de rumbo. En una audiencia ante el Tribunal Superior, la nueva gestión de gobierno reconoció por primera vez el derecho de los vecinos a urbanizar su barrio y se comprometió a presentar un proyecto. A partir de allí se inició un proceso inédito de participación política. Se conformó en el marco de la causa una mesa de trabajo con participación del Gobierno, los vecinos y su defensa jurídica. Dicha mesa elaboró un proyecto de ley referido a la urbanización del barrio. El proyecto fue a continuación presentado a la

---

a la ‘desafectación formal’ de los terrenos del Barrio Rodrigo Bueno como parte integrante de la Reserva Ecológica. Decretar la incorporación del Barrio Rodrigo Bueno de Costanera Sur al PROGRAMA DE RADICACIÓN E INTEGRACIÓN DE VILLAS de la Ley 148, a sus efectos...”.

94. La disidencia fue de la Dra. Mabel Daniele, quien además realizó una visita ocular al barrio, motivo por el cual siempre es allí recordada (al igual que la jueza Elena Liberatori, autora de la sentencia de primera instancia que hizo lugar a la acción de los vecinos).

Legislatura local y fue votado en doble lectura, audiencia pública de por medio, y luego incorporado a la causa judicial. La Ley N° 5798 dispone:

... la reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del Barrio Rodrigo Bueno, con la permanencia de los vecinos en el mismo, ello basado en los principios de igualdad, de justicia espacial, integración, no discriminación y del derecho a la Ciudad.<sup>95</sup>

Actualmente, bajo la supervisión del Tribunal Superior se encuentra en curso el proceso de urbanización, a través de una mesa participativa, regulada también por la referida ley.

Un aspecto para destacar en estos casos es la necesidad de poner en práctica una visión renovada de las tareas de asesoramiento jurídico por parte de los abogados. Por tal razón, en el ámbito de la defensa pública se han conformado programas de abordaje territorial en diversas materias, entre ellas el hábitat y el derecho a la ciudad. Hay una tarea jurídica digamos tradicional (elaboración de escritos judiciales), pero también es preciso realizar una tarea cotidiana en las villas, barrios y asentamientos para poder llevar adelante la estrategia judicial.

---

95. Ver documento incluido en el Anexo.



## **ANEXOS**



# **RESOLUCIÓN N° 71/256**

## **NUEVA AGENDA URBANA**

Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el día 23/12/2016

La Asamblea General,

Recordando su resolución 67/216, de 21 de diciembre de 2012, en la que decidió convocar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible [Hábitat III], así como sus resoluciones 68/239, de 27 de diciembre de 2013, 69/226, de 19 de diciembre de 2014, y 70/210, de 22 de diciembre de 2015,

1. Expresa su profundo agradecimiento al Gobierno y al pueblo del Ecuador por haber acogido la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible [Hábitat III], celebrada del 17 al 20 de octubre de 2016, y por haberle proporcionado todo el apoyo necesario;
2. Hace suya la Nueva Agenda Urbana aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible [Hábitat III], que figura en el anexo de la presente resolución.

68<sup>a</sup> sesión plenaria  
23 de diciembre de 2016

## **ANEXO**

### **NUEVA AGENDA URBANA**

#### **Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos**

1. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno, Ministros y Representantes de Alto Nivel, nos hemos reunido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible [Hábitat III] del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito, con la participación de los gobiernos subnacionales y locales, los parlamentarios, la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades locales, el sector privado, los profesionales y los técnicos, la comunidad científica y académica, y otros interesados pertinentes, para adoptar una Nueva Agenda Urbana.
2. Según las previsiones, la población urbana mundial prácticamente se duplicará para 2050, lo que hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras en el siglo XXI. Las poblaciones, las actividades económicas, las interacciones sociales y culturales, así como las repercusiones

ambientales y humanitarias, se concentran cada vez más en las ciudades, y ello plantea enormes problemas de sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura, servicios básicos, seguridad alimentaria, salud, educación, empleos decentes, seguridad y recursos naturales, entre otros.

3. Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Vancouver [Canadá] en 1976 y en Estambul [Turquía] en 1996, y la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000, hemos constatado mejoras en la calidad de vida de millones de habitantes de las zonas urbanas, entre ellos los habitantes de los barrios marginales y los asentamientos informales. No obstante, la persistencia de múltiples formas de pobreza, las desigualdades crecientes y la degradación ambiental siguen siendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo sostenible en todo el mundo, siendo con frecuencia la exclusión social y económica y la segregación espacial una realidad irrefutable en las ciudades y los asentamientos humanos.
4. Las acciones emprendidas hasta el momento distan mucho de ser una respuesta a estos y otros desafíos existentes y nuevos y es necesario aprovechar las oportunidades que presenta la urbanización como motor impulsor de un crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social y cultural y la protección del medio ambiente, así como de sus posibles contribuciones al logro de un desarrollo transformador y sostenible.
5. Al reorientar la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y se gestionan las ciudades y los asentamientos humanos, la Nueva Agenda Urbana ayudará a poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones, reducir las desigualdades, promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a fin de aprovechar plenamente su contribución vital al desarrollo sostenible, mejorar la salud y el bienestar humanos, fomentar la resiliencia y proteger el medio ambiente.
6. Somos plenamente conscientes de los hitos alcanzados en 2015, en particular la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>1</sup> –incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible–, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo,<sup>2</sup> el Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático,<sup>3</sup> el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030,<sup>4</sup> el Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024,<sup>5</sup>

---

1. Resolución 70/1.

2. Resolución 69/313, anexo.

3. Véase FCCC/CP/2015/10/Add.1, decisión 1/CP.21, anexo.

4. Resolución 69/283, anexo II.

5. Resolución 69/137, anexo II.

las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo [Trayectoria de Samoa]<sup>6</sup> y el Programa de Acción de Estambul en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020.<sup>7</sup> Tomamos también en cuenta la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,<sup>8</sup> la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo,<sup>9</sup> la Plataforma de Acción de Beijing,<sup>10</sup> la Conferencia de las acciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y las actividades de seguimiento de esas conferencias.

7. Aunque reconocemos que no produjo un documento final acordado a nivel intergubernamental, tomamos nota de la Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en mayo de 2016 en Estambul.
8. Reconocemos las contribuciones de los Gobiernos nacionales, así como las contribuciones de los gobiernos subnacionales y locales, a la definición de la Nueva Agenda Urbana y tomamos nota de la Segunda Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales.
9. La Nueva Agenda Urbana reafirma nuestro compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, con la participación de todos los actores pertinentes. La aplicación de la Nueva Agenda Urbana contribuye a la implementación y la localización integradas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, incluido el Objetivo 11 de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
10. La Nueva Agenda Urbana reconoce que la cultura y la diversidad cultural son fuentes de enriquecimiento para la humanidad y realizan un aporte importante al desarrollo sostenible de las ciudades, los asentamientos humanos y los ciudadanos, empoderándolos para que desempeñen una función activa y singular en las iniciativas de desarrollo. La Nueva Agenda Urbana reconoce además que la cultura debería tenerse en cuenta en la promoción y aplicación de nuevas modalidades de consumo y producción sostenibles

---

6. Resolución 69/15, anexo.

7. Informe de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Estambul [Turquía], 9 a 13 de mayo de 2011 [A/CONF.219/7], cap. II.

8. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia [publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.93.I.8 y corrección], resolución 1, anexo I.

9. Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994 [publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.95.XIII.18], cap. I, resolución 1, anexo.

10. Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 [publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.96.IV.13], cap. I, resolución 1, anexo II.

que contribuyen a la utilización responsable de los recursos y contrarrestan los efectos adversos del cambio climático.

## Nuestro ideal común

11. Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como "el derecho a la ciudad", en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.
12. Nuestro objetivo es lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. A este respecto, los fundamentos de la Nueva Agenda Urbana son la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>11</sup> los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio<sup>12</sup> y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005,<sup>13</sup> y se basan asimismo en otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.<sup>14</sup>
13. Imaginamos ciudades y asentamientos humanos que:
  - a. Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida;
  - b. Alientan la participación, promueven la colaboración cívica, generan un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes, otorgan prioridad a la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad que crean las condiciones adecuadas para las familias, contribuyen a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y la participación política, según proceda, y fomentan la cohesión social, la inclusión y la seguridad en sociedades pacíficas y

---

11. Resolución 217 A [III].

12. Resolución 55/2.

13. Resolución 60/1.

14. Resolución 41/128, anexo.

pluralistas, donde se satisfacen las necesidades de todos los habitantes, reconociendo las necesidades específicas de aquellos en situaciones de vulnerabilidad;

c. Logran la igualdad de género y empoderan a todas las mujeres y las niñas asegurando la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de derechos en todas las esferas y en los puestos de liderazgo en todos los niveles de adopción de decisiones, garantizando el acceso a un trabajo decente y el principio de igual remuneración por igual trabajo, o trabajo de igual valor, para todas las mujeres y previniendo y eliminando todas las formas de discriminación, violencia y acoso contra las mujeres y las niñas en espacios públicos y privados;

d. Afrontan los desafíos y aprovechan las oportunidades de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, presente y futuro, sacando los mejores frutos de la urbanización en aras de la transformación estructural, la alta productividad, las actividades con valor añadido y la eficiencia en el uso de los recursos, aprovechando las economías locales y tomando nota de la contribución de la economía informal, al tiempo que prestan apoyo a la transición sostenible hacia una economía estructurada;

e. Cumplen sus funciones territoriales más allá de los límites administrativos y actúan como centros e impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles;

f. Promueven la planificación basada en la edad y el género e inversiones para una movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos, así como sistemas de transporte de pasajeros y de carga que hacen un uso eficiente de los recursos y facilitan un vínculo efectivo entre las personas, los lugares, los bienes, los servicios y las oportunidades económicas;

g. Aprueban y ponen en práctica políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres, reducen la vulnerabilidad, aumentan la resiliencia y la capacidad de respuesta ante los peligros naturales y antropogénicos, y fomentan la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos;

h. Protegen, conservan, restablecen y promueven sus ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y diversidad biológica, reducen al mínimo su impacto ambiental y transitan hacia la adopción de modalidades de consumo y producción sostenibles.

## Nuestros principios y compromisos

14. Para lograr nuestro ideal, resolvemos adoptar una Nueva Agenda Urbana guiándonos por los siguientes principios interrelacionados:

a. Asegurar que nadie se quede atrás, lo que supone poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la erradicación de la extrema pobreza, garantizar la igualdad de derechos y oportunidades, la diversidad socioeconómica y cultural y la integración en el espacio urbano, mejorar la habitabilidad, la educación, la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud y el bienestar, entre otras cosas, poniendo fin a las epidemias del SIDA, la

- tuberculosis y la malaria, promover la seguridad y eliminar la discriminación y todas las formas de violencia, garantizar la participación pública mediante el acceso seguro y equitativo para todos, y facilitar el acceso equitativo para todos a la infraestructura física y social y los servicios básicos, así como a una vivienda adecuada y asequible;
- b. Asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas, aprovechando los beneficios que se derivan de la aglomeración resultante de una urbanización planificada, incluida la alta productividad, la competitividad y la innovación, lo que supone fomentar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, garantizar la creación de empleos decentes y el acceso equitativo para todos a las oportunidades y los recursos económicos y productivos, impedir la especulación con los terrenos, promover la tenencia segura de la tierra y gestionar la contracción de las zonas urbanas, cuando proceda;
- c. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, promoviendo el uso de la energía no contaminante y el uso sostenible de la tierra y los recursos en el desarrollo urbano, protegiendo los ecosistemas y la diversidad biológica, entre otras cosas promoviendo la adopción de estilos de vida saludables en armonía con la naturaleza, alentando modalidades de consumo y producción sostenibles, fortaleciendo la resiliencia urbana, reduciendo los riesgos de desastre, y poniendo en práctica medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.
15. Nos comprometemos a trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano hacia la adopción de una Nueva Agenda Urbana que:
- a. Reorientará la manera de planificar, financiar, desarrollar, administrar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos;
- b. Reconocerá la función rectora de los Gobiernos nacionales, según proceda, en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible, así como las contribuciones igualmente importantes de los gobiernos subnacionales y locales, de la sociedad civil y otros interesados pertinentes, de manera transparente y responsable;
- c. Adoptará enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas, que tengan en cuenta la edad y el género, mediante la aplicación de políticas, la formulación de estrategias, la creación de capacidad y la adopción de medidas a todos los niveles, sobre la base de factores impulsores del cambio fundamentales, a saber:
- i. La elaboración e implementación de políticas urbanas en el nivel adecuado, por ejemplo, el establecimiento de asociaciones locales y nacionales y de múltiples interesados, la creación de sistemas integrados de ciudades y asentamientos humanos, y la promoción de la cooperación entre todos los niveles de gobierno para poder lograr un desarrollo urbano sostenible e integrado;

- ii. El fortalecimiento de la gobernanza urbana, con instituciones sólidas y mecanismos que empoderen e incluyan a los interesados de las zonas urbanas, así como mecanismos de control adecuados, que faciliten una mayor previsibilidad y coherencia en los planes de desarrollo urbano para promover la inclusión social, un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y la protección del medio ambiente;
- iii. La reactivación de la planificación y el diseño urbanos y territoriales integrados y a largo plazo, a fin de optimizar la dimensión espacial de la configuración urbana y poner en práctica los resultados positivos de la urbanización;
- iv. El apoyo a los marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales a fin de crear, mantener y compartir de manera inclusiva el valor generado por el desarrollo urbano sostenible.

## Llamamiento a la acción

- 16. Si bien las circunstancias específicas de las ciudades de todos los tamaños, los pueblos y las aldeas varían, afirmamos que la Nueva Agenda Urbana es de alcance universal, participativo y centrado en las personas, protege el planeta, tiene un ideal a largo plazo y establece prioridades y medidas en los planos mundial, regional, nacional, subnacional y local que los Gobiernos y otros interesados pertinentes en todos los países pueden adoptar sobre la base de sus necesidades.
- 17. Trabajaremos para aplicar la Nueva Agenda Urbana en nuestros propios países y en los planos regional y mundial, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetando la legislación, las prácticas, las políticas y las prioridades nacionales.
- 18. Reafirmamos todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluido, entre otros, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, estipulado en el principio 7.
- 19. Reconocemos que, al aplicar la Nueva Agenda Urbana debería prestarse especial atención a los retos singulares y nuevos en materia de desarrollo urbano que enfrentan todos los países, en particular los países en desarrollo, incluidos los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como a las dificultades específicas a que se enfrentan los países de ingresos medianos. Especial atención merecen también los países en situaciones de conflicto o que han salido de un conflicto, los países y territorios sometidos a ocupación extranjera y los países afectados por desastres naturales y ocasionados por el ser humano.
- 20. Reconocemos la necesidad de hacer especial hincapié en poner fin a las múltiples formas de discriminación a que se enfrentan, entre otros, las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas que viven con el VIH/SIDA, las personas de edad, los pueblos indígenas y las

comunidades locales, los habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, las personas sin hogar, los trabajadores, los pequeños agricultores y pescadores, los refugiados, los repatriados, los desplazados internos y los migrantes, independientemente de su situación migratoria.

21. Instamos a todos los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, así como a todos los interesados pertinentes, en consonancia con las políticas y la legislación nacionales, a que revitalicen, fortalezcan y creen asociaciones, mejoren la coordinación y la cooperación para la aplicación efectiva de la Nueva Agenda Urbana y hagan realidad nuestro ideal común.
22. Adoptamos esta Nueva Agenda Urbana como un ideal colectivo y un compromiso político para promover y hacer realidad el desarrollo urbano sostenible, y como una oportunidad histórica para aprovechar el papel clave de las ciudades y los asentamientos humanos como impulsores del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más urbanizado.

## PLAN DE APLICACIÓN DE QUITO PARA LA NUEVA AGENDA URBANA

23. Estamos decididos a aplicar la Nueva Agenda Urbana como instrumento clave para ayudar a los gobiernos nacionales, subnacionales y locales y a todos los interesados pertinentes a lograr el desarrollo urbano sostenible.

### Compromisos de transformación en pro del desarrollo urbano sostenible

24. Para aprovechar plenamente el potencial del desarrollo urbano sostenible, formulamos los siguientes compromisos de transformación mediante un cambio de paradigma urbano basado en las dimensiones integradas e indivisibles del desarrollo sostenible: la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión ambiental.

### EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN PRO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

25. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Reconocemos también que la desigualdad creciente y la persistencia de múltiples dimensiones de la pobreza, incluido el aumento del número de habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, afectan tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo y que la organización espacial, la accesibilidad y el diseño de los espacios urbanos, así como la infraestructura y la prestación de servicios básicos, junto con las políticas de desarrollo, pueden promover la cohesión social, la igualdad y la inclusión, u obstaculizarlas.

26. Nos comprometemos a fomentar un desarrollo urbano y rural centrado en las personas, que proteja el planeta y tenga en cuenta la edad y el género, así como a hacer realidad todos los derechos humanos y libertades fundamentales, facilitando la convivencia, poniendo fin a todas las formas de discriminación y violencia y empoderando a todas las personas y comunidades, facilitando al mismo tiempo su participación plena y significativa. Nos comprometemos también a promover la cultura y el respeto de la diversidad y la igualdad como elementos clave de la humanización de nuestras ciudades y asentamientos humanos.
27. Reafirmamos nuestra promesa de asegurar que nadie se quede atrás y nos comprometemos a promover el acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que puede ofrecer la urbanización y que permiten a todos los habitantes, independientemente de si viven en asentamientos formales o informales, llevar una vida decente, digna y plena y realizar todo su potencial humano.
28. Nos comprometemos a asegurar el pleno respeto de los derechos humanos de los refugiados, los desplazados internos y los migrantes, con independencia de su situación migratoria, y a brindar apoyo a las ciudades que los acogen en el espíritu de la cooperación internacional, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y reconociendo que, si bien el movimiento de grandes poblaciones hacia las ciudades plantea diversos problemas, también puede aportar importantes contribuciones sociales, económicas y culturales a la vida urbana. Nos comprometemos además a fortalecer las sinergias entre la migración internacional y el desarrollo en los planos mundial, regional, nacional, subnacional y local, garantizando la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones por medio de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas, y a apoyar a las autoridades locales en el establecimiento de marcos que permitan la contribución positiva de los migrantes a las ciudades y el fortalecimiento de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales.
29. Nos comprometemos a fortalecer la función de coordinación de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, según proceda, y su colaboración con otras entidades públicas y organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios sociales y básicos para todos, incluida la generación de inversiones en las comunidades que sean más vulnerables a los desastres y para las afectadas por crisis humanitarias recurrentes y prolongadas. Nos comprometemos además a promover servicios adecuados, alojamiento y oportunidades de trabajo decente y productivo para las personas afectadas por crisis en entornos urbanos y a colaborar con las comunidades y los gobiernos locales para determinar las oportunidades de participación y encontrar soluciones locales duraderas y dignas, velando al mismo tiempo porque la asistencia llegue a las personas afectadas y a las comunidades de acogida con el fin de evitar la regresión de su desarrollo.

30. Reconocemos la necesidad de que los gobiernos y la sociedad civil sigan apoyando la prestación de servicios urbanos resilientes durante los conflictos armados. Reconocemos también la necesidad de reafirmar el pleno respeto del derecho internacional humanitario.
31. Nos comprometemos a promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzados arbitrarios, y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas, entre otras cosas, apoyando la producción social del hábitat, de conformidad con la legislación y las normas nacionales.
32. Nos comprometemos a promover el desarrollo de políticas y enfoques habitacionales integrados que tengan en cuenta la edad y el género en todos los sectores, en particular en los ámbitos del empleo, la educación, la atención de la salud y la integración social, y a todos los niveles de gobierno; políticas y enfoques que incorporen la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas.
33. Nos comprometemos a estimular la provisión de diversas opciones de vivienda adecuada que sean seguras, asequibles y accesibles para los miembros de diferentes grupos de ingresos de la sociedad, teniendo en cuenta la integración socioeconómica y cultural de las comunidades marginadas, las personas sin hogar y las personas en situaciones de vulnerabilidad y evitando la segregación. Adoptaremos medidas positivas para mejorar las condiciones de vida de las personas sin hogar, con miras a facilitar su plena participación en la sociedad, y para prevenir y eliminar la falta de hogar, así como para combatir y eliminar su penalización.
34. Nos comprometemos a promover el acceso equitativo y asequible a la infraestructura física y social básica sostenible para todos, sin discriminación, incluido el acceso a terrenos habilitados y asequibles, a la vivienda, la energía renovable y moderna, el agua potable y el saneamiento, la alimentación sana, nutritiva y suficiente, la eliminación de los desechos, la movilidad sostenible, la atención de la salud y la planificación de la familia, la educación, la cultura, y las tecnologías de la información y las comunicaciones. Nos comprometemos también a velar por que esos servicios tengan en cuenta los derechos y las necesidades de las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad, los migrantes, los pueblos indígenas y las comunidades locales, según proceda, y los de otras personas

en situaciones de vulnerabilidad. A este respecto, alentamos la eliminación de barreras jurídicas, institucionales, socioeconómicas y físicas.

35. Nos comprometemos a promover, al nivel apropiado de gobierno, incluidas las administraciones subnacionales y locales, el aumento de la seguridad de la tenencia para todos, reconociendo la pluralidad de tipos de tenencia, y a desarrollar, en el conjunto de los derechos sobre la tierra y la propiedad, soluciones ajustadas a distintos fines que tengan en cuenta la edad y el género y se adecúen al medio ambiente, prestando especial atención a la seguridad de la tenencia de la tierra en el caso de las mujeres como elemento fundamental para su empoderamiento, entre otras cosas mediante sistemas administrativos eficaces.
36. Nos comprometemos a promover medidas adecuadas en las ciudades y los asentamientos humanos que faciliten el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico de las ciudades, en particular a los espacios públicos, el transporte público, la vivienda, la educación y los servicios de salud, la información pública y las comunicaciones [incluidas las tecnologías y sistemas de la información y las comunicaciones], y a otros servicios e instalaciones abiertos o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.
37. Nos comprometemos a promover la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad, incluidas calles, aceras y carriles para ciclistas, plazas, paseos marítimos, jardines y parques, que sean zonas multifuncionales para la interacción social y la inclusión, la salud y el bienestar humanos, el intercambio económico y la expresión cultural, y el diálogo entre una amplia diversidad de personas y culturas, y que estén diseñados y gestionados de manera tal que garanticen el desarrollo humano, construyan sociedades pacíficas, inclusivas y participativas, y promuevan la convivencia, la conectividad y la inclusión social.
38. Nos comprometemos a aprovechar de forma sostenible el patrimonio natural y cultural, tanto tangible como intangible, en las ciudades y los asentamientos humanos, según proceda, mediante políticas urbanas y territoriales integradas e inversiones adecuadas en los planos nacional, subnacional y local, para salvaguardar y promover las infraestructuras y los sitios culturales, los museos, las culturas y los idiomas indígenas, así como los conocimientos y las artes tradicionales, destacando el papel que estos desempeñan en la rehabilitación y la revitalización de las zonas urbanas y en el fortalecimiento de la participación social y el ejercicio de la ciudadanía.
39. Nos comprometemos a promover un entorno seguro, saludable e inclusivo en las ciudades y los asentamientos humanos que permita a todos vivir, trabajar y participar en la vida urbana sin temor a la violencia y la intimidación, teniendo en cuenta que las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes y las personas en situaciones vulnerables suelen verse especialmente afectados. Trabajaremos también en pro de la eliminación de las prácticas

nocivas contra las mujeres y las niñas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.

40. Nos comprometemos a aceptar la diversidad en las ciudades y los asentamientos humanos, a fortalecer la cohesión social, el diálogo intercultural y la comprensión, la tolerancia, el respeto mutuo, la igualdad de género, la innovación, el espíritu empresarial, la inclusión, la identidad y la seguridad y la dignidad de todas las personas, así como a fomentar la habitabilidad y una vibrante economía urbana. Nos comprometemos también a adoptar medidas para garantizar que nuestras instituciones locales promuevan el pluralismo y la coexistencia pacífica en sociedades cada vez más heterogéneas y multiculturales.
41. Nos comprometemos a promover el establecimiento de mecanismos institucionales, políticos, jurídicos y financieros en las ciudades y los asentamientos humanos a fin de ampliar las plataformas inclusivas, en consonancia con las políticas nacionales, que permitan una participación significativa en los procesos de adopción de decisiones, la planificación y los procesos de seguimiento universales, así como la mejora de la participación de la sociedad civil y el suministro y la producción conjuntos.
42. Apoyamos a los gobiernos subnacionales y locales, según corresponda, en el cumplimiento de su función clave en el fortalecimiento de la interfaz entre todos los interesados pertinentes, ofreciendo oportunidades de diálogo, incluso mediante enfoques que tengan en cuenta la edad y el género, prestando especial atención a las posibles contribuciones de todos los segmentos de la sociedad, incluidos los hombres y las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, los refugiados, los desplazados internos y los migrantes, independientemente de su situación migratoria, sin discriminación por motivos de raza, religión, origen étnico o condición socioeconómica.

#### PROSPERIDAD URBANA SOSTENIBLE E INCLUSIVA Y OPORTUNIDADES PARA TODOS

43. Reconocemos que un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, capaz de ofrecer empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, es un elemento clave del desarrollo territorial y urbano sostenible, y que las ciudades y los asentamientos humanos deberían ser lugares que brinden las mismas oportunidades a todos, permitiendo de ese modo que las personas tengan una vida saludable, productiva, próspera y plena.
44. Reconocemos que la configuración urbana, la infraestructura y el diseño de edificios se cuentan entre los factores más importantes impulsores de la eficiencia de los costos y el uso de los recursos, a través de los beneficios de la economía de escala y la aglomeración y mediante el fomento de la eficiencia energética, la energía renovable, la resiliencia, la productividad, la protección del medio ambiente y el crecimiento sostenible de la economía urbana.
45. Nos comprometemos a desarrollar economías urbanas dinámicas, sostenibles e inclusivas, aprovechando las posibilidades endógenas, las ventajas

competitivas, el patrimonio cultural y los recursos locales, así como las infraestructuras resilientes y que hagan un uso eficiente de los recursos, promoviendo el desarrollo industrial sostenible e inclusivo y las modalidades de consumo y producción sostenibles, y fomentando un entorno propicio para la actividad empresarial y la innovación, así como para la creación de medios de subsistencia.

46. Nos comprometemos a promover la función de las viviendas asequibles y sostenibles y la financiación de la vivienda, en particular la producción social del hábitat, en el desarrollo económico, y la contribución del sector para estimular la productividad en otros sectores económicos, reconociendo que la vivienda aumenta la formación de capital, los ingresos, la generación de empleo y el ahorro y puede contribuir a la transformación económica sostenible e inclusiva en los planos nacional, subnacional y local.
47. Nos comprometemos a adoptar las medidas que sean necesarias para fortalecer las instituciones nacionales, subnacionales y locales con vistas a apoyar el desarrollo económico local, promoviendo la integración, la cooperación, la coordinación y el diálogo entre los diferentes niveles de gobierno y los ámbitos funcionales y los interesados pertinentes.
48. Alentamos la participación y la colaboración efectivas entre todos los interesados pertinentes, por ejemplo, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil, las mujeres, las organizaciones que representan a los jóvenes, así como las que representan a las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los profesionales, las instituciones académicas, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las asociaciones de migrantes y las asociaciones culturales, a fin de determinar las oportunidades de desarrollo económico urbano e identificar retos actuales y nuevos y adoptar medidas para encararlos.
49. Nos comprometemos a prestar apoyo a los sistemas territoriales que integran las funciones urbanas y rurales en los marcos espaciales nacionales y subnacionales y los sistemas de ciudades y asentamientos humanos, promoviendo con ello la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, garantizando el suministro fiable y las cadenas de valor que conectan la oferta y la demanda en las zonas urbanas y rurales para fomentar el desarrollo regional equitativo en todo el proceso continuo de las zonas urbanas y rurales y colmar las brechas sociales, económicas y territoriales.
50. Nos comprometemos a alentar la interacción y la conectividad entre las zonas urbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la movilidad y el transporte sostenibles y las redes e infraestructura de tecnología y comunicaciones, sobre la base de instrumentos de planificación fundados en un enfoque urbano y territorial integrado, a fin de aprovechar al máximo el potencial de esos sectores para mejorar la productividad, la cohesión social, económica y territorial, y la seguridad y la sostenibilidad ambiental. Ello debería incluir la conectividad entre las ciudades y sus alrededores, y entre

las zonas periurbanas y rurales, así como una mayor interrelación entre la tierra y el mar, cuando proceda.

51. Nos comprometemos a fomentar el desarrollo de marcos espaciales urbanos, incluidos los instrumentos de planificación y diseño urbanos que apoyan la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, un nivel adecuado de compacidad y densidad, policentrismo y usos mixtos, mediante estrategias de relleno de espacios vacíos o de planificación de nuevas ampliaciones, según proceda, con el fin de impulsar las economías de escala y aglomeración, reforzar la planificación del sistema alimentario y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, la resiliencia urbana y la sostenibilidad ambiental.
52. Alentamos la formulación de estrategias de desarrollo espacial que tengan en cuenta, según corresponda, la necesidad de orientar la ampliación urbana dando prioridad a la renovación urbana mediante la planificación de la provisión de infraestructuras y servicios accesibles y bien conectados, el logro de densidades demográficas sostenibles y el diseño compacto y la integración de nuevos barrios en el entramado urbano, impidiendo el crecimiento urbano incontrolado y la marginación.
53. Nos comprometemos a promover la creación de espacios públicos seguros, integradores, accesibles, verdes y de calidad que fomenten el desarrollo social y económico, con el fin de aprovechar de manera sostenible su potencial para generar mayores valores sociales y económicos, entre otros, el valor de la propiedad, y facilitar la actividad empresarial y las inversiones públicas y privadas, así como las oportunidades de generar medios de subsistencia para todos.
54. Nos comprometemos a generar y utilizar energía renovable y asequible y servicios e infraestructuras de transporte sostenibles y eficaces, en la medida de lo posible, de manera que se aprovechen las ventajas de la conectividad y se reduzcan los costos financieros, ambientales y de salud pública de la movilidad ineficiente, la congestión, la contaminación atmosférica, los efectos de isla térmica urbana y el ruido. Nos comprometemos también a prestar especial atención a las necesidades de energía y transporte de toda la población, en particular los pobres y las personas que viven en asentamientos informales. También observamos que la reducción del costo de las energías renovables otorga a las ciudades y los asentamientos humanos un instrumento eficaz para reducir los costos de suministro de energía.
55. Nos comprometemos a fomentar sociedades saludables mediante la promoción del acceso a servicios públicos adecuados, inclusivos y de calidad, un medio ambiente limpio, teniendo en cuenta las directrices sobre la calidad del aire, incluidas las elaboradas por la Organización Mundial de la Salud, e instalaciones e infraestructuras sociales, como los servicios de atención de la salud, incluido el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva para reducir la mortalidad infantil y la materna.

56. Nos comprometemos a aumentar la productividad económica, según corresponda, haciendo posible que la fuerza de trabajo tenga acceso a oportunidades para generar ingresos y a conocimientos, aptitudes y centros educativos que contribuyan a una economía urbana innovadora y competitiva. Nos comprometemos también a aumentar la productividad económica mediante la promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente y las oportunidades de subsistencia en las ciudades y los asentamientos humanos.
57. Nos comprometemos a promover, según corresponda, el empleo pleno y productivo, el trabajo decente para todos y las oportunidades de subsistencia en las ciudades y los asentamientos humanos, prestando especial atención a las necesidades y posibilidades de las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, los refugiados y los desplazados internos y los migrantes, en particular los más pobres y aquellos en situaciones de vulnerabilidad, y promover un acceso sin discriminación a las oportunidades de generación de ingresos legales.
58. Nos comprometemos a promover un entorno propicio, justo y responsable para la actividad empresarial sobre la base de los principios de sostenibilidad ambiental y prosperidad inclusiva, y fomentando las inversiones, la innovación y la iniciativa empresarial. Nos comprometemos también a abordar los retos a los que se enfrentan las comunidades empresariales locales mediante el apoyo a las microempresas, las pequeñas y medianas empresas y las cooperativas en toda la cadena de valor, en particular los negocios y las empresas de la economía social y solidaria que operan tanto en el sector estructurado como el no estructurado de la economía.
59. Nos comprometemos a reconocer la contribución de los pobres que trabajan en el sector no estructurado de la economía, particularmente las mujeres, incluidos los trabajadores no remunerados, domésticos y migrantes, a las economías urbanas, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales. Deberían mejorarse sus medios de vida, sus condiciones de trabajo y la seguridad de sus ingresos, su protección jurídica y social y su acceso a conocimientos, bienes y otros servicios de apoyo, y deberían contar con mayor voz y representación. Se acometerá una transición progresiva de los trabajadores y las unidades económicas a la economía formal mediante la adopción de un enfoque equilibrado en el que se combinen incentivos y medidas de cumplimiento y se promuevan la preservación y el mejoramiento de los medios de vida. Vamos a tener en cuenta las circunstancias, la legislación, las políticas, las prácticas y las prioridades específicas de cada país para la transición a la economía formal.
60. Nos comprometemos a sostener y apoyar las economías urbanas en la transición progresiva a una mayor productividad mediante sectores de alto valor añadido, promoviendo la diversificación, la modernización tecnológica, la investigación y la innovación, incluida la creación de puestos de trabajo de calidad, decentes y productivos, entre otras cosas mediante la

promoción de las industrias culturales y creativas, el turismo sostenible, las artes escénicas y las actividades de conservación del patrimonio.

61. Nos comprometemos a aprovechar los dividendos demográficos urbanos, cuando sea posible, y promover el acceso de los jóvenes a la educación, el desarrollo de competencias y el empleo para lograr el aumento de la productividad y una prosperidad compartida en las ciudades y los asentamientos humanos. Las niñas y los niños, las jóvenes y los jóvenes son fundamentales para lograr el cambio y crear un futuro mejor y, cuando se los empodera, tienen un gran potencial para tomar la palabra en nombre propio y en el de sus comunidades. A fin de aplicar la Nueva Agenda Urbana, será fundamental velar por que tengan más y mejores oportunidades de participar de manera significativa.
62. Nos comprometemos a hacer frente a las consecuencias sociales, económicas y espaciales del envejecimiento de la población, cuando proceda, y aprovechar el factor del envejecimiento como una oportunidad para la aparición de nuevos puestos de trabajo decente y un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, al tiempo que se mejora la calidad de vida de la población urbana.

#### DESARROLLO URBANO RESILIENTE Y AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE

63. Reconocemos que las ciudades y los asentamientos humanos se enfrentan a amenazas sin precedentes planteadas por las pautas insostenibles de consumo y producción, la pérdida de diversidad biológica, la presión sobre los ecosistemas, la contaminación, los desastres naturales y los causados por el ser humano, y el cambio climático y los riesgos conexos, socavando los esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones y lograr el desarrollo sostenible. Habida cuenta de las tendencias demográficas de las ciudades y su papel fundamental en la economía mundial, los esfuerzos de mitigación y adaptación relacionados con el cambio climático y el uso de los recursos y los ecosistemas, la forma en que esas ciudades se planifican, se financian, se desarrollan, se construyen, se administran y se gestionan tiene repercusiones directas en la sostenibilidad y la resiliencia mucho más allá de las fronteras de las zonas urbanas.
64. Reconocemos también que los centros urbanos de todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo, suelen tener características que exacerbán la vulnerabilidad de esos centros y sus habitantes ante los efectos adversos del cambio climático y otros peligros naturales y antropogénicos, entre ellos los terremotos, los fenómenos meteorológicos extremos, las inundaciones, la subsidencia, las tormentas –incluidas las de polvo y las de arena–, las olas de calor, la escasez de agua, las sequías, la contaminación del agua y el aire, las enfermedades transmitidas por vectores y la elevación del nivel del mar, que afectan en especial a las zonas costeras, las regiones de deltas fluviales y los pequeños Estados insulares en desarrollo, entre otros.

65. Nos comprometemos a facilitar la ordenación sostenible de los recursos naturales en las ciudades y los asentamientos humanos de una forma que proteja y mejore los ecosistemas urbanos y los servicios ambientales, reduzca las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación del aire y promueva la reducción y la gestión del riesgo de desastres, mediante el apoyo a la preparación de estrategias de reducción del riesgo de desastres y evaluaciones periódicas de los riesgos de desastres ocasionados por peligros naturales y antropogénicos, por ejemplo con categorías para los niveles de riesgo, al tiempo que se fomenta el desarrollo económico sostenible y se protege a todas las personas, su bienestar y su calidad de vida mediante infraestructuras, servicios básicos y planificaciones urbanas y territoriales racionales desde el punto de vista ambiental.
66. Nos comprometemos a adoptar un enfoque de ciudades inteligentes en el que se aprovechen las oportunidades de la digitalización, las energías y las tecnologías no contaminantes, así como las tecnologías de transporte innovadoras, de manera que los habitantes dispongan de opciones para tomar decisiones más inocuas para el medio ambiente e impulsar el crecimiento económico sostenible y que las ciudades puedan mejorar su prestación de servicios.
67. Nos comprometemos a promover la creación y el mantenimiento de redes bien conectadas y distribuidas de espacios públicos de calidad, abiertos, seguros, inclusivos, accesibles, verdes y destinados a fines múltiples, a incrementar la resiliencia de las ciudades frente al cambio climático y los desastres, como las inundaciones, los riesgos de sequía y las olas de calor, a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud física y mental y la calidad del aire en los hogares y el ambiente, a reducir el ruido y promover ciudades, asentamientos humanos y paisajes urbanos que sean atractivos y habitables, y a dar prioridad a la conservación de especies endémicas.
68. Nos comprometemos a prestar especial atención a las zonas urbanas donde existen deltas fluviales, costas y otras áreas especialmente vulnerables desde el punto de vista ambiental, poniendo de relieve su importancia como proveedores de ecosistemas que proporcionan importantes recursos para el transporte, la seguridad alimentaria, la prosperidad económica, los servicios de los ecosistemas y la resiliencia. Nos comprometemos a integrar las medidas necesarias en la planificación y el desarrollo urbanísticos y territoriales sostenibles.
69. Nos comprometemos a preservar y promover la función social y ecológica de las tierras, incluidas las zonas costeras que dan apoyo a las ciudades y los asentamientos humanos, y a fomentar soluciones basadas en los ecosistemas para garantizar pautas de consumo y producción sostenibles, a fin de que no se sobrepase la capacidad regenerativa de los ecosistemas. Nos comprometemos también a promover el uso sostenible de la tierra, a mantener unas densidades y una compacidad adecuadas al ampliar las zonas urbanas a fin de prevenir y a contener el crecimiento urbano incontrolado

y prevenir los cambios innecesarios del uso de las tierras y la pérdida de tierras productivas y de ecosistemas frágiles e importantes.

70. Nos comprometemos a apoyar la prestación local de bienes y servicios básicos y a aprovechar la proximidad de los recursos, reconociendo que la utilización intensa de fuentes distantes de energía, agua, alimentos y materiales puede plantear problemas de sostenibilidad, como la vulnerabilidad a las alteraciones en el suministro de servicios, y que el proveimiento local puede facilitar el acceso de los habitantes a los recursos.
71. Nos comprometemos a fortalecer la gestión sostenible de los recursos, entre ellos la tierra, el agua [los océanos, los mares y los recursos de agua dulce], la energía, los materiales, los bosques y los alimentos, prestando especial atención a la gestión racional desde el punto de vista ambiental y la reducción al mínimo de todos los desechos, los productos químicos peligrosos, incluidos los contaminantes del aire y del clima de corta vida, los gases de efecto invernadero y el ruido, y de tal manera que se tengan en cuenta los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales, las cadenas de valor y de suministro funcionales en relación con su repercusión y sostenibilidad ambientales, y que se luche por lograr una transición hacia una economía circular al tiempo que se facilita la conservación de los ecosistemas, su regeneración, su restablecimiento y su resiliencia frente a los retos nuevos y emergentes.
72. Nos comprometemos a aplicar a largo plazo procesos de planificación urbana y territorial y prácticas de desarrollo espacial con gestión y planificación integradas de los recursos hídricos, teniendo en cuenta la continuidad entre las zonas urbanas y las rurales a escala local y territorial y con la participación de las comunidades y los interesados pertinentes.
73. Nos comprometemos a promover la conservación y la utilización sostenible del agua mediante la rehabilitación de los recursos hídricos en las zonas urbanas, periurbanas y rurales, la reducción y el tratamiento de las aguas residuales, la reducción al mínimo de las pérdidas de agua, el fomento de la reutilización del agua y el aumento de su almacenamiento, su retención y su recarga, teniendo en cuenta el ciclo hidrológico.
74. Los comprometemos a promover una gestión de los desechos racional desde el punto de vista ambiental y a reducir considerablemente la generación de desechos mediante su reducción, su reutilización y su reciclaje, la reducción al mínimo de los vertederos y la conversión de los desechos en energía cuando no sea posible reciclarlos o cuando esta opción ofrezca los mejores resultados ambientales posibles. Nos comprometemos además a reducir la contaminación marina mediante la mejora de la gestión de los desechos y las aguas residuales en las zonas costeras.
75. Nos comprometemos a alentar a los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, según el caso, a que desarrollen modos de construcción y edificios eficientes desde el punto de vista energético y fuentes de energía sostenibles, renovables y asequibles, y a que promuevan la conservación de la

energía y la eficiencia en su utilización, fundamentales para hacer posible la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y las emisiones de carbono negro, lograr unas pautas de consumo y producción sostenibles, ayudar a crear nuevos puestos de trabajo decentes, mejorar la salud pública y reducir los costos del suministro de energía.

76. Nos comprometemos a hacer un uso sostenible de los recursos naturales y centrar la atención en la eficiencia de los recursos de materias primas y materiales de construcción, como el cemento, los metales, la madera, los minerales y la tierra. Nos comprometemos a establecer unas instalaciones seguras de reciclaje y recuperación de materiales, fomentar la creación de edificios sostenibles y resilientes y dar prioridad a la utilización de materiales locales, no tóxicos y reciclados y pinturas y revestimientos libres de aditivos de plomo.
77. Nos comprometemos a fortalecer la resiliencia de las ciudades y los asentamientos humanos, en particular mediante una planificación espacial y un desarrollo de infraestructuras de calidad, mediante la adopción y aplicación de políticas y planes integrados en los que se tengan en cuenta la edad y el género y enfoques basados en los ecosistemas, en consonancia con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y mediante la incorporación de una perspectiva holística y fundamentada en datos en la gestión y la reducción del riesgo de desastres a todos los niveles para reducir la vulnerabilidad y el riesgo, especialmente en las zonas propensas a los riesgos de los asentamientos formales e informales, incluidos los barrios marginales, y para permitir que las familias, las comunidades, las instituciones y los servicios se准备n para las repercusiones de los peligros, reaccionen a ellas, se adapten y se recuperen con rapidez, incluidos los peligros de crisis súbitas y los derivados de las tensiones latentes. Promoveremos el desarrollo de infraestructuras resilientes y eficientes en el uso de los recursos y reduciremos los riesgos y los efectos de los desastres, entre otras cosas mediante la rehabilitación y la mejora de los barrios marginales y los asentamientos informales. Promoveremos también, en coordinación con las autoridades locales y los interesados, medidas para el fortalecimiento y la adaptación de todas las viviendas de riesgo, en particular en los barrios marginales y los asentamientos informales, a fin de hacerlas resilientes a los desastres.
78. Nos comprometemos a apoyar que se cambie el enfoque reactivo por uno más proactivo y basado en los riesgos, que incluya todos los peligros y a toda la sociedad, por ejemplo sensibilizando al público sobre los riesgos y fomentando inversiones tempranas para prevenirlos y crear resiliencia, al tiempo que se garantizan respuestas locales eficaces y oportunas para atender las necesidades inmediatas de los habitantes afectados por los conflictos y los desastres naturales y los causados por el ser humano. Ello debería incluir la integración de los principios de "reconstruir mejor" en el proceso de recuperación después de los desastres a fin de incorporar en la planificación futura medidas territoriales, ambientales y de fomento de

la resiliencia y experiencias adquiridas de desastres pasados, así como la conciencia de nuevos riesgos.

79. Nos comprometemos a promover la acción por el clima a escala internacional, nacional, subnacional y local, incluida la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, y a apoyar a las ciudades, los asentamientos humanos, sus habitantes y todos los interesados locales en sus esfuerzos en tanto que encargados importantes de su aplicación. Nos comprometemos también a apoyar el fomento de la resiliencia y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de todos los sectores pertinentes. Esas medidas deben estar en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en particular el de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 grados Celsius con respecto a los niveles preindustriales y el de proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 grados Celsius por encima de los niveles preindustriales.
80. Nos comprometemos a apoyar el proceso de planificación de la adaptación a medio y largo plazo, así como las evaluaciones de la vulnerabilidad de las ciudades frente al clima y sus repercusiones, a fin de fundamentar planes de adaptación, políticas, programas y actividades dirigidos a promover la resiliencia de los habitantes de las ciudades, en particular mediante la adaptación basada en los ecosistemas.

## Aplicación efectiva

81. Reconocemos que para aplicar los compromisos de transformación establecidos en la Nueva Agenda Urbana harán falta marcos normativos propicios en los planos nacional, subnacional y local, integrados por la planificación y la gestión participativas del desarrollo espacial urbano, y medios de ejecución eficaces, complementados mediante cooperación internacional y actividades de creación de capacidad, por ejemplo el intercambio de mejores prácticas, políticas y programas entre los gobiernos a todos los niveles.
82. Invitamos a los órganos y las organizaciones internacionales y regionales, incluidos los del sistema de las Naciones Unidas y los acuerdos ambientales multilaterales, los asociados para el desarrollo, las instituciones financieras internacionales y multilaterales, los bancos regionales de desarrollo, el sector privado y otras partes interesadas, a que mejoren la coordinación de sus estrategias y programas de desarrollo urbano y rural para aplicar un enfoque integrado a la urbanización sostenible, y así generalizar la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.
83. En este sentido, ponemos de relieve la necesidad de mejorar la coordinación y la coherencia a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo urbano sostenible, en el marco de la planificación estratégica, la implementación y la presentación de informes en todo el

sistema, como se destaca en el párrafo 88 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

84. Instamos encarecidamente a los Estados a que se abstengan de promulgar y aplicar medidas unilaterales de tipo económico, financiero o comercial que no sean compatibles con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que impidan la plena consecución del desarrollo económico y social, en particular en los países en desarrollo.

#### LEVANTAR LA ESTRUCTURA DE GOBERNANZA URBANA: ESTABLECER UN MARCO DE APOYO

85. Reconocemos los principios y estrategias que figuran en las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales y las Directrices Internacionales sobre Acceso a los Servicios Básicos para Todos, aprobadas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-Hábitat] en sus resoluciones 21/3, de 20 de abril de 2007,<sup>15</sup> y 22/8, de 3 de abril de 2009.<sup>16</sup>
86. Consolidaremos la aplicación efectiva de la Nueva Agenda Urbana en políticas urbanas inclusivas, aplicables y participativas, según sea necesario, para incorporar el desarrollo urbano y territorial sostenible en las estrategias y los planes integrados de desarrollo, con el apoyo, en su caso, de los marcos institucionales y reguladores nacionales, subnacionales y locales, velando por que mantengan vínculos adecuados con mecanismos financieros transparentes y responsables.
87. Fomentaremos una mayor coordinación y cooperación entre los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, en particular mediante mecanismos de consulta de múltiples niveles y definiendo claramente las competencias respectivas, los instrumentos y los recursos destinados a cada uno de los niveles de gobierno.
88. Velaremos por la coherencia entre los objetivos y las medidas de políticas sectoriales, entre otros, en materia de desarrollo rural, uso de la tierra, seguridad alimentaria y nutrición, gestión de los recursos naturales, prestación de servicios públicos, agua y saneamiento, salud, medio ambiente, energía, vivienda y políticas de movilidad, a distintos niveles y escalas de administración política, cruzando fronteras administrativas y teniendo en cuenta las esferas funcionales pertinentes, a fin de fortalecer los enfoques integrados para la urbanización y de aplicar estrategias integradas de planificación urbana y territorial en las que se hayan utilizado esos enfoques.
89. Adoptaremos medidas para establecer marcos jurídicos y normativos sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación, a fin de incrementar la capacidad de los Gobiernos para aplicar de manera eficaz las

---

15. Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento núm. 8 [A/62/8], anexo I.

16. Ibídem, sexagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 8 [A/64/8], anexo I.

políticas urbanas nacionales, según proceda, y de empoderarlos en tanto que encargados de formular políticas y tomar decisiones, garantizando una descentralización adecuada en los planos fiscal, político y administrativo basada en el principio de subsidiariedad.

90. Apoyaremos, en consonancia con la legislación nacional de los países, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales y locales para aplicar una gobernanza local y metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los territorios funcionales, velando por la participación de los gobiernos subnacionales y locales en la toma de decisiones y trabajando para conferirles la autoridad y los recursos necesarios para gestionar las cuestiones cruciales urbanas, metropolitanas y territoriales. Promoveremos una gobernanza metropolitana inclusiva que abarque diversos marcos jurídicos y mecanismos de financiación fiables, incluida la gestión sostenible de la deuda, según proceda. Adoptaremos medidas para promover la participación plena y eficaz de las mujeres y la igualdad de derechos en todos los ámbitos y en el liderazgo a todos los niveles de toma de decisiones, en particular en los gobiernos locales.
91. Apoyaremos a los gobiernos locales para que determinen sus propias estructuras administrativas y de gestión, de conformidad con la legislación y las políticas nacionales, según proceda, a fin de adaptarse a las necesidades locales. Alentaremos marcos normativos adecuados y apoyaremos a los gobiernos locales para que se alíen con las comunidades, la sociedad civil y el sector privado con el fin de desarrollar y gestionar infraestructuras y servicios básicos, y velaremos por que se preserve el interés público y se definan con claridad objetivos, responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas concisos.
92. Promoveremos enfoques participativos que tengan en cuenta la edad y el género en todas las fases de los procesos de planificación y elaboración de políticas urbanas y territoriales, desde la formulación de conceptos hasta su diseño, presupuestación, ejecución, evaluación y examen, basados en nuevas formas de asociación directa entre todos los niveles de gobierno y la sociedad civil, entre otras cosas mediante plataformas y mecanismos permanentes amplios y bien provistos de recursos para la cooperación y la consulta que estén abiertos a todos, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones y soluciones de datos accesibles.

#### PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO ESPACIAL URBANO

93. Reconocemos los principios y las estrategias de ordenación territorial y urbana que figuran en las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial adoptadas por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat en su resolución 25/6, de 23 de abril de 2015.<sup>17</sup>

---

17. Ibídem, septuagésimo período de sesiones, Suplemento núm. 8 [A/70/8], anexo.

94. Aplicaremos una planificación integrada que se proponga conciliar las necesidades a corto plazo con los resultados deseados a largo plazo de una economía competitiva, una calidad de vida elevada y la sostenibilidad del medio ambiente. También nos esforzaremos por hacer flexibles nuestros planes para poder adaptarlos a la evolución de las condiciones socioeconómicas. Aplicaremos estos planes y los evaluaremos de manera sistemática, y nos esforzaremos por aprovechar las innovaciones tecnológicas y generar un mejor entorno de vida.
95. Apoyaremos la aplicación de políticas y planes de ordenación territorial integrados, policéntricos y equilibrados, alejando la cooperación y el apoyo recíproco entre ciudades y asentamientos humanos de diferentes escalas, fortaleciendo la función de las ciudades y localidades de tamaños pequeño e intermedio en la mejora de los sistemas de seguridad alimentaria y nutrición, proporcionando acceso a servicios, infraestructuras y viviendas sostenibles, asequibles, adecuadas, resilientes y seguras, facilitando vínculos comerciales eficaces en todo el espacio continuo entre zonas urbanas y rurales, y garantizando que los pequeños agricultores y pescadores estén asociados a mercados y cadenas de valor locales, subnacionales, nacionales, regionales y mundiales. Apoyaremos también la producción agropecuaria en las zonas urbanas, así como la producción y el consumo responsable, local y sostenible y las interacciones sociales, mediante el establecimiento de redes propicias y accesibles de comercio y mercados locales como opción para contribuir a la sostenibilidad y la seguridad alimentaria.
96. Alentaremos la aplicación de políticas de planificación urbana y territorial, incluidos planes metropolitanos y entre ciudades y regiones, a fin de promover las sinergias e interacciones entre las zonas urbanas de todos los tamaños y su entorno periurbano y rural, incluidas las que abarquen ambos lados de una frontera, apoyaremos la preparación de proyectos de infraestructura regional sostenible que estimulen una productividad económica sostenible y fomentaremos un crecimiento equitativo de las regiones urbanas en la continuidad entre entornos urbanos y rurales. En este sentido, promoveremos los mecanismos de cooperación intermunicipal y las alianzas entre las zonas rurales y urbanas sobre la base de los territorios funcionales y las zonas urbanas como instrumentos eficaces para realizar tareas administrativas municipales y metropolitanas, prestar servicios públicos y promover el desarrollo local y regional.
97. Fomentaremos las ampliaciones urbanas y las construcciones de relleno planificadas, dando prioridad a la renovación, la regeneración y la adaptación de las zonas urbanas, según sea necesario, incluida la mejora de los barrios marginales y los asentamientos informales, construyendo edificios y espacios públicos de calidad, promoviendo enfoques integrados y participativos en los que intervengan todos los habitantes y los interesados pertinentes, y evitando la segregación espacial y socioeconómica y

- la gentrificación, y al mismo tiempo preservando el patrimonio cultural y previniendo y conteniendo el crecimiento urbano incontrolado.
98. Promoveremos una ordenación territorial y urbana integrada, incluidas las ampliaciones urbanas planificadas sobre la base de los principios de equidad, el uso eficaz y sostenible de la tierra y los recursos naturales, la compacidad, el policentrismo, la conectividad y las densidades adecuadas y los múltiples usos del espacio, así como los usos sociales y económicos mixtos en las zonas construidas, a fin de impedir el crecimiento urbano incontrolado, reducir los problemas y las necesidades de movilidad y los costos per cápita de la prestación de servicios y aprovechar la densidad y las economías de escala y de aglomeración, según proceda.
99. Apoyaremos la aplicación de estrategias de planificación urbana, según proceda, que faciliten una mezcla social mediante el suministro de viviendas asequibles con acceso a espacios públicos y servicios básicos de calidad para todos, con mayor seguridad, de manera que se favorezca la interacción social e intergeneracional y el reconocimiento de la diversidad. Adoptaremos medidas para incluir capacitación y apoyo adecuados para profesionales de la prestación de servicios y comunidades en zonas afectadas por la violencia urbana.
100. Apoyaremos la instauración de redes bien diseñadas de calles y otros espacios públicos seguros, ecológicos y de calidad que sean accesibles para todos y estén libres de delincuencia y violencia, en particular libres de acoso sexual y violencia por razón de género, teniendo en cuenta la escala humana, y la adopción de medidas que hagan posible una utilización comercial óptima de las plantas bajas de los edificios, fomenten el comercio y los mercados locales, tanto formales como informales, así como las iniciativas comunitarias sin fines de lucro, permitan reunir a las personas en los espacios públicos y promuevan la circulación a pie y en bicicleta con el objetivo de mejorar la salud y el bienestar.
101. Integraremos consideraciones y medidas de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos en procesos de planificación y ordenación territorial y urbana en los que se tendrán en cuenta la edad y el género, incluidas las emisiones de gases de efecto invernadero, el diseño de servicios e infraestructura, construcciones, edificios y espacios sobre la base de la resiliencia y la eficacia desde el punto de vista climático, y soluciones basadas en la naturaleza. Promoveremos la cooperación y la coordinación entre diferentes sectores y fomentaremos la capacidad de las autoridades locales para elaborar y aplicar planes de respuesta y reducción del riesgo de desastres, como por ejemplo evaluaciones de los riesgos relativos a la ubicación de las instalaciones públicas actuales y futuras, y para formular procedimientos adecuados de contingencia y evacuación.
102. Nos esforzaremos por mejorar la capacidad para la planificación y el diseño urbanos y la prestación de formación a los planificadores urbanos a nivel nacional, subnacional y local.

103. Integraremos medidas inclusivas para la seguridad urbana y la prevención de la delincuencia y la violencia, incluidos el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo. En esas medidas, cuando proceda, se cooperará con las comunidades locales y los agentes no gubernamentales pertinentes en la formulación de estrategias e iniciativas urbanas, entre otras cosas, teniendo en cuenta los barrios marginales y los asentamientos informales, así como la vulnerabilidad y los factores culturales en la elaboración de las políticas relativas a la seguridad pública y la prevención de la delincuencia y la violencia, en particular mediante la prevención y la lucha contra la estigmatización de grupos concretos que, de manera inherente, plantean mayores amenazas en materia de seguridad.
104. Promoveremos el cumplimiento de los requisitos jurídicos mediante marcos de gestión sólidos e inclusivos e instituciones responsables que se ocupen del registro de la propiedad de la tierra y la gobernanza, aplicando sistemas de ordenación y uso de la tierra y de registro de la propiedad y sistemas financieros cabales que sean transparentes y sostenibles. Apoyaremos a los gobiernos locales y los interesados pertinentes, mediante diversos mecanismos, en la elaboración y la utilización de información básica de inventario de tierras, como catastros, mapas de riesgos y valoración y registros de los precios de la tierra y la vivienda, a fin de generar datos fiables, oportunos y de calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, situación migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en el contexto nacional, datos que serán necesarios para evaluar los cambios en el valor de la tierra, y al mismo tiempo velaremos porque estos datos no se utilicen para formular políticas de uso de la tierra discriminatorias.
105. Fomentaremos la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Elaboraremos y aplicaremos políticas de vivienda a todos los niveles en las que se incorpore la planificación participativa y se aplique el principio de subsidiariedad, según proceda, a fin de asegurar la coherencia entre las estrategias de desarrollo, las políticas sobre la tierra y la oferta de vivienda en los planos nacional, subnacional y local.
106. Promoveremos políticas de vivienda basadas en los principios de la inclusión social, la eficacia económica y la protección ambiental. Apoyaremos el uso eficaz de los recursos públicos para viviendas asequibles y sostenibles, incluidos los terrenos de las partes céntricas y consolidadas de las ciudades con infraestructuras adecuadas, y alentaremos el desarrollo de ingresos mixtos para promover la inclusión y la cohesión sociales.
107. Alentaremos la elaboración de políticas, instrumentos, mecanismos y modelos de financiación que promuevan el acceso a una amplia gama de opciones de viviendas asequibles y sostenibles, incluidos el alquiler y otras opciones de tenencia, así como soluciones cooperativas como la covivienda, los fondos fiduciarios de tierras comunitarias y otras formas de tenencia colectiva

en las que se tengan en cuenta la evolución de las necesidades de las personas y las comunidades, a fin de mejorar la oferta de vivienda (especialmente para los grupos de ingresos bajos), prevenir la segregación y los desplazamientos y desalojos forzados arbitrarios y proporcionar una reasignación digna y adecuada. Ello incluirá el apoyo a los planes de autoedificación y construcción gradual de viviendas, con especial atención a los programas de mejora de los barrios marginales y a asentamientos informales.

108. Apoyaremos la elaboración de políticas de vivienda que promuevan enfoques de viviendas integradas locales abordando los fuertes vínculos entre la educación, el empleo, la vivienda y la salud, de manera que se prevengan la exclusión y la segregación. Además, nos comprometemos a luchar contra la falta de vivienda y a combatir y eliminar su penalización mediante políticas específicas y estrategias selectivas de inclusión activa, por ejemplo con programas integrales, inclusivos y sostenibles de tipo “primero la vivienda”.
109. Estudiaremos la posibilidad de aumentar las asignaciones de recursos financieros y humanos, según proceda, para mejorar y, en la medida de lo posible, prevenir el surgimiento de barrios marginales y asentamientos informales, con estrategias que vayan más allá de las mejoras físicas y ambientales para asegurar que los barrios marginales y los asentamientos informales se integren en las dimensiones social, económica, cultural y política de las ciudades. Estas estrategias deberían incluir, cuando proceda, el acceso a viviendas sostenibles, adecuadas, seguras y asequibles, servicios sociales básicos y espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, ecológicos y de calidad, y deberían promover la seguridad de la tenencia y su regularización, así como medidas para la prevención de conflictos y la mediación.
110. Apoyaremos los esfuerzos por definir y reforzar sistemas de vigilancia inclusivos y transparentes para reducir la proporción de personas que viven en barrios marginales y asentamientos informales, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en anteriores esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de esas personas.
111. Promoveremos la elaboración de normas adecuadas y aplicables en el sector de la vivienda, incluidos, según el caso, códigos de construcción resiliente, regulaciones, permisos de construcción, ordenanzas y leyes del uso del suelo y reglamentos de ordenación, combatiremos y prevendremos la especulación, los desplazamientos, la falta de vivienda y los desalojos forzados arbitrarios, y velaremos por la sostenibilidad, la calidad, la asequibilidad, la salud, la seguridad, la accesibilidad, la eficiencia en el uso de la energía y los recursos, y la resiliencia. Fomentaremos también un análisis diferenciado de la oferta y la demanda de vivienda basado en datos desglosados de buena calidad, oportunos y fiables a escala nacional, subnacional y local, considerando las características sociales, económicas, ambientales y culturales concretas.
112. Promoveremos la aplicación de programas de desarrollo urbano sostenible con estrategias centradas en las necesidades de vivienda y las de las

personas, dando prioridad a planes de viviendas bien ubicadas y distribuidas a fin de evitar el levantamiento de núcleos de vivienda periféricos y aislados, desvinculados de los sistemas urbanos, con independencia del segmento socioeconómico de la población para el que se construyan, y proporcionando soluciones a las necesidades de vivienda de los grupos de ingresos bajos.

113. Adoptaremos medidas para mejorar la seguridad vial y la integraremos en la planificación y el diseño de infraestructuras sostenibles de movilidad y transporte. Junto con las iniciativas de sensibilización, promoveremos el enfoque de sistemas seguros que se solicita en el Decenio de Acción para la Seguridad Vial, prestando especial atención a las necesidades de todas las mujeres y las niñas, así como de los niños y los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad, y quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Trabajaremos para adoptar, aplicar y ejecutar políticas y medidas dirigidas a proteger y promover activamente la seguridad peatonal y la movilidad en bicicleta, con miras a obtener resultados generales en materia de salud, en particular la prevención de lesiones y enfermedades no transmisibles, y trabajaremos para elaborar y aplicar leyes y políticas integrales sobre la seguridad de los motociclistas, habida cuenta de las cifras crecientes y desproporcionadamente elevadas de muertes y lesiones que sufren en todo el mundo, en particular en los países en desarrollo. Promoveremos con carácter prioritario un viaje seguro y saludable a la escuela para todos los niños.
114. Promoveremos el acceso de todos a unos sistemas de transporte terrestre y marítimo y de movilidad urbana que sean seguros, asequibles, accesibles y sostenibles y tengan en cuenta las cuestiones de edad y género, que hagan posible una participación significativa en las actividades sociales y económicas en las ciudades y los asentamientos humanos, mediante la integración de los planes de transporte y movilidad en las planificaciones urbanas y territoriales y la promoción de una amplia gama de opciones de transporte y movilidad, en particular mediante el apoyo a:
  - a. Un crecimiento significativo de las infraestructuras de transporte público, accesibles, seguras, eficientes, asequibles y sostenibles, así como opciones no motorizadas como la circulación peatonal y en bicicleta, a las que se dará prioridad frente al transporte motorizado privado;
  - b. Un “desarrollo orientado al tránsito” equitativo que reduzca al mínimo los desplazamientos, en particular los de los pobres, y prime la vivienda asequible para grupos de ingresos mixtos y una combinación de empleos y servicios;
  - c. Una planificación mejor y coordinada del transporte y el uso de la tierra, que permitiría reducir las necesidades de viaje y transporte y mejorar la conectividad entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, incluidos los cursos de agua, y una planificación del transporte y la movilidad, en particular para los pequeños Estados insulares en desarrollo y las ciudades costeras;
  - d. Conceptos de logística y planificación del transporte urbano de mercancías que permitan un acceso eficiente a los productos y servicios, reduzcan

al mínimo sus efectos sobre el medio ambiente y la habitabilidad de las ciudades y aumenten al máximo su contribución a un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible.

115. Adoptaremos medidas para desarrollar mecanismos y marcos comunes en los planos nacional, subnacional y local para evaluar los beneficios generales de los sistemas de transporte urbano y metropolitano, incluidos los efectos en el medio ambiente, la economía, la cohesión social, la calidad de vida, la accesibilidad, la seguridad vial, la salud pública y las actividades relacionadas con el cambio climático, entre otras cosas.
116. Apoyaremos el desarrollo de esos mecanismos y marcos, sobre la base de políticas nacionales de movilidad y transporte urbano sostenibles, para que la reglamentación y la licitación de servicios de movilidad y transporte en las zonas urbanas y metropolitanas sean sostenibles, abiertas y transparentes, con inclusión de nuevas tecnologías que hagan posibles los servicios de movilidad compartida. Apoyaremos el desarrollo de relaciones contractuales claras, transparentes y responsables entre los gobiernos locales y los proveedores de servicios de transporte y movilidad, en particular sobre la gestión de datos, de manera que se protejan el interés público y la privacidad individual y se definan las obligaciones recíprocas.
117. Apoyaremos una mejor coordinación entre el transporte y los departamentos de planificación urbana y territorial, en la comprensión mutua de los marcos normativos y de planificación, en los planos nacional, subnacional y local, entre otras cosas mediante planes de movilidad y transporte urbano y metropolitano sostenibles. Apoyaremos a los gobiernos subnacionales y locales en el desarrollo de la capacidad y los conocimientos necesarios para aplicar y hacer cumplir dichos planes.
118. Alentaremos a los gobiernos nacionales, subnacionales y locales a que desarrollen y amplíen los instrumentos de financiación, permitiéndoles mejorar su infraestructura y sistemas de transporte y movilidad, como los sistemas de transporte público rápido, los sistemas integrados de transporte, los sistemas aéreos y ferroviarios, las infraestructuras seguras, suficientes y adecuadas para peatones y ciclistas y las innovaciones tecnológicas en los sistemas de transporte y tránsito, a fin de reducir la congestión y la contaminación y de mejorar la eficiencia, la conectividad, la accesibilidad, la salud y la calidad de la vida.
119. Promoveremos inversiones adecuadas en infraestructuras de protección accesibles y sostenibles y en sistemas de servicios de agua, saneamiento e higiene, aguas residuales, gestión de desechos sólidos, alcantarillado urbano, reducción de la contaminación del aire y gestión de aguas pluviales, a fin de mejorar la seguridad en caso de desastres relacionados con el agua, mejorar la salud, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos, así como el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y el fin de la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las

niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad. Trabajaremos para garantizar que esta infraestructura sea resistente al clima y forme parte de planes integrados de desarrollo urbano y territorial, incluida la vivienda y la movilidad, entre otras cosas, y que se aplique de manera participativa, considerando soluciones sostenibles que hagan un uso eficiente de los recursos y sean innovadoras, accesibles, específicas para su contexto y respetuosas con las particularidades culturales.

120. Trabajaremos para equipar a los servicios públicos de abastecimiento de agua y saneamiento con capacidad para aplicar sistemas de gestión sostenible de los recursos hídricos, incluida la conservación sostenible de los servicios de infraestructura urbana, mediante el desarrollo de la capacidad, con el objetivo de eliminar progresivamente las desigualdades y promover el acceso universal y equitativo al agua potable y asequible para todos y a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos.
121. Garantizaremos el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos mediante la promoción de la eficiencia energética y las energías renovables sostenibles y el apoyo a los esfuerzos locales y subnacionales para aplicar estas energías en infraestructuras, instalaciones y edificios públicos, así como para aprovechar el control directo, cuando proceda, por los gobiernos subnacionales y locales de las infraestructuras y normativas locales, a fin de fomentar su adopción en los sectores de los usuarios finales, como edificios residenciales, comerciales e industriales, la industria, el transporte, los desechos y el saneamiento. Fomentaremos la adopción de códigos y normas de edificación, objetivos de carteras renovables, el etiquetado de la eficiencia energética, la adaptación de los edificios existentes y las políticas de adquisición pública en materia de energía, entre otras modalidades, según proceda, a fin de alcanzar los objetivos de eficiencia energética. También daremos prioridad a los sistemas eléctricos inteligentes de distribución por distritos y a los planes de energía comunitarios para mejorar las sinergias entre las energías renovables y la eficiencia energética.
122. Apoyaremos la adopción descentralizada de decisiones relativas a la eliminación de desechos a fin de promover el acceso universal a los sistemas de gestión sostenible de los desechos. Apoyaremos la promoción de planes de responsabilidad ampliada de los productores que incluyan a los generadores de desechos y los productores en la financiación de los sistemas de gestión de los desechos urbanos, reduzcan los peligros y los efectos socioeconómicos de las corrientes de desechos y aumenten las tasas de reciclado mediante un mejor diseño de los productos.
123. Promoveremos la integración de la seguridad alimentaria y las necesidades nutricionales de los residentes de las zonas urbanas, especialmente los pobres de las zonas urbanas, en la planificación urbana y territorial con miras a poner fin al hambre y la malnutrición. Promoveremos la coordinación de políticas sostenibles de seguridad alimentaria y agricultura en las zonas urbanas, periurbanas y rurales, a fin de facilitar la producción,

el almacenamiento, el transporte y la comercialización de alimentos a los consumidores en formas adecuadas y asequibles y así reducir las pérdidas de alimentos y prevenir y reutilizar los residuos de comida. Seguiremos promoviendo la coordinación de las políticas alimentarias con las políticas relativas a la energía, el agua, la salud, el transporte y los desechos, manteniendo la diversidad genética de las semillas, reduciendo el uso de productos químicos peligrosos y aplicando otras políticas en las zonas urbanas para maximizar la eficiencia y reducir al mínimo los desechos.

124. Incluiremos la cultura como componente prioritario de planes y estrategias urbanos a la hora de aprobar los instrumentos de planificación, incluidos los planes maestros, las normas de parcelación, las normativas de construcción, las políticas de ordenación de las zonas costeras y las políticas de desarrollo estratégico que salvaguarden un amplio espectro de patrimonios culturales tangibles e intangibles y paisajes, y los protegeremos de los posibles efectos perturbadores del desarrollo urbano.
125. Apoyaremos la movilización del patrimonio cultural para el desarrollo urbano sostenible y reconocemos su función como estímulo de la participación y la responsabilidad. Promoveremos el uso innovador y sostenible de monumentos y espacios arquitectónicos con la intención de crear valor por medio de restauraciones y adaptaciones respetuosas. Incorporaremos a los pueblos indígenas y las comunidades locales en la promoción y difusión de los conocimientos del patrimonio cultural tangible e intangible y en la protección de las expresiones y los idiomas tradicionales, incluso mediante el uso de nuevas tecnologías y técnicas.

#### MEDIOS DE APLICACIÓN

126. Reconocemos que la aplicación de la Nueva Agenda Urbana exige un entorno propicio y una amplia gama de medios de aplicación, incluido el acceso a la ciencia, la tecnología y la innovación y a un mejor intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenientes, así como el desarrollo de la capacidad y la movilización de recursos financieros, teniendo en cuenta el compromiso de los países desarrollados y los países en desarrollo y con recurso a todas las fuentes tradicionales e innovadoras a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, y precisará asimismo el aumento de la cooperación internacional y las asociaciones entre todos los niveles de gobierno, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otros agentes sobre la base de los principios de igualdad, no discriminación, rendición de cuentas, respeto de los derechos humanos y solidaridad, especialmente para los más pobres y los más vulnerables.
127. Reafirmamos los compromisos sobre los medios de aplicación que figuran en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba.
128. Alentaremos a ONU-Hábitat, otros programas y organismos de las Naciones Unidas y otros interesados a que generen orientación empírica y

práctica para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y la dimensión urbana de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en estrecha colaboración con los Estados Miembros, las autoridades locales, los grupos principales y otros interesados pertinentes, así como mediante la movilización de expertos. Aprovecharemos el legado de la Conferencia Hábitat III y la experiencia adquirida en su proceso preparatorio, incluidas las reuniones regionales y temáticas. Destacamos, en este contexto, las valiosas contribuciones de, entre otros, la Campaña Urbana Mundial, la Asamblea General de Asociados para Hábitat III y la Red Global de Herramientas del Suelo.

129. Instamos a ONU-Hábitat a que continúe su labor de enriquecimiento de sus conocimientos normativos y a que aporte desarrollo de la capacidad e instrumentos a los gobiernos nacionales, subnacionales y locales para el diseño, la planificación y la gestión del desarrollo urbano sostenible.
130. Reconocemos que el desarrollo urbano sostenible, guiado por políticas y estrategias urbanas existentes, según proceda, puede beneficiarse de los marcos de financiación integrados que cuentan con el apoyo de un entorno propicio a todos los niveles. Reconocemos la importancia de garantizar que todos los medios de ejecución financiera estén firmemente arraigados en marcos normativos y procesos de descentralización fiscal coherentes, cuando se disponga de ellos, y que se desarrolle la capacidad adecuada en todos los niveles.
131. Apoyamos enfoques sensibles a su contexto en relación con la financiación de la urbanización y la mejora de la capacidad de gestión financiera en todos los niveles de gobierno mediante la aprobación de instrumentos y mecanismos concretos, necesarios para alcanzar un desarrollo urbano sostenible, reconociendo que cada país tiene la responsabilidad principal de su propio desarrollo económico y social.
132. Movilizaremos recursos endógenos y los ingresos generados mediante la captura de los beneficios de la urbanización, así como de los efectos catalizadores y el resultado maximizado de las inversiones públicas y privadas, a fin de mejorar las condiciones financieras para el desarrollo urbano y el libre acceso a fuentes adicionales, reconociendo que, en todos los países, las políticas públicas y la movilización y utilización eficaz de los recursos nacionales, respaldadas por el principio de la titularidad nacional, son esenciales para nuestro empeño común en pos del desarrollo urbano sostenible, incluida la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.
133. Exhortamos a las empresas a que dediquen su creatividad e innovación a resolver los problemas que plantea el desarrollo sostenible en las zonas urbanas, reconociendo que las actividades, la inversión y la innovación de las empresas privadas son los principales motores de la productividad, el crecimiento inclusivo y la creación de empleo, y que la inversión privada, en particular las inversiones extranjeras directas, junto con un sistema financiero internacional estable, son elementos esenciales de los esfuerzos de desarrollo.
134. Apoyaremos las políticas y capacidades adecuadas que permitan a los gobiernos subnacionales y locales registrar y ampliar su base de ingresos

potenciales, por ejemplo a través de los catastros polivalentes, los impuestos locales, las tasas o los cargos por servicios, en consonancia con las políticas nacionales, garantizando al mismo tiempo que las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, y los hogares pobres no se vean desproporcionadamente afectados.

135. Promoveremos sistemas sólidos y transparentes para las transferencias financieras de los gobiernos nacionales a los gobiernos subnacionales y locales sobre la base de las necesidades, prioridades, funciones, mandatos e incentivos por rendimiento de estos últimos, según proceda, a fin de proporcionarles recursos suficientes, oportunos y previsibles y de mejorar su capacidad para aumentar los ingresos y gestionar los gastos.
136. Apoyaremos el desarrollo de modelos verticales y horizontales de distribución de los recursos financieros para disminuir las desigualdades entre territorios subnacionales, dentro de los centros urbanos y entre las zonas urbanas y rurales, así como para promover el desarrollo territorial integrado y equilibrado. En este sentido, hacemos hincapié en la importancia de mejorar la transparencia de los datos sobre el gasto y la asignación de recursos como instrumento para evaluar el progreso hacia la equidad y la integración espacial.
137. Promoveremos las mejores prácticas para captar y compartir el aumento del valor de la tierra y los bienes resultante de los procesos de desarrollo urbano, los proyectos de infraestructura y las inversiones públicas. Quizá podrían ponerse en práctica medidas como políticas fiscales relativas a los beneficios, según proceda, a fin de impedir que estos reviertan exclusivamente en el sector privado y que se especule con tierras y bienes raíces. Reforzaremos el vínculo entre los sistemas fiscales y la planificación urbana, así como los instrumentos de gestión urbana, incluida la regulación del mercado de tierras. Trabajaremos para garantizar que los esfuerzos por generar finanzas basadas en la tierra no resulten en un uso y consumo insostenibles de la tierra.
138. Apoyaremos a los gobiernos subnacionales y locales en sus esfuerzos por aplicar instrumentos de control de gastos transparentes y responsables para evaluar la necesidad y los efectos de la inversión y los proyectos a escala local, basados en el control legislativo y la participación pública, según proceda, en apoyo de procesos de licitación, mecanismos de adquisición y ejecución fiable de los presupuestos que sean abiertos y justos, así como en medidas preventivas de lucha contra la corrupción, para promover la integridad, la rendición de cuentas, la gestión eficaz y el acceso a la propiedad y las tierras públicas, en consonancia con las políticas nacionales.
139. Apoyaremos la creación de marcos jurídicos y normativos sólidos para préstamos nacionales y municipales sostenibles que estén basados en una gestión de la deuda sostenible y cuenten con el apoyo de ingresos y capacidades adecuadas, por medio de la solvencia local, así como de la ampliación de los mercados de deuda municipal sostenible, cuando proceda. Examinaremos

el establecimiento de intermediarios financieros apropiados para la financiación urbana, como fondos o bancos de desarrollo regionales, nacionales, subnacionales y locales, incluidos mecanismos de financiación común, que pueden catalizar la financiación pública y privada a escala nacional e internacional. Trabajaremos para promover mecanismos de mitigación del riesgo, como el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, gestionando al mismo tiempo los riesgos cambiarios, a fin de reducir el costo del capital y estimular al sector privado y a las familias para que participen en el desarrollo urbano sostenible y las actividades de fomento de la resiliencia, incluido el acceso a los mecanismos de transferencia del riesgo.

140. Apoyaremos el desarrollo de productos adecuados y asequibles de financiación de la vivienda y alentaremos la participación de una gama diversa de instituciones financieras multilaterales, bancos regionales de desarrollo e instituciones de financiación del desarrollo, organismos de cooperación, prestamistas e inversores del sector privado, cooperativas, bancos de microfinanciación y prestamistas para que inviertan en viviendas asequibles y graduales en todas sus formas.
141. También consideraremos la posibilidad de establecer infraestructuras de transporte urbano y territorial y fondos de servicios a nivel nacional, sobre la base de diversas fuentes de financiación que abarcan desde subvenciones públicas hasta contribuciones de otras entidades públicas y del sector privado, asegurando la coordinación entre los agentes y las intervenciones, así como la rendición de cuentas.
142. Invitamos a las instituciones financieras multilaterales internacionales, los bancos regionales de desarrollo, las instituciones financieras de desarrollo y los organismos de cooperación a que proporcionen apoyo financiero, en particular mediante mecanismos financieros innovadores, a los programas y proyectos de aplicación de la Nueva Agenda Urbana, en particular en los países en desarrollo.
143. Apoyamos el acceso a diferentes fondos multilaterales, incluido el Fondo Verde para el Clima, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo de Adaptación y los fondos de inversión en el clima, entre otras cosas, a fin de obtener recursos para los planes, políticas, programas y medidas de los gobiernos subnacionales y locales de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, en el marco de los procedimientos acordados. Colaboraremos con las instituciones financieras subnacionales y locales, según proceda, a fin de elaborar infraestructuras de financiación del clima y de crear mecanismos apropiados para identificar instrumentos financieros catalíticos coherentes con cualquier marco nacional existente a fin de asegurar la sostenibilidad fiscal y de la deuda en todos los niveles de gobierno.
144. Analizaremos y elaboraremos soluciones viables para los riesgos asociados al clima y los desastres en las ciudades y los asentamientos humanos, por ejemplo colaborando con instituciones de seguros y reaseguros y otros agentes pertinentes en relación con las inversiones en las infraestructuras

urbanas y metropolitanas, los edificios y otros activos urbanos, así como para que las poblaciones locales puedan satisfacer sus necesidades económicas y de vivienda.

145. Apoyamos el uso de la financiación pública internacional, incluida la asistencia oficial para el desarrollo, entre otras cosas, para catalizar la movilización de recursos adicionales de todas las fuentes disponibles, tanto pública como privada, en aras del desarrollo sostenible urbano y territorial. Esto puede conllevar la mitigación de riesgos para los posibles inversores, en reconocimiento del hecho de que la financiación pública internacional es un complemento fundamental de los esfuerzos que realizan los países para movilizar recursos públicos a nivel interno, especialmente en los países más pobres y vulnerables con recursos internos limitados.
146. Ampliaremos las oportunidades de cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular, así como la cooperación a escala subnacional, descentralizada y entre ciudades, según proceda, a fin de contribuir al desarrollo urbano sostenible, potenciando las capacidades y fomentando el intercambio de soluciones urbanas y el aprendizaje mutuo a todos los niveles y para todos los agentes pertinentes.
147. Promoveremos el desarrollo de las capacidades como un enfoque polifacético que tome en consideración las capacidades de múltiples interesados e instituciones a todos los niveles de gobernanza y combine las capacidades de las personas, la sociedad y las instituciones para formular, aplicar, gestionar, vigilar y evaluar las políticas públicas de desarrollo urbano sostenible.
148. Promoveremos el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, incluidas las asociaciones de gobiernos locales, según proceda, para trabajar con las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las comunidades locales y las personas en situaciones de vulnerabilidad, así como con la sociedad civil, los círculos académicos y las instituciones de investigación, a fin de configurar los procesos de gobernanza institucional y de organización, para así permitir su participación eficaz en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo urbano y territorial.
149. Prestaremos apoyo a las asociaciones de gobiernos locales en su condición de promotoras y proveedoras de desarrollo de la capacidad, reconociendo y fortaleciendo, según proceda, su participación en las consultas nacionales sobre políticas urbanas y prioridades de desarrollo y su cooperación con los gobiernos subnacionales y locales, junto con la sociedad civil, el sector privado, los profesionales, los círculos académicos y las instituciones de investigación, y sus redes existentes, para ejecutar programas de desarrollo de la capacidad. Ello debería hacerse mediante procesos de aprendizaje entre homólogos, asociaciones temáticamente relevantes y medidas de colaboración como la cooperación intermunicipios, a escala tanto mundial como regional, nacional, subnacional y local, incluido el establecimiento de redes de profesionales y el uso de interfaces científico-normativas.

150. Subrayamos la necesidad de intensificar la cooperación y el intercambio de conocimientos en materia científica, tecnológica y de innovación en beneficio del desarrollo urbano sostenible, de forma plenamente coherente, coordinada y sinérgica con los procesos del Mecanismo de Facilitación de la Tecnología establecido en la Agenda de Acción de Addis Abeba y puesto en marcha en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
151. Promoveremos programas de desarrollo de la capacidad para ayudar a los gobiernos subnacionales y locales a llevar a cabo una planificación y una gestión financieras basadas en la coordinación institucional a todos los niveles, incluida la sensibilidad ambiental y las medidas de lucha contra la corrupción, adoptando para ello, entre otras cosas, procesos de supervisión, contabilidad, adquisiciones, presentación de informes, auditoría y vigilancia transparentes e independientes, y para examinar el rendimiento y el cumplimiento a escala subnacional y nacional, prestando particular atención a la presupuestación con perspectiva de género y de edad y a la mejora y la digitalización de los procesos y registros contables, a fin de promover enfoques basados en los resultados y de crear capacidades administrativas y técnicas a mediano y largo plazo.
152. Promoveremos programas de desarrollo de la capacidad sobre el uso de ingresos e instrumentos de financiación legales basados en la tierra, así como sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario para los encargados de formular políticas y los funcionarios públicos locales, prestando especial atención a las bases jurídicas y económicas de la captura de valor, incluida la cuantificación, captación y distribución de los aumentos del valor de la tierra.
153. Promoveremos la utilización sistemática de asociaciones entre múltiples interesados en los procesos de desarrollo urbano, según proceda, mediante el establecimiento de políticas claras y transparentes, marcos y procedimientos financieros y administrativos y directrices de planificación para esas asociaciones.
154. Reconocemos la importante contribución de las iniciativas, las asociaciones y las coaliciones de colaboración voluntaria que pretenden iniciar y mejorar la aplicación de la Nueva Agenda Urbana, destacando para ello las mejores prácticas y las soluciones innovadoras, en particular mediante la promoción de redes de coproducción entre las entidades subnacionales, los gobiernos locales y otros interesados pertinentes.
155. Promoveremos las iniciativas de desarrollo de la capacidad para empoderar y fortalecer las aptitudes y capacidades de las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como de las personas en situaciones vulnerables, para la conformación de los procesos de gobernanza, el establecimiento de diálogos y la promoción y protección de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación, a fin de asegurar

su participación efectiva en la adopción de decisiones sobre el desarrollo urbano y territorial.

156. Promoveremos el desarrollo de políticas nacionales de tecnología de la información y las comunicaciones y de estrategias de gobierno electrónico, así como instrumentos de gobernanza digital centrados en los ciudadanos, aprovechando las innovaciones tecnológicas, incluidos los programas de desarrollo de la capacidad, a fin de poner las tecnologías de la información y las comunicaciones al alcance del público, incluidas las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas de edad y las personas en situaciones de vulnerabilidad para que puedan desarrollar y ejercer su responsabilidad cívica, de forma que se amplíe la participación, se fomente la gobernanza responsable y se aumente la eficiencia. Se fomentará el uso de plataformas e instrumentos digitales, incluidos los sistemas de información geoespacial, a fin de mejorar a largo plazo la planificación y el diseño integrados de las áreas urbanas y los territorios, la administración y ordenación de la tierra y el acceso a los servicios urbanos y metropolitanos.
157. Apoyaremos la ciencia, la investigación y la innovación, en particular prestando especial atención a la innovación social, tecnológica, digital y basada en la naturaleza, las interfaces científico-normativas sólidas en relación con la planificación urbana y territorial y la formulación de políticas y mecanismos institucionalizados para compartir e intercambiar información, conocimientos y experiencias, incluidos la recopilación, el análisis, la normalización y la difusión de datos de carácter geográfico, obtenidos en las comunidades, de alta calidad, oportunos y fiables, desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, situación migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales, subnacionales y locales.
158. Fortaleceremos las capacidades en relación con datos y estadísticas a nivel nacional, subnacional y local para supervisar eficazmente los progresos logrados en la aplicación de políticas y estrategias de desarrollo urbano sostenible y para fundamentar la adopción de decisiones y los exámenes apropiados. Los procedimientos de recopilación de datos para la aplicación, el seguimiento y el examen de la Nueva Agenda Urbana deberían basarse principalmente en las fuentes oficiales nacionales, subnacionales y locales, y en otras fuentes, según proceda, y ser abiertos, transparentes y coherentes con el fin de respetar los derechos a la privacidad y todas las obligaciones y compromisos relativos a los derechos humanos. El progreso hacia una definición mundial basada en la población de las ciudades y los asentamientos humanos puede apoyar esa labor.
159. Apoyaremos el papel y el aumento de la capacidad de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales en relación con la recopilación de datos y su representación, análisis y difusión y en la promoción de la gobernanza empírica, partiendo de una base de conocimientos compartidos en la que se usen datos tanto comparables a escala mundial como generados

localmente, en particular mediante censos, encuestas de hogares, registros de población, procesos de control surgidos en las comunidades y otras fuentes pertinentes, y desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, situación migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacional, subnacional y local.

160. Fomentaremos la creación, promoción y mejora de plataformas de datos abiertas, de fácil acceso y participativas mediante el uso de instrumentos tecnológicos y sociales disponibles para la transferencia y el intercambio de conocimientos entre los gobiernos nacionales, subnacionales y locales y los interesados pertinentes, incluidos los agentes no estatales y las personas, a fin de mejorar la eficacia de la planificación y la gestión urbanas, su eficiencia y su transparencia mediante sistemas de gobierno electrónico, enfoques asistidos por tecnologías de la información y las comunicaciones y la gestión de la información geoespacial.

#### SEGUIMIENTO Y EXAMEN

161. Llevaremos a cabo un seguimiento y un examen periódicos de la Nueva Agenda Urbana, a fin de asegurar la coherencia en los planos nacional, regional y mundial y de hacer un seguimiento de los avances, evaluar las repercusiones y garantizar de manera inclusiva la aplicación eficaz y oportuna de la Agenda, la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos y la transparencia.
162. Alentamos un seguimiento y examen de la Nueva Agenda Urbana a múltiples niveles, voluntario, impulsado por los países, abierto, inclusivo, participativo y transparente. El proceso debería tener en cuenta las contribuciones de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales y estar complementado por contribuciones del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales, los grupos principales y los interesados pertinentes, y debería ser un proceso continuo encaminado a crear y reforzar las asociaciones entre todos los interesados pertinentes y fomentar el intercambio de soluciones urbanas y el aprendizaje mutuo.
163. Reconocemos la importancia de los gobiernos locales como asociados activos en el proceso de seguimiento y examen de la Nueva Agenda Urbana en todos los niveles y los alentamos a que desarrollen, conjuntamente con los gobiernos nacionales y subnacionales, según proceda, mecanismos viables de seguimiento y examen en el plano local, incluso mediante asociaciones pertinentes y plataformas adecuadas. Examinaremos la posibilidad de fortalecer, cuando proceda, su capacidad de contribuir en ese sentido.
164. Recalcamos que el seguimiento y examen de la Nueva Agenda Urbana debe tener vínculos efectivos con el seguimiento y examen de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a fin de asegurar la coordinación y la coherencia en su aplicación.
165. Reafirmamos el papel y la experiencia de ONU-Hábitat, en el marco de su mandato, como centro de coordinación para la urbanización sostenible y

los asentamientos humanos, en colaboración con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, y reconocemos los vínculos entre la urbanización sostenible y, entre otras cosas, el desarrollo sostenible, la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático.

166. Invitamos a la Asamblea General a que solicite al Secretario General que, con aportaciones voluntarias de los países y las organizaciones regionales e internacionales pertinentes, informe cada cuatro años sobre los progresos realizados en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y presente el primer informe en el septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea.
167. En el informe se proporcionará un análisis cualitativo y cuantitativo de los progresos realizados en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y de los objetivos y metas convenidos internacionalmente relativos a la urbanización y los asentamientos humanos sostenibles. El análisis se basará en las actividades de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, ONU-Hábitat, otras entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas y los interesados pertinentes que prestan apoyo a la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y en los informes del Consejo de Administración de ONU-Hábitat. El informe debería incorporar, en la medida de lo posible, las aportaciones de las organizaciones y los procesos multilaterales, en los casos en que proceda, la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico. Debería basarse en procesos y plataformas existentes como el Foro Urbano Mundial convocado por ONU-Hábitat. El informe debería evitar la duplicación y responder a las circunstancias locales, subnacionales y nacionales y a su legislación, capacidades, necesidades y prioridades.
168. La preparación del informe será coordinada por ONU-Hábitat en estrecha colaboración con otras entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, a fin de asegurar un proceso de coordinación inclusivo en todo el sistema de las Naciones Unidas. El informe se presentará a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social.<sup>18</sup> El informe también se incorporará al foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible convocado bajo los auspicios de la Asamblea General, con miras a asegurar la coherencia, la coordinación y los vínculos de colaboración con las actividades de seguimiento y examen de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
169. Seguiremos fortaleciendo los esfuerzos de movilización mediante asociaciones, promociones y actividades de concienciación relacionadas con la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y, para ello, utilizaremos iniciativas ya existentes, como el Día Mundial del Hábitat y el Día Mundial de las Ciudades, y estudiaremos la posibilidad de establecer nuevas iniciativas con las que movilizar y generar el apoyo de la sociedad civil, los ciudadanos y los

---

18. El informe tiene por objeto reemplazar el informe del Secretario General al Consejo Económico y Social sobre la aplicación coordinada del Programa de Hábitat. Además, está pensado para ser no un añadido, sino parte del informe del Secretario General solicitado por la Asamblea General en su resolución, en relación con el correspondiente tema del programa.

- interesados pertinentes. Tomamos nota de la importancia de seguir participando en el proceso de seguimiento y examen de la Nueva Agenda Urbana con asociaciones de gobiernos subnacionales y locales representados en la Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales.
170. Reafirmamos las resoluciones de la Asamblea General 51/177, de 16 de diciembre de 1996, 56/206, de 21 de diciembre de 2001, 67/216, 68/239 y 69/226, así como otras resoluciones pertinentes de la Asamblea, incluidas las resoluciones 31/109, de 16 de diciembre de 1976, y 32/162, de 19 de diciembre de 1977. Reiteramos la importancia de la ubicación en Nairobi de la sede de ONU-Hábitat.
171. Subrayamos la importancia de ONU-Hábitat, habida cuenta de su papel en el sistema de las Naciones Unidas como centro de coordinación para la urbanización y los asentamientos humanos sostenibles, en particular en la aplicación, seguimiento y examen de la Nueva Agenda Urbana, en colaboración con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas.
172. A la luz de la Nueva Agenda Urbana, y con miras a aumentar la eficacia de ONU-Hábitat, solicitamos al Secretario General que presente a la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones una evaluación independiente y de base empírica de ONU-Hábitat. El resultado de la evaluación será un informe en el que se incluirán recomendaciones para aumentar la eficacia, la eficiencia, la rendición de cuentas y la supervisión de ONU-Hábitat y, a este respecto, debería analizar:
- a. El mandato normativo y operacional de ONU-Hábitat;
  - b. La estructura de gobernanza de ONU-Hábitat, para una toma de decisiones más eficaz, responsable y transparente, tomando en consideración alternativas como universalizar la composición de su Consejo de Administración;
  - c. La labor de ONU-Hábitat con los gobiernos nacionales, subnacionales y locales y con los interesados pertinentes, a fin de aprovechar todo el potencial de las asociaciones;
  - d. Las capacidades financieras de ONU-Hábitat.
173. Decidimos celebrar una reunión de alto nivel de la Asamblea General de dos días de duración, que será convocada por el Presidente de la Asamblea General durante el septuagésimo primer período de sesiones, para examinar la aplicación efectiva de la Nueva Agenda Urbana y el posicionamiento de ONU-Hábitat a este respecto. En la reunión se examinarán, entre otras cosas, mejores prácticas, casos de éxito y las medidas que figuran en el informe. El resumen de la reunión por la Presidencia servirá como aportación a la Segunda Comisión durante el septuagésimo segundo período de sesiones para que, en el contexto de su resolución anual en relación con el correspondiente tema del programa, examine las medidas que deben adoptarse a la luz de las recomendaciones contenidas en la evaluación independiente.
174. Alentamos a la Asamblea General a que considere la posibilidad de celebrar la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible [Hábitat IV] en 2036 como parte de un compromiso

político renovado con la evaluación y la consolidación de los avances en la Nueva Agenda Urbana.

175. Solicitamos al Secretario General que, en el informe cuatrienal que presentará en 2026, conforme a lo dispuesto en el párrafo 166, haga un balance de los progresos realizados y las dificultades encontradas en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana desde su aprobación, y que determine nuevas medidas para encararlas.

# **RESOLUCIÓN N° 35/24**

## **LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CIUDADES Y ASENTAMIENTOS HUMANOS**

### **EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS**

*Guiado por la Declaración Universal de Derechos Humanos, y recordando el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los demás instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes,*

*Tomando en consideración que la población urbana mundial representa actualmente más de la mitad de la población mundial y que, según las previsiones, de aquí a 2050 el número de personas que viven en las zonas urbanas prácticamente se duplicará, alcanzando una proporción cifrada en los dos tercios de la población mundial, lo que hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras del siglo XXI,*

*Recordando las resoluciones pertinentes del Consejo de Derechos Humanos, en particular las resoluciones 31/9, de 23 de marzo de 2016, 33/10, de 29 de septiembre de 2016, 34/9, de 23 de marzo de 2017, y 34/20, de 24 de marzo de 2017, y las resoluciones de la Asamblea General relativas a la aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible [Hábitat III] y el fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en particular las resoluciones 71/235, de 21 de diciembre de 2016, y 71/256, de 23 de diciembre de 2016,*

*Reconociendo la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén basadas en el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo,*

*Teniendo plenamente en cuenta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo sin Litoral para el Decenio 2014-2024, las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo [Trayectoria de Samoa], el Programa de Acción de Estambul en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el*

Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y las actividades de seguimiento de esas conferencias,

*Acogiendo con beneplácito la aprobación del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible [Hábitat III], titulado “Nueva Agenda Urbana”, que se basa en el objetivo de erigir ciudades y asentamientos humanos en los que todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades y ejercer sus libertades fundamentales, guiándose por los propósitos y los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional,*

*Haciendo notar los esfuerzos desplegados por algunos gobiernos nacionales y locales para integrar ese objetivo, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas,*

*Reafirmando que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí,*

*Observando que la promoción y la protección de los derechos humanos en las ciudades y otros asentamientos humanos entrañan problemas específicos,*

*Recalcando la necesidad de adoptar un enfoque intersectorial, sostenible, resiliente, integrado, centrado en las personas, que tenga en cuenta la edad y el género y se base en el derecho internacional de los derechos humanos, para abordar la planificación, la formulación, la elaboración y la ejecución de políticas urbanas en todos los niveles de gobernanza,*

*Teniendo presente que, para romper el ciclo de la pobreza y la vulnerabilidad intergeneracionales, es preciso adoptar medidas de acción positiva, como políticas que corrijan las desigualdades existentes en la distribución de los servicios, los recursos y la infraestructura y en el acceso a la alimentación, la salud, la educación y el trabajo decente en las ciudades y otros asentamientos humanos,*

*Subrayando que la promoción de una cultura de derechos humanos en los servicios públicos, así como la competencia, la formación y la concienciación de los funcionarios públicos, son esenciales para la promoción del respeto y la efectividad de los derechos humanos en la sociedad, y destacando la importancia a este respecto de la educación y la formación en materia de derechos humanos impartidas a los funcionarios de la administración local,*

*Encomiando y tomando en consideración la dimensión urbana de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 consistente en lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y la importancia del desarrollo urbano sostenible como un paso esencial para la consecución del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, con la participación de todas las partes interesadas pertinentes,*

*Reconociendo la importancia del mandato actual del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos como centro de coordinación de las cuestiones relativas a la urbanización y los asentamientos humanos sostenibles, en colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, en particular su función de prestar apoyo sustantivo y técnico a los países en desarrollo en ámbitos*

relacionados con las ciudades y los asentamientos humanos sostenibles, como se refleja, entre otros, en la Nueva Agenda Urbana,

1. *Reafirma el ideal de ciudades para todos refiriéndose al uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos en pie de igualdad, con el objetivo de alentar la integración y velar por que todos los habitantes, de generaciones actuales y futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan construir ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, saludables, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos, ideal que propugna ciudades y asentamientos humanos que, entre otras cosas, cumplan su función social;*
2. *Reafirma también la necesidad de promover, en beneficio de todos sin discriminación alguna, el desarrollo de infraestructura física y social básica equitativa, asequible, accesible y sostenible, en particular terrenos provistos de servicios asequibles, viviendas adecuadas, servicios de energía renovable modernos, abastecimiento de agua potable y saneamiento, una alimentación sana, nutritiva y adecuada, servicios de eliminación de desechos, una movilidad sostenible, servicios de asistencia sanitaria y planificación familiar, educación, cultura y tecnología de la información y las comunicaciones, y velar por que estos servicios sean conformes con las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados y tengan en cuenta las necesidades de las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad, los migrantes, los pueblos indígenas, las comunidades locales y otras personas en situación de vulnerabilidad y, a este respecto, alienta la eliminación de las barreras jurídicas, institucionales, socioeconómicas y físicas;*
3. *Reitera que cada país debe asumir la responsabilidad primordial de su propio desarrollo económico y social y que nunca se insistirá lo suficiente en la importancia del papel que desempeñan las políticas y las estrategias de desarrollo nacionales, y expresa respeto por el margen normativo y el liderazgo de cada país para poner en práctica políticas encaminadas a erradicar la pobreza y promover el desarrollo sostenible, en consonancia con las normas y los compromisos internacionales pertinentes;*
4. *Alienta a los Estados a que refuerzen la gestión urbana, según proceda, y los vínculos entre las zonas rurales y las urbanas, valiéndose de instituciones y mecanismos sólidos que incluyan y empoderen a las partes interesadas pertinentes de entornos urbanos y rurales, así como de mecanismos de control y equilibrio adecuados, que garanticen la previsibilidad y la coherencia en los planes de desarrollo urbano para promover la inclusión social, el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y la protección del medio ambiente;*
5. *Insta a los Estados a que adopten medidas deliberadas y eficaces para promover la efectividad progresiva del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, así como del*

- derecho a la no discriminación en ese contexto, y a que velen por la seguridad jurídica de la tenencia para garantizar una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas; adopten y apliquen, a todos los niveles, enfoques integrados en relación con las políticas de vivienda que tengan en cuenta los estrechos vínculos existentes entre la educación, el empleo, la vivienda y la salud; prevengan la exclusión, la discriminación y la segregación; y promuevan estrategias inclusivas destinadas a mejorar los barrios marginales y a prevenir su surgimiento que vayan más allá de las mejoras físicas y ambientales, con el fin de asegurar la integración de los barrios marginales y los asentamientos informales en las dimensiones política, social, cultural y económica de las ciudades;
6. *Insta también* a los Estados a considerar la posibilidad de promover, adaptar y aplicar políticas de seguridad vial para proteger a las personas en situación vulnerable, en particular los niños, los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad, en consonancia con los instrumentos jurídicos pertinentes de las Naciones Unidas, según proceda, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad;
  7. *Insta además* a los Estados a promover la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad, abiertos a todos por igual sin discriminación alguna, que sean zonas multifuncionales propicias a la interacción y la inclusión sociales, la salud y el bienestar de las personas, y fomenten el intercambio económico, la expresión cultural y el diálogo entre una gran diversidad de pueblos y culturas, y que estén diseñados y gestionados de manera tal que favorezcan el desarrollo humano y la construcción de sociedades pacíficas, inclusivas y participativas;
  8. *Insta* a los Estados a promover un entorno seguro, saludable e inclusivo en las ciudades y los asentamientos humanos que permita a todos vivir, trabajar y participar en la vida urbana sin temor a actos de violencia e intimidación, teniendo en cuenta el problema de la vulnerabilidad y los factores culturales en la elaboración de políticas sobre seguridad pública y prevención de la delincuencia y la violencia, en particular previniendo y combatiendo la estigmatización de grupos concretos que hace que se atribuya a su simple presencia una mayor amenaza a la seguridad;
  9. *Reafirma* que los derechos humanos al agua potable y el saneamiento como elementos integrantes del derecho a un nivel de vida adecuado son esenciales para el pleno disfrute del derecho a la vida y de todos los demás derechos humanos;
  10. *Invita* a los Estados a promover un nivel adecuado de inversiones públicas y privadas en infraestructura de protección y en sistemas de prestación de servicios accesibles y sostenibles que aseguren el abastecimiento de agua, el saneamiento y la higiene, la evacuación de las aguas residuales, la gestión de desechos sólidos, el alcantarillado urbano, la reducción de la contaminación atmosférica y la gestión de las aguas pluviales, y a velar por que esta

- infraestructura sea resiliente al clima y forme parte de planes integrados de desarrollo urbano y territorial que abarquen ámbitos como los de la vivienda y la movilidad, entre otros;
11. *Exhorta a los Estados a que fomenten la búsqueda de soluciones que tengan en cuenta los ecosistemas, particularmente en las zonas que acogen ciudades y asentamientos humanos, para garantizar modalidades sostenibles de consumo y de producción y gestión de desechos, en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12, de modo que no se sobreponga la capacidad de regeneración de los ecosistemas, con el fin de abordar las amenazas sin precedentes que se ciernen sobre las ciudades y los asentamientos humanos por la pérdida de biodiversidad, las presiones ejercidas sobre los ecosistemas, la contaminación, los desastres naturales o causados por el hombre y el cambio climático y los riesgos relacionados con este, haciendo notar que estas amenazas socavan los esfuerzos destinados a poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones y a lograr el desarrollo sostenible;*
  12. *Reconoce la necesidad de pasar de un enfoque de carácter reactivo a un enfoque más dinámico, basado en los riesgos, que incluya todos los peligros y a toda la sociedad, a fin de reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia de las ciudades y otros asentamientos humanos, promoviendo la incorporación de las evaluaciones del riesgo de desastres en la elaboración y aplicación de las políticas territoriales, incluida la planificación urbana, e integrando el principio de “reconstruir mejor” en el proceso de recuperación después de los desastres, así como la necesidad de fomentar la capacidad de las autoridades locales para elaborar y aplicar planes de respuesta y de reducción del riesgo de desastres, tales como las evaluaciones de los riesgos que supone el emplazamiento de las instalaciones públicas actuales y futuras, y de formular procedimientos adecuados para contingencias y evacuaciones, en consonancia con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030;*
  13. *Destaca el compromiso de los Estados de velar por el pleno respeto de los derechos humanos de los refugiados, los desplazados internos y los migrantes con independencia de su situación migratoria, y de brindar apoyo a las ciudades que los acogen con espíritu de cooperación internacional, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, y reconoce que, si bien los grandes desplazamientos de población hacia las ciudades plantean problemas de diversa naturaleza, también pueden aportar importantes contribuciones de orden social, económico y cultural a la vida urbana;*
  14. *Reafirma los compromisos relativos a los medios de aplicación enunciados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, e invita a las instituciones financieras multilaterales internacionales, los bancos regionales de desarrollo, las instituciones de financiación del desarrollo y los organismos de cooperación a que proporcionen apoyo financiero, en particular mediante mecanismos financieros*

- innovadores, a los programas y proyectos de aplicación de la Nueva Agenda Urbana, especialmente en los países en desarrollo;
15. *Alienta* a los titulares de mandatos de los procedimientos especiales pertinentes a que, en el desempeño de sus respectivos mandatos, presenten propuestas con miras a ayudar a los Estados a aplicar la Nueva Agenda Urbana y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11;
16. *Recalca* la importancia de la reunión de alto nivel de la Asamblea General, que será convocada por el Presidente de la Asamblea durante el septuagésimo primer período de sesiones de esta, para examinar la aplicación efectiva de la Nueva Agenda Urbana y el posicionamiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos a este respecto.

37<sup>a</sup> sesión  
23 de junio de 2017  
[Aprobada sin votación.]

# CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD

## PREÁMBULO

Iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población viviendo en ciudades. Según las previsiones, en el 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65%. Las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. El modo de vida urbano influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio.

Sin embargo, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales.

Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada –en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad– para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Contribuyen a ello las políticas públicas, que al desconocer los aportes de los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y de ciudadanía, violentan la vida urbana. Graves consecuencias de esto son los desalojos masivos, la segregación y el consequente deterioro de la convivencia social.

Este contexto favorece el surgimiento de luchas urbanas que, pese a su significado social y político, son aún fragmentadas e incapaces de producir cambios trascendentales en el modelo de desarrollo vigente.

Frente a esta realidad, y la necesidad de contrarrestar sus tendencias organizaciones y movimientos urbanos articulados desde el I Foro Social Mundial [2001], han discutido y asumido el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social y fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural. Desde entonces, un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, están construyendo una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales,

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

El Derecho a la Ciudad, amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos.

En la ciudad y su entorno rural, la correlación entre estos derechos y la necesaria contrapartida de deberes es exigible de acuerdo a las diferentes responsabilidades y situaciones socioeconómicas de sus habitantes, como forma de promover la justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad.

Por su origen y significado social, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es, ante todo, un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. Está llamada a constituirse en plataforma capaz de articular los esfuerzos de todos aquellos actores –públicos, sociales y privados– interesados en darle plena vigencia y efectividad a este nuevo derecho humano mediante su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica.

## PARTE I. DISPOSICIONES GENERALES

### **Artículo I. Derecho a la Ciudad**

1. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta.
2. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes.

El territorio de las ciudades y su entorno rural es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

3. La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes.
4. A los efectos de esta Carta, el concepto de ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es 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 semirrural que forma parte de su territorio. Como espacio político, 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.
5. A los efectos de esta Carta se consideran ciudadanos(as) a todas las personas que habitan de forma permanente o transitoria en las ciudades.
6. Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben adoptar todas las medidas necesarias –hasta el máximo de los recursos que dispongan– para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados y con la adopción de medidas legislativas y normativas, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, las ciudades, con arreglo a su marco legislativo y a los tratados internacionales, deben dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter para hacer efectivos en ellas los derechos civiles y políticos recogidos en esta Carta.

#### **Artículo II. Principios y fundamentos estratégicos del Derecho a la Ciudad**

1. Ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática de la ciudad:
  - 1.1. 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. Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad

las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad.

1.2. Todas las personas tienen el derecho de participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades, para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.

2. Función social de la ciudad y de la propiedad urbana:

2.1. Como fin principal, la ciudad debe ejercer una función social, garantizando a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Es decir, debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, para garantizar el bienestar de todos y todas los(as) habitantes, en armonía con la naturaleza, para hoy y para las futuras generaciones.

2.2. Los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los(as) ciudadanos(as) deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental. Todos los(as) ciudadanos(as) tienen derecho a participar en la propiedad del territorio urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables. En la formulación e implementación de las políticas urbanas se debe promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, en condiciones seguras y con equidad entre los géneros.

2.3. Las ciudades deben promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad.

2.4. En la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos.

2.5. Las ciudades deben inhibir la especulación inmobiliaria, mediante la adopción de normas urbanas, para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable. Las rentas extraordinarias [plusvalías] generadas por la inversión pública, –actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares– deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo.

3. Igualdad, No-Discriminación:
  - 3.1. Los derechos enunciados en esta Carta deben ser garantizados para todas las personas que habiten en forma permanente o transitoria en las ciudades sin discriminación alguna.
  - 3.2. Las ciudades deben asumir los compromisos adquiridos sobre la implementación de políticas públicas que garanticen la igualdad de oportunidades para las mujeres en las ciudades, expresados en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer [CEDAW], y en las conferencias de Medio Ambiente [1992], Beijing [1995] y Hábitat II [1996], entre otras. Para ello, se deben asignar los recursos necesarios de los presupuestos gubernamentales para la efectividad de dichas políticas y establecer mecanismos e indicadores cuantitativos y cualitativos para monitorear su cumplimiento en el tiempo.
4. Protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad:
  - 4.1. Los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de distribución de los recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no-discriminación. A los efectos de esta Carta se consideran vulnerables a: personas y grupos en situación de pobreza, en riesgo ambiental [amenazados por desastres naturales], víctimas de violencia, con discapacidad, migrantes forzados, refugiados y todo grupo que, según la realidad de cada ciudad, esté en situación de desventaja respecto al resto de los habitantes. En estos grupos, a su vez, serán objeto prioritario de atención las personas mayores, las mujeres, en especial las jefas de hogar, y los(as) niños(as).
  - 4.2. Las ciudades, mediante políticas de afirmación positiva de los grupos vulnerables, deben suprimir los obstáculos de orden político, económico, social y cultural que limiten la libertad, equidad e igualdad de los(as) ciudadanos(as) e impidan el pleno desarrollo de la persona humana y su efectiva participación política, económica, social y cultural en la ciudad.
5. Compromiso social del sector privado:
  - 5.1. Las ciudades deben promover que los agentes del sector privado participen en programas sociales y emprendimientos económicos con la finalidad de desarrollar la solidaridad y la plena igualdad entre los habitantes, de acuerdo con los principios rectores que fundamentan esta Carta.
6. Impulso de la economía solidaria y políticas impositivas progresivas:  
Las ciudades deben promover y valorar las condiciones políticas y económicas, necesarias para garantizar programas de economía solidaria y sistemas impositivos progresivos, que aseguren una justa distribución de los recursos y los fondos necesarios para la implementación de las políticas sociales.

## PARTE II. DERECHOS RELATIVOS AL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA Y A LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN, PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE LA CIUDAD

### **Artículo III. Planificación y gestión de la ciudad**

1. Las ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los(as) ciudadanos(as) en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos. Se debe garantizar el funcionamiento de órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas y debates públicos, así como permitir y reconocer los procesos iniciativa popular en la proposición de proyectos de ley y de planes de desarrollo urbano.
2. Las ciudades, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, deben formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.
3. Las ciudades, para salvaguardar el principio de transparencia, deben organizar la estructura administrativa de modo que garantice la efectiva responsabilidad de sus gobernantes frente a los(as) ciudadanos(as), así como la responsabilidad de la administración municipal ante los demás niveles de gobierno y los organismos e instancias regionales e internacionales de derechos humanos.

### **Artículo IV. Producción social del hábitat**

Las ciudades deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios para apoyar las diversas modalidades de producción social del hábitat y la vivienda, con especial atención a los procesos autogestionarios, tanto individuales y familiares como colectivos organizados.

### **Artículo V. Desarrollo urbano equitativo y sustentable**

1. Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad. Para ello, las ciudades deben adoptar medidas que conduzcan a una ciudad integrada y equitativa.
2. La planificación de la ciudad, y los programas y proyectos sectoriales, deberán integrar el tema de la seguridad urbana como un atributo del espacio público.

**Artículo VI. Derecho a la información pública**

1. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna respecto a la actividad administrativa y financiera de cualquier órgano perteneciente a la administración de la ciudad, del poder legislativo y del judicial, y de las empresas y sociedades privadas o mixtas que presten servicios públicos.
2. Los funcionarios del gobierno de la ciudad o del sector privado deben producir la información requerida de su área de competencia en un tiempo mínimo si no cuentan con ella en el momento de efectuarse el pedido. El único límite al acceso a la información pública es el respeto al derecho de las personas a la intimidad.
3. Las ciudades deben garantizar mecanismos para que todas las personas accedan a una información pública eficaz y transparente. Para ello deberán promover el acceso de todos sectores de la población a las nuevas tecnologías de la información, su aprendizaje y actualización periódica.
4. Toda persona o grupo organizado, y muy especialmente quienes auto producen su vivienda y otros componentes del hábitat, tiene derecho a obtener información sobre la disponibilidad y ubicación de suelo adecuado, los programas habitacionales que se desarrollan en la ciudad y los instrumentos de apoyo disponibles.

**Artículo VII. Libertad e integridad**

Todas las personas tienen derecho a la libertad y a la integridad, tanto física como espiritual. Las ciudades deben comprometerse a establecer garantías de protección que aseguren que esos derechos no sean violados por individuos o instituciones de cualquier naturaleza.

**Artículo VIII. Participación política**

1. Todos(as) los(as) ciudadanos(as), tienen derecho a la participación en la vida política local mediante la elección libre y democrática de los representantes locales, así como en todas las decisiones que afecten las políticas locales de planificación, producción, renovación, mejoramiento y gestión de la ciudad.
2. Las ciudades deben garantizar el derecho a elecciones libres y democráticas de los representantes locales, la realización de plebiscitos e iniciativas legislativas populares y el acceso equitativo a los debates y audiencias públicas sobre los temas relativos a la ciudad.
3. Las ciudades deben implementar políticas afirmativas de cuotas para la representación y participación política de las mujeres y minorías en todas las instancias locales electivas y de definición de sus políticas públicas, presupuestos y programas.

**Artículo IX. Derecho de asociación, reunión, manifestación y uso democrático del espacio público urbano**

Todas las personas tienen derecho de asociación, reunión y manifestación. Las ciudades deben disponer y garantizar espacios públicos para ese efecto.

**Artículo X. Derecho a la justicia**

1. Las ciudades deben adoptar medidas destinadas a mejorar el acceso de todas las personas al derecho y la justicia.
2. Las ciudades deben fomentar la resolución de los conflictos civiles, penales, administrativos y laborales mediante la implementación de mecanismos públicos de conciliación, transacción, mediación y arbitraje.
3. Las ciudades deben garantizar el acceso al servicio de justicia estableciendo políticas especiales en favor de los grupos vulnerables de la población y fortaleciendo los sistemas de defensa pública gratuita.

**Artículo XI. Derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural**

1. Las ciudades deben crear condiciones para la seguridad pública, la convivencia pacífica, el desarrollo colectivo y el ejercicio de la solidaridad. Para ello deben garantizar el pleno usufructo de la ciudad, respetando la diversidad y preservando la memoria e identidad cultural de todos los(as) ciudadanos(as) sin discriminación alguna.
2. Las fuerzas de seguridad tienen entre sus principales misiones el respeto y la protección de los derechos de los(as) ciudadanos(as). Las ciudades deben garantizar que las fuerzas de seguridad bajo su mando apliquen el uso de la fuerza estrictamente bajo las previsiones de la ley y bajo control democrático.
3. Las ciudades deben garantizar la participación de todos(as) los(as) ciudadanos(as) en el control y evaluación de las fuerzas de seguridad.

### **PARTE III. DERECHOS AL DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, CULTURAL Y AMBIENTAL DE LA CIUDAD**

**Artículo XII. Derecho al agua, al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos**

1. Las ciudades deben garantizar a todos(as) los(as) ciudadanos(as) el acceso permanente a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, remoción de basura, fuentes de energía y telecomunicaciones, así como a los equipamientos de salud, educación, abasto y recreación, en correspondencia con otros organismos públicos o privados, de acuerdo al marco jurídico del derecho internacional y de cada país.
2. Las ciudades deben garantizar –aun cuando se haya privatizado la gestión de los servicios públicos con anterioridad a la suscripción de esta Carta– tarifas sociales asequibles y un servicio, adecuado para todos, especialmente para las personas y grupos vulnerables o sin empleo.
3. Las ciudades se comprometen a garantizar que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más próximo a la población, con participación de los(as) ciudadanos(as) en su gestión y fiscalización. Estos deberán estar bajo un régimen jurídico de bienes públicos, impidiendo su privatización.

4. Las ciudades establecerán sistemas de control social de la calidad de los servicios de las empresas prestatarias de servicios, públicas o privadas, en especial en lo relativo al control de su calidad, la determinación de las tarifas y la atención al público.

**Artículo XIII. Derecho al transporte público y la movilidad urbana**

1. Las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precios razonables y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales [de género, edad y discapacidad].
2. Las ciudades deben estimular el uso de vehículos no contaminantes y se establecerán áreas reservadas a los peatones de manera permanente o para ciertos momentos del día.
3. Las ciudades deben promover la remoción de barreras arquitectónicas, la implantación de los equipamientos necesarios en el sistema de movilidad y circulación y la adaptación de todas las edificaciones públicas o de uso público y los locales de trabajo y espaciamiento para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

**Artículo XIV. Derecho a la vivienda**

1. Las ciudades, en el marco de sus competencias, deben adoptar medidas para garantizar a todos[as] los[as] ciudadanos[as] que los gastos de vivienda sean soportables de acuerdo a sus ingresos; que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, que estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan.
2. Las ciudades deben facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos urbanos para todos[as] los[as] ciudadanos[as] y establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles, de regularización de la tenencia del suelo y de mejoramiento de barrios precarios y ocupaciones informales.
3. Las ciudades deben garantizar a los grupos vulnerables prioridad en las leyes, las políticas y los programas habitacionales y asegurar financiamiento y servicios destinados a la infancia y la vejez.
4. Las ciudades deben incluir a las mujeres en los documentos de posesión y propiedad expedidos y registrados, independientemente de su estado civil, en todas las políticas públicas de distribución y titulación de tierras y viviendas que se desarrolleen.
5. Las ciudades deben promover la instalación de albergues y viviendas sociales de alquiler para mujeres víctimas de violencia familiar.
6. Todos[as] los[as] ciudadanos[as], en forma individual, en pareja o en grupo familiar sin hogar tienen derecho a exigir de las autoridades la efectiva implementación del derecho a la vivienda adecuada de forma progresiva y mediante aplicación de todos los recursos disponibles. Los albergues, los

refugios y el alojamiento de cama y desayuno podrán ser adoptados como medidas provisorias de emergencia, sin perjuicio de la obligación de proveer una solución de vivienda definitiva.

7. Toda persona tiene derecho a la seguridad de tenencia de su vivienda por medio de instrumentos jurídicos que la garanticen y derecho a protección frente a desalojos, expropiaciones o desplazamientos forzados o arbitrarios. Las ciudades deben proteger a los inquilinos de la usura y los desalojos arbitrarios, regulando los alquileres de inmuebles para habitación de acuerdo a la Observación General Nº 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas.
8. Las ciudades deben reconocer como interlocutores directos a las organizaciones y movimientos sociales que reivindican y trabajan por hacer efectivos los derechos vinculados a la vivienda contenidos en esta carta. Muy especial atención, impulso y apoyo deberán dar a las organizaciones de personas vulnerables y en situación de exclusión, garantizando en todos los casos la preservación de su autonomía.
9. El presente artículo será aplicable a todas las personas, incluyendo familias, grupos, ocupantes sin títulos, sin techo y a aquellas personas o grupos de personas cuyas circunstancias de vivienda varían, en particular los nómadas, los viajeros y los romaníes.

#### **Artículo XV. Derecho al trabajo**

1. Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la consecución del pleno empleo en la ciudad. Asimismo, deben promover la actualización y la recalificación de los trabajadores, empleados o no, a través de la formación permanente.
2. Las ciudades deben promover la creación de condiciones para combatir el trabajo infantil para que los niños y las niñas puedan disfrutar de la infancia y acceder a la educación.
3. Las ciudades, en colaboración con las demás administraciones públicas y las empresas, deben desarrollar mecanismos para asegurar la igualdad de todos ante el trabajo, impidiendo cualquier discriminación.
4. Las ciudades deben promover el igual acceso de las mujeres al trabajo mediante la creación de guarderías y otras medidas, así como de las personas discapacitadas mediante la implementación de equipamientos apropiados. Para mejorar las condiciones de empleo, las ciudades deben establecer programas de mejora de las viviendas urbanas utilizadas por las mujeres jefas de familia y grupos vulnerables como espacios de trabajo.
5. Las ciudades deben promover la integración progresiva del comercio informal que realizan las personas de bajos ingresos o desempleadas, evitando su eliminación y la represión hacia los comerciantes informales. También dispondrán espacios acondicionados para el comercio informal y políticas adecuadas para su incorporación en la economía urbana.

**Artículo XVI. Derecho a un medio ambiente sano y sostenible**

1. Las ciudades deben adoptar medidas de prevención frente a la contaminación y ocupación desordenada del territorio y de las áreas de protección ambiental, incluyendo ahorro energético, gestión y reutilización de residuos, reciclaje, recuperación de vertientes, y ampliación y protección de los espacios verdes.
2. Las ciudades deben respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico y promover la recuperación y revitalización de las áreas degradadas y de los equipamientos urbanos.

## PARTE IV. DISPOSICIONES FINALES

**Artículo XVII. Obligaciones y responsabilidades del Estado en la promoción, protección e implementación del Derecho a la Ciudad**

1. Los organismos internacionales, gobiernos nacionales, provinciales, regionales, metropolitanos, municipales y locales son actores responsables de la efectiva aplicación y defensa de los derechos previstos en esta Carta, así como de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales para todos(as) los(as) ciudadanos(as) en las ciudades, con base en el sistema internacional de derechos humanos y el sistema de competencias vigente en el respectivo país.
2. La no implementación de los derechos previstos en esta Carta, o su aplicación en desacuerdo con sus principios y directrices rectoras o con las normas internacionales y nacionales de derechos humanos vigentes en el país, por los gobiernos responsables, concurrirá en violación al Derecho a la Ciudad que solamente podrá corregirse mediante la implementación de las medidas necesarias para la reparación/reversión del acto o de la omisión que le dieron causa. Esas medidas deberán asegurar que los efectos negativos o daños derivados sean reparados/revertidos de forma tal que se garantice a los(as) ciudadanos(as) la efectiva promoción, respeto, protección y realización de los derechos humanos previstos en esta Carta.

**Artículo XVIII. Medidas de implementación y supervisión del Derecho a la Ciudad**

1. Las ciudades deben adoptar todas las medidas normativas necesarias, de forma adecuada e inmediata, para asegurar el Derecho a la Ciudad de todas las personas, conforme a lo dispuesto por esta Carta. Las Ciudades deben garantizar la participación de los(as) ciudadanos(as) y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de revisión normativa. Las ciudades están obligadas a utilizar hasta el máximo de sus recursos disponibles para cumplir las obligaciones jurídicas establecidas en esta Carta.
2. Las ciudades deben proporcionar capacitación y educación en derechos humanos a todos los agentes públicos relacionados con la implementación del Derecho a la Ciudad y con las obligaciones correspondientes, en especial a los funcionarios empleados por los órganos públicos cuyas políticas influyan de alguna manera en la plena realización del Derecho a la Ciudad.

3. Las ciudades deben promover la enseñanza y socialización del Derecho a la Ciudad en los centros educativos, universidades y medios de comunicación.
4. Las ciudades deben establecer, conjuntamente con los habitantes, mecanismos de evaluación y monitoreo mediante un sistema eficaz de indicadores del derecho a la ciudad, con diferenciación de géneros, para asegurar el Derecho a la Ciudad con base en los principios y normas de esta Carta.
5. Las ciudades deben supervisar y evaluar con regularidad y globalmente el grado en que se respetan las obligaciones y los derechos de la presente Carta.

**Artículo XIX. Lesión al Derecho a la Ciudad**

1. Constituyen lesión al Derecho a la Ciudad las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales y prácticas sociales que resulten en el impedimento, recusación, dificultad e imposibilidad de:
  - realización de los derechos establecidos en esta Carta;
  - participación política colectiva de habitantes, mujeres y grupos sociales en la gestión de la ciudad;
  - cumplimiento de las decisiones y prioridades definidas en los procesos participativos que integran la gestión de la ciudad;
  - manutención de las identidades culturales, formas de convivencia pacífica, producción social del hábitat, así como las formas de manifestación y acción de los grupos sociales y ciudadanos[as], en especial los vulnerables y desfavorecidos, con base en sus usos y costumbres.
2. Las acciones y omisiones pueden expresarse en el campo administrativo, por la elaboración y ejecución de proyectos, programas y planes; en la esfera legislativa, a través de la edición de leyes, control de los recursos públicos y acciones del gobierno; en la esfera judicial, en los juicios y decisiones sobre conflictos colectivos y difusos referentes a temas de interés urbano.

**Artículo XX. Exigibilidad del Derecho a la Ciudad**

Toda persona tiene derecho al acceso y uso de recursos administrativos y judiciales eficaces y completos relacionados con los derechos y deberes enunciados en la presente Carta, incluido el no disfrute de tales derechos.

**Artículo XXI. Compromisos con la Carta por el Derecho a la Ciudad**

1. Las redes y organizaciones sociales se comprometen a:
  - 1.1. Difundir ampliamente esta Carta y potenciar la articulación internacional por el Derecho a la Ciudad en el contexto del Foro Social Mundial, así como en otras conferencias y foros internacionales, con el objetivo de contribuir al avance de la lucha de los movimientos sociales y de las redes de ONG en la construcción de una vida digna en las ciudades;
  - 1.2. Construir plataformas de exigibilidad del Derecho a la Ciudad; documentar y diseminar experiencias nacionales y locales que apunten a la construcción de este derecho;
  - 1.3. Presentar esta Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad a los distintos organismos y agencias del Sistema de las Naciones Unidas y de los Organismos

- Internacionales Regionales para iniciar un proceso que tenga como objetivo el reconocimiento del Derecho a la Ciudad como un derecho humano.
2. Los Gobiernos nacionales y locales se comprometen a:
    - 2.1. Elaborar y promover marcos institucionales que consagren el Derecho a la Ciudad, así como a formular, con carácter de urgencia, planes de acción para un modelo de desarrollo sustentable aplicado a las ciudades, en concordancia con los principios enunciados en esta Carta;
    - 2.2. Construir plataformas asociativas, con amplia participación de la sociedad civil, para promover el desarrollo sustentable en las ciudades;
    - 2.3. Promover la ratificación y aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales y regionales que contribuyan a la construcción del Derecho a la Ciudad.
  3. Los Parlamentarios se comprometen a:
    - 3.1. Promover consultas ciudadanas y realizar actividades de cabildeo con el objeto de enriquecer los contenidos del derecho a la ciudad e impulsar su reconocimiento y adopción por las instancias internacionales y regionales de derechos humanos y por los gobiernos nacionales y locales;
    - 3.2. Elaborar y aprobar leyes que reconozcan y consagren el derecho humano a la ciudad, en concordancia con lo enunciado en esta carta y con los instrumentos internacionales de derechos humanos;
    - 3.3. Adecuar el marco legal nacional y local incorporando las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en materia de derechos humanos, con especial atención en aquellos contenidos en esta carta.
  4. Los organismos internacionales se comprometen a:
    - 4.1. Emprender todos los esfuerzos para sensibilizar, estimular y apoyar a los gobiernos en la promoción de campañas, seminarios y conferencias, así como a facilitar publicaciones técnicas apropiadas que conduzcan a su adhesión a los compromisos de esta Carta;
    - 4.2. Monitorear y promover la aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales y regionales que contribuyan a la construcción del derecho a la ciudad;
    - 4.3. Abrir espacios de participación en los organismos consultivos y decisarios del Sistema de Naciones Unidas que faciliten la discusión de esta iniciativa.
- Se invita a todas las personas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, parlamentarios y organismos internacionales a participar activamente en el ámbito local, nacional, regional y global en el proceso de integración, adopción, difusión e implementación de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como uno de los paradigmas de que un mundo mejor es posible en este milenio.



# **MANIFIESTO DE QUITO**

## **¿QUIÉNES HACEN LAS CIUDADES?**

Las ciudades no las hacen los propietarios rentistas del suelo, ni los promotores especuladores, ni los constructores explotadores. No las hacen los bancos ni los fondos de inversión que venden mercancías para las clases solventes o productos averiados para el resto o para nadie. Tampoco los gobiernos que construyen viviendas para los trabajadores donde la ciudad se pierde, donde no hay ciudad, sino explotación y especulación. Las ciudades las hacen los pueblos, pero se las apropió el cartel de propietarios, promotores, constructores. Por encima de estos domina el sistema financiero. Y como cómplices necesarios, los gobiernos de los Estados y los legisladores, y en muchos casos los gobiernos locales. También son cómplices muchos profesionales y sus asociaciones, por acción o por omisión, pues sin planificadores y urbanistas, arquitectos e ingenieros, economistas y juristas, no se llevarían a cabo las políticas y las intervenciones en el territorio. Todos contribuyen a la desposesión de los ciudadanos y ciudadanas.

¿Cómo no se va a reivindicar el derecho a la ciudad si hemos sido desposeídos de ella?

## **¿CÓMO SE HACEN Y DESHACEN LAS CIUDADES HOY?**

La ciudad es un proceso, es un producto generado por dinámicas contradictorias. No es ni debe ser un modelo fijado de una vez por todas. Sin embargo, los que hoy rigen el destino de las ciudades son aquellos orientados por la acumulación de capital y, en muchos casos, por la especulación urbana. En nombre de la globalización, de la competitividad y de la expansión urbanizadora se crean dinámicas generadoras de desigualdades y exclusiones. La acumulación de capital se hace en detrimento de la reproducción social o de la fuerza de trabajo, de la vivienda, los servicios básicos (agua, energía, saneamiento...) y servicios y equipamientos necesarios para todos los ciudadanos (transporte, acceso a la educación y a la sanidad, seguridad, espacio público y entorno ambiental dignos, ubicación integrada en la ciudad, centralidad accesible, mixtura social, programas de protección social y contra la pobreza...). El déficit y la degradación de los medios de reproducción social o salario indirecto dan lugar a una desposesión de la ciudad para gran parte de los ciudadanos.

A ello se añade la precariedad, la desocupación y la reducción de los salarios directos, lo cual acentúa los procesos de exclusión, pues los afectados viven fuera de la ciudad o en zonas degradadas, sin cualidad de ciudad.

En este contexto, el urbanismo deja de ser instrumento para desarrollar la ciudadanía, mientras las políticas de vivienda contribuyen a la negación del urbanismo

ciudadano. Las áreas centrales se elitizan y devienen enclaves o son abandonadas a la marginalidad. La otra cara de la moneda es la urbanización dispersa, fragmentada y segregadora. La ciudad se pierde, tiende a no ser ciudad, con su densidad y mezcla de poblaciones y funciones. Los ciudadanos atomizados dejan de ser ciudadanos, pues sólo se lo es en relación con los otros. Somos conciudadanos o no somos ciudadanos.

## ¿LOS URBANISTAS HACEN CIUDAD? ¿CREEN CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA? ¿QUIÉNES SON LOS QUE MÁS NECESITAN DE LA CIUDAD?

Los urbanistas y otros profesionales no son los principales responsables de la no ciudad, pero la legitiman con los planes y proyectos que ejecutan con sus intervenciones y direcciones de obras. Crear condiciones para el ejercicio de la ciudadanía supone hacer viviendas dignas, accesibles e integradas en la ciudad; promover la mezcla social, garantizar la calidad del entorno y del espacio público, facilitar la movilidad y la proximidad de las centralidades, etcétera. Los sectores populares son los que más necesitan de la ciudad, de lo público y de lo común, de la convivencia y de la diversidad. En cambio, se les margina en zonas degradadas y sobre todo en las periferias, formales o informales, lejos de la ciudad densa y heterogénea, aislados y desprotegidos.

¿Acaso los urbanistas no tienen un código ético profesional, legal o cultural? Lo tienen los médicos, los educadores, los transportistas, los funcionarios públicos. Los urbanistas y planificadores disponen de una retórica bienintencionada, pero no de una ética aplicada a su profesión. Pueden cumplir los requisitos técnicos, pero no el uso social de sus proyectos e intervenciones en la ciudad.

Los fundamentos del urbanismo desde el inicio de la ciudad industrial eran garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la vivienda, servicios y calidad de vida, y también reducir las desigualdades para avanzar a una ciudad donde todos fueran “libres e iguales”. Con frecuencia se actúa en contra de estos principios. El desarrollo urbano hoy se caracteriza casi siempre por acrecentar la injusticia espacial. Algunos de los fundadores del urbanismo y sus continuadores fueron más allá del urbanismo: asumieron el compromiso de transformar la sociedad combatiendo con los poderes económicos y mediáticos y denunciaron la complicidad de los gobiernos. El relato del urbanismo actual, el conjunto de las políticas urbanas, no asume la desigualdad social espacial, cultural y económica. Y ello, a su vez deja a los estratos populares con un déficit de participación e influencia política. Tampoco asume la sostenibilidad de los recursos y del medioambiente. La urbanización extensiva sin ciudad y la ciudad ostentosa y despilfarradora son insostenibles. Son los dos grandes retos a los que debemos responder.

## LA RECONQUISTA DE LA CIUDAD POR Y PARA LOS CIUDADANOS

Como escribió Lefebvre, "la revolución será urbana o no será". Los gobernantes y los planificadores, aunque quisieran, no reconquistarán la ciudad para los ciudadanos. En el mejor de los casos contribuirán a ser portavoces o representantes de las movilizaciones ciudadanas, si asumen las esperanzas populares frente a la injusticia espacial. Para ello hay que empezar a combatir las palabras peligrosas, que naturalizan y mistifican la realidad. Ni los que han creado los problemas van a encontrar las soluciones, ni el lenguaje del poder va a liberar a la ciudadanía. En nombre de la globalización se exalta la competitividad del territorio y de la ciudad, una torpeza conceptual si no fuera que legitima actuaciones depredadoras, operaciones especulativas, multiplicación de enclaves, expulsión de los sectores populares de la ciudad cualificada y la precarización de amplios sectores de la población. El mal uso de la austeridad y de la eficiencia privatizan los servicios colectivos que todos precisamos, o estos se descapitalizan y se degradan, y se pervierten los derechos conquistados o prometidos. Se utilizan indicadores de desarrollo económico clasistas y engañosos, como el PIB, la urbanización difusa y las arquitecturas aparatosas. Como resultado tenemos los enriquecimientos ostentosos de urbanizadores, bancos y empresas de servicios, y los empobrecimientos materiales, culturales y políticos de las mayorías. Los programas de vivienda social se confrontan con los criterios básicos del urbanismo ciudadano, devienen instrumentos de la segregación y la exclusión. Y cuando la ciudad llega a conjuntos producidos por sus habitantes, se tiende a expulsarlos sin respetar el legítimo "derecho al lugar". El discurso de la cohesión social ha servido para no precisar las desigualdades. Y el de la seguridad, para generar miedo a la ciudadanía y legitimar las represiones preventivas. Y el discurso sobre la resiliencia de los pobres ha servido para justificar que no reciban ningún apoyo de las administraciones públicas para la construcción de sus barrios y viviendas, y deban arreglárselas con sus propias fuerzas y medios. La lista de conceptos manipuladores que es utilizada en los discursos, los planes, las cátedras y los titulares de los medios de comunicación, es casi infinita.

Hay un déficit de responsabilidad compartida de gran parte los medios políticos y profesionales: no dicen la verdad, oscurecen la realidad, aceptan los poderes de hecho y pervierten el derecho. No se hace público el proceso especulativo con el suelo, que en muchos casos duplica el valor de la construcción. Se ha facilitado la desregulación del sistema financiero, y los bancos y fondos de inversión convierten las viviendas y los servicios privatizados en mercancías lucrativas y de beneficios cortoplacistas. Se dualiza la ciudadanía: las minorías solventes tienen derechos plenos y las mayorías sociales no los tienen o se degradan. El presidente de la multinacional Nestlé lo expresó muy gráficamente: "El agua no es un derecho, es un producto que hay que comprar y pagar". O lo que dicen brutalmente los financieros: "Nosotros invertimos y damos créditos, exigimos la devolución y los intereses, y no nos importa que luego se venda o no la mercancía". No les interesa el producto final ni el uso social del mismo; su patrimonio no está compuesto por los bienes reales

sino por los pagarés, cobrados o no. El espiral del endeudamiento lo sufren las clases populares y medias.

La responsabilidad de los profesionales y políticos es explicitar y combatir los abusos del sistema financiero global; hacer ciudad donde sólo hay urbanización y hacer ciudadanía para todos donde sólo hay enclaves centrales excluyentes; regular el control público del suelo para yugular la especulación; denunciar y recuperar los servicios privatizados; planificar la ciudad a partir de la compacidad de lo construido y la convivencia de clases sociales y actividades urbanas; realizar proyectos debatidos con los actores sociales ciudadanos; priorizar las acciones positivas hacia los colectivos más vulnerables, las mujeres, los sectores de bajos ingresos, la infancia, los desocupados, los refugiados o desplazados; crear ambientes seguros y polivalentes en los espacios públicos; rechazar la ideología del miedo y la criminalización de las llamadas clases peligrosas, las poblaciones pobres y los barrios marginales, los jóvenes, los “otros” [los que se diferencia por su etnicidad, la extranjería, la religión o la piel].

## DE LA MARGINACIÓN A LA CIUDADANÍA: CONQUISTAR EL TERRITORIO Y SER GOBIERNO

Los ciudadanos se hicieron ciudadanos haciendo ciudad. En muchas ciudades de todo el mundo, en el pasado y también en el presente, la producción social de la vivienda y sus entornos y servicios básicos fue obra de sus habitantes. Hicieron barrio, hicieron ciudad, la otra ciudad. Construyeron tejido social, conquistaron el “derecho al lugar”. Tienen derecho a recibir bienes y servicios dignos y accesibles. Y si el lugar era inhóspito, vulnerable o de muy difícil inserción en el ámbito ciudadano, les corresponde una localización mejor pactada con los gobiernos locales. Sin embargo, ahora los organismos estatales o locales y los financieros y promotores realizan el camino inverso: de la ciudad a la marginación. Por razones financieras, especulativas o sociales se promueven conjuntos para sectores populares más allá de la continuidad de la ciudad, se les criminaliza o se les desprecia.

Las movilizaciones sociales, las conquistas políticas en el ámbito local reaccionan frente a la injusticia espacial, que integra la económica, la cultural, la social y la política. Los ciudadanos se movilizan por sus necesidades y por sus derechos. Pero se enfrentan a unos gobiernos locales en muchos casos impotentes, cómplices y que no los representan. Los gobiernos municipales surgidos de las movilizaciones populares promueven acciones inmediatas para atenuar los efectos perversos de las dinámicas urbanas dominantes, pero difícilmente disponen de los medios políticos y técnicos para revertir esas tendencias. Sin embargo, estos gobiernos y estos movimientos, reforzados por los actores culturales y profesionales, pueden construir proyectos que correspondan a las aspiraciones de justicia latentes o expresivas. Para ello hay que reconstruir los proyectos políticos renovados.

## EL TERRITORIO COMO ÁMBITO POLÍTICO, ¿ES AHORA PERTINENTE? EL TERRITORIO ¿PUEDE GOBERNARSE DEMOCRÁTICAMENTE MEDIANTE UNA DEMOCRACIA SIMPLEMENTE REPRESENTATIVA?

Vivimos en barrios y en municipios, pero no solamente. Vivimos desde la cotidianidad en los mundos virtuales y en la cotidianidad en mundos de proximidad, pero que van más allá del mundo. Vivimos en las ciudades metropolitanas, las regiones altamente urbanizadas, las redes de ciudades, las periferias sin alma ni historia, los centros sin centralidad, las centralidades sin vida. Los movimientos barriales deben proyectarse en la ciudad y esta debe, a su vez, tener perspectivas metropolitanas. Es necesario racionalizar los servicios colectivos a la escala colectiva. La coherencia del planeamiento de infraestructuras y centralidades requiere ámbitos metropolitanos y regionales; la redistribución social necesita un territorio supramunicipal; la unificación de la fiscalidad y del gasto público es un instrumento integrador de las periferias metropolitanas. No habrá justicia espacial sin gobernabilidad metropolitana.

El gobierno metropolitano debe ser fuerte para publicar los servicios de carácter colectivo; para afrontar el régimen de la propiedad del suelo, las políticas de sostenibilidad que incluyen la movilidad, la gestión de la energía y del agua, la organización de los transportes, el reforzamiento o la creación de centralidades, la continuidad de la ocupación del suelo, la protección o invención de los espacios naturales, la ordenación de las actividades económicas, la articulación de las grandes infraestructuras, la proyección hacia el exterior.

Un gobierno fuerte no puede ser únicamente controlado por un miniparlamento formado por las mismas castas que se reproducen y por agencias tecnocráticas y que, en muchas ocasiones, mantienen grandes empresas financieras, de servicios o de construcción. El control social va mucho más allá de la participación. Cuando se regula, deviene una forma de generar consensos pasivos y, en el mejor de los casos, genera momentos de conflicto y negociación. Las ciudades metropolitanas y las regiones muy urbanizadas son la base para desarrollar políticas democráticas activas, como son la gestión ciudadana o la participación social con una cuota influyente o codecisoría en los servicios y equipamientos; o el desarrollo de entidades ciudadanas de carácter cooperativo o no lucrativo, como la banca ética, las cooperativas de vivienda. Políticas democráticas como las iniciativas de economía social; la iniciativa popular como una forma normal de promover la legislación, etcétera. Se trata de desarrollar la democracia transformadora no sólo de las instituciones políticas. La democracia económica, social y cultural es condición de la democracia política real. La participación política efectiva requiere una base de derechos vinculados al trabajo, a la vivienda, al espacio público, a la formación, a la salud, a la protección social y a la cultura.

## LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS O EL DERECHO A LA CIUDAD PARA DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA

Vivimos una época de desdemocratización. A lo largo de los siglos XIX y XX se fueron instituyendo los derechos civiles y políticos y se los complementó con la democracia representativa, liberal y formal, pero *de facto* o legal. Se limitó el voto a las mujeres y a los sectores populares. Los derechos sociales y económicos se conquistaron más tarde, en la primera mitad del siglo XX, principalmente, y las clases populares adquirieron fuerza política. Los derechos sociales, las políticas del *Welfare State* o políticas redistributivas, permitieron no sólo mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sectores populares, sino que también les facilitó la intervención en la política, limitada de la democracia representativa. La democracia económica en el ámbito del trabajo, en cambio, avanzó muy poco, casi siempre reducida al reconocimiento de los sindicatos y la contratación colectiva en las grandes empresas. La lógica de la economía capitalista escasamente regulada y sin una contraparte potente dentro de las empresas no sólo ha mantenido el afán de lucro, la acumulación de capital, por encima de todo, es decir, de las demandas de la población. También ha provocado regresiones de los derechos sociales vinculados a la reproducción social, que principalmente se expresan en los bienes y servicios propios de las ciudades y zonas urbanas. Derechos básicos como la vivienda, el acceso a la educación y la sanidad, la energía, el agua y el coste de los transportes, hoy ya no son derechos para amplios sectores de la población. El pacto implícito sobre la democracia se ha roto.

El proceso desdemocratizador iniciado en el último cuarto del siglo XX se aceleró mediante la globalización financiera a finales del siglo. La especulación se impuso a la producción, la hipercompetitividad derivó en precariedad y desocupación, se privatizaron los bienes y servicios comunes, las viviendas se convirtieron en mercancías que arruinaron a sectores populares y medios, el urbanismo ciudadano se pervirtió en arquitectura artificiosa y conjuntos cerrados o aislados. La acumulación de capital se concentró y la reproducción social se redujo a mínimos. Los derechos sociales se restringieron o se suprimieron. Gran parte de los ciudadanos dejaron de serlo. El marco político-jurídico se desarrolló pervirtiendo los principios generales de las constituciones y de las cartas de los derechos humanos. En nombre de la economía de mercado, de la propiedad privada y de la interpretación o desarrollo de las leyes se desprotegió a los sectores más vulnerables y se empobreció a la ciudadanía. El Estado de derecho es estático y la fuerza de los poderes económicos y de la complicidad de los gobiernos y la judicatura lo deformaron o no lo adaptaron a las nuevas aspiraciones y necesidades de las mayorías. Por otra parte, la economía financiera y la corrupción política y jurídica se aliaron con los especuladores al límite de la legalidad, e incluso con la economía ilegal o criminal. La democracia, un proceso con vocación progresiva, se confronta con el marco legal vigente. Los derechos legítimos propios de nuestra cultura política y de los principios derivados de las revoluciones democráticas de los siglos XVIII y posteriores entran en conflicto con el marco legal pervertido y las políticas públicas neoliberales. El derecho a la ciudad es un importante instrumento redemocratizador,

asume el conflicto en nombre de los derechos legítimos, plantea alternativas y propuestas que modifican las políticas públicas y las normas que facilitan las intervenciones en el territorio y expresan una vocación de rehacer las ciudades en nombre de la democracia, la ciudad de ciudadanos libres e iguales.

## EL DERECHO A LA CIUDAD, UNA ASPIRACIÓN DEL PRESENTE Y UNA ESPERANZA DE FUTURO

El derecho a la ciudad nació en los barrios, en los movimientos populares urbanos. Nació sobre todo con las mujeres que defendieron y mejoraron sus viviendas y sus entornos, que anhelaban seguridad y acceso a la educación y a la sanidad. La ciudad será protectora y cuidadora si deviene feminista. Nació también entre los jóvenes que expresaban ser reconocidos como ciudadanos. Entre los trabajadores/as que eran conscientes que con sus ingresos no podían pagar a la vez vivienda y transportes ni agua y energía, ni los bienes y oportunidades que ofrece la ciudad. El derecho a la ciudad unificaba demandas y necesidades diversas, pero interdependientes, los derechos eran necesarios todos a la vez, si faltan unos, los otros no son lo que debieran ser. El derecho a la ciudad no es una petición de asistencia, es una exigencia justiciera. Supone capacidad de dotarse de fuerza política y de cultura ciudadana para poner en cuestión los marcos legales y las políticas públicas. Pero es algo más, un anhelo de justicia, de igualdad, de acabar con los privilegios, de vivir libres y reconocidos como ciudadanos de plenos derechos. Otros, pensadores de la ciudad comprometidos con el pueblo, dieron nombre y difundieron a todo aquello que expresaban con sus lenguajes los colectivos populares y gran parte de la ciudadanía, como Lefebvre pronto hará 50 años, pero también los socialistas llamados utópicos y Engels, urbanistas como Cerdà y su lema de “ciudad igualitaria”, y tantos otros que siguieron.

El derecho a la ciudad ha significado una base teórico-política profesional y ciudadana. La ciudad es un proceso que puede ser regresivo o progresivo y lo mismo ocurre con los derechos ciudadanos. Se trata de resistir a la regresión y construir una base sólida para garantizar el progreso continuado de la democracia vinculada a la reproducción social y en favor del salario indirecto y contra la explotación por parte del capital acumulativo y especulador. El catálogo de los derechos que se incluyen en el derecho a la ciudad puede ser interminable y diverso, según sean los países y sus momentos históricos. Lo que importa son dos criterios fundamentales. Uno, los derechos -sociales, económicos, vinculados a la sostenibilidad, culturales y políticos- son interdependientes, no valen los unos sin los otros. El otro, no vale proclamar los derechos si no van acompañados de la voluntad de derribar los obstáculos político-jurídicos, económicos o culturales, como el afán posesivo de la propiedad del suelo y la vivienda sin limitación alguna; si no implican reconocer formalmente un derecho legitimado socialmente, como es el acceso a todas las tecnologías de comunicación e información, o garantizar el financiamiento -que es viable- de la renta básica. El derecho a la ciudad deberá complementarse con los derechos económicos en la relación capital-trabajo. En consecuencia, los movimientos ciudadanos necesitan

articularse con las organizaciones y asambleas de los trabajadores en su lugar de trabajo. En el territorio es donde se deben articular los procesos de cambio en la ciudad y frente al Estado. La legitimación de los derechos en democracia requiere el derecho a la insumisión para legalizar el derecho y eliminar los obstáculos que se oponen a su realización efectiva. Asumimos que, en una época de cambio, la democracia real debe confrontarse con el Estado de Derecho formalmente pervertido. Reconocemos que el derecho libera, pero con el tiempo deviene opresor.

## **EL FUTURO DE LAS CIUDADES SE CONFUNDE CON EL DE LA HUMANIDAD. Y, SIN EMBARGO, LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES, EN ESPECIAL NACIONES UNIDAS, HAN FRACASADO**

Las Naciones Unidas olvidaron desde el inicio que no eran las naciones, el pueblo en acción, sino los Estados y sus gobiernos; ni tan sólo los parlamentos están presentes. Los pueblos quedaron fuera y la burocracia internacional está sometida a los intereses conservadores de los gobiernos. Los pueblos y sus territorios, hoy en su mayor parte urbanizados, tienen algunas posibilidades de hacer sentir voz, pero no tienen voto. Los pueblos están atomizados por la democracia de base representativa mediante el voto de los individuos. Las ciudades son, en cambio, agregadoras; o, como dijo Dahrendorf, la democracia liberal es frígida, la ciudad es cálida. Hay una relación directa entre los gobiernos locales y la ciudadanía activa organizada. En foros o conferencias los representantes de las ciudades pueden expresarse mediante portavoces reales. Se hacen escuchar, aunque sea desde posiciones marginales.

La existencia de Hábitat hasta ahora no se ha justificado. Las Conferencias cada veinte años y los Foros Urbanos más frecuentes han permitido encuentros más propios de una feria popular repetitiva que de un espacio de debate, resoluciones y seguimiento de los compromisos. No ha tenido efectos visibles ni resultados prácticos. Al contrario, los expertos fichados por Hábitat suavizan cualquier declaración que pudiera despertar el sopor de los diplomáticos gubernamentales y aun así estos vigilan siempre que se multipliquen las suficientes precauciones para que los textos oficiales sean insípidos, neutros, para que no puedan llevar algo que parezca impertinente a algún gobierno susceptible. Es decir, perfectamente inútiles. O desde una sociedad civil elitista nos propone “Hacia un nuevo paradigma urbano”. Palabras angelicales dirigidas a los Reyes Magos para olvidar los problemas reales y los actores destructores de la ciudad y de la ciudadanía. Solamente podemos decir en su favor que en sus márgenes ha generado una oportunidad de encuentro fantástico de organizaciones populares y ONG, colectivos de profesionales comprometidos con los derechos ciudadanos, gobiernos locales sensibles a las demandas sociales. Como es este Foro alternativo. Pero Hábitat y Naciones Unidas ni se comprometen ni nos representan.

Hábitat no se compromete a nada. La NAU [Nueva Agencia Urbana] declara grandes compromisos. Los compromisos ¿quién los asume? ¿Los gobiernos

nacionales? ¿El PNUD y Hábitat? ¿Los gobiernos de las ciudades? ¿Se concretan los compromisos en acciones o controles por parte de los gobiernos competentes? ¿Cuáles medidas se tomarían si se incumplen los compromisos? ¿Se podrá recurrir a tribunales internacionales? Ni tan sólo han sido capaces de asumir claramente un concepto tan justo y democrático como el derecho a la ciudad. A lo largo de las reuniones preparatorias han ido suprimiendo temáticas fundamentales, como el incremento especulativo del valor del suelo, los modelos de urbanización extensiva sin ciudad, la mercantilización de la vivienda, el aumento creciente de las desigualdades en la ciudad, el régimen de la propiedad del suelo, los problemas emergentes, la financiarización del territorio, etcétera.

Sugerimos que se cree una agencia independiente formada por destacados activistas sociales, expertos reconocidos y representantes o ex gobernantes de ciudades, que coordine una red de colaboradores que adviertan sobre los cumplimientos o incumplimiento de los compromisos adquiridos. Las asociaciones de ciudades, las organizaciones sociales o cívicas y los centros de estudios e investigaciones podrían ser importantes colaboradores.

Hábitat no nos representa. Se trata de reconstruir un Hábitat que no esté en manos exclusivamente de los gobiernos de los Estados. Estos no debieran tener más que una presencia minoritaria. La mayoría de los miembros se repartiría entre los gobiernos de las ciudades y otros asentamientos locales, representantes de las organizaciones y de movimientos sociales y miembros colectivos profesionales o académicos. Todos ellos deberían comprometerse a defender un conjunto de principios que expresaran la vocación de hacer ciudad y de promover los derechos ciudadanos de todos, lo cual debería concretarse en acciones positivas sobre el control del suelo; en la consideración de la vivienda como un servicio público; el acceso al agua o la energía, a la enseñanza y a la sanidad, a los transportes; el control público del sistema financiero y subordinado al sector estatal, local o cooperativo, etcétera. Si hay gentes sin derechos no hay derechos de nadie. Si faltan los derechos se imponen los privilegios de las minorías. Los excluidos son gentes sin derechos o con derechos limitados. Pero ellos, conjuntamente con las fuerzas ciudadanas activas, pueden hacer posible la ciudad democrática. Un Hábitat distinto al que existe hoy. Debería ser una Asamblea de los pueblos, no monopolio de los gobiernos y de la burocracia dependiente de ellos.

Quito, 20 de octubre 2016



# **ACUERDO POR LA URBANIZACIÓN DE LAS VILLAS**

**DIEZ PUNTOS POR LA INTEGRACIÓN  
SOCIOURBANA DE LOS ASENTAMIENTOS,  
SUSCRITO POR ORGANIZACIONES PÚBLICAS  
Y DE LA SOCIEDAD CIVIL DE LA CIUDAD DE  
BUENOS AIRES**

## **1. LAS VILLAS DEBEN SER INTEGRADAS URBANÍSTICA Y SOCIALMENTE AL RESTO DE LA CIUDAD**

La ciudad debe integrar plenamente a sus villas, urbanística y socialmente, revertir toda situación de segregación y garantizar el cumplimiento efectivo de derechos actualmente reconocidos en nuestro país.

Integración urbana y social entre las villas y el resto de la ciudad<sup>1</sup>

Las villas surgieron a partir de la década de 1930. Desde entonces su población fue construyendo las viviendas, servicios e infraestructuras de estas partes de la ciudad, creciendo tanto en tiempos de crisis como de recuperación económica, dando cuenta que el déficit habitacional se trata de un problema estructural de la ciudad, en particular por el modo de funcionamiento del mercado del suelo.

Las organizaciones de las villas vienen reclamando la radicación definitiva de esos barrios desde la década de 1970, derecho que fue reconocido en algunas jurisdicciones del país.<sup>2</sup> Sin embargo, a la fecha, ese proceso permanece incompleto

---

1. Nota aclaratoria: en este documento, pese a las diferencias que presenta cada tipología, se habla indistintamente de “villa”, “asentamiento” y “barrio”, entendiendo que estamos aludiendo a temas, problemas y potencialidades comunes de estos territorios. Igualmente, a lo largo del texto se busca precisar la definición de los conceptos de “urbanización”, “reurbanización” e “integración urbana”. Elegimos no optar por uno y definirlos en forma convergente, ya que en las experiencias de lucha de diferentes villas y asentamientos se han transformado en bandera de reclamos similares. Entendemos que a quienes viven en estos barrios y sus procesos reivindicativos les corresponde, en caso de que lo consideren necesario, optar por alguna de estas palabras para definir su(s) identidad(es) y perspectivas.

2. En la CABA, la Ley N° 148, entre otras; en el resto del país, algunas de las normas sobre regularización dominial; y en forma reciente en la provincia de Buenos Aires, la Ley N° 14449, además de varios planes a nivel local, provincial y nacional.

y las intervenciones que se desarrollaron muchas veces incluyeron abusos y avasallamientos hacia su población. Esto contribuye a la persistencia de desigualdades, privando a los y las habitantes de las villas de una cotidianidad digna y afectando su seguridad e integridad. El derecho a una vivienda y hábitat adecuado son de vital importancia, debido a que afecta el reconocimiento efectivo de otros derechos como a la salud, la educación y el trabajo, incidiendo de manera directa en las condiciones de reproducción individual, familiar y colectiva de la población.

El Estado tiene la responsabilidad indelegable de avanzar en la integración urbana y social entre las villas y el resto de la ciudad de forma urgente, con planes públicos y participativos y en plazos acotados, garantizando de esta manera una gama de derechos humanos formalmente reconocidos en diferentes pactos y tratados internacionales a los que este país adhirió y que resultan básicos para asegurar a todos los ciudadanos una vida digna en igualdad de condiciones.<sup>3</sup>

La urbanización de las villas es un derecho que no puede estar sujeto a las oportunidades de desarrollo inmobiliario, de emplazamiento de infraestructuras o la planificación de megaproyectos de los entornos de los barrios. Esta tarea, además, debe partir por entender integralmente la ciudad, complementando las intervenciones en villas con políticas de vivienda y hábitat que orienten los recursos públicos a hacerla accesible e inclusiva, revirtiendo las tendencias excluyentes que registra el mercado inmobiliario y los proyectos de renovación urbana de las últimas décadas.

Si entendemos que el hábitat establece oportunidades y restricciones para el desarrollo de las prácticas sociales, [re]urbanizar las villas promueve la justicia socio-espacial en las ciudades, partiendo por el reconocimiento a la construcción multicultural de la ciudad que estos barrios expresan. Reurbanizar, entonces, implica partir del reconocimiento de configuraciones y sentidos preexistentes para, desde ellos, proyectar y gestionar su cohabitación plena.

### Protección de grupos especialmente vulnerables

Los Estados deben garantizar la igualdad del disfrute de los derechos. Para ello es preciso que adopten y apliquen medidas especiales para proteger particularmente a las mujeres, a los niños, niñas y adolescentes, a los colectivos LGBT y otras víctimas de violencia o sectores vulnerables que habitan en los barrios populares. La violencia estructural que históricamente padecen estos colectivos debe ser tenida especialmente en cuenta.

Por ello, el diseño e implementación de las políticas públicas de urbanización necesariamente deberá contemplar la heterogeneidad de los sujetos que conforman la comunidad con el objeto de evitar reproducir la desigualdad y discriminación. La incorporación del enfoque de género y de diversidad sexual constituye una oportunidad para revertir desigualdades preexistentes y mejorar la calidad de vida de las personas.

---

3. Para citar algunos emblemáticos se pueden mencionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana de Derechos Humanos; el Protocolo Facultativo de San Salvador y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## 2. LA URBANIZACIÓN DEBE REALIZARSE SIEMPRE CON PARTICIPACIÓN VECINAL

El diagnóstico, planificación y ejecución de las políticas de urbanización debe profundizar la democracia en las ciudades, garantizando la participación activa de los habitantes de cada barrio en el proceso de toma de decisiones en el marco de un debate amplio, diverso e informado.

### Producción social del hábitat y fortalecimiento de los espacios de participación territorial

La urbanización de villas debe desarrollarse con la participación activa de los habitantes y organizaciones de los barrios en los procesos de toma de decisiones en las etapas de diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y evaluación de los proyectos de cada barrio, favoreciendo la apropiación territorial que se construye desde el fortalecimiento de la identidad y el reconocimiento de su entorno. Esto implica respetar los marcos normativos vigentes [como la Ley N° 148 de la Ciudad de Buenos Aires y la Ley N° 14449 de la provincia de Buenos Aires], las leyes específicas de cada villa y las legislaciones que pudieran surgir en el futuro. Es indispensable que en la urbanización se respeten los procesos generadores de espacios autoconstruidos habitables, poniendo en valor los saberes y experiencias de sus productores. Para ello, las acciones de urbanización deben ser consensuadas con las organizaciones de los barrios para que sus habitantes puedan apropiarse del proceso y hacerlo sustentable en el tiempo. Para fortalecer la participación el Estado deberá incluir a las organizaciones en las instancias de toma de decisiones de todas las etapas del proceso de urbanización, y articular con ellas para la ejecución de las intervenciones en el territorio. En el marco del respeto de las normas vigentes, se profundizará la relación con las juntas vecinales electas en comicios democráticos y que se encuentren con mandatos vigentes. Asimismo, se fortalecerán los espacios de participación propios de cada barrio, a través de las mesas de urbanización creadas por los pobladores junto con organizaciones sociales y políticas.

Deberá además fortalecer esa labor a través del financiamiento de equipos técnicos interdisciplinarios, elegidos con la participación de las organizaciones, que desarrollen tareas de acompañamiento y soporte profesional en articulación con ellas.

La participación vecinal tiene por objetivo la confección del programa, el pleno involucramiento en el proceso de proyecto-gestión, y el empoderamiento en la consecución de derechos. En ningún caso debe transformarse en un elemento supletorio por delegación de responsabilidades de los demás actores intervenientes, especialmente del Estado. Ello implica, entre otras condiciones, garantizar el pleno acceso a la información pública vinculada al proceso de urbanización [por ejemplo, diagnósticos, censos, presupuestos así como los planes de obra y sus niveles de ejecución], el derecho a la consulta previa a las intervenciones en los barrios y a contar con apoyo técnico que permita un efectivo ejercicio de la participación en las políticas públicas hacia villas.

## Respeto y reconocimiento de los procesos participativos autónomos e independientes creados por la comunidad

Las villas y asentamientos han reactualizado sus organizaciones y creado otras nuevas, con el propósito de resolver las diferentes necesidades que fueron identificando en el territorio. Esas organizaciones estimulan la participación en cada barrio. El Estado debe reconocer en los procesos de urbanización también a las diversas organizaciones que se vayan originando y consensuar y articular con ellas las acciones específicas a desarrollar en el barrio.

## 3. LA URBANIZACIÓN INVOLUCRA LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO COLECTIVO EQUIVALENTE A LA DEL RESTO DE LA CIUDAD

La infraestructura urbana, de servicios y el equipamiento colectivo deben asegurar la integración física y social al entorno urbano, garantizando el acceso adecuado a los servicios públicos domiciliarios, espacios de uso común y recreativo, establecimientos educativos, de salud y la conectividad con el resto de la ciudad.

### Provisión de infraestructura pública y domiciliaria

La provisión de infraestructura pública y domiciliaria debe incluir en cada territorio el suministro de agua potable, desagües cloacales, energía [eléctrica y/o gasífera] y redes de información [correos, telefonía, internet, tv]; estos servicios deberán ser operados desde su instalación por los mismos entes que en el resto de la ciudad. El acceso a estos servicios debe ser garantizado para el conjunto de la población, asegurando que la capacidad de pago en ningún caso se constituya en un impedimento para su acceso. Tanto las redes existentes en los barrios como las que sean incorporadas en el proceso de reurbanización, deberán contar con la manutención necesaria para que la provisión de servicios se desarrolle de manera adecuada, proyectando el crecimiento demográfico a no menos de veinte años.

Dentro de la infraestructura pública, se realizarán las obras hidráulicas necesarias para prevenir o mitigar inundaciones, así como aquellas intervenciones que apunten a anticipar, prevenir y mitigar riesgos medioambientales. El diseño del proyecto barrial deberá vincular aspectos referidos a la biodiversidad urbana para garantizar el acceso a bienes y servicios ambientales de los ecosistemas locales.

El servicio y frecuencia de recolección de residuos sólidos debe ser acorde a las necesidades del sector. Deberá incluirse a los barrios en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos que se implemente en el resto de la ciudad.

### Construcción o revitalización de equipamientos colectivos

Se deberá construir o mejorar los edificios y/o establecimientos dedicados a la educación, la salud, la cultura y el deporte. Las actividades que se desarrollen en estos establecimientos deberán ser de calidad y adecuarse a las necesidades de los

usuarios, en particular las referidas a la educación y la salud. Es fundamental tener en cuenta que el diseño y uso de los equipamientos deberán ser el resultado de un proceso participativo y deberá incorporar especialmente la perspectiva de género. Adicionalmente, se tendrá que garantizar la cobertura de servicios de emergencia médica, seguridad, bomberos y defensa civil.

### Zonas verdes y espacio público

Teniendo en cuenta que el espacio público define la calidad del entorno, otorga un carácter vinculante entre la ciudad y la ciudadanía y favorece la integración socioespacial,<sup>4</sup> es vital la existencia de espacios públicos, que deben ser abiertos, orientados al esparcimiento, ocio y prácticas deportivas; proyectados a escala de la propia comunidad sujeto de derecho y en aporte al resto de la estructura urbana; generadores de identidad barrial y colectiva, debidamente equipados en su infraestructura, mobiliario y paisajismo. Parte de los espacios públicos se pueden destinar a promover prácticas agroecológicas en el ámbito de cada barrio ayudando a la conformación de huertas orgánicas bajo cuidado y participación vecinal.

### Movilidad

Entendiendo que las dinámicas de tránsito y transporte incluyen, excluyen, condicionan, habilitan, inhiben o potencian el uso del territorio, es necesario que se garantice el total ejercicio de la movilidad en su conjunto, a partir de la implementación de un sistema de trama vial jerarquizada para la articulación urbana y organización interna, recalificando la preexistente e introduciendo nuevas vías y accesos capaces de garantizar la conectividad plena de peatones y vehículos. Es fundamental la disolución de las barreras urbanas que impiden la plena articulación del barrio a su entorno inmediato y mediato, en completamientos de tejido, apertura de vialidades o generación de espacios públicos pivotantes. Esto implica la resolución plena de cruces y nodos viales de articulación de la trama. Asimismo, es imprescindible que ello venga acompañado con una política que incorpore a estos barrios en la oferta de medios de transporte público con que cuente la ciudad (ómnibus, subterráneo, ferrocarril, taxi, etc.), compensando las desigualdades de provisión del servicio en las diferentes áreas de la ciudad y garantizando recorridos internos y frecuencias adecuadas en villas.

---

4. La Organización Mundial de la Salud recomienda que exista una relación entre 10 a 15 m<sup>2</sup> de espacio verde por habitante, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires la relación corresponde a 5.9 m<sup>2</sup>.

## 4. LA URBANIZACIÓN IMPLICA RADICACIÓN: NO PODRÁ INCLUIR DESALOJOS FORZOSOS NI RELOCALIZACIONES FUERA DEL BARRIO

Toda política de villas deberá evitar los desalojos y sustentarse en el principio de arraigo en los procesos de reurbanización. Las relocalizaciones forzosas de población sólo deben llevarse a cabo en casos excepcionales, deben seguir un protocolo socialmente responsable de los derechos de dicha población, y producirse dentro del barrio.

### Urbanización de villas sin desalojos

La Constitución –nacional y de la CABA– y numerosas leyes y tratados internacionales obligan a los Estados a garantizar el acceso a una vivienda digna. Los desplazamientos poblacionales son inaceptables en villas y asentamientos, debido a que sus habitantes han conformado la urbanización existente a través de la edificación de sus viviendas y el entorno urbano. Por este motivo, toda política de villas deberá evitar los desalojos –que signifiquen desplazar vecinos fuera del barrio– y sostener el principio de arraigo en los procesos de reurbanización, a fin de evitar la movilidad de recursos estatales hacia las nuevas zonas.

### Relocalización de población sólo en casos excepcionales

Las relocalizaciones sólo podrán desarrollarse cuando sea imposible encontrar alguna solución alternativa para mejorar la calidad de vida de la población afectada en el lugar en el que ya reside. Las relocalizaciones dentro de la villa sólo podrán tener lugar en caso de que resulte imprescindible como parte del proceso de generación de infraestructura, espacios públicos, rehabilitación de viviendas, y esponjamiento o acupuntura [mejoras en el consolidado de las manzanas, abriendo espacios o haciendo intervenciones puntuales]. La relocalización de población fuera de la villa no se constituirá en una alternativa de política estatal, pudiendo aplicarse solamente y de forma excepcional en caso de existir riesgos ambientales o urbanísticos estructurales comprobables que no sean subsanables. En estos casos, la relocalización debe contemplar los siguientes principios generales: a) el traslado de la población a zonas del mismo barrio o cercanas a este asumiendo un compromiso empírico con los procesos de derechos, evitando el desarraigó y fortaleciendo la filiación a los múltiples espacios de la vida (laborales, educativos, sanitarios, comunitarios, etc.) presente y futura de los afectados, partiendo de un registro adecuado de los afectados [censo]; b) la participación activa de los habitantes en el proceso de toma de decisiones en todas las etapas de la relocalización; c) la aplicación de un protocolo socialmente responsable, que sirva como guía para los funcionarios, profesionales y técnicos que conforman las estructuras institucionales a cargo.

## Implementación de un protocolo socialmente responsable de relocalización

El protocolo socialmente responsable sólo debe ser aplicado cuando el desalojo resulte inevitable y estar guiado por el objetivo de equidad. Debe tener en cuenta que la relocalización involuntaria de poblaciones se inicia antes del traslado de la población y termina después del acceso a una nueva vivienda, abarcando tres grandes etapas: a) la etapa previa a la relocalización; b) la etapa de mudanza; y c) la etapa posterior a la relocalización. Estas etapas, si bien tienen un lugar en el transcurrir temporal, deben planificarse y desarrollarse articuladamente y de manera conjunta. El protocolo socialmente responsable<sup>5</sup> requiere también de un abordaje integral y atento a sus singularidades. Es indispensable contar con estudios detallados a los fines de anticipar posibles riesgos para la población afectada y evitar mayores costos tanto para la población realojada como para la administración pública. Para ello el protocolo debe cumplir con los siguientes principios rectores:

- Los procesos de relocalización requieren un enfoque integral, ya que implican un cambio de hábitat que modifica el espacio físico y la cotidianidad de los afectados (vivienda, salud, educación, economía doméstica, alimentos, recreación, entre otros aspectos). Asimismo, se debe contemplar las singularidades de cada barrio, así como la diversidad de situaciones que atraviesan las familias a relocalizar y ser especialmente sensible respecto al enfoque de género, que es un aspecto transversal a todas las etapas.

- El órgano responsable de la relocalización deberá promover el trabajo conjunto y articulado entre las diferentes dependencias estatales involucradas en el proceso, así como considerar que los procesos de relocalización afectan de manera diferencial a diversas poblaciones: a) la población a mudar; b) la población receptora de los relocalizados; c) la población que permanece en el sitio a relocalizar.

- El presupuesto del proceso de relocalización debe ser preparado y programado atendiendo a la totalidad de sus etapas –desde el diseño hasta la implementación y seguimiento posterior–, y se deben incorporar instancias de revisión permanente de las acciones llevadas a cabo y evaluación de la satisfacción de la población en relación con todas las etapas del proceso.

---

5. La CABA y la provincia de Buenos Aires deben cumplir con los protocolos oficiales de relocalización en cuyo diseño participaron diversas organizaciones académicas, de la sociedad civil y territoriales. Ambos protocolos son antecedentes que pueden recuperarse para otras jurisdicciones.

## 5. LA URBANIZACIÓN INCLUYE EL MEJORAMIENTO DE LAS VIVIENDAS PARA GARANTIZAR ESTÁNDARES DE HABILIDAD ADECUADOS

Las intervenciones sobre las viviendas deben orientarse a la rehabilitación del patrimonio construido, garantizando las condiciones de habitabilidad, la adecuación del tejido, la accesibilidad y conectividad con la trama existente, garantizando a toda la población de villas y asentamientos la reversión de las condiciones de precariedad, hacinamiento y déficit habitacional.

### Rehabilitación y reacondicionamiento de las viviendas

El mejoramiento de las viviendas y los acondicionamientos habitacionales deberán considerar las diferentes condiciones sociales y económicas de cada una de las familias, el carácter cultural, la participación en el desarrollo y ejecución de las obras, la elección de los materiales, la mano de obra, el apoyo y las asesorías técnicas correspondientes. La participación de los vecinos será imprescindible para decidir cómo y dónde intervenir en el proceso de “esponjamiento/acupuntura” en pos de mejorar la habitabilidad de la mayor cantidad de viviendas.

El diseño y construcción de las ampliaciones y/o modificaciones deberán garantizar la habitabilidad de las familias, considerando alternativas de incrementalidad espacial horizontal o vertical en condiciones de seguridad estructural. Estos procesos contarán con el apoyo técnico profesional correspondiente y de maestros mayores de obra y albañiles priorizando en la contratación a quienes residan en el barrio.

### Diagnóstico y diseño de la propuesta de rehabilitación y reacondicionamiento de las viviendas

La propuesta de rehabilitación deberá surgir de un diagnóstico integral, que se apoye en el estudio de la manzana a nivel urbano, habitacional y social y del relevamiento físico de la manzana con la interrelación que se da entre las viviendas.

El procedimiento se llevará a cabo mediante el relevamiento de cada vivienda hasta reconstruir una visión integral de la conformación de la manzana, teniendo en cuenta las dimensiones tanto de planta como en altura. Dependiendo del caso, se estudiará la manzana en su totalidad o dividida por sectores. Se hará hincapié en las formas de acceso a cada vivienda [en planta y altura] y junto con vecinos se evaluarán las condiciones de habitabilidad de cada una [ventilación, iluminación, servidumbres de paso, hacinamiento, localización de locales húmedos] y del conjunto, para poder compartir propuestas sobre las posibilidades de unificar y/o relocate viviendas en pos de garantizar espacios libres y mejorar la calidad de habitabilidad de la totalidad. Esto requiere aceptar soluciones heterogéneas.

Se considerarán criterios de superficie, lado mínimo, iluminación y ventilación, servicio de baño y cocinas en cada unidad, garantizando las habitaciones necesarias según la composición de las familias. También se deberá tener en cuenta el posible

desarrollo incremental de la espacialidad, estructura y redes internas de servicios, teniendo en cuenta futuras modificaciones y/o ampliaciones.

### Readecuación del tejido urbano contemplando acciones de apertura de calles y cicatrización

Partirá del conocimiento de los requerimientos del barrio y del respeto de lo existente para elaborar propuestas de pasajes o calles que garanticen la conectividad y el acceso independiente de las viviendas con el mínimo de demoliciones. Sus dimensiones en ancho y altura deberán garantizar condiciones de accesibilidad, ventilación e iluminación y el ingreso de los servicios de agua y cloacas. Para la intervención sobre las casas a la vera de las calles o pasajes se respetará el mismo criterio que para el esponjamiento. Esto requiere estudiar las manzanas que están a la vera del pasaje o calle respectiva y a partir de eso elaborar una propuesta de "cicatrización" que garantice la habitabilidad de las viviendas afectadas con los criterios del esponjamiento. Complementariamente con el plano definitivo tanto del esponjamiento como de la apertura de calles y pasajes, se estudiará la ubicación de los locales húmedos y se realizarán las redes internas.

### Construcción de vivienda nueva adecuada a las necesidades de sus futuros habitantes

Cuando requiera de la relocalización de las familias, la construcción de vivienda nueva deberá respetar el protocolo socialmente responsable detallado previamente. En todos los casos este proceso deberá: a) ser diseñado de manera participativa en instancias de trabajo en donde articulen los equipos técnicos y las personas afectadas; b)emerger de un plan de trabajo integral y coordinado que garantice la obra y seguridad en los espacios habitados; c) contar con materiales adecuados y durables en el tiempo. El acompañamiento y/o asesoría técnica profesional no deberá acarrear costos a las familias y estará a cargo de equipos técnicos profesionales seleccionados por las organizaciones de base y financiados a través de programas especiales.

Como para el resto de las actividades a desarrollar, se priorizará la contratación de pobladores y cooperativas de trabajo del barrio para llevar adelante las obras de construcción. El mecanismo de selección de trabajadores y cooperativas debe ser transparente como así también la rendición de cuentas de los recursos invertidos.

### Microcréditos y fondos rotativos

Las intervenciones estatales para el mejoramiento de las viviendas deben ser complementadas por otras políticas, que permitan la realización de mejoras adicionales por parte de los propios habitantes. Para ello, el Estado garantizará, entre otras medidas, una política transparente para el acceso al crédito de las familias, que deberá contar con la participación de organizaciones sociales y vecinales. Se deberá atender la situación específica de las mujeres jefas de hogar con hijos a cargo, así como el caso de las mujeres en situación de violencia. La devolución de los

préstamos deberá ser destinada en su totalidad al mejoramiento barrial y en ningún caso estos créditos podrán suplir o moderar en forma alguna la responsabilidad estatal en el desarrollo de obras habitacionales y urbanas como las que requieren los procesos de reurbanización de villas.

## 6. LA URBANIZACIÓN SUPONE LA SEGURIDAD EN LA TENENCIA Y LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE LAS VIVIENDAS

La tenencia del suelo en villas –y de las viviendas provistas por el Estado– deberá garantizar la estabilidad y permanencia de las personas que habitan esos barrios, considerando la diversidad de alternativas de regularización dominial existentes.

### Priorizar la estabilidad y permanencia segura

La permanencia segura de las familias de villas resulta una acción de fundamental importancia en tanto define las condiciones presentes y futuras de las familias, generando la estabilidad necesaria para el desarrollo de proyectos individuales, familiares y colectivos. Garantizar la tenencia segura de la tierra a las personas que la habitan es un aspecto clave, que puede efectivizarse a través de una diversidad de modalidades de posesión estable y permanente.

### Garantizar la función social de los terrenos, resguardándolos de intereses especulativos

La complejidad de esta intervención implica el establecimiento de resguardos y soluciones mixtas adecuadas a cada proyecto de urbanización, priorizando el objetivo de que la inversión social del hábitat popular y el suelo de propiedad estatal no sean transferidos y capitalizados por agentes y procesos de especulación inmobiliaria. Asimismo, es sumamente necesaria y relevante la regulación estatal de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general en pos de dar pleno cumplimiento al principio de la función social y ambiental de la propiedad, aspectos presentes en la Constitución Nacional a través de la incorporación, en 1994, de los pactos y tratados internacionales de derechos humanos.

El financiamiento de las viviendas sociales y de otras inversiones de infraestructura, para ser sustentable, viable y equitativo, puede sostenerse en fondos provenientes de diferentes mecanismos de gestión del suelo, como por ejemplo: recuperación de plusvalías urbanas, gravámenes impositivos a inmuebles ociosos y a desarrolladores inmobiliarios y constructoras por solicitud de permisos de construcción, densidad y superficie inmersa en el proceso de edificación. Se considera prioritario que las tierras fiscales, a través de zonificación especial, sean afectadas a políticas habitacionales orientadas a resolver las necesidades de los sectores más afectados, evitando que sean destinadas a negocios y actividades especulativas.

### Regularización dominial

En la actualidad existen diversas modalidades de regularización del dominio de los terrenos, que permiten garantizar la tenencia estable y permanente priorizando el usufructo de los inmuebles. Estas alternativas no se limitan a la propiedad privada individual, incluyendo opciones como la propiedad cooperativa o el otorgamiento de derechos de uso y goce a cada familia, de manera renovable, manteniendo la propiedad estatal. En este contexto resulta prioritario generar información sobre las diversas modalidades existentes y definir de manera participativa cuáles son las opciones de regularización dominial más adecuadas a cada caso. Asimismo, es esperable que se consideren mecanismos que restrinjan, al menos en forma temporal, la mercantilización del suelo e inmuebles, entendiendo que las soluciones habitacionales generadas a través de fondos públicos están orientadas a satisfacer necesidades elementales, como lo es la vivienda.

## 7. LA URBANIZACIÓN REQUIERE DE UN ABORDAJE ADECUADO PARA LA SOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL DE LOS INQUILINOS

La urbanización de villas requiere de la elaboración de diagnósticos y el diseño de intervenciones orientadas a la población inquilina y otros grupos especialmente vulnerados, garantizando que estos sectores habiten la ciudad en condiciones dignas y accedan a opciones seguras de tenencia de la vivienda.

### El registro de la cantidad y condiciones de habitabilidad de los inquilinos en villas

Es fundamental desarticular la multiplicidad de obstáculos que restringen el conocimiento de la situación habitacional de los inquilinos y otros grupos en condiciones de tenencia particularmente precaria (anticrético, sesiones, etc.) en villas. De manera complementaria, resulta imprescindible generar relevamientos sistemáticos sobre las condiciones de vida y la cantidad que representan estos grupos particularmente vulnerables que habitan en los barrios. A partir de esta información es necesario realizar diagnósticos que permitan conocer con precisión las distintas situaciones que afectan a este sector de la población de las villas.

Es necesario desarrollar enfoques integrales que, en primer lugar, visibilicen el fenómeno de los inquilinos y, en segundo lugar, que los reconozcan como sujetos de derecho a una vivienda digna y a ser parte de los procesos de urbanización. A partir de ello, son imprescindibles abordajes especiales desde el Estado para receptar esta problemática, que permitan construir una política urbana integral que garantice el acceso a una vivienda digna y a las ventajas resultantes de los procesos de urbanización y la permanencia. Esto es necesario para evitar someter a los inquilinos a los efectos de la especulación sobre la propiedad que pueda generar la expectativa urbanizadora, garantizando políticas que prevengan desalojos informales.

## Garantizar el acceso a una vivienda y hábitat adecuado para los inquilinos

La población inquilina, como todo el resto de quienes habitan las villas, tiene derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada para su reproducción individual y familiar. Esto implica intervenir sobre todas las dimensiones que hacen al déficit en este sector, considerando el hacinamiento, las condiciones de saneamiento, las ventilaciones y calidad de la vivienda, las condiciones de acceso a los servicios básicos de infraestructura y al equipamiento colectivo. Deben garantizarse las condiciones para acceder a una vivienda adecuada a precios accesibles. Los inquilinos están expuestos a diversos abusos relacionados con las condiciones jurídicas en que se desarrolla el alquiler en villas. Es necesario que este sector de la población acceda a la tenencia segura de la vivienda, lo que no implica la mera regulación de los inquilinatos que hoy existen en las villas.

## Promoción del alquiler social

Como parte de una política más amplia destinada a resolver el déficit habitacional, se considera necesario implementar también en las villas sistemas de vivienda social en alquiler, conformados a partir de inmuebles de dominio estatal, que serán considerados una solución habitacional transitoria en la medida en que la vivienda estatal siga siendo adjudicada en propiedad a sus destinatarios. El Estado, a través de la generación de un Banco de Inmuebles, debe garantizar el suelo para la construcción de viviendas o la refuncionalización de edificios vacantes.

# 8. LA URBANIZACIÓN DEBE SER TAMBIÉN INTEGRACIÓN SOCIOCULTURAL Y SOCIOECONÓMICA

Las intervenciones de urbanización de villas deben propender a la integración real de su población, favoreciendo el ejercicio de derechos, anulando todo tipo de acción y discurso estigmatizador, y permitiendo el desarrollo de las actividades productivas que garantizan su reproducción económica.

## Integración sociocultural

La integración sociocultural implica combatir todo tipo de discurso y acción discriminatoria hacia las villas y su población, desarticular estígmata y favorecer la integración, reconociendo a los habitantes de estos barrios en su calidad de ciudadanos, con las mismas características, derechos y obligaciones que los del resto de la ciudad. Asimismo, es importante realizar un trabajo que rescate la memoria y la historia de cada uno de los barrios, los procesos de producción de esas porciones de ciudad y de los conflictos habitacionales que fueron superando.

Además, en las villas, como en el resto de la ciudad, conviven diversas colectividades, que tienen tradiciones culturales diferenciadas. Para propender a la integración, la urbanización de villas necesita promover la generación de espacios y

condiciones que habiliten esas expresiones en un contexto de enriquecimiento mutuo. Es particularmente sensible el tratamiento oficial y mediático sobre las villas, en la medida en que pueden colaborar a reafirmar o revertir prejuicios; la existencia de canales de información en villas [como los que se abrieron a partir de la sanción de la ley de medios], resulta un aporte en ese sentido.

### Integración socioeconómica

La población de villas realiza actividades productivas en sus barrios y/o viviendas, que aseguran su sustento cotidiano. Los procesos de urbanización, habitualmente, han desconocido esa dimensión, omitiendo en sus intervenciones el resguardo y mejoramiento de las condiciones físicas necesarias para el desarrollo de esas actividades y, en muchos casos, estrechando e incluso destruyendo los espacios que las familias requieren para producir. Toda acción de urbanización requiere conocer cuáles son esas actividades, desarrolladas dentro, en las inmediaciones y fuera del barrio, generando a partir de ese diagnóstico acciones que permitan su permanencia. En este sentido, no hay urbanización ni mejoramiento posible, si se destruyen o afectan negativamente las oportunidades y condiciones que permiten la reproducción económica de la población.

Asimismo, las obras públicas a realizar en el marco de los procesos de urbanización priorizarán la contratación de trabajadores con los que cuente el barrio, tanto para tareas de construcción como aquellas que involucren saberes técnicos y profesionales con los que cuente la población. Toda vez que sea posible, estas acciones se desarrollarán instalando capacidades productivas en los barrios, que serán útiles para las tareas de mantenimiento y readecuación futura que requerirán los barrios para garantizar las mejoras en el tiempo.

## 9. LA URBANIZACIÓN IMPLICA GARANTIZAR EL DERECHO A UNA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

Las intervenciones orientadas a la urbanización de villas y asentamientos deberán garantizar la seguridad de los vecinos y terminar con todo trato abusivo de las fuerzas de seguridad hacia sus habitantes. Asimismo, se deberá fortalecer el trabajo territorial que realizan los distintos organismos dedicados a garantizar el acceso a la justicia.

### Acceso a la justicia

La mayoría de las personas que habitan en villas encuentran importantes obstáculos y dificultades [barreras económicas, lejanía de los centros de atención, desconocimiento de derechos, etc.] para acceder a la justicia. En algunos de estos barrios existen distintos organismos cuyo objetivo es facilitar ese acceso a las personas en condición de vulnerabilidad e integrarlas en el sistema de administración de justicia. Esta proximidad territorial opera en numerosas ocasiones como facilitador en la

prevención y resolución de conflictos. El acceso a la justicia es un derecho humano cuyo incumplimiento impide el goce de otros derechos, por lo que resulta indispensable el fortalecimiento del trabajo que realizan las diferentes agencias estatales y su coordinación.

### La seguridad en las villas, una deuda histórica

La seguridad ciudadana resulta una condición necesaria para el fortalecimiento de la integración social y la promoción de la participación y el acceso a la justicia de todos los habitantes. Una concepción integral de la seguridad implica la prevención de la violencia física y la garantía de condiciones de vida dignas para la población. La urbanización de las villas debe contemplar el diseño y la implementación de políticas de seguridad orientadas a garantizar los derechos de los vecinos, terminando con los abusos policiales que hasta hoy son cotidianos en estos barrios.

### Foco contextual

Un tratamiento de las problemáticas de delito y violencia que sólo contemple soluciones punitivas, policiales y carcelarias multiplica las condiciones para que proliferen aquellos delitos que se pretende combatir y no resuelve los problemas de fondo de estos territorios, su aislamiento y estigmatización. Deberán buscarse estrategias de acción sensibles al contexto y a cada situación particular, tomando en consideración las causas sociales e institucionales de la violencia con el propósito de trabajar sobre los factores estructurales.

La integración de las villas a la ciudad requiere estrategias de abordaje que articulen las políticas de seguridad con otras políticas públicas y complementen las acciones del sistema penal con intervenciones de todas las áreas del Estado. Estos recursos estatales deben generar una mayor protección para los sectores excluidos, de modo de no profundizar las desigualdades.

### Control estricto de las fuerzas de seguridad que tengan presencia en las villas

Como ocurre en cualquier barrio de la ciudad, las fuerzas de seguridad deben tener presencia en las villas. Pero también deben estar especialmente preparadas para trabajar con todos los sectores de la comunidad, evitando prácticas discriminadoras y violentas. La presencia de las fuerzas debe ser acompañada por el despliegue de mecanismos de control de su desempeño con presencia en el territorio y de fácil acceso para las víctimas de abusos policiales y sus familiares.

## 10. LA URBANIZACIÓN DEBERÁ SER SUSTENTABLE EN EL TIEMPO E INTEGRAR LA DIMENSIÓN AMBIENTAL

La urbanización de villas debe involucrar un sistema de diagnóstico, monitoreo, evaluación y acompañamiento *ex post* que identifique, mida y analice la evolución,

resultados e impactos, posibilitando el desarrollo de nuevas acciones que garanticen su sustentabilidad hasta la culminación de su proceso. Es clave que se destinen en forma sostenida las partidas presupuestarias que garanticen esas etapas, que estas sean correctamente gestionadas y puedan ser monitoreadas de forma accesible. Por otro lado, resulta fundamental advertir los riesgos ambientales de cada barrio de modo de implementar proyectos que los gestionen adecuadamente.

### Diagnóstico, monitoreo, evaluación y acompañamiento *ex post*

Las acciones destinadas a conocer las características demográficas y urbanas del barrio, el seguimiento de las obras a realizar y la ponderación de los resultados se desarrollarán en forma transversal al proceso de urbanización para garantizar su sostenibilidad en el tiempo. La información a relevar para el diagnóstico, el monitoreo, evaluación y acompañamiento *ex post* del proceso de urbanización se realizará incorporando la perspectiva de género y diversidad sexual. Deberán considerar como mínimo aspectos habitacionales, ambientales y espaciales, tales como el hacinamiento, los niveles de saneamiento, la exposición a riesgos ambientales, las condiciones edilicias de las viviendas y la accesibilidad a equipamientos urbanos, fundamentalmente a instituciones educativas y de atención a la salud. Las distintas organizaciones de los barrios podrán participar en el diseño de los censos y relevamientos que garanticen esta información, sugiriendo la incorporación de aspectos que no hayan sido considerados originalmente por el organismo responsable.

Es fundamental que se introduzcan en la definición de las políticas a desarrollar previsiones respecto al crecimiento poblacional y urbano, de forma de anticiparse a necesidades futuras, tanto como sea posible. La perdurabilidad de las intervenciones a realizar es clave para hacer efectivo y sustentable el acceso a derechos que hoy se ven vulnerados por las condiciones sociohabitacionales de villas y asentamientos, es por ello que el proceso de plena integración entre las villas y el resto de la ciudad requiere de una intervención que no culmine con las obras físicas necesarias para regularizar la provisión de servicios, infraestructuras y soluciones habitacionales. Deben plantearse plazos y parámetros de políticas estatales que hagan sustentables en el tiempo la efectiva mejora de las condiciones de vida en villas y su completa articulación con los entornos urbanos.

### Gestión de riesgos ambientales

Los problemas ambientales remiten a un tipo de desigualdad social dado que se concentran en forma desproporcionada en los territorios de mayor relegación social. El riesgo ambiental que surge como resultado de la exposición de la sociedad a las amenazas de la dinámica terrestre y atmosférica, y a las acciones de agentes contaminantes y tecnológicos, impactan con mayor profundidad en la población de villas que en otras áreas urbanas.

Se requiere de estudios ambientales y sociales que determinen la peligrosidad de los eventos naturales o tecnológicos, la exposición de bienes y personas, la vulnerabilidad social y la incertidumbre dada por las incógnitas del conocimiento de

la cuestión y de su gestión para determinar las medidas de control, mitigación y/o remediación que eviten o disminuyan el riesgo. Es necesario establecer un modelo participativo de gestión del riesgo que desde el diagnóstico involucre a la población.

### Presupuesto para las villas

Para garantizar la sustentabilidad del proceso de reurbanización resulta esencial que se destinen partidas presupuestarias acordes a los costos de las obras proyectadas y a los equipos profesionales [técnicos y sociales], y que se generen flujos financieros adecuados para sostener el proceso en el tiempo. Las partidas presupuestarias y su ejecución deberán adecuarse a la magnitud de las intervenciones y a los tiempos planificados para el trabajo social con la población y a la realización de las obras. Asimismo, deberán preverse las actualizaciones necesarias, cuando así corresponda, para garantizar que los materiales y los procesos de obra se ajusten a lo pautado en las licitaciones públicas. El financiamiento debe preverse también para el acompañamiento técnico y social ex post, como así también para reparaciones o mejoras necesarias en la etapa posterior a la finalización de las obras.

### Transparencia y control de los recursos

Los procesos de urbanización de villas implican el manejo de una gran cantidad de recursos públicos. El Estado debe generar la buena administración de dichos recursos generando procedimientos transparentes y equitativos en su administración. Los gastos que demanden las diversas obras, servicios y contrataciones deberán ser permanentemente difundidos y de fácil acceso para quien desee conocerlo.

### Preservar y fortalecer los lazos comunitarios

Los barrios populares suelen contar con sólidas tramas organizativas comunitarias. Estos vínculos son producto de la necesidad de mancomunar esfuerzos para instalar equipamientos colectivos, la provisión de servicios, o resolver problemas territoriales; así como de los lazos existentes entre comunidades migrantes, el desarrollo de actividades culturales, recreativas y deportivas; o por la propia vecindad, más próxima en las villas que en buena parte del resto de la ciudad. Estos lazos comunitarios son fundamentales para darle a los barrios reurbanizados sustentabilidad en el tiempo, partiendo de una asociatividad construida que resulta clave para consolidar y ampliar las mejoras que se generen a partir de las intervenciones estatales.

Para sumar tu adhesión, envía un correo a [adhesiones@acuerdoporlaurbanizacion.org](mailto:adhesiones@acuerdoporlaurbanizacion.org) con tus datos o los de tu organización.

Son parte del acuerdo por la urbanización de las villas hasta la fecha:

Alianza Internacional de Habitantes - Latinoamérica; Área de Estudios Urbanos - Instituto de Investigaciones Gino Germani [AEU-IGG]; Asamblea Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires; Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos; Asociación

Civil Madre Tierra; ACIJ - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia; ATAJO [Dirección General de Acceso a la Justicia de la Procuración General de la Nación]; Carrera de Arquitectura de la Universidad Nacional de Avellaneda; Carrera de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Matanza; Centro De Acción Urbano Ambiental - UNLP; CELS - Centro de Estudios Legales y Sociales; Centro de Estudios para el Cambio Social CECS; CEAPI - Centro de Estudios y Acción por la Igualdad; Centro de Hábitat Inclusivo [UBA-FADU]; Centro de Justicia y Derechos Humanos [UNLA]; Centro de Investigación Hábitat y Municipio [CIHaM-FADU (UBA)]; Centro Latinoamericano de Derechos Humanos [CLADH]; Ciudades Reveladas; CEJIP - Centro para una Justicia Igualitaria y Popular; Colectivo por la Igualdad; Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón; Corriente Villera Independiente; CTA Capital; El Hormiguero; Federación de Villas [FEDEVI]; Formación Investigación y Defensa Legal en Argentina [FIDELA]; Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Bs. As. [FOTIVBA]; FOL - Frente de Organizaciones en Lucha; Frente Popular Dario Santillán; Frente Territorial Salvador Herrera; HABITAR Argentina; Instituto de Hábitat Urbano del CPAU | Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo; Instituto de la Espacialidad Humana [FADU-UBA]; Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento [ICO-UNGS]; La Alameda; Laboratorio de Políticas Públicas [LPP]; La USINA; Lxs Invisibles; Maestría en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina [UBA-FADU]; Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Movimiento de Defensa de la Vivienda Familiar [MO.DE.VI.FA.]; Movimiento de Ocupantes e Inquilinos; Movimiento Popular Seamos Libres; Observatorio del Derecho a la Ciudad [ODC]; Organización 14bis; Organización Popular Cienfuegos; Patria Grande; Poder Ciudadano; Blog Proyecto Riachuelo; Proyecto Habitat [UBA-FADU]; Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestoras [SEDECA]; Taller 36 Arquitectura Ciudad [T36 AC / FAUD-UNC]; Taller forma & proyecto [UBA-FADU]; Taller Libre de Proyecto Social [TLPS / UBA- FADU]; Turba Talleres de Urbanismo Barrial [TURBA]; TECHO - Argentina; Urbana Te ve; WINGU; Organizaciones, representantes y vecinos/as de barrio Fátima; Barrio Los Piletones; Barrio Los Pinos; Playón de Chacarita; Rodrigo Bueno; Villa 1.11.14; Villa 15; Villa 17; Villa 19; Villa 20; Villa 21.24; Villa 31-31bis; entre otros/as.



# DOCUMENTO PRELIMINAR DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES: DEFENSA PÚBLICA Y JUSTICIA SOCIAL URBANA

1. **Perspectiva de Derechos Humanos.** Una de las corrientes jurídicas más importantes del mundo actual consiste en la perspectiva de Derechos Humanos. Ella tiene a su vez uno de sus anclajes en el derecho internacional de los Derechos Humanos. Este derecho está compuesto por una serie de tratados internacionales, pero también por órganos que interpretan y aplican esos tratados, así como por una multiplicidad de actores que participan en la construcción de una doctrina sobre los Derechos Humanos.  
Paralelamente, los derechos nacionales se han abierto hacia el derecho internacional de los Derechos Humanos, de forma que en muchos Estados ellos tienen la misma jerarquía que la Constitución. A ello hay que sumarle la creciente importancia del control de convencionalidad.  
Establecidos los derechos, se abre la lucha por su concreción efectiva, por la transformación de una realidad basada en injusticias y desigualdades.
2. **Acceso a la justicia.** Ante las violaciones de los derechos, ya sea por acción o por omisión, en las democracias constitucionales se abre la posibilidad de acudir a los tribunales para exigir el cese de aquella lesión. Garantía de los derechos, debido proceso, acceso a la justicia, tutela judicial efectiva, son diferentes expresiones que apuntan al mismo fenómeno: la posibilidad de acudir a un órgano jurídico independiente e imparcial, sin discriminación y sin obstáculos, a fin de reclamar ante la lesión de un Derecho Humano por parte de las autoridades públicas o los sujetos privados.  
Sin duda, las mismas desigualdades estructurales que están en la base de muchas violaciones a los Derechos Humanos también impiden acceder a la justicia. En otros términos: las políticas públicas que generan [o mantienen] las desigualdades e injusticias también dificultan el acceso a la justicia.  
Esto ha conducido a diseñar mecanismos institucionales que permitan ejercer efectivamente el derecho a la justicia: los organismos públicos de defensa de derechos, con capacidad para reclamar a la administración y para asistir jurídicamente a las personas como abogados públicos y gratuitos.
3. **El Derecho a la Ciudad.** Uno de los desafíos de Hábitat III, y del camino que se abre luego, consiste en la consagración del Derecho a la Ciudad, que ya ha sido defendido también en Hábitat II. Se trata de ver el conjunto de los Derechos Humanos a la luz de la específica problemática urbana.

Y como ha sucedido hasta ahora en la práctica jurídica: el desarrollo de los derechos genera nuevas demandas y, por ende, nuevos derechos, que así revelan su naturaleza expansiva.

Generar nuevos derechos es una forma de la imaginación política contemporánea para avanzar en la lucha contra las desigualdades estructurales y persistentes que caracterizan a las sociedades en las que vivimos.

4. **Justicia social urbana.** Aquí proponemos conjugar ambas perspectivas bajo la idea de una justicia social urbana. Forjemos el Derecho a la Ciudad. Pero también pensemos el acceso a la justicia y la creación de instituciones públicas defensoras de derechos para asegurar ese acceso y, luego, asegurar el propio Derecho a la Ciudad.
5. **Instituciones de Defensa Pública de Derechos.** Dado que la atención en general está puesta en el Derecho a la Ciudad, aquí proponemos poner el foco en el acceso a la justicia y en las instituciones de defensa. Y un ejemplo de esas instituciones es el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## ANTECEDENTES SOBRE LA DEFENSA PÚBLICA

Los defensores públicos, para asegurar el derecho de defensa, estuvieron inicialmente relacionados con las garantías del debido proceso de las personas acusadas de delitos. El debido proceso fue reconocido como un derecho fundamental en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y desde entonces, se encuentra en la mayoría de los tratados internacionales de Derechos Humanos.

Específicamente, para el derecho de contar con un abogado defensor, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales –conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos– adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y en vigor desde 1953 establece: “El derecho a la provisión de un abogado de oficio gratuito, para quien no tiene medios para nombrar abogado en causa penal, y en tanto lo exijan los intereses de la justicia” [art. 6.3].

Veinte años más tarde, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),<sup>1</sup> adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde el 23 de marzo de 1976, dispone que toda persona acusada de un delito tiene derecho a “hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarla” [art. 14].

La Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>2</sup> suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1968, refuerza este concepto al establecer el dere-

---

1. Disponible en: [www.bcnbib.gob.ar/old/tratados/5pactointernacionaldederec.pdf](http://www.bcnbib.gob.ar/old/tratados/5pactointernacionaldederec.pdf)

2. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

cho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, en caso de que el acusado no se defendiera por sí mismo ni nombrara defensor [art. 8.2.e].

Por su parte, el derecho de acceso a la justicia o de tutela judicial frente a violaciones de Derechos Humanos también tiene un amplio reconocimiento en los tratados internacionales. Así, el artículo 8 de la Declaración Universal establece que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo que la ampare ante las violaciones de derechos. Por su parte, en el sistema regional americano, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre estableció por primera vez el derecho de recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. La Convención Americana garantiza el derecho de protección judicial y el acceso a la justicia en el artículo 25.

En las últimas décadas, y en virtud de diversos cambios experimentados en las sociedades contemporáneas, el contenido del derecho de defensa y el derecho al acceso a la justicia han ido complejizándose. Las discusiones sobre el ejercicio de este derecho han comenzado a aumentar su espectro para incluir otras variables que deben considerarse más allá de las garantías penales, especialmente para grupos en condiciones económicas y sociales desfavorables.

En agosto de 2007, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas publicó su Observación General Nº 32,<sup>3</sup> en la que, al desarrollar el derecho contenido en el artículo 14 del PIDCP, alienta a los Estados a garantizar la asistencia letrada gratuita para quienes carezcan de medios para pagarla, incluso cuando no refiera a un proceso penal.

En el ámbito americano hay diversos antecedentes, que han sido sistematizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos.*<sup>4</sup>

Sin embargo, quizás el documento que más aporte a los estándares para esta discusión sean las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, aprobadas en 2008 en el marco de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana.<sup>5</sup> Este documento tiene como objeto central garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia, sin discriminación, de las personas consideradas en condición de vulnerabilidad,<sup>6</sup> englobando para ello un conjunto de políticas que habiliten el pleno goce de los derechos.

Entre las condiciones necesarias para la efectiva tutela judicial, las Reglas de Brasilia identifican la promoción de información adecuada sobre derechos y procedimientos para el acceso a la justicia y de mecanismos de comunicación que

3. Disponible en: [www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/S-gencom32.pdf](http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/S-gencom32.pdf)

4. OEA/Ser. L/V/II/129, documento Nº 4, 7 de septiembre de 2007.

5. En la Argentina, el documento fue receptado por la Acordada 5/2009 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y en la Ciudad de Buenos Aires por la Resolución 30/2010 del Tribunal Superior de Justicia.

6. Las Reglas consideran, de modo no taxativo, a los siguientes grupos como "vulnerables": niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, personas integrantes de comunidades indígenas, personas víctimas de delitos con limitaciones para mitigar sus efectos, personas migrantes, personas en situación de pobreza, mujeres, personas mayores de edad, personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, personas privadas de su libertad.

permitan la correcta comprensión de las actuaciones judiciales, el asesoramiento técnico-jurídico –tanto en asistencia legal como en defensa–, la asistencia técnico-jurídica especializada y de calidad en todos los órdenes jurisdiccionales y la gratuidad de dicha asistencia para quienes se vean imposibilitados de afrontar los gastos.

Adicionalmente, las Reglas recomiendan políticas que permitan facilitar los procedimientos y requisitos procesales, que avancen en la simplificación de los requisitos de acceso a la justicia, una mayor oralidad en los procedimientos, la utilización de formularios sencillos, de fácil comprensión, accesibles y gratuitos, y en el diseño de mecanismos alternativos a la resolución de conflictos, entre otras cuestiones. Del mismo modo, se incentiva la adopción de medidas de organización y gestión judicial que promuevan agilidad en la promoción de las causas, prioridad en los casos que lo ameriten, coordinación entre las dependencias de la justicia, proximidad geográfica de los servicios de asistencia y equipos de operadores judiciales especializados, capacitados y multidisciplinarios.

Desde la elaboración de las Reglas, se han desarrollado diversas políticas que reflejan estos avances. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se destaca la implementación de la figura del “Defensor Interamericano”. En este caso, la modificación del reglamento de la Corte IDH, sancionado en 2009,<sup>7</sup> buscó dotar de mayor protagonismo al litigio entre las víctimas y el Estado demandado.<sup>8</sup> De esta forma, especifica que, en casos “de presuntas víctimas sin representación legal debidamente acreditada, el tribunal podrá designar un defensor interamericano de oficio que las represente durante la tramitación del caso” [art. 37], y no se limita a los procesos penales.

El 25 de septiembre de 2009 se firmó un Acuerdo de Entendimiento entre la Corte IDH y la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas [AIDEF],<sup>9</sup> para la designación oficial de un defensor público y para procurar el derecho de asistencia letrada gratuita a las presuntas víctimas de violaciones de Derechos Humanos que carecieran de recursos económicos o de representación legal.

La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos [OEA] ha publicado diversas resoluciones con relación a los estándares y garantías del acceso a la justicia, el rol de la defensa pública y la necesidad de garantizar su independencia –entre ellas, se encuentran las resoluciones AG/RES. 2656 [XLI-0/11], AG/RES. 2703 [XLII-0/12], AG/RES. 2714 [XLII-0/12], AG/RES. 2801 [XLIII-0/13], AG/RES. 2821 [XLIV-0/14]–.

Ha recomendado en diversas oportunidades a los Estados Partes a crear instituciones de defensa pública gratuita y adoptar las medidas necesarias para garantizar la autonomía funcional de dicho servicio. Asimismo, se ha avanzado en diagnósticos en relación con los servicios de defensa pública en el continente, plasmado en el

7. Disponible en: [www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov\\_2009\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_esp.pdf)

8. López Puleo, María Fernanda, “La puesta en escena del defensor público interamericano”, *Anuario de Derechos Humanos*, N° 9, 2013. Disponible en: [www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/27038/28636](http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/27038/28636)

9. Disponible en: [www.mpd.gov.ar/users/uploads/Acordo\\_de\\_Entendimiento\\_entre\\_la\\_CIDH-AIDEF.pdf](http://www.mpd.gov.ar/users/uploads/Acordo_de_Entendimiento_entre_la_CIDH-AIDEF.pdf)

*Informe sobre buenas prácticas en el tema de acceso a la justicia y defensa pública en las Américas.<sup>10</sup>*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con remisión a lo dicho por la Corte Interamericana en el caso “Vélez Loor contra Panamá”, sentencia del 23 de noviembre de 2010, párrafo 145, consideró que las defensorías públicas garantizan el derecho a ser asistido por un abogado, y dicho patrocinio letrado incide en la posibilidad de preparar una defensa adecuada (*Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas*).<sup>11</sup>

## ACCESO A LA JUSTICIA SOCIAL URBANA

La justicia social, aun como concepto proveniente del campo político, constituye un principio señero del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Fue inscripto, ya a principios del siglo pasado, en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en el que se considera que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social, y la establece como un medio, pero, a su vez, como un fin propio.<sup>12</sup>

Entre diversos instrumentos internacionales, fue proclamado por el Preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), al establecer que “el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. Esta noción es robustecida en el texto del Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, a su turno, no ha cesado en la proclamación y adhesión a este principio, reafirmando idéntico propósito.

En su texto, la Carta de la OEA reza: “Los Estados miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, se comprometen a aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad. El desarrollo integral abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo” [art. 30]; y continúa: “Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza

---

10. Disponible en: [www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CP-CAJP-INF\\_224-14.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CP-CAJP-INF_224-14.pdf)

11. OEA/Ser. L/VII./Documento 44, 5 diciembre 2013.

12. En la Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha definido a la justicia social como “la justicia en su más alta expresión”. Sostuvo que consiste en “ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que esta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización”; es la justicia por medio de la cual se consigue o se tiende a alcanzar el “bienestar”, esto es, “las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme con su excelsa dignidad” [Conforme interpretaciones jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, en *Fallos* 289:430, 436; asimismo: *Fallos*: 293:26, 27, considerando 3º].

crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las diversas metas que incluyen el logro de la justicia social” [art. 34, inc. f].

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986 [Resolución 41/128], rememora el desarrollo humano y el progreso económico con justicia social y expresa: “Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de este” [art. 2.3], máxime cuando también les corresponde garantizar “la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos”, y hacer las reformas económicas y sociales adecuadas con el objeto de “erradicar todas las injusticias sociales” [art. 8.1].

En su 68<sup>a</sup> sesión plenaria del 14 de diciembre de 1990 [Resolución 45/86], la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>13</sup> “confirma que el logro de la justicia social es uno de los objetivos más importantes del progreso social” y “exhorta a los Estados miembros a que, al elaborar sus políticas en la esfera del desarrollo social encaminadas a mejorar la situación social de todos los grupos de población, tomen en consideración la importancia de lograr la justicia social para todos”.<sup>14</sup>

Para garantizar su operatividad y vigencia, la justicia social debe además poder ser exigida ante los tribunales. Tal como sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “El Derecho innegablemente ha evolucionado en su trayectoria histórica, al abarcar nuevos valores, al jurisdiccionalizar la justicia social”.<sup>15</sup>

No obstante, la diversidad existente en el universo de aplicación de la “justicia social” requiere que sus dimensiones conceptuales sean revisadas a la luz de las características particulares de cada contexto. Los mecanismos que desde el derecho y las políticas públicas se deberán adoptar para garantizar este derecho necesariamente se verán alterados según los espacios en los que se invoque. Las herramientas legales necesarias para garantizar la justicia social en un contexto desigual y en constante crecimiento y transformación como el espacio urbano, indefectiblemente, serán distintas de las que deberán adoptarse, por ejemplo, en contextos rurales.

---

13. Resoluciones y decisiones adoptadas por el Consejo Económico y Social en la Primera Sesión regular de mayo de 1990, 1-25 1990. - E/1990/INF/6 - 16 julio 1990 - pp. 57-58. - Emitida por ESCOR, 1990, Supl. N° 1.

14. En esa misma línea, en 2007, declaró que el 20 de febrero de cada año se celebrará el Día Mundial de la Justicia Social.

15. Voto concurrente del juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Antônio A. Cançado Trindade [Medidas provisionales en el caso de la Comunidad de Paz de San José Apartado, resolución del 18-6-2002, párr. 10 y sus citas].

Dada la preponderancia que el fenómeno de la urbanización ha adoptado a nivel mundial, un análisis específico de sus características se vuelve impostergable.

El acceso a la justicia en este contexto debe estar centrado en los conflictos y en los actores, y favorecer el acceso de grupos históricamente desaventajados o discriminados, que reconozca sus dificultades concretas. Este enfoque debe tener en cuenta la dimensión estructural del conflicto. Como ha dicho la Corte Interamericana: "El proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia [...] La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no... difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas".<sup>16</sup>

Así, el acceso a la justicia es parte de la protección de los grupos históricamente marginados, quienes no han tenido la participación suficiente en las decisiones adoptadas y ven vulnerados sus derechos a raíz de su situación de desigualdad. Los tribunales de justicia deben tener en cuenta estas particularidades, y sólo así podrán realizar los ideales de la justicia social.

Por su parte, el sistema institucional debe garantizar este acceso a la justicia, y para ello, las defensorías públicas están especialmente bien situadas. Las defensorías públicas pueden cumplir este rol de facilitar y eliminar las barreras de acceso a la justicia de los grupos desaventajados, y solicitar la protección de los tribunales de justicia cuando se verifica una violación a un Derecho Humano.

El modo de recurrir debe ser a través de defensores gratuitos de Derechos Humanos, con un respaldo institucional que le permita llevar adelante litigios complejos, autónomos y con recursos suficientes para garantizar la existencia de cuerpos de asistencia técnica. Es así como el Estado puede cumplir con su obligación de garantizar el debido proceso y el recurso judicial efectivo, de modo estructural, como modo de igualar a las partes en casos en los que están involucradas violaciones a los Derechos Humanos de grupos desaventajados.

## LA JUSTICIA SOCIAL EN EL CONTEXTO URBANO: LA JUSTICIA SOCIAL URBANA

Por primera vez en la historia, más de la mitad de la humanidad vive en zonas urbanas. Se estima que para 2050 esta proporción alcanzará casi el 70%, haciendo de la urbanización una de las tendencias más transformadoras del siglo XXI.<sup>17</sup>

---

16. Corte IDH, Opinión Consultiva 16/99 sobre "El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal", del 1º de octubre de 1999, párr. 119.

17. Hábitat III, Borrador Cero [mayo de 2016]. Disponible en: [www.worldurbancampaign.org/sites/default/files/Habitat%20III%20Zero%20Draft%20outcome%20document%20%28May%202016%29\\_0.pdf](http://www.worldurbancampaign.org/sites/default/files/Habitat%20III%20Zero%20Draft%20outcome%20document%20%28May%202016%29_0.pdf)

Si bien el desarrollo histórico ha demostrado que la urbanización y el crecimiento avanzan de la mano, y que estos procesos son esenciales para la transformación económica y la generación de riqueza, lo cierto es que, en varios aspectos, la planificación urbana ha fracasado. Aunque la urbanización tenga el potencial de hacer a las ciudades más prósperas y a los países más desarrollados, en muchas ciudades la falta de planificación ha llevado a deficientes procesos de urbanización, lo que suele repercutir de modo desproporcionado sobre las poblaciones más vulnerables.

La desigualdad se erige hoy como uno de los problemas emergentes más complejos, en un contexto en el que la brecha entre ricos y pobres se encuentra en sus niveles más altos de los últimos treinta años.<sup>18</sup>

Frente a la explosión poblacional, los modelos de urbanización vigentes han estado marcados por el crecimiento no planificado, la privatización de los bienes públicos y la falta de regulación de instituciones, lo que los ha vuelto cada vez menos sostenibles, desde lo ambiental, social y económico.

Los patrones perseguidos han sido grandes generadores de inequidad, exclusión y de privación no sólo económica, sino también espacial. Han establecido ciudades segmentadas, caracterizadas en su mayoría por la proliferación tanto de barrios cerrados como de asentamientos informales, y con amplias dificultades para avanzar en la integración social, especialmente de migrantes, refugiados y grupos sociales desaventajados. Han avanzado en la mercantilización de cada vez más aspectos de la vida, en la concentración de la tierra y la propiedad, y en la profundización de la naturaleza exclusivista del desarrollo urbano. Y han fracasado, en términos económicos, en hacer frente al desempleo, la precarización laboral, el trabajo informal y el acceso igualitario a los servicios públicos, especialmente entre los sectores populares.<sup>19</sup>

En este contexto marcado por la desigualdad, la segregación y la exclusión, no sólo económica, sino también espacial, el concepto de justicia social debe necesariamente adoptar un contenido específicamente urbano. La realidad no refleja otra cosa más que un alto grado de *injusticia social urbana*, que implica la violación de Derechos Humanos de miles de millones de personas que hoy habitan las ciudades.

Frente a ello, en la búsqueda de alternativas a las políticas urbanas, desde diversos colectivos se impulsó el desarrollo de un nuevo paradigma urbano: el Derecho a la Ciudad. Este principio, en constante discusión y transformación, plantea la posibilidad de establecer nuevos modelos de urbanización, asentados en principios alternativos a los postulados clásicos, concordantes con la justicia social urbana: priorización del bien colectivo sobre el individual, solidaridad y participación comunitaria.

La justicia social urbana se nutre de los principios establecidos en el Derecho a la Ciudad, y se erige con la intención de fomentar un “debido proceso urbano” que garantice el acceso a la justicia y la inclusión social de todos los sectores de la población. Así, a los principios establecidos por la función social de la propiedad,<sup>20</sup> la

18. “World Cities Report. Urbanization and Development: Emerging Futures”, UN-Hábitat, 2016. Disponible en: <http://unhabitat.org/books/world-cities-report/19>

19. Ibídem.

20. El artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos incorpora este concepto al disponer que “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”.

función ecológica de la propiedad y la participación en la planificación de la ciudad y en la regulación de la tierra urbana, se les suma el aspecto procesal del acceso a la justicia, entendido como mayor participación, amplia legitimación y ejecutabilidad de los derechos sociales en procesos colectivos, para que –de este modo– el Poder Judicial pueda resolver o canalizar la solución de los problemas estructurales, centrado en los conflictos de los grupos involucrados. Para ello también se requiere defensorías públicas que garanticen este acceso a la justicia sin discriminación.

Sus principios específicos, expresados en la herramienta del derecho, pueden sintetizarse de la siguiente forma:

## PRINCIPIOS SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA SOCIAL URBANA

1. **Exigibilidad.** El Derecho a la Ciudad y sus derechos implícitos son exigibles ante la Administración, los tribunales de Justicia y los organismos universales, comunitarios y regionales de protección de los Derechos Humanos.
2. **Acceso judicial sin restricciones administrativas.** Ante situaciones urgentes no se requiere el agotamiento previo de la vía administrativa.
3. **Protección cautelar urgente.** Deben preverse sistemas procesales [administrativos y judiciales] de medidas cautelares que prevengan los daños o interrumpan su comisión, en su caso.
4. **Derecho a la Participación.** El acceso a la justicia incluye la posibilidad de participar amplia y sustantivamente en los procedimientos administrativos que afecten de manera significativa la vida urbana y el Derecho a la Ciudad, cualquiera que sea su forma jurídico-administrativa. Las opiniones vertidas en las audiencias públicas deberán ser merituadas expresamente por la autoridad convocante.
5. **Objeto de la acción.** El Derecho a la Ciudad es exigible ante acciones y omisiones públicas y privadas.
6. **Legitimación procesal.** La legitimación debe ser amplia, dado el carácter colectivo del derecho y de los bienes que se protegen. Deberá garantizarse la participación de todos los posibles afectados por la decisión.
7. **Debido proceso urbano.** El debido proceso urbano incluye los siguientes derechos:
  - a. acceder a la justicia sin restricciones económicas y sin discriminaciones;
  - b. a ser oído por un juez imparcial e independiente;
  - c. a tener un abogado público gratuito;
  - d. a obtener una medida cautelar adecuada y expedita;
  - e. a ofrecer prueba, cuyo costo debe quedar a cargo de la demandada en razón de su onerosidad;
  - f. a tener una decisión fundada en tiempo oportuno;
  - g. a un recurso ordinario de apelación frente a una sentencia desfavorable;
  - h. a una ejecución leal y célere de la decisión, sin obstáculos administrativos y/o presupuestarios.

8. **Interpretación.** Rige el principio de interpretación in dubio pro justicia social urbana. Debe aplicarse la regla nacional o internacional más favorable.
9. **Alto impacto urbano.** En los casos de alto impacto social urbano, los procesos judiciales deben incluir:
  - a. el acceso público a toda la información del proceso, garantizando la transparencia y adecuación tecnológica;
  - b. la realización de audiencias públicas;
  - c. la presentación de expertos y de la sociedad civil como amigos del tribunal.
10. **Defensorías Públicas.** Debe asegurarse la tutela judicial efectiva de todas las personas y comunidades sin discriminación a través de defensorías públicas.
11. **Garantías institucionales.** Las defensorías públicas deben ser independientes, autónomas y contar con recursos financieros suficientes para cumplir con sus funciones de tutela.
12. **Obligaciones de las Defensorías.** Las defensorías públicas urbanas deberán:
  - a. Difundir información básica sobre el Derecho a la Ciudad, así como sobre los procedimientos y requisitos para garantizar el acceso a la justicia, en el marco de la cultura de los Derechos Humanos;
  - b. Garantizar la asistencia técnico-jurídica de los sectores populares de la población en el asesoramiento general y en la defensa en particular de sus derechos en todos los órdenes administrativos y jurisdiccionales;
  - c. Adoptar medidas de organización y gestión que promuevan la especialización y capacitación en temas urbanos; la creación de equipos multidisciplinarios para mejorar las intervenciones; la proximidad geográfica, acercando los servicios del sistema de justicia en lugares lejanos o de difícil comunicación; la difusión de información adecuada sobre los procesos judiciales urbanos que se desarrolle, adoptando las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación y garantizar la comprensión de las actuaciones a través de la utilización de lenguaje accesible;
  - d. Asistir a las personas y comunidades en los procesos de participación pública urbana.
13. **Acceso a la información pública.** Las defensorías públicas en materia de Derecho a la Ciudad pueden solicitar informes para asegurar la transparencia, el acceso a la justicia y el debido proceso social urbano. En caso de ser necesario, el Estado deberá construir la información requerida.
14. **Responsabilidad urbana e indemnización.** Los daños al Derecho a la Ciudad y sus derechos implícitos generan en quien los causa el deber de efectuar una reparación integral, que puede ser exigida judicialmente, de forma conjunta con la acción procesal urbana. La justa indemnización debe utilizarse para reparar y/o mitigar los daños sociales y urbanos creados. Se fomentará la creación de organismos que administren dichos fondos para su adecuada utilización en fomento del progresivo desarrollo de la justicia social urbana.

# RELEVAMIENTO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE 2017

## INTRODUCCIÓN

A partir del día 8 y hasta el 15 de mayo de 2017 se realizó un relevamiento de las personas en situación de calle y de sus condiciones de vida, cuyos resultados se presentan a continuación. Este relevamiento se realizó con la participación de tres instituciones públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: el Ministerio Público de la Defensa, el Consejo de Organizaciones de la Defensoría del Pueblo y la Presidencia de la Auditoría General, además de un conjunto de organizaciones sociales y políticas.<sup>1</sup>

### 1. **Objetivos generales**

- Determinar la cantidad de personas en situación de calle efectiva de acuerdo a la definición legal.<sup>2</sup>
- Describir la situación de las personas en situación de calle, de sus características educativas, sanitaria, participativa y de discriminación y violencia.

### 2. **El instrumento y las dimensiones abordadas**

La elaboración del instrumento utilizado para recoger la información, en adelante formulario, fue elaborado de manera participativa y las preguntas fueron cerradas. Cuenta con una hoja observacional que, como el nombre lo indica, era completada a partir de la observación del encuestador en aquellas ocasiones en las que el entrevistado no se encontraba en situación

---

1. Las organizaciones participantes fueron: Abrigar Derechos, Acción Voluntaria, Amigos en el Camino, Asamblea Popular Plaza Dorrego, Centro de Estudiantes de la Facultad de Psicología de la UBA, Centro de Integración Frida, Centro de Integración Monteagudo, Che Cultura, Ciudad Sin Techo, Comedor El Gomero de Barrancas de Belgrano, Comunidad del Centro Educativo Isauro Arancibia, Equipo de Investigación UBACyT 20020130100089BA de la Facultad de Psicología (UBA), Izquierda Popular, Juventud Socialista Democracia y Participación, La Boca Resiste y Propone, La Calle Que Nos Parió, La Miguelito Pepe, Movimiento Barrios de Pie, Movimiento Evita, Movimiento Libres del Sur, Movimiento Universitario Sur, Mujeres Activando, Mujeres de la Matria Latinoamericana (Mumalá), Ni una persona más en la calle, No Tan Distintas - Mujeres en Situación de Vulnerabilidad Social, Nuevo Encuentro, Observatorio del Derecho a la Ciudad, Partido Social, Patria Grande, Presidencias de las comisiones "Derechos Humanos, Antidiscriminación y Garantías" y "Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud" de la Legislatura de la CABA, Proyecto 7 - Gente en situación de calle, Red Puentes [MP La Dignidad], Sopa de Letras, Un Paso Hacia El Cambio (UPHEC).

2. Se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno [Ley N° 3706 Art. 2].

de responder o se negó a hacerlo. Este registro observacional incluyó la ubicación geográfica de la persona observada y el sitio en que fue encontrada [bajo puentes, terrenos baldíos, plazas, etc.].

Por su parte, para quienes contestaran el cuestionario, el formulario reparó en las siguientes dimensiones: permanencia en calle, situación educativa y laboral, estado de salud, violencia y expectativas de superación de la situación de calle.

El formulario fue validado meses antes de efectivizar el relevamiento y las personas responsables de implementarlo fueron capacitadas para la tarea a lo largo de un mes, con una frecuencia semanal.

### 3. **El recorrido**

El relevamiento se realizó mediante una metodología de barrido territorial, con un muestreo estratificado regionalmente. Se organizaron 48 circuitos, uno por cada uno de los barrios de la CABA, con excepción de Villa Riachuelo, y se agruparon en cuatro zonas. Cada una de ellas estuvo a cargo de un coordinador y, a su vez, cada circuito o barrio tuvo un referente, encargado de acompañar el recorrido y comunicar a la coordinación posibles inconvenientes o necesidades resultantes del trabajo.

Tomando entonces como base la delimitación geográfica establecida por el gobierno local, el recorrido incluyó vía pública, bajo autopistas, espacios verdes, terminales de ómnibus, subtes y trenes, entradas de bancos, cajeros automáticos y hospitalares, según se encontraran en la zona asignada. Se prestó especial atención a: autos abandonados, containers y otros lugares posibles de pernoche no preparados para tal fin.

## RESULTADOS CUANTITATIVOS

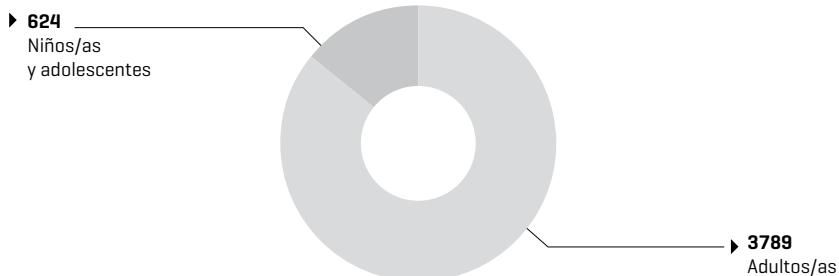
### A. Cantidad total de personas relevadas

Durante el procedimiento se relevaron un total de 4413 personas:

- 3789 Adultos/as
- 624 Niños/as y Adolescentes [NNyA]

Dentro de las 4413 personas relevadas, los encuestadores registraron que: 626 personas se encontraban asentados en ranchadas, 917 en grupos [sin determinar el tipo de grupo], 903 en familia y 1967 personas solas.

► Cantidad total de personas relevadas

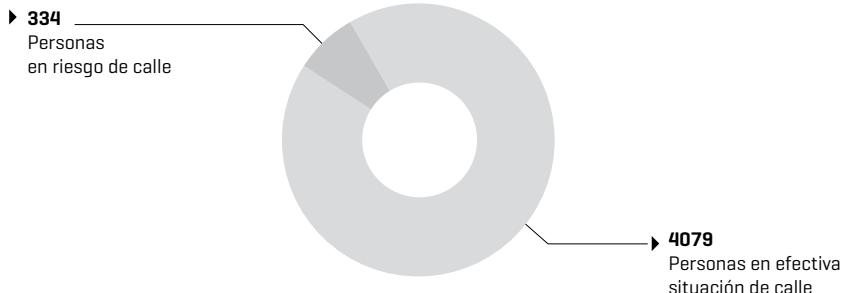


B. Personas en efectiva situación de calle y en riesgo

De las 4413 personas relevadas, se registraron 4079 personas [adultos/as y niños/as] en *efectiva situación de calle*. De acuerdo a su definición legal, dentro de ese grupo se incluyen 168 personas [adultos/as y niños/as] que fueron relevadas al momento de ingresar a Paradores nocturnos del GCBA.<sup>3</sup>

Por otro lado, se registraron 334 personas en riesgo a la situación de calle [adultos/as y niños/as]. De acuerdo al art. 2, inc. b de la Ley N° 3706, fueron considerados dentro de este grupo quienes referían vivir en hogares, casas tomadas, hoteles, pensiones, o haber sido notificados de una orden de desalojo.

► Personas en efectiva situación de calle y en riesgo



3. Parador Retiro, Parador Beppo Ghezzi y Azucena Villaflor.

### C. Las personas encuestadas y observadas [Adultos y NNyA]

Del total de personas relevadas [4413], se han encuestado 2485 personas [2071 adultos/as y 414 niños/as], de las cuales 2252 se encontraban en efectiva situación de calle.

Adicionalmente, durante el relevamiento fueron registradas sólo de manera observacional un total de 1928 personas [1718 adultos/as y 210 niños, niñas y adolescentes] que no han accedido a contestar el cuestionario, de las cuales 1827 se encontraban en efectiva situación de calle.

Vale destacar que el cuestionario de niños, niñas y adolescentes sólo se realizó si ellos se encontraban en presencia de alguna persona adulta que contestara por ellos/as.<sup>4</sup> Si esta no era la situación, sólo se las registró en el formulario observacional.

#### ► Personas encuestadas y observadas [adultos y NNyA]

	Personas observadas [adultos/as NNyA]	Personas encuestadas [adultos/as NNyA]	Total personas relevadas
Efectiva situac. de calle	1827	2252	4079
Riesgo de calle	101	233	334
Total	1928	2485	4413

### D. Distribución geográfica de las personas en situación de calle relevadas

De un total de 4079 de personas relevadas en situación de calle que respondieron la encuesta implementada o que fueron observadas, la mayor parte corresponde a la Comuna 1<sup>5</sup> [28%]. Le sigue la Comuna 9,<sup>6</sup> con el 14% y la Comuna 4<sup>7</sup> con el 11%. El resto de la población relevada se distribuye con porcentajes notablemente inferiores entre las demás comunas.<sup>8</sup>

4. En este sentido, cabe destacar que el número total de niños/as y adolescentes relevados asciende a 624 [493 en situación de calle y 131 en riesgo de estarlo], pero sólo se pudo recolectar información cualitativa en los 414 casos en que existía una persona adulta responsable que respondiera por ellos/as, de los cuales 308 se hallaban en situación efectiva de calle.

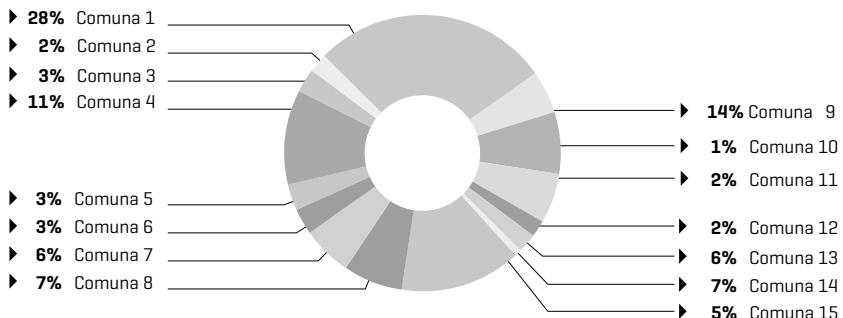
5. Esta Comuna está integrada por los barrios de Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución.

6. Esta Comuna está integrada por los barrios de Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda.

7. Esta Comuna está integrada por los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya.

8. Como se explicara antes, estos porcentajes incluyen a las personas adultas y NNyA que fueron relevadas [observadas y encuestadas] en situación de calle.

### ► Distribución por comunas



### E. Características sociodemográficas de las personas encuestadas en situación de calle

Para el análisis que sigue, sólo se tendrán en cuenta los datos cualitativos de las 2252 personas que al momento de contestar el cuestionario se encontraban en efectiva situación de calle [grupo compuesto por 1944 personas adultas que, asimismo, proporcionaron información sobre 308 niños/as y adolescentes a su cargo].<sup>9</sup> El interés de esta discriminación reside en que dado que la información recogida a través de la observación refiere sólo a número de personas y lugar en que fueron encontradas, el presente informe está elaborado, fundamentalmente, sobre la base de quienes contestaron la encuesta.<sup>10</sup>

9. Es necesario aclarar que la encuesta fue también contestada por 233 personas [127 adultos y 106 relativas a NNyA] que, pese a encontrarse en la calle al momento del relevamiento, manifestaron encontrarse en situación de riesgo de estar en situación de calle: ya sea por estar viviendo en hogares, en casas tomadas, en hoteles o pensiones con riesgo de ser desalojadas [algunas pagaban el canon locativo con el subsidio habitacional otorgado en sede administrativa en el marco del programa creado por el Decreto 690/GCABA/06 y sus modificatorios o bien percibían el subsidio gubernamental por orden judicial dispuesta en un juicio de amparo], entre otras situaciones de inestabilidad habitacional previstas por la Ley N° 3706, art. 2 b. Este conjunto de personas no fue incluido para la elaboración del presente informe.

10. Cabe destacar que al analizar los resultados de cada respuesta se indicará cuál fue el N [universo de personas] tomado para arrojar los porcentajes respectivos, este N será variable según la cantidad de personas que hayan contestado cada pregunta.

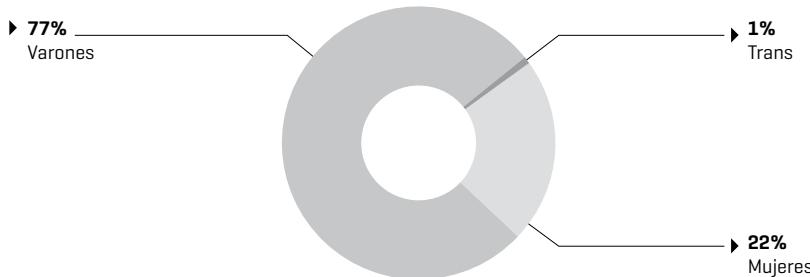
- ▶ Características sociodemográficas de las personas encuestadas en situación de calle

	Personas observadas [situación de calle]	Personas encuestadas [situación de calle]	Total personas relevadas [situación de calle]
Adultos	1642	1944	3586
NNyA	185	308	493
Total	1827	2252	4079

### 1. Género autopercibido

Con relación al género autopercibido, de las personas adultas que han contestado la encuesta [N=1700] el 77% son varones, lo que refleja una indudable prevalencia sobre la cantidad de mujeres, que asciende a un 22%. Se registró un 1% de personas trans.

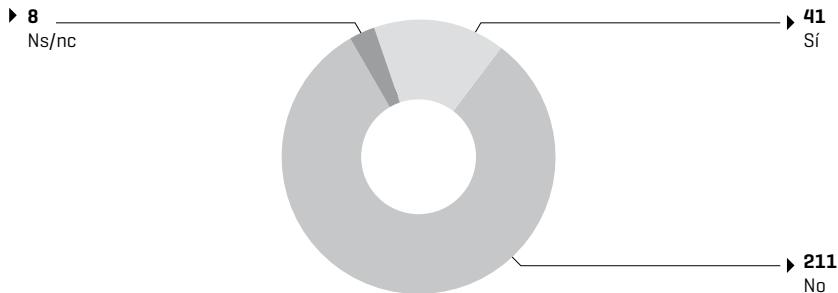
- ▶ Género autopercibido



## 2. Cantidad de mujeres embarazadas

El porcentaje de mujeres asciende a un 22% y entre ellas, se han relevado 41 mujeres con embarazo en curso.

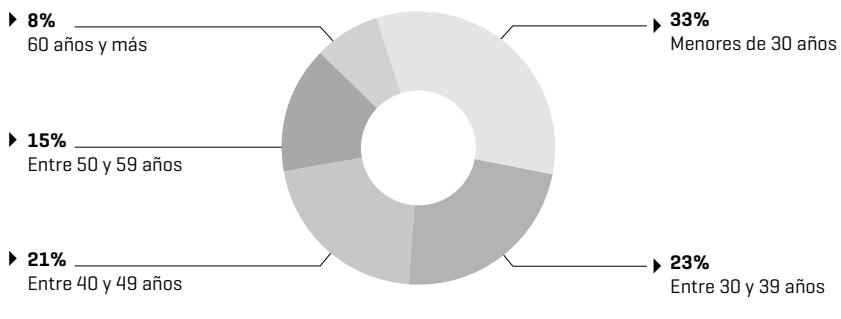
### ► Cantidad de mujeres embarazadas



## 3. Edad

Respecto al rango etario de las personas encuestadas [N= 1759], el 33% resultó ser menor de 30 años, el 23% se ubica entre los 30 y 39 años, el 21% tiene entre los 40 y 49 años, el 15%, entre 50 y 59 años y el resto supera los 60.

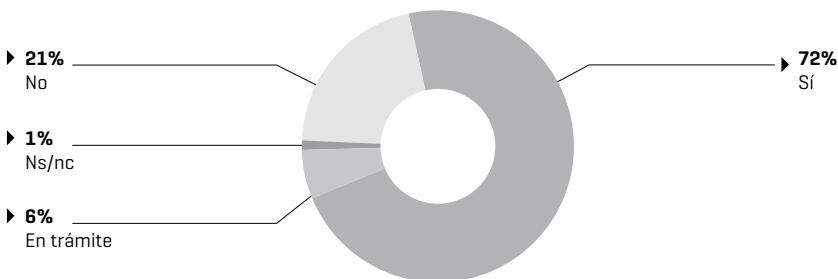
### ► Edad



#### 4. Documentación identificatoria

El 72% de las personas encuestadas [N=1894] se encuentra documentada, y es el DNI el que prevalece (93%) por sobre pasaporte o documento extranjero.

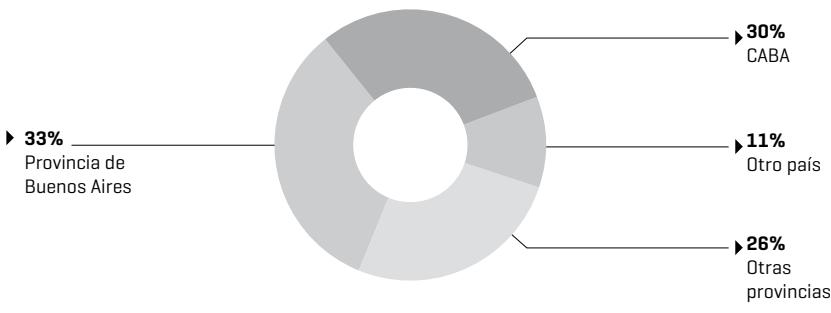
#### ► Documentación identificatoria



#### 5. Lugar de nacimiento

Provienen de la CABA un 30% de las personas, un 33%, de la Provincia de Buenos Aires y un 26%, de otras provincias [N=1812]. Tucumán, Misiones y Chaco llevan la delantera en lo que atañe a lugar de nacimiento. Sólo un 11% dijeron haber nacido en otro país y de este porcentaje, la mayoría lo hizo en Uruguay (27,31%), Paraguay (22,43%), Perú (15,12%) y Bolivia (12,68%).

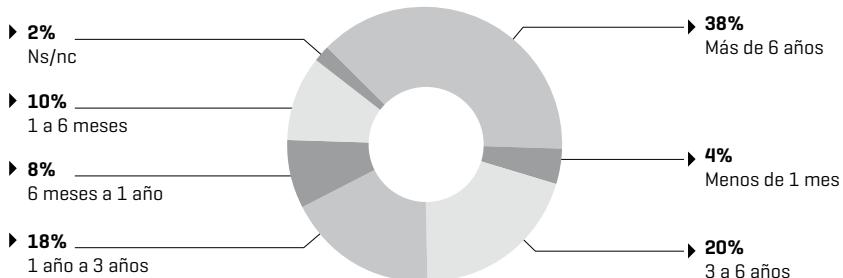
#### ► Lugar de nacimiento



## 6. Tiempo de permanencia en la calle

Una de las dimensiones relevadas, como se dijo, fue determinar el tiempo de permanencia en la calle, así como las razones que llevaron a las personas encuestadas a esta situación. Del total de los registros obtenidos [N=1887], el 38% manifestó estarlo desde hace más de 6 años. Le siguen, en porcentaje, quienes lo hacen desde hace 3 a 6 años [20%] y luego, con un 18%, se registraron quienes viven en esa situación desde hace 1 a 3 años. Sólo un 4% dijo estar en calle desde hace menos de un mes. De allí que puede concluirse que un 22% de las personas que contestaron la encuesta han quedado en situación de calle durante el último año.

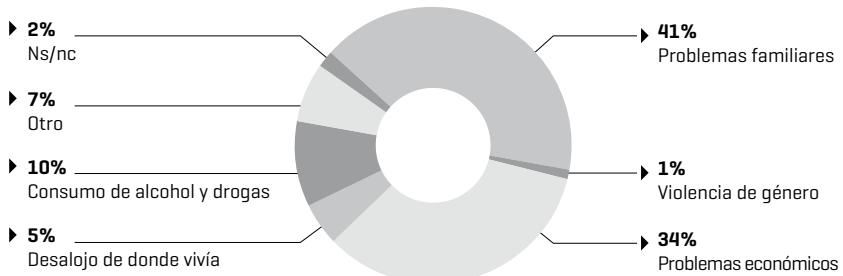
### ► Tiempo de permanencia en la calle



## 7. Circunstancias que motivan la situación de calle

Indagadas las personas sobre los motivos que las llevaron a vivir en la calle [N=1840], prevalecen los problemas familiares [40,86%] y los de tipo económico [34,23%]. El consumo de sustancias constituye casi el 11%.

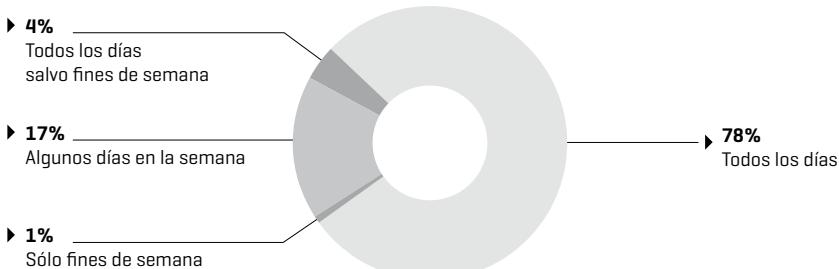
### ► Circunstancias que motivan la situación de calle



### 8. Frecuencia con que duerme en la calle

A la pregunta vinculada al *número de días que duerme en la calle* [N=1766], el mayor porcentaje corresponde a quienes lo hacen todos los días [78%]. Le sigue, con el 16,70%, el grupo de quienes duermen en la calle algunos días por semana y luego, con el 3,51%, quienes duermen todos los días con excepción de los fines de semana.

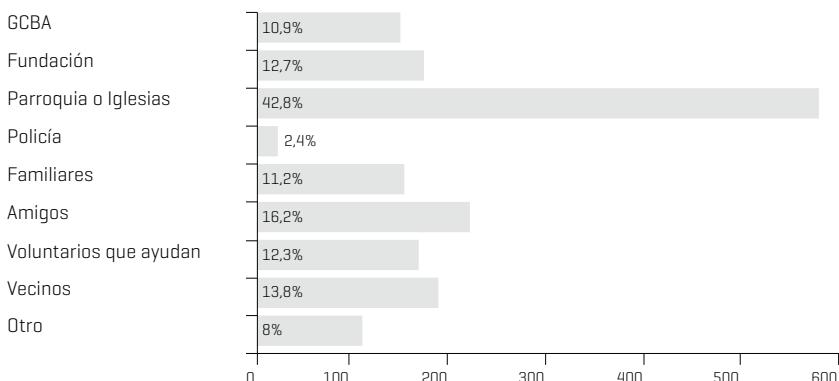
#### ► Frecuencia con que duerme en la calle



### 9. Ámbitos donde solicitan ayuda

Finalmente, quienes se encuentran en situación calle, cuando requieren algún tipo de ayuda [N=1290] acuden con mayor frecuencia a la parroquia o iglesia. El 42,8% de ellas lo hace, siguiendo en orden, los amigos [16,2%], vecinos [13,8%], organizaciones de la sociedad civil y voluntarios en un [12%], familiares, [11,2%], y casi en último lugar de importancia el GCBA, con el [10,9%].

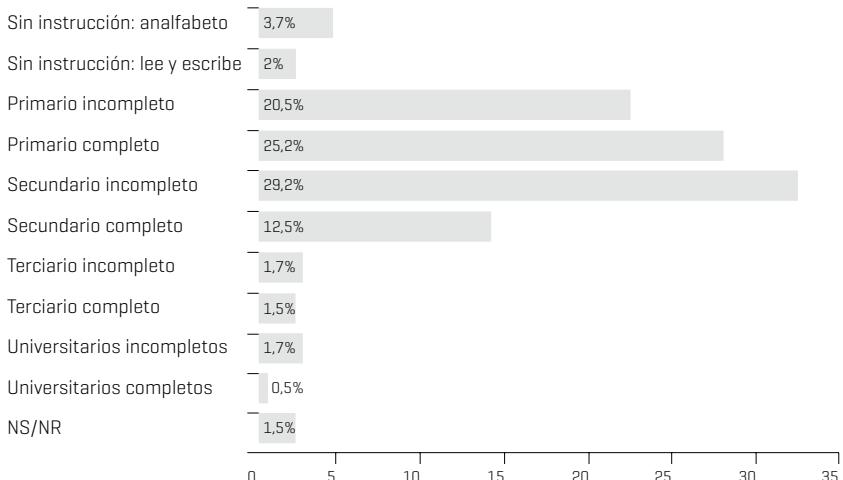
#### ► Ámbitos donde solicitan ayuda



## 10. Situación educativa

Sobre el total de personas que contestaron [N=1808] cuál fue el *último nivel educativo alcanzado*, el 29% contaba al momento del relevamiento con nivel secundario incompleto. Sigue en porcentaje el nivel primario completo, con un 25%, y el 20% dijo contar con primaria incompleta. Sólo un 4% manifestó ser analfabeto/a.

### ► Nivel educativo alcanzado

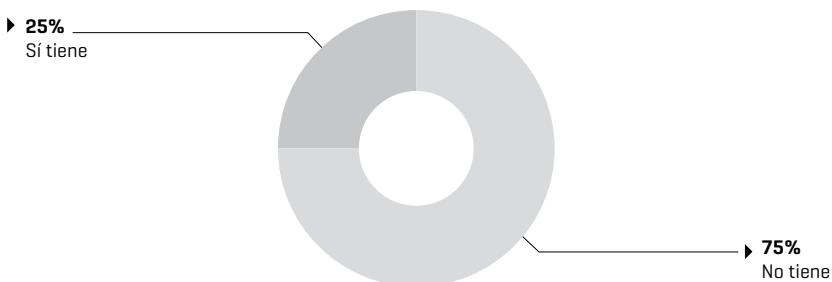


## 11. Fuente de ingresos<sup>11</sup>

El 75% de las personas encuestadas [N=1608] manifestó no tener *ingresos fijos*.

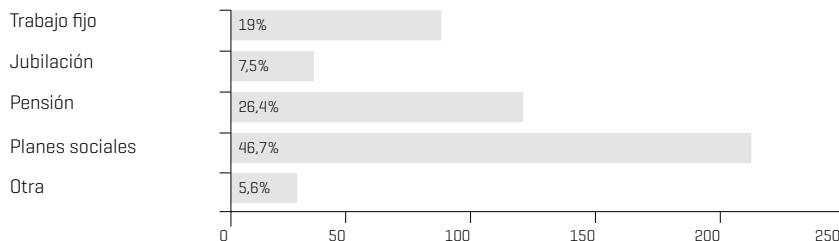
Quienes dijeron tenerlo [N=409] señalaron, en un 46,7%, que ellos provienen de planes sociales, un 26,4% de pensiones y un 19% de un trabajo fijo.

### ► Ingresos fijos



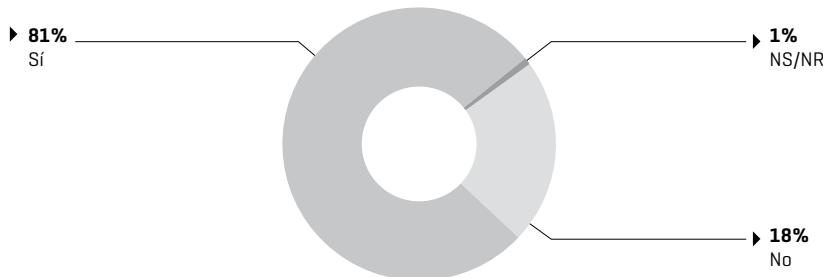
<sup>11</sup>. Los porcentajes correspondientes a "Fuente de ingresos" y "Tipo de actividad" resultan de preguntas con opción de respuesta múltiple.

► Fuente de ingresos\*

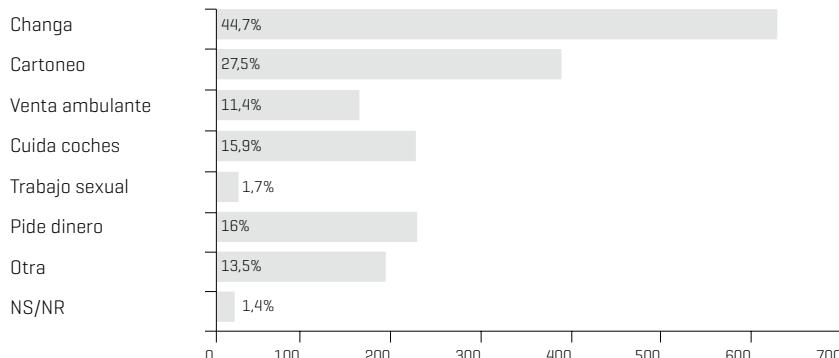


El 81% de las personas encuestadas [N=1796] dijo realizar diversas *actividades para ganar dinero*. La “changa” es la actividad más desarrollada [44,7%] y el cartoneo ocupa el segundo lugar con un 27,5%. El pedido de dinero en la calle así como cuidar coches tienen una representación de alrededor del 16%.

► Actividad para obtener dinero



► Tipo de actividad\*



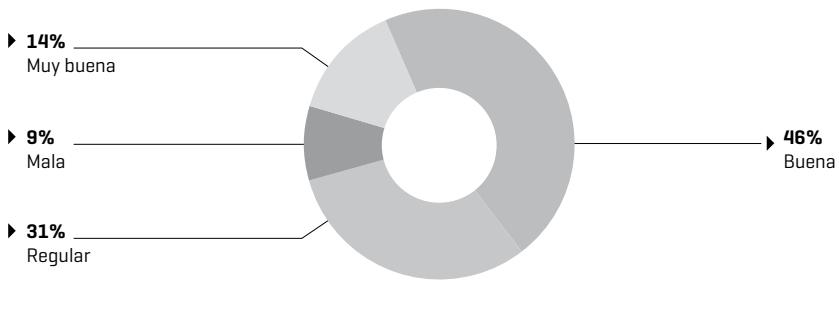
\* Los valores son aproximados.

## 12. Situación de salud

Un alto porcentaje de las personas encuestadas [N=1775] dijeron contar con un *estado de salud* bueno, el 46% de ellas lo hicieron. Como muy buena percibe su salud un 14%. Regular y mala es la manera en que estima la salud un 40%.

El 56% dijo concurrir a servicios de salud y un 87% lo hace al hospital público.

### ► Situación de salud



Preguntadas sobre cuándo fue la última vez que realizó un *control médico* [N=1386], el 46,5 % de las personas en situación de calle respondió que fue en el transcurso del último año. El 25% dijo no controlar su salud desde hace más de 3 años.

El cuestionario indagó también sobre las enfermedades que sufren las personas en situación de calle. Para ello, las opciones propuestas fueron tuberculosis, diabetes, problemas cardíacos, respiratorios, de salud mental, bucales, epidérmicos, patologías infecto-contagiosas, cáncer, dolores crónicos. Los problemas bucales fueron los más indicados [27%]. En segundo lugar se ubican los problemas respiratorios, con un 24%; en tercer lugar, con un 19,2%, los dolores crónicos; con un 14,8%, los problemas de salud mental; y con malestares cardíacos, un 12,6%. Las otras patologías fueron consignadas en una proporción muy inferior a las anteriores. La mayor parte de las personas que manifestaron sufrir estas enfermedades respondieron que no realizaban tratamiento alguno.<sup>12</sup>

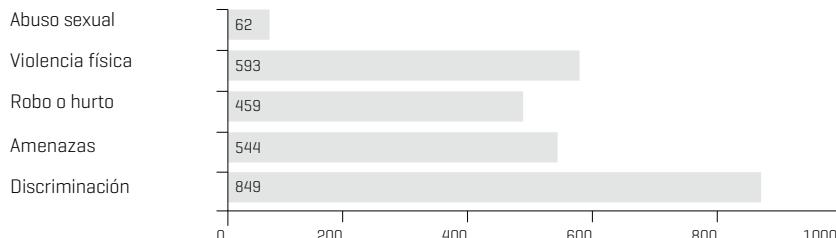
También se indagó acerca de si había personas con discapacidad, y pese al bajo nivel de respuesta frente a esta pregunta [sólo 364 personas la contestaron], al menos 93 personas señalaron tener alguna discapacidad.

12. El 83% de quienes sufren problemas bucales no realizan tratamiento, tampoco el 75% de quienes padecen problemas respiratorios, ni el 82% de quienes sufren dolores crónicos.

### 13. **Violencia<sup>13</sup>**

2507 personas indicaron haber padecido alguna situación de violencia. La discriminación fue la expresión más escogida por las/os encuestadas/os, seguida por la violencia física.

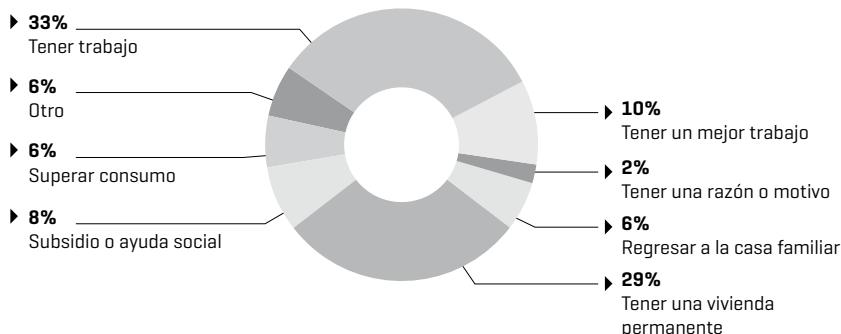
#### ► Cantidad de personas afectadas por tipo de violencia



### 14. **Expectativas de superación de la situación de calle**

Como se dijera, otra dimensión relevada giró en torno a la manera en que las personas encuestadas [N=1682] advertían posibilidades de salir de la situación de calle. Conseguir un *empleo* fue la variable escogida en mayor proporción. El 47% de quienes respondieron la pregunta encuentran en ello una opción para abandonar la calle. Tener una *vivienda permanente* fue la segunda chance más elegida [40,3%]. Bastante alejado de estas dos posibilidades se encuentra la variable disponer de un *trabajo mejor* [15%] y de manera aún más distanciada de los porcentajes anteriores, se ubican recibir un *subsidió o ayuda social* [11%], superar el problema del *consumo de sustancias* [7,8%], regresar al *hogar familiar* [7,7%].

#### ► Expectativas de superación de la situación de calle



13. Pregunta con opción de respuesta múltiple.

## 15. Los niños, niñas y adolescentes en situación de calle

Como ya se dijera, el número de niños/as y adolescentes que fueron relevadas/os es de 624 [entre observados y encuestados], considerando tanto a quienes se hallaban en situación de calle como en riesgo de estarlo.

Se ha obtenido información cualitativa sobre un total de 414 NNyA, por existir al momento del relevamiento un adulto/a responsable de su cuidado. De ese grupo, 308 se encuentran efectivamente en calle y 106, en situación de riesgo.

Tal como se hizo con los adultos/as que respondieron por ellos/as, la información que se analizará a continuación corresponde únicamente a los NNyA que al momento de realizar la encuesta se encontraban en situación de calle.

El promedio de edad es de 7 años y, tal como en el caso de los adultos pero con menores diferencias, el número de niños y adolescentes varones es superior al de sus pares mujeres: 54,7% contra un 44,9% [N=298]. Más del 90% de estos niños/as y adolescentes guardan con la persona adulta que respondió por ellos un vínculo filial [N=275].

### Documentación

El 90% de los niños/as y adolescentes [N=272] cuenta con documento identificatorio o este se encuentra en trámite, y en un 97% se trata del DNI [N=236].

### Lugar de nacimiento

La CABA es el lugar de nacimiento de la mayoría de los/as niños/as y adolescentes relevados/as (54,44%), siguiendo en orden la Provincia de Buenos Aires (32,59%) y, muy alejadas ya de los porcentajes anteriores, con un 10% se ubican otras provincias [N=270]. Tucumán es la provincia de origen del 59,25% de quienes no nacieron en CABA ni en la provincia de Buenos Aires. Sigue luego Mendoza (14,81%).

El porcentaje de quienes nacieron en otro país es de apenas un 2,59%.

### Situación de salud

La percepción del estado de salud es similar a la de los adultos/as que respondieron por ellos/as. En este sentido, de los/as NNyA relevados/as [N=261], la percepción del estado de salud es buena o muy buena en un 78,5% y es alto también el porcentaje de los controles médicos en el último año (76,67%). Con respecto al grado de cumplimiento del esquema vacunatorio, las respuestas obtenidas [N=264] reflejan que el 85,98% de los/as niños/as y adolescentes lo han completado.

### Situación educativa

Casi el 70% de los niños/as y adolescentes acuden a instituciones educativas [N=226]. Cerca del 52% se encuentra cursando el nivel primario y el 23,52% está en el inicial [N=187]. El resto se distribuye entre primaria o secundaria incompleta o completa. Al indagar sobre los motivos por los cuales los/as niños/as y adolescentes no están escolarizados [N=81], exceptuando aquellos/as que no tienen edad suficiente, resulta que, un 13,58% encuentra su razón en problemas derivados de la

situación de calle y un mismo porcentaje, por falta de vacantes. Siguen luego, con el 12,34%, quienes señalan problemas económicos.

Con relación al máximo nivel educativo alcanzado por los/as niños/as y adolescentes relevados [N=93], resulta que casi el 28% concluyó el nivel inicial, el 34,40% cuenta con nivel primario incompleto, y es completo para el 15,05%. El 16,12% no ha concluido el nivel secundario y si lo hizo el 2,15%.

Al preguntar sobre la existencia de becas o ayudas escolares [N=176], resulta que el 70,45% carece de cualquiera de ellas. Un 12,5% acude parcialmente a un comedor. Sólo un 3,9% percibe becas escolares, totales o parciales.

### Actividad laboral

Los/as niños/as y adolescentes realizan [N=162], al igual que los adultos/as relevados/as, actividades para ganar dinero. Más del 13% lo hace y el cartoneo lleva la delantera [39,39%]. Le sigue a este, con un 24,24%, la venta ambulante.

# **LEY N° 14449**

## **LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT**

[Texto actualizado con las modificaciones introducidas por las Leyes N° 14875 y 14939]

Sanción: 29/11/12  
Promulgación: 09/01/13  
Publicación: BOPBA N° 27156 del 07/10/13

El Senado y Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de Ley:

### **CAPÍTULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

##### **Art. 1. Objeto**

La presente Ley tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Sus objetivos específicos son:

- a. Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales.
- b. Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional.
- c. Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

##### **Art. 2. Lineamientos generales**

La presente Ley define los lineamientos generales de las políticas de hábitat y vivienda y regula las acciones dirigidas a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional, dando prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales.

##### **Art. 3. Derecho a la vivienda. Definición**

El derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

**Art. 4. Déficit urbano habitacional**

A los fines de esta Ley, se denomina déficit urbano habitacional a la escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad a condiciones materiales, servicios y espacios aptos para satisfacer las necesidades y promover una mejor calidad de vida de la población en el marco de un hábitat ambientalmente sostenible.

**Art. 5. Responsabilidades**

El Estado Provincial será el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, incluyendo la participación de los Gobiernos Municipales y de las Organizaciones no Gubernamentales sin fines de lucro que en su objeto social propendan al fomento de dichos objetivos y la iniciativa privada, teniendo prioritariamente en cuenta las demandas sociales de la población.

**Art. 6. Registro de demanda habitacional**

Los Municipios serán los responsables de registrar las demandas mencionadas en el artículo 1 inciso b. e informarlas a la Autoridad de Aplicación para su planificación.

**Art. 7. Autoridad de Aplicación. Deberes**

La Autoridad de Aplicación provincial será establecida por el Poder Ejecutivo en la reglamentación, asegurando que la misma cuente con la asignación presupuestaria, dotación de personal y capacidad técnica necesarias para cumplir con su deber de formular, implementar y evaluar las políticas, planes, programas, proyectos y normas de vivienda y hábitat, así como de velar por su cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

**Art. 8. Lineamientos generales**

La Autoridad de Aplicación y los Municipios deberán implementar en forma progresiva y según los medios disponibles, entre otras, actuaciones de diferente escala dirigidas a:

- a. Proveer suelo urbanizable en centros urbanos y zonas rurales.
- b. Desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos o en asentamientos rurales, mediante la construcción de conjuntos de viviendas o urbanísticos completos o de desarrollo progresivo que cuenten con la infraestructura y los servicios, las reservas de equipamiento comunitario y espacios verdes.
- c. Ejecutar proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios.
- d. Impulsar programas de construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación de viviendas tanto urbanas como rurales.
- e. Promover la recuperación, rehabilitación o refuncionalización de edificios y sectores urbanos residenciales en proceso de degradación, preservando el valor del patrimonio histórico y social.

- f. Ejecutar la construcción, ampliación y/o mejoramiento de servicios de infraestructura básicos, de equipamientos comunitarios y/o de espacios públicos recreativos.
- g. Asegurar, en coordinación con la Escribanía General de Gobierno, la regularización dominial y la gestión escrituraria de los inmuebles construidos con el fin de permitir el acceso al título de propiedad y su constitución como bien de familia.
- h. Atender la refuncionalización, rehabilitación y adecuación normativa de inmuebles fiscales aptos para finalidades de uso social y colectivo, en particular la provisión de suelo fiscal a los fines de su incorporación al Programa PRO.CRE.AR creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012, exceptuando a los bienes incorporados de la aplicación del Decreto-Ley N° 8912/77.

**Art. 9. Afectación de recursos**

La totalidad de los recursos, sean estos en dinero, obras o tierras, obtenidos a través de la aplicación de los instrumentos de actuación y mecanismos de gestión reglamentados en la presente Ley, deben ser destinados a los fines determinados en el artículo precedente. La reglamentación establecerá los mecanismos de administración financiera adecuados para garantizar la intangibilidad de los mismos.

## CAPÍTULO II PRINCIPIOS RECTORES

**Art. 10. Principios rectores**

Las políticas de vivienda y hábitat que se implementan se encuentran regidas por los siguientes principios:

- a. El derecho a la ciudad y a la vivienda.
- b. La función social de la propiedad.
- c. La gestión democrática de la ciudad.
- d. El reparto equitativo de cargas y beneficios.

**Art. 11. Derecho a la Ciudad y a la Vivienda**

Todos los habitantes de la Provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiendo a estos como el derecho a:

- a. Un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana.
- b. Acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios.
- c. Desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas.
- d. Usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado.

**Art. 12. Función social de la propiedad inmueble**

La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las Leyes y normas generales, así como en los

planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social.

**Art. 13. Gestión democrática de la Ciudad**

La gestión democrática de la ciudad se entiende como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda.

**Art. 14. Reparto equitativo de cargas y beneficios**

La utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, a nivel Provincial y Municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, con el objeto de evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.

## CAPÍTULO III

### DIRECTRICES GENERALES DE LAS POLÍTICAS DEL HÁBITAT

**Art. 15. Parámetros de calidad**

La vivienda y el hábitat dignos se definen según los siguientes parámetros de calidad:

- a. La localización de los proyectos habitacionales tendrá en cuenta criterios de densificación, consolidación y completamiento de las áreas urbanas, favoreciendo el aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos y redes de servicios, la integración socio espacial, la mixtura de usos y actividades y la riqueza y complejidad de la vida urbana. De tal forma, para su emplazamiento se priorizarán las siguientes condiciones:
  - I. La cercanía a las áreas de centralidad.
  - II. Las facilidades de accesibilidad y conectividad.
  - III. El nivel de consolidación urbana.
  - IV. La cobertura de servicios y equipamientos urbanos básicos.
- b. Los niveles de habitabilidad de la vivienda en función de su calidad constructiva, de sus parámetros de ventilación e iluminación y de sus posibilidades de crecimiento progresivo y adaptabilidad al desarrollo futuro.
- c. La calidad en el tratamiento del espacio público y la integración a las áreas circundantes.
- d. Los niveles básicos de cobertura de la infraestructura, de los servicios, del equipamiento social y de accesibilidad del transporte público.
- e. El diseño edilicio bajo pautas de eficiencia y ahorro energético según los parámetros de la Ley N° 13059 con sus modificatorias y reglamentaciones o las normas legales que en el futuro las modifiquen o reemplacen.
- f. El respeto a las normas de diseño sobre accesibilidad para personas con necesidades especiales.

**Art. 16. Directrices Generales**

Las políticas de vivienda y hábitat son una función y responsabilidad pública y, por lo tanto, deben garantizar la defensa de derechos colectivos por aplicación del principio de la función social de la propiedad. Los planes, estrategias, programas, operatorias, proyectos y normas que conforman dichas políticas se rigen por las siguientes directrices generales:

- a. Promoción de la justa distribución de las cargas y de los beneficios generados por el proceso de urbanización.
- b. Fortalecimiento de la regulación pública sobre el suelo urbano con la finalidad de desalentar prácticas especulativas, utilizando instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles.
- c. Diseño e implementación de un abordaje integral mediante acciones que vinculen solidariamente instrumentos urbanísticos, herramientas de gestión del suelo y operatorias de urbanización y vivienda.
- d. Fomento de la participación permanente de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad tanto en las etapas de formulación y de ejecución, como en las de evaluación y seguimiento.
- e. Impulso a la integración socio-urbanística y a la regularización de la tenencia de la tierra en villas y asentamientos precarios con la finalidad de hacer efectiva la incorporación de la propiedad del suelo como un derecho de los habitantes.
- f. Diversificación y promoción de la pluralidad de las respuestas, en atención a las diferentes demandas y posibilidades de acceso a distintas soluciones habitacionales de los diversos grupos sociales.
- g. Incorporación y revalorización de las experiencias organizativas y las prácticas de los sectores populares, estimulando los procesos de autogestión del hábitat a través del cooperativismo y de otras formas asociativas, apoyando la investigación, experimentación y desarrollo de tecnologías apropiadas a dichos procesos.
- h. Evaluación constante de las políticas y acciones implementadas, analizando periódicamente su impacto.

## CAPÍTULO IV

### INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN

#### SECCIÓN I

Promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas

**Art. 17. Programa de Lotes**

Créase, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Programa de Lotes con Servicios con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bonaerenses.

**Art. 18. Promoción de procesos de organización colectiva**

La Autoridad de Aplicación y los Municipios deben impulsar, a través de programas específicos, todos aquellos proyectos e iniciativas habitacionales y de urbanización que promuevan procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente constituidas, incluyendo la gestión y administración cooperativa de los conjuntos habitacionales, una vez construidos.

**Art. 19. Definiciones**

A los fines de esta Ley se entiende por:

- a. Producción Social del Hábitat, a todos aquellos procesos generadores de partes o de la totalidad de espacios habitacionales y de espacios y servicios urbanos que se realizan a través de modalidades de autogestión individual o colectiva;
- b. Lotes con Servicios, a los proyectos de intervención urbanística que incluyen la dotación de redes de infraestructura, con o sin la provisión de un núcleo habitacional básico, y de facilitación de acceso a los servicios tanto en parcelas existentes como en nuevos parcelamientos;
- c. Vivienda de construcción y mejoramiento progresivo, a toda aquella unidad que, partiendo de un núcleo básico que permita su ocupación y habitabilidad en una etapa inicial, pueda crecer y mejorarse progresivamente, manteniendo la calidad constructiva, hasta alcanzar una superficie adecuada al tamaño y crecimiento de la familia;
- d. Urbanización progresiva, a aquellos emprendimientos en los que la construcción de las redes de agua y saneamiento, electricidad, drenaje pluvial, alumbrado público y mejoramiento vial se llevan a cabo de manera gradual, sucesiva y continua hasta alcanzar los estándares de cobertura y prestación de servicios exigidos por la legislación aplicable.

**Art. 20. Admisión de proyectos**

Para la ejecución de los emprendimientos descriptos en los artículos anteriores de esta Sección, pueden admitirse parcelas, unidades rodeadas de calles, espacios circulatorios y dotaciones de estacionamientos, diferentes a los establecidos por el Decreto-Ley N° 8912/77 T.O. por Decreto N° 3389/87 y sus normas modificatorias, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- a. Un proyecto integral debe asegurar que, de manera progresiva, se alcancen adecuadas condiciones físicas, de habitabilidad y de funcionalidad urbana y ambiental. A tal efecto, se procurará alcanzar los estándares y condicionamientos fijados por la mencionada legislación y las normas medioambientales y serán exigibles salvo que medie imposibilidad física de resolverlos, situación que será fundamentada expresamente.
- b. El emplazamiento del proyecto debe ser apto para uso residencial, ubicado dentro del área urbana, con preferencia en zonas de completamiento y

- consolidación de tejido o en sectores adyacentes a las áreas urbanas, aptos para producir una ampliación urbana.
- c. El proyecto debe contemplar la dotación progresiva de los servicios básicos de infraestructura.
  - d. En los casos de urbanizaciones sociales planificadas, deben asegurarse las medidas necesarias para la inmediata ocupación del barrio por parte de los beneficiarios seleccionados y el inicio de la construcción de las unidades habitacionales una vez que se hayan concluido las obras de urbanización.
  - e. En los casos de proyectos habitacionales y/o de urbanizaciones sociales planificadas, estos deben ser promovidos por la Autoridad de Aplicación, por los Municipios, por autogestión de las familias beneficiarias o a través de una entidad sin fines de lucro debidamente constituida que los patrocinen y que las organicen para su ejecución por esfuerzo propio, ayuda mutua o cualquier otra forma de participación directa.

**Art. 21. Prohibición de admisión**

En relación a lo dispuesto en el artículo precedente, en ningún caso pueden ser admitidos:

- a. Vías públicas vehiculares menores a catorce metros [14 m] de ancho, salvo en calles de servicio cuyo ancho mínimo será de once metros [11 m], con una longitud máxima de ciento cincuenta metros [150 m].
- b. La constitución de parcelas con una superficie no menor a doscientos metros cuadrados [200 m<sup>2</sup>] y un frente no menor a ocho metros [8 m].

**Art. 22. Casos especiales de admisión**

Pueden admitirse parcelas con una superficie mínima de hasta ciento cincuenta metros cuadrados [150 m<sup>2</sup>] y con un frente de hasta siete metros [7 m] cuando el proyecto de urbanización contemple superficies de reservas destinadas a espacios verdes públicos y a equipamientos comunitarios mayores al treinta por ciento [30%] de las establecidas en el artículo 56 del Decreto-Ley N° 8912/77 T.O. por Decreto N° 3389/87 y sus normas modificatorias.

**Art. 23. Infraestructura mínima**

Los proyectos de urbanización deben prever como mínimo las siguientes obras de infraestructura que se ejecutarán en forma progresiva:

- a. Apertura, tratamiento de calles y obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales.
- b. Energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario.
- c. Provisión de agua potable en cantidad y calidad.
- d. Sistema de eliminación de excretas que asegure la no contaminación.
- e. Forestación y señalización urbana.

Estos proyectos de infraestructura deben ser aprobados, con carácter previo, por los organismos con competencia específica según corresponda.

**Art. 24. Acceso a agua potable**

Los proyectos de urbanización deben incluir conexión a la red centralizada o colectiva de agua potable y/o de desagüe cloacal o construcción de plantas potabilizadoras y/o de tratamiento, cuando se determine que mediante sistemas individuales no se asegure un adecuado saneamiento en función de las condiciones hidrogeológicas del predio y la densidad de población propuesta.

**Art. 25. Ampliación del área urbana**

Puede procederse a la aprobación de la ampliación de áreas urbanas para la ejecución de los proyectos definidos en esta Sección en los casos en que la zona carezca de algunos de los servicios de agua corriente o cloacas o ambos, sin que sea exigible la provisión o tratamiento en forma centralizada o conexión a red, si se demuestra que las soluciones técnicas satisfactorias no exceden una inversión económica razonable y se condiciona al cumplimiento de los siguientes recaudos:

- a. Que no existan propuestas alternativas factibles dentro del área urbana.
- b. Que su entorno esté consolidado o semi-consolidado con uso predominante residencial y no existan localizaciones de actividades molestas, nocivas o peligrosas para la población a localizar y sus bienes materiales.
- c. Que se asegure la dotación de agua potable y un correcto sistema de desagüe cloacal o eliminación de los líquidos cloacales acordes con la densidad poblacional, con el fin de asegurar la no contaminación de los recursos acuíferos y la dotación sanitaria indispensable para el grupo habitacional.
- d. Que no se presenten barreras urbanísticas que impidan la accesibilidad a la zona de equipamiento y que, por su ubicación y distancia, no se genere la segregación espacial y social de los grupos a localizar.
- e. Que posea aptitud hidráulica o proyecto de saneamiento hidráulico aprobado por la autoridad competente;
- f. Que no se afecte el ejercicio de actividades ligadas a la agricultura familiar.

SECCIÓN II

Integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios

**Art. 26. Régimen de Integración socio-urbana**

Créase el régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios existentes a la fecha de promulgación de la presente ley, cuyos objetivos y criterios de aplicación se establecen en los artículos siguientes y resultan de interés prioritario para la Provincia de Buenos Aires.

**Art. 27. Integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios**

Definiciones. A los fines de la presente Ley se entiende por:

- a. Integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios: al conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan, entre otras, la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas,

cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la regularización dominial.

- b. Villas: a las urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a familias provisoriamente, cuyas características son que: producen tramas urbanas irregulares, no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos, las viviendas son construidas con materiales precarios o de desecho, cuentan con alta densidad poblacional y con escaso o nulo espacio verde e infraestructura autoprovista.
- c. Asentamientos precarios: a aquellos barrios informales en los que sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, son generalmente decididos y organizados colectivamente, están ubicados en su mayoría sobre tierra degradada, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún nivel de firmeza, se han reservado espacios públicos para plazas y otros equipamientos y se han ido formalizando paulatinamente las redes de servicios públicos.

#### **Art. 28. Relevamiento de barrios y asentamientos**

Créase el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, que actúa con ajuste a los siguientes parámetros:

- a. Constituye la herramienta única y centralizada de relevamiento, captación y registro de datos para la implementación del régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios.
- b. Desarrolla sus funciones en coordinación permanente con los Municipios.
- c. Releva, documenta, estudia y registra de modo pormenorizado la ubicación, características y condiciones de las villas y asentamientos precarios existentes a la fecha de promulgación de la presente ley.
- d. Actualiza periódicamente la información relevada y la integra a un Sistema de Información Geográfica.
- e. Elabora proyectos integrales para asegurar el establecimiento permanente de los ocupantes con acceso a los servicios básicos necesarios, pudiendo establecer restricciones al dominio en los títulos de propiedad.
- f. Cesa en sus funciones, de pleno derecho, una vez concluidos los procesos de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios relevados.

La Gerencia General de Desarrollo Territorial de ARBA, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley N° 10707, prestará su colaboración y suministrará en forma inmediata los datos que le sean requeridos por el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios relevados.

**Art. 29. Relocalización**

En todos los casos que fuera posible, las relocalizaciones sólo afectarán a una porción de la población del barrio y deberán obedecer a los siguientes criterios:

- a. Necesidades de reordenamiento urbano.
- b. Hacinamiento de hogares.
- c. Factores de riesgo social, hidráulico o ambiental.

**Art. 30. Suelos degradados**

En los casos de existencia de suelos degradados o decapitados cuyo origen sea resultado de producción extractiva, que en su estado actual no sean aptos para usos urbanos pero sí susceptibles de recuperación mediante obras o acciones adecuadas, y que por su localización se presenten como barreras urbanísticas en sectores de área urbana o semiurbanizada, pueden urbanizarse con parte de la infraestructura de servicios, potenciándose los indicadores de ocupación y densidad en función de los espacios verdes o libres públicos que en ellos se generen.

**Art. 31. Admisión de parcelas**

Para los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios se pueden admitir parcelas, unidades rodeadas de calles, espacios circulatorios, factores de ocupación de suelo, factores de ocupación total, densidades, estándares de espacios verdes, reservas para equipamiento comunitario, superficie cubierta mínima por habitante y dotaciones de estacionamientos, diferentes a los establecidos por el Decreto-Ley N° 8912/77 T.O por Decreto N° 3389/87 y sus normas modificatorias.

**Art. 32. Estándares de calidad**

Los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios deben procurar alcanzar los estándares y condicionamientos fijados por el Decreto-Ley N° 8912/77 T.O. por Decreto N° 3389/87 y sus normas modificatorias y son exigibles salvo que medie imposibilidad física de resolverlos, situación que debe ser fundamentada expresamente.

**Art. 33. Parcelas internas**

Para los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios pueden autorizarse parcelas internas sólo cuando se originen para crear lotes independientes correspondientes a viviendas existentes recuperables, debiendo asegurar en todos los casos los accesos y salidas desde la vía pública.

**Art. 34. Redimensionamiento parcelario**

Para los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios deben asegurar que el redimensionamiento parcelario para la regularización urbano dominial permita el adecuado desarrollo de la vivienda familiar y la correcta accesibilidad y circulación.

**Art. 35. Participación y elección de representantes**

En cada proceso particular de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios se debe asegurar la plena participación de los habitantes, tanto en forma individual como colectiva. A tales fines, la Autoridad de Aplicación establecerá mecanismos para garantizar la expresión de los habitantes comprendidos en las acciones de integración socio-urbana, mediante la postulación y elección democrática de sus representantes.

**Art. 36. Planes de Integración Socio-Urbana. Mesa de Gestión**

La Autoridad de Aplicación elaborará Planes particulares de Integración Socio-Urbana para llevar a cabo las acciones prescriptas en el artículo 27 inciso a], los que debe someter a consideración y aprobación previa de una Mesa de Gestión participativa para la urbanización de villas y asentamientos, integrada por representantes de la autoridad de aplicación, del Municipio involucrado en la urbanización, del Poder Legislativo, de los representantes del barrio alcanzados por la misma y del Defensor del Pueblo. La ejecución de los planes quedará igualmente sujeta al seguimiento permanente por parte de la mesa de gestión participativa.

**SECCIÓN III**

Fomento del crédito para la mejora del hábitat

**Art. 37. Sistema de financiamiento y asistencia técnica**

Créase, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Fondo Fiduciario Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”, con el objeto de financiar, bajo cualquier modalidad, las necesidades de familias de bajos recursos con déficit urbano habitacional que no sean consideradas sujetos de crédito por la banca formal, ya sea por sus bajos ingresos o por carecer de garantías reales. El Poder Ejecutivo reglamentará su duración y funcionamiento debiendo cumplirse para su control con lo establecido por la Constitución de la Provincia y las leyes vigentes de administración financiera.

**Art. 38. Patrimonio**

El patrimonio del Fondo Fiduciario Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat” se integra por:

- a. Los recursos del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos que específicamente se le asignen.
- b. Los recursos provenientes de planes nacionales para la mejora o solución habitacional que le sean afectados.
- c. Una contribución adicional específica sobre el impuesto inmobiliario correspondiente a predios baldíos, conforme se establece en la presente ley.
- d. El producido de sus operaciones y de la renta, frutos y venta de sus activos.
- e. Contribuciones, subsidios, legados o donaciones.

**Art. 39. Fondeo del sistema de financiamiento**

Establécese, a partir del ejercicio fiscal 2013, una contribución adicional del cincuenta por ciento (50%) sobre el impuesto inmobiliario total determinado que corresponda a la Planta Urbana Vacante o Baldíos por aplicación de la Ley Impositiva, cuya recaudación se destinará al Fondo Fiduciario Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”.

La Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires instrumentará las modificaciones necesarias en sus sistemas para identificar y transferir diariamente el porcentaje de la recaudación del impuesto inmobiliario establecido como de afectación específica en el presente artículo a una cuenta abierta en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, que actuará como Fiduciario.

**Art. 40. Implementación y finalidad**

El Fondo fiduciario operará a través de los Municipios y organizaciones gubernamentales, estimulando la participación de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro o mixtas, en las condiciones que fije la reglamentación, que serán consideradas Organizaciones de Microcrédito para el otorgamiento de préstamos a las familias beneficiarias destinados al pago de mano de obra y a la compra de materiales e insumos para:

- a. Ampliación, refacción, terminación y/o mejora de la vivienda.
- b. Construcción o terminación de instalaciones internas, incluyendo la conexión a redes de servicios básicos.
- c. Construcción de redes públicas domiciliarias de servicios básicos.

**Art. 41. Asistencia técnica**

El Fondo fiduciario debe ofrecer asistencia técnica, oportuna y ajustada a las necesidades concretas de las familias beneficiarias de los préstamos descriptos en el artículo precedente, para que el proceso de mejoramiento habitacional se desarrolle de manera satisfactoria. Para el cumplimiento de estas funciones el Fiduciario asiste a las Organizaciones de Microcrédito por medio de préstamos subsidiados, recursos no reembolsables, capacitación y asistencia técnica, acorde al cumplimiento de las metas de evaluación y monitoreo, de fortalecimiento institucional y de capacitación de recursos humanos que previamente establezca.

**Art. 42. Exención impositiva**

Las operaciones de financiamiento que se realicen en el marco del sistema de financiamiento y asistencia técnica para la mejora del hábitat popular creado en la presente Sección se encuentran exentas de los impuestos a los ingresos brutos y de sellos y de las tasas retributivas de servicios.

**Art. 43. Apoyo a Cooperativas de Ahorro**

La Autoridad de Aplicación, por sí o en forma asociada con otras instituciones públicas o privadas, debe apoyar todas aquellas iniciativas de cooperativas de ahorro y crédito en vivienda y hábitat, existentes o en formación, para que sus asociados puedan consolidar los recursos provenientes del ahorro, tengan acceso a servicios

financieros y obtengan créditos hipotecarios para la producción, mejora, ampliación o adquisición de sus viviendas.

#### SECCIÓN IV

Zonas de promoción del hábitat social

##### **Art. 44. Zonas especiales y reservas de tierra**

Los planes y normas urbanísticas municipales establecerán en forma explícita zonas especiales y reservas de tierras en predios vacantes u ocupados, con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial, resguardar la permanencia de la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.

##### **Art. 45. Zonas de Promoción del Hábitat Social**

En los predios calificados como Zonas de Promoción del Hábitat Social, los Municipios podrán determinar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento específicos, a los efectos de facilitar el cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo anterior. La identificación de terrenos debe realizarse en función del déficit urbano habitacional y las proyecciones de crecimiento urbano y poblacional.

#### SECCIÓN V

Acceso al suelo para la promoción del hábitat y participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística

##### **Art. 46**

Hechos generadores de la participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias. Constituyen hechos generadores de la participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias en su ejido, los siguientes:

- a. La incorporación al Área Complementaria o al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del Área Rural.
- b. La incorporación al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del Área Complementaria;
- c. El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial.
- d. La autorización de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, bien sea elevando el Factor de Ocupación del Suelo, el Factor de Ocupación Total y la Densidad en conjunto o individualmente.
- e. La ejecución de obras públicas cuando no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de contribución por mejoras.
- f. Las autorizaciones administrativas que permitan o generen grandes desarrollos inmobiliarios.
- g. Todo otro hecho, obra, acción o decisión administrativa que permita, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmueble motivo

de la misma, por posibilitar su uso más rentable o por el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen o área edificable.

**Art. 47. Carácter de la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias**

Las participaciones de los Municipios en las valorizaciones inmobiliarias establecidas en la presente Ley, en los casos que corresponda, se hacen efectivas con carácter adicional y complementario a las cesiones establecidas en el artículo 56 del Decreto-Ley Nº 8912/77 T.O. por el Decreto Nº 3389/87 y sus normas modificatorias.

**Art. 48. Momentos de exigibilidad**

La participación en las valorizaciones inmobiliarias sólo es exigible cuando se presente para el propietario o poseedor del inmueble cualquiera de las siguientes situaciones:

- a. Solicitud de permiso de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la renta generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 46 de la presente Ley.
- b. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la renta generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
- c. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble en forma total o parcial, con excepción de aquéllos resultantes de herencias y donaciones sin cargo, aplicable al cobro de la participación en la renta de que trata el artículo 46.

**Art. 49. Formas de pago**

La participación en la renta urbana puede efectivizarse mediante cualquiera de los siguientes medios, siendo ellos de aplicación en forma alternativa o combinada:

- a. En dinero efectivo, que será destinado exclusivamente a la construcción o mejoramiento de viviendas y/o construcción de obras de infraestructura de servicios públicos y/o de áreas de recreación y equipamientos sociales en sectores de asentamientos o viviendas de población de bajos recursos.
- b. Cediendo al Municipio una porción del inmueble objeto de la participación, de valor equivalente a su monto.
- c. Cediendo al Municipio inmuebles localizados en otras zonas del Área Urbana y/o Complementaria, accesibles desde la vía pública y conforme a los criterios de localización adecuada establecidos en el artículo 15, apartado a) de la presente ley, previo cálculo de equivalencia de valores entre ambos emplazamientos, incorporando las valorizaciones producidas por la aprobación del emprendimiento y por la modificación de la norma urbanística que se requiera.

**Art. 50. Contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria**

Los Municipios establecerán por una Ordenanza de carácter general una contribución obligatoria no inferior al diez por ciento (10%) de la valorización inmobiliaria generada por los hechos enunciados en el artículo 46 de la presente Ley, con ajuste a los

criterios de exigibilidad y pago establecidos precedentemente. Dicha contribución no podrá ser superior al máximo establecido por la instancia superior de justicia en materia de constitucionalidad para la regulación de usos del suelo por parte del Estado.

#### **Art. 51. Grandes desarrollos inmobiliarios**

Determinación presunta y pago a cuenta. Los sujetos obligados al pago de la contribución establecida por el Municipio en que se desarrollen los emprendimientos indicados en el artículo 46 inciso f) de la presente Ley, tales como emprendimientos de clubes de campo, barrios cerrados y toda otra forma de urbanización cerrada; o cementerios privados o de emprendimientos de grandes superficies comerciales, quedando incluidos en esta última categoría los establecimientos que conformen una cadena de distribución según lo establecido en la Ley N° 12573 y su reglamentación, siempre que ocupen predios de más de cinco mil metros cuadrados [5.000 m<sup>2</sup>], sin importar el área o zona del ejido municipal en la que se instalen, de acuerdo a lo dispuesto en los incisos b) y c) del artículo 49, cederán como pago a cuenta de la determinación definitiva, sujeto al cómputo de equivalencia y valorización final, el 10% de la superficie total de los predios afectados o sus equivalentes en dinero o suelo urbanizable.

#### **Art. 52. Modificación del Decreto-Ley N° 6769/58**

Sustitúyese el inciso 31] del artículo 226 del Decreto-Ley N° 6769/58, por el siguiente texto: “inciso 31] Participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable”.

#### **Art. 53. Incorporación al Decreto-Ley N° 6769/58**

Incorpórase como inciso 32] del artículo 226 del Decreto-Ley N° 6769/58, el siguiente texto: “inciso 32 Cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la Municipalidad con arreglo a las disposiciones de la Constitución”.

#### **Art. 54. Instituto de la Vivienda**

Facultades. La facultad establecida en el artículo 23 de la Ley N° 5396 General de la Vivienda, corresponde al Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, con ajuste a los siguientes parámetros:

- a. Los bienes inmuebles afectados sólo podrán destinarse al cumplimiento de programas de vivienda social.
- b. La afectación de inmuebles se realizará por acto administrativo debidamente motivado que será dado a publicidad como mínimo a través del Boletín Oficial, dos diarios, uno de circulación provincial y otro local, y el sitio de Internet del Instituto de la Vivienda, y podrá efectuarse por zonas previamente identificadas de acuerdo a su criticidad, en base a un relevamiento obligatorio de todos los predios emplazados en la zona, que resulten aptos para la finalidad establecida en esta Ley.

- c. La adquisición de terrenos o constitución de servidumbres sobre terrenos podrán acordarse en forma directa con sus titulares dominiales, siempre que acrediten la posesión e inscripción dominial del inmueble a su nombre por un plazo no inferior a cinco [5] años previos al acuerdo, y que el precio pactado no supere el valor establecido en la tasación efectuada al efecto por bancos oficiales.
- d. Se considera que en todos los casos el acto administrativo que disponga la adquisición por acuerdo directo puede afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, por lo que deberán observarse los requisitos esenciales y sustanciales previstos en el ordenamiento administrativo para dictar el acto, incluyendo la intervención de los organismos indicados en el artículo 38 y concordantes del Decreto-Ley N° 7543/69 T.O. por Decreto N° 969/87.
- e. Si fracasare el acuerdo directo con los titulares dominiales, deberá promoverse el juicio correspondiente por conducto de la Fiscalía de Estado, órgano que asumirá la representación del Instituto de la Vivienda en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Decreto-Ley N° 7543/69 TO por Decreto N° 969/87.

## SECCIÓN VI Consorcios urbanísticos

### **Art. 55. Consorcios urbanísticos**

A los fines de esta ley se denomina consorcio urbanístico a la forma de ejecución de proyectos de urbanización o edificación, conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados, sean estos personas físicas o jurídicas, aportando cualquiera de ellos, inmuebles de su propiedad y el otro las obras de urbanización o de edificación, y que luego de la realización de las mismas cada parte recibe como compensación por su inversión, unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas y/o edificadas.

### **Art. 56. Valor de unidades inmobiliarias**

El valor de las unidades inmobiliarias a ser entregadas al propietario del inmueble aportado, se debe corresponder con el valor del inmueble antes de la ejecución de las obras, más una razonable tasa de ganancia que surgirá de los convenios específicos que se suscriban al efecto.

## SECCIÓN VII Gestión democrática y participación

### **Art. 57. Promoción de la participación**

En las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat, los organismos provinciales y municipales deben asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por estos constituidas, para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa.

Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los diferentes procedimientos y también a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales correspondientes.

**Art. 58. Instrumentos de participación**

Para garantizar una gestión democrática de la Ciudad se deben utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:

- a. Órganos o instancias multiactorales formalizadas.
- b. Debates, audiencias y consultas públicas.
- c. Iniciativas populares para proyectos de normativas vinculadas con planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano.

**Art. 59. Acceso a la información**

Los organismos públicos deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen el acceso y consulta a la información necesaria para garantizar la participación efectiva de la población en las instancias de planificación y gestión del hábitat.

SECCIÓN VIII

Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat

**Art. 60. Creación**

Créase, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, que debe actuar como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas en el marco de la presente ley y de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

**Art. 61. Composición**

La Autoridad de Aplicación designa al Presidente del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat y dicta las normas y requisitos para su integración, organización y funcionamiento, garantizando la participación de:

- a. Representantes de la Autoridad de Aplicación.
- b. Representantes de organizaciones no gubernamentales con incumbencias en temas vinculados en la presente Ley.
- c. Representantes de Colegios Profesionales afines a la materia de esta Ley.
- d. Representantes de los Municipios.
- e. Representantes de las Universidades públicas con sede en la Provincia de Buenos Aires y carreras vinculadas a las temáticas del hábitat.
- f. Representantes del Poder Legislativo: 3 por la mayoría y 2 por las minorías de ambas Cámaras.

**Art. 62. Integración ad-honorem**

Los integrantes del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat participan en forma honoraria y ejercen su cargo durante dos [2] años pudiendo ser renovables por igual período por única vez.

**Art. 63. Convocatoria de instituciones**

El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat puede convocar, en caso de considerarlo necesario, a aquellas instituciones o especialistas que pudieran contribuir a la mejor resolución de los temas de su competencia.

## CAPÍTULO V

### NORMA MODIFICATORIA

**Art. 64**

Modificación del Decreto-Ley N° 8912/77 T.O. por Decreto N° 3389/87. Sustitúyense los artículos 84 al 90 inclusive y 92 del Decreto-Ley N° 8912/77 T.O. por Decreto N° 3389/87 y sus normas modificatorias, a tenor de los siguientes textos:

“Artículo 84: Los Municipios, a través de sus planes y mediante ordenanzas específicas, podrán declarar el parcelamiento y/o la edificación obligatorios de los inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada según las siguientes definiciones:

- a. Baldío: Todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas.
- b. Edificación derruida: Aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado y hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal.
- c. Edificación paralizada: Aquellos inmuebles cuyas construcciones lleven más de cinco [5] años paralizadas.
- d. El propietario del inmueble sujeto a la declaración establecida en el presente artículo deberá ser notificado por el Departamento Ejecutivo Municipal a través de un medio fehaciente, de la obligación según las normas aplicables. A tales efectos podrán conformarse consorcios urbanísticos.

Artículo 85: La implementación de la obligación a la que se refiere el artículo 84 de la presente Ley será establecida por los municipios de acuerdo a los siguientes parámetros:

- a. Los plazos para edificar o urbanizar no podrán ser inferiores a tres [3] ni superiores a cinco [5] años, contados a partir de la declaración.
- b. A partir de la aprobación del proyecto, el propietario tendrá un [1] año de plazo máximo para iniciar las obras.
- c. En emprendimientos de gran envergadura, con carácter excepcional, una ordenanza municipal específica podrá prever su conclusión en etapas, garantizándose que el proyecto aprobado comprenda el emprendimiento como un todo.
- d. Los plazos señalados no se alterarán aunque durante su transcurso se efectúen transmisiones de dominio y cuando esto ocurra deberá hacerse constar dicha circunstancia en la escritura traslativa de dominio e inscribirse en el Registro de la Propiedad Inmueble.

A los fines de este artículo, se entenderá por parcelamiento o edificación concluida al completamiento de las obras previstas con las conexiones a los servicios necesarios, para permitir su habilitación.

Artículo 86: En caso de incumplimiento de las condiciones y de los plazos previstos en el artículo anterior o no habiéndose cumplido las etapas previstas, el Municipio podrá aplicar un gravamen especial sobre el inmueble que será progresivo en el tiempo, mediante el aumento de la alícuota por un plazo de cinco [5] años consecutivos, y cuyo valor será fijado en la Ordenanza Impositiva, no pudiendo el mismo ser superior al cincuenta por ciento [50%] de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza para ese período de tiempo;

Transcurrido el plazo de cinco [5] años sin que la obligación de parcelar y/o edificar se hubiere cumplido, el Municipio continuará aplicando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el artículo 84 de la presente Ley.

Queda prohibido conceder exenciones o condonaciones de deudas relativas al gravamen progresivo a que alude este artículo.

Artículo 87: Transcurridos cinco [5] años de cobro del gravamen especial progresivo establecido en el artículo anterior, sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelamiento y/o edificación, el inmueble quedará declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación por parte de la municipalidad respectiva. La Ordenanza que se dicte al efecto será remitida a la Legislatura a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 31 de la Constitución de la Provincia.

Artículo 88: El Municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco [5] años, contados a partir de su incorporación a su patrimonio, con ajuste a los siguientes parámetros:

- a. El uso y destino que se realice podrá hacerse efectivo directamente por el organismo municipal al cual sea afectado o mediante la enajenación o concesión a terceros, observándose, en dichos casos, el debido procedimiento licitatorio.
- b. En el caso de enajenación o concesión a terceros se mantienen para el adquirente del inmueble, las mismas obligaciones de parcelamiento y/o edificación previstas en el artículo 84 de esta Ley.
- c. Producido el incumplimiento al que alude el inciso anterior, se revocará el dominio de la parcela respectiva a favor del Municipio.

Artículo 89: El Poder Ejecutivo provincial y los municipios podrán asociarse con otras entidades públicas y/o con personas físicas o jurídicas privadas por iniciativa de cualquiera de estos, para desarrollar en conjunto áreas correspondientes al ejido municipal mediante el sistema de reajuste de tierras.

El mecanismo de reajuste de tierras será de utilización cuando se requiera la reconformación de la estructura parcelaria existente en los casos de creación o

ampliación de núcleos urbanos y en los casos de renovación, reestructuración o transformación de sectores en áreas urbanas o complementarias, incluyendo los de regularización de villas y asentamientos precarios.

Artículo 90: Se entiende por reajuste de tierras al sistema mediante el cual los propietarios de predios en un área o zona debidamente determinada, transfieran su respectivo derecho de propiedad a una entidad gestora o le permiten que bajo cualquier modalidad jurídicamente posible, utilice y ocupe temporalmente sus inmuebles, con el fin exclusivo de que desarrolle y lleve a cabo un plan específico de construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de edificios y/o de infraestructura urbana básica, con la obligación, una vez concluidas las obras, de redefinir las unidades prediales y realizar las operaciones de transferencia de dominio de carácter compensatorio, que sean indispensables para ese mismo efecto.

Los proyectos que requieran la utilización del mecanismo de reajuste de tierras podrán ser desarrollados por grupos de propietarios asociados a través de un plan particularizado, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

Artículo 92: En cualquiera de los casos, el reajuste de tierras se encuadrará en un plan particularizado que determinará la metodología de valuación de las tierras e inmuebles aportados, la cual deberá tener en cuenta la normativa urbanística vigente antes de la delimitación del proyecto, así como los criterios de valoración de los predios resultantes, que se basarán en los usos y densidades previstos en dicho plan".

## CAPÍTULO VI DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

### **Art. 65. Priorización de inversiones**

El Poder Ejecutivo, los Municipios y las empresas prestadoras de servicios públicos priorizarán en sus planes de obras y de inversión aquellas destinadas a la mejora de las condiciones de hábitat de los sectores de menores recursos.

### **Art. 66. Tramitación de expedientes**

Los expedientes de tramitación de los proyectos de vivienda, urbanización o regularización urbana y dominial dirigidos a mejorar las condiciones de hábitat de los sectores populares se deben diligenciar eximiéndolos del pago de tasas y derechos y se deberán tramitar bajo la instrucción de "preferente despacho" en las distintas dependencias de la Administración Pública provincial, invitándose a los Municipios, como así también a las empresas prestadoras de servicios públicos, a proceder de igual manera.

### **Art. 67. Programa de capacitación y difusión**

La Autoridad de Aplicación debe implementar un programa de capacitación y difusión de los contenidos y de los aspectos instrumentales de la presente Ley. El

programa debe abarcar a todos los organismos provinciales, municipios, organizaciones sociales, organizaciones profesionales e instituciones educativas o de investigación vinculados con la temática de la Ley.

**Art. 68. Valuación fiscal de los predios urbanos vacantes o baldíos**

La base imponible para la determinación del impuesto inmobiliario correspondiente a la tierra urbana sin incorporación de edificios u otras mejoras justipreciables, de acuerdo a lo establecido por el artículo 170 del Código Fiscal, Ley N° 10397 T.O. por Anexo I de la Resolución N° 39/11, se establecerá a partir del ejercicio fiscal 2013 aplicando, como mínimo, un coeficiente de uno con veinticinco [1,25] sobre la valuación fiscal asignada de conformidad con la Ley N° 10707.

**Art. 69. Regularización dominial**

Extiéndese la aplicación de la Ley N° 13342 a todos los bienes inmuebles cuya construcción o financiamiento se realizará en el marco de la presente Ley dentro de los diez [10] años de su promulgación.

Las regularizaciones dominiales a ejecutar en el marco de esta Ley quedan comprendidas en el artículo 4 inciso d) de la Ley N° 10830 y podrán ser requeridas directamente a la Escribanía General de Gobierno por la Autoridad de Aplicación.

**Art. 70. [Texto según Ley N° 14939]**

Quedan suspendidas por el plazo de 1 [un] año las medidas judiciales o administrativas que impliquen el lanzamiento de las personas y/o familias que habitan en las villas o asentamientos precarios inscriptos en el Registro Público de Villas y Asentamiento creado por el artículo 28 de la presente Ley.

La suspensión se hará efectiva con la contestación del oficio dispuesto en los artículos 678 bis del Código Procesal Civil y Comercial y 231 ter del Código Procesal Penal, informando al Juez la inscripción de las Villas o Asentamientos en el Registro de Villas y Asentamientos creado por el artículo 28 de la presente Ley. Para aquellos casos en los cuales ya exista una resolución que ordene el lanzamiento, se hará efectiva a partir de la promulgación de la presente Ley.

Cumplido el plazo de un [1] año desde la suspensión del desalojo, a pedido de los interesados y/o de la Autoridad de Aplicación, el Juez podrá ordenar la prórroga del plazo por ciento ochenta [180] días más mediante resolución fundada.

**Art. 70 Bis. [Artículo incorporado por Ley N° 14875]**

Quedan exceptuados de la suspensión establecida en el artículo 70, los lanzamientos que estuviesen fundados en la existencia de un peligro real e inminente para la seguridad e integridad física de las personas, basado en factores socio-sanitarios, ambientales y/o en un riesgo de derrumbe. En estos casos, se deberá proceder a la relocalización de las personas conforme lo establece el artículo 29, promoviéndose una solución habitacional definitiva para las personas y/o familias afectadas a través de los distintos instrumentos previstos en la presente Ley.

**Art. 71. Invitación a adherir**

Se invita a los Municipios a adherir a la eximición de todos los tributos aplicables en su jurisdicción.

**Art. 72. Comuníquese al Poder Ejecutivo**

DADA EN LA SALA DE SESIONES DE LA HONORABLE LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, EN LA CIUDAD DE LA PLATA, A LOS VEINTINUEVE DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

HORACIO GONZALEZ.- GABRIEL MARIOTTO.-EDUARDO ISASI.- LUIS CALDERARO

# **LEY N° 5798**

## **BARRIO RODRIGO BUENO. REURBANIZACIÓN, ZONIFICACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL, CULTURAL Y URBANA**

Sanción: 23/03/2017

Promulgación: Decreto N° 135/017 del 19/04/2017

Publicación: BOCBA N° 5113 del 24/04/2017

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona con fuerza de Ley:

### **Capítulo I Objeto**

#### **Art. 1**

Dispóngase la reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del Barrio Rodrigo Bueno, con la permanencia de los vecinos en el mismo, ello basado en los principios de igualdad, de justicia espacial, integración, no discriminación y del derecho a la Ciudad.

### **Capítulo II Disposiciones Generales**

#### **Art. 2**

Créase la “Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Rodrigo Bueno” [en adelante, “MGP”] con el objeto de garantizar e instrumentar la participación de los vecinos del barrio en todas las etapas de la ejecución de la presente Ley.

- I. La MGP estará conformada por:
  - a. El Instituto de Vivienda de la Ciudad [en adelante, “IVC”] o el organismo que en el futuro lo reemplace;
  - b. Los representantes por manzana del Comité de Delegados; quienes podrán expresar su voz y participar activamente en el ámbito de la misma;
  - c. La Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
  - d. El Ministerio Público Tutelar;
  - e. Procuración General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
  - f. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- II. Los vecinos registrados en el Censo del IVC 2016 tendrán garantizada su participación en la MGP, conforme sea establecido en el Reglamento.

to de Funcionamiento de la misma que se dictará una vez sancionada la presente ley.

- III. La MGP también invitará a representantes de diversos organismos del GCBA, Estado Nacional, Universidades, empresas prestatarias de servicios públicos, como así también organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el barrio conforme sea establecido en el Reglamento de Funcionamiento de la misma que se dictará una vez sancionada la presente ley.
- IV. Asimismo, la MGP convocará a Asambleas Generales en el barrio para garantizar el acceso a la información y la participación de los vecinos en el proceso de reurbanización. La convocatoria de la Asamblea General será responsabilidad de la MGP y deberá realizarse e informarse en el barrio con suficiente antelación, conforme sea establecido en el Reglamento de Funcionamiento de la misma que se dictará una vez sancionada la presente ley.

**Art. 3**

Como regla general, las decisiones surgirán del consenso de la MGP.

Excepcionalmente, en caso de disenso, el IVC –en cumplimiento de las funciones que le son propias conforme a la ley de su creación [art. 3 y conc. de la Ley N° 1251]– asesorará al Jefe de Gobierno respecto de la decisión a adoptar para el cumplimiento del Proyecto Integral de Urbanización [en adelante PIRU], siempre de conformidad con los principios receptados en el art. 1 de la presente.

**Art. 4**

La MGP estará coordinada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través del IVC o el organismo que en el futuro lo reemplace.

**Art. 5**

Será objeto de tratamiento en la MGP el desarrollo de las etapas de diagnóstico, diseño, ejecución, control, monitoreo y evaluación del “PIRU” del barrio, el cual contempla lo siguiente:

- a. Diagnóstico socio-espacial. Relevamiento y caracterización, incluyendo aspectos físicos y sociales.
- b. Definición de pautas y criterios de intervención para:
  - Construcción de vivienda nueva.
  - Mejoramiento de viviendas existentes a fin de garantizar condiciones de habitabilidad mediante tres etapas: diagnóstico, propuesta y ejecución.
  - Apertura de vía pública, calles vehiculares y senderos peatonales.
  - Provisión de equipamiento urbano en concordancia con la densidad poblacional y las necesidades del Barrio, siempre contemplándose la factibilidad de incorporar establecimientos y/o servicios de sanidad, educativos, de cultura, culto y esparcimiento.
  - Intervención y mejora del espacio público.
  - Provisión de infraestructura de servicios urbanos [redes de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, desagües pluviales y gas natural].

- Aprovechamiento de los recursos naturales y uso de tecnologías eficientes con el objeto de lograr construcciones sustentables en el Barrio.
- Realización de acciones concretas que prioricen el desarrollo de actividades productivas y económicas de los habitantes del Barrio.
- c. Definición de inmuebles a recalificar, reconfigurar y consolidar, así como también en la definición acerca de la prolongación, apertura y ensanches de calles, pasajes y pasillos existentes.
- d. Definición de criterios de adjudicación de viviendas y soluciones habitacionales únicas y definitivas, entre los que se incluirán:
  1. Familias que habiten viviendas en riesgo de derrumbe;
  2. Familias que habiten viviendas emplazadas sobre la traza de las vías circulatorias a materializar;
  3. Familias a relocatear por esponjamiento;
  4. Familias a relocatear por hacinamiento;
  5. Otras situaciones de vulnerabilidad, para las cuales se deberá contemplar soluciones habitacionales específicas.

**Art. 6**

El IVC será el responsable de ejecutar las diferentes etapas del PIRU, ello de conformidad con el diálogo mantenido en el ámbito de la MGP.

**Art. 7**

El proyecto de reurbanización deberá contener parámetros rectores de sustentabilidad y durabilidad que tengan en miras el diseño de un barrio ecológico.

**Art. 8**

Toda la población que habite en el barrio Rodrigo Bueno registrada en el Censo del IVC 2016, tendrá asegurada una solución habitacional única y definitiva dentro del polígono definido en el Artículo 21.

**Art. 9**

En el caso de relocateaciones, el IVC o quien este designe efectuará una valuación de la vivienda existente. El monto que arroje dicha valuación se descontará del precio correspondiente a la solución habitacional definitiva.

**Art. 10**

Las operatorias de créditos que se promuevan e implementen para otorgar soluciones habitacionales definitivas en el marco del PIRU, asegurarán condiciones iguales o más beneficiosas que las establecidas en la Ley N° 341.

**Art. 11**

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires garantizará el acceso al crédito mediante programas dirigidos a brindar una solución habitacional definitiva para aquellas familias del barrio que deseen relocatearse fuera del polígono definido en el Artículo 21.

**Art. 12**

Adjudicación y entrega de las viviendas:

- I. El IVC dará la posesión de las viviendas nuevas a sus adjudicatarios una vez finalizadas las obras, según las pautas establecidas en las especificaciones técnicas del pliego de contratación, y encontrándose las mismas en condiciones de habitabilidad y con las conexiones internas domiciliarias a los servicios públicos efectuadas y en funcionamiento.
- II. En dicho acto, a fin de tomar posesión de la vivienda nueva, los adjudicatarios deberán:
  - a. Poner a disposición del IVC libre de todo ocupante y enseres la vivienda existente, todo lo cual se formalizará mediante la correspondiente acta de entrega que se suscribirá al efecto, siendo este el único documento válido para acreditar dicho acto;
  - b. Suscribir la correspondiente escritura, mediante la cual se convertirán en titulares de la vivienda en cuestión.
- III. Excepcionalmente, el IVC podrá exigir a los adjudicatarios la extensión de un poder de escrituración a fin de facultar al Organismo para que realice los trámites tendientes a la escrituración del inmueble en cuestión.
- IV. En el caso de mejoramiento de vivienda existente, quien resulte adjudicatario de la misma y previo al inicio de la obra, deberá suscribir un poder de escrituración a favor del IVC.
- V. La escrituración no podrá realizarse hasta tanto la unidad cuente con las conexiones internas domiciliarias a los servicios públicos de agua, electricidad y desagües cloacales, efectuadas y en funcionamiento.
- VI. El pago de la vivienda nueva por parte del adjudicatario en ningún caso será exigible sino a partir de la suscripción de la escritura respectiva.

**Art. 13**

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispondrá anualmente de presupuesto para el desarrollo del PIRU según lo requieran las etapas de ejecución del mismo.

**Art. 14**

Las empresas y cooperativas adjudicatarias de las obras a realizarse en el barrio para el cumplimiento de la presente ley deberán contratar hasta un 20 por ciento de personas que habiten en el barrio para la ejecución de las obras o hasta completar los inscriptos en la bolsa de trabajo por rubro o especialidad buscada, lo que ocurra primero. A dichos trabajadores deberán garantizárseles los derechos del convenio colectivo de trabajo correspondiente a la actividad o trabajo que realicen.

En forma previa a la aprobación de los pliegos y al llamado a licitación, deberá realizarse la convocatoria para la inscripción en la bolsa de trabajo. Deberán realizarse capacitaciones y brindar formación a los habitantes del barrio a fin de que puedan trabajar en las obras que se ejecuten en el marco del PIRU.

**Art. 15**

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de los organismos técnicos competentes, gestionará y/o realizará la adecuación de infraestructura a los fines de lograr el correcto funcionamiento de los servicios públicos, ello de conformidad con lo que se establezca en el PIRU.

**Art. 16**

La infraestructura de servicios básicos será diseñada y ejecutada teniendo en cuenta los relevamientos y estudios demográficos que permitan determinar la población futura correspondiente a un horizonte de diseño de 20 años y deben proyectarse con criterios de integralidad.

**Art. 17**

Se deberá convenir con las empresas prestatarias de servicios públicos, la transferencia inmediata de las obras de infraestructura ejecutadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el barrio, una vez finalizadas las mismas.

**Art. 18**

Las acciones implementadas en el marco de la presente ley, no podrán implicar la realización de desalojos forzados. En los casos en que, en virtud del PIRU, una familia deba ser relocalizada se le garantizará una solución habitacional única y definitiva dentro de Barrio, con características similares o superiores a la vivienda que ocupaba; todo ello sin perjuicio de los casos en los cuales la familia opte por los créditos mencionados en el artículo 11.

**Art. 19**

Los inmuebles existentes al momento de la aprobación de esta ley que tengan un valor simbólico, histórico y/o religioso de interés general para el Barrio, serán respetados, y eventualmente recalificados, reconfigurados y/o consolidados de acuerdo a lo que determine la MGP que, en estos casos, deberá integrarse con el responsable a cargo de la administración de dicho inmueble.

**Art. 20**

El IVC dispondrá medidas tendientes a garantizar la permanencia de los habitantes en el Barrio. A tal fin invitará a participar a la MGP.

## Capítulo II

### Normativas urbanas

**Art. 21**

Desaféctase del Distrito A.R.E. el polígono definido por la margen izquierda u oriente norte del canal de la Reserva existente, hasta la Línea de Edificación [LE] sobre la Av. España [P8]; por esta hasta el punto P0 en la intersección de la LE y el alambrado existente; desde este hasta el punto P1 a 46.58 metros del P0 siguiendo la LE; desde P1 hasta P2 por una línea recta de 87.77 metros de largo que forma un ángulo de 88°

respecto de la LE; desde P2 hasta P3 por una línea recta de 18.78 metros de largo que forma un ángulo de 90° con la anterior; desde P3 hasta P4 por una línea recta de 398.57 metros de largo que forma un ángulo de 90° con la anterior; desde el P4 hasta el P5 por una línea recta de 152.16 metros de largo que forma un ángulo de 90° con la anterior; desde P5 hasta P6 por una línea recta de 93.94 metros de largo que forma un ángulo de 136° con la anterior; desde el P6 hasta P7 por una línea recta de 183.96 m de largo que forma un ángulo de 134° con la línea definida entre los puntos P5 y P6; desde el P7 hasta el P8 por una línea coincidente con la margen izquierda u orilla norte del canal de la Reserva existente; todo ello conforme surge del Plano que se adjunta como Anexo I.

**Art. 22**

Créase el Distrito U [Nº a designar], en el predio delimitado por el polígono mencionado en el artículo 21.

**Art. 23**

Aféctase el Distrito U [Nº a designar] a la reurbanización e integración socio-urbana del Barrio Rodrigo Bueno.

**Art. 24**

El Distrito U [Nº a designar] se dividirá en cuatro zonas, según Plano 5.4.6. [Nº a designar] que se adjunta como Anexo II.

**Art. 25**

Dispónese la apertura de las siguientes calles, según Plano que se adjunta como Anexo II:

- a. Calle sin nombre cuya traza coincide con el lado sur del macizo de viviendas existente entre Av. España y la calle definida en el inciso e];
- b. Calle sin nombre que cuya traza coincide con el lado norte del macizo existente, desde Av. España hasta la calle indicada en el inciso f);
- c. Calle sin nombre que correrá paralela a la calle indicada en el inciso d], desde Av. España hasta la calle indicada en el inciso e);
- d. Calle sin nombre que correrá coincidente con la línea definida entre los puntos P3 y P4 desde la calle indicada en el inciso h], hasta la calle indicada en el inciso e);
- e. Calle sin nombre que correrá paralela a la línea definida entre los puntos P4 y P5, desde la calle indicada en el inciso d] hasta la calle indicada en el inciso a];
- f. Calle sin nombre cuyo tramo delimitado entre las calles indicadas en los incisos d] y b] correrá en forma paralela a la calle indicada en el inciso e]; y el tramo entre las calles indicadas en los incisos b] y a] se abrirá según plano y su trazado definitivo será objeto de tratamiento por la MGP;
- g. Calle sin nombre cuyo tramo delimitado entre las calles indicadas en los incisos d] y b] correrá en forma paralela a la calle indicada en el inciso f]; y el tramo entre las calles indicadas en los incisos b] y a] se abrirá según plano y su trazado definitivo será objeto de tratamiento por la MGP;

- h. Calle sin nombre que correrá en forma paralela a la calle indicada en el inciso g], entre las calles indicadas en los incisos d] y b];
- i. Calle sin nombre cuyo tramo delimitado entre las calles indicadas en los incisos c] y b] correrá en forma paralela a la calle indicada en el inciso h] y el tramo entre las calles indicadas en los incisos b] y a] se abrirá según plano y su trazado definitivo será objeto de tratamiento por la MGP;
- j. Calle sin nombre cuyo tramo delimitado entre las calles indicadas en los incisos c] y b] correrá en forma paralela a la calle indicada en el inciso i] y el tramo entre las calles indicadas en los incisos b] y a] se abrirá según plano y su trazado definitivo será objeto de tratamiento por la MGP.

**Art. 26**

Modifícase la plancheta N° 19 del Plano de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano, conforme Anexo I.

**Art. 27**

Incorporación Distrito al Código de Planeamiento Urbano. Incorpórase en el artículo 5.4.6. Distrito U: Urbanizaciones Determinadas, el artículo 5.4.6. [Nº a designar]: Distrito U [Nº a designar]: Barrio Rodrigo Bueno, el que quedará redactado de la siguiente forma:

1. Carácter: Urbanización e integración socio urbana del Barrio Rodrigo Bueno, con criterios de radicación definitiva, destinado a viviendas, actividades productivas de carácter familiar y equipamiento comunitario.
2. Delimitación: Según Plano 5.4.6. [Nº a designar] que se adjunta como Anexo I.

ZONA I:

- 1.1 Delimitación: según Plano 5.4.6. [Nº a designar] que se adjunta como Anexo II.
- 1.2 Carácter urbanístico: Zona residencial de densidad media con actividades complementarias de comercio minorista, servicios terciarios y equipamiento.
- 1.3 Usos permitidos:
  - Vivienda colectiva;
  - Residencia comunitaria;
  - Local comercial s/ exigencia de estacionamiento o carga y descarga;
  - Local comercial c/ exigencia de estacionamiento o carga y descarga [sólo autoservicio de productos alimenticios];
  - Servicios para la vivienda y sus ocupantes;
  - Servicios públicos a escala barrial, sectorial o urbana;
  - Establecimientos de sanidad [Nivel Básico y Nivel Centro local];
  - Establecimientos Educativos [de Escala Barrial y Escala Urbana];
  - Cultura, Culto y Esparcimiento [locales de lectura y de culto];

Usos requeridos: Guarda y estacionamiento de vehículos. El requerimiento mínimo de módulos de guarda y estacionamiento vehicular se establece en 1 módulo cada 5 unidades sin rango de superficie.

1.4 Estructura parcelaria.

Se admite el fraccionamiento en parcelas, de acuerdo a lo establecido en el Art. 3.2. del CPU.

Las parcelas de esquina deberán conformar una ochava cuya dimensión será determinada de acuerdo al ancho de la calle a la que enfrentan según lo establecido en el Art. 4.6.3 del CPU.

Las calles deberán tener un ancho mínimo de 14.00 m. Los senderos peatonales deberán tener un ancho mínimo de 6.00 metros. Deberán garantizar las dimensiones necesarias para realizar el tendido de infraestructura y permitir el acceso de servicios mínimos de seguridad pública.

Nivel: El nivel “cero” se fijará en el punto más alto de la manzana a determinar por la Dirección de Catastro.

1.5. Morfología edilicia:

a. Alturas máximas:

Sobre la calle indicada en el inciso c]: 17,00 metros sobre la L.O. /L.E. a contar desde la cota de la parcela determinada por la Dirección de Catastro.

Sobre la calle indicada en el inciso b]: 10,00 metros sobre la L.O. /L.E. a contar desde la cota de la parcela determinada por la Dirección de Catastro.

Sobre la calle indicada en el inciso d]: 13,00 metros sobre la L.O. /L.E. a contar desde la cota de la parcela determinada por la Dirección de Catastro.

Sobre las calles indicadas en los incisos e] a jj]: 13,00 metros sobre la L.O. /L.E. a contar desde la cota de la parcela determinada por la Dirección de Catastro.

En las esquinas cuyas vías públicas concurrentes autoricen distintas alturas de edificación, la altura mayor [HM] en la parcela de esquina podrá llevarse sobre la calle transversal a la cual corresponde la altura menor [hm] hasta una distancia [b] de 9.80m, medida desde la intersección de la L.O.E. con la L.O. de la calle más angosta.

A partir de dicha distancia [b], la altura del edificio deberá reducirse a la altura fijada para la calle de ancho menor.

En la manzana delimitada por las calles indicadas en los incisos e], a] y d] y la línea definida por los puntos P4 y P5: 7.00 metros sobre la L.O. /L.E. a contar desde la cota de la parcela determinada por la Dirección de Catastro.

En todos los casos se admite un plano límite trazado a 4 metros de la altura máxima de la fachada. Por encima de dicho plano límite sólo podrán sobresalir antenas para uso exclusivo del inmueble, pararrayos y conductos, balizamientos cuando sean exigidos por autoridad técnica competente, chimeneas y parapetos de azoteas.

b. Se deberá dar tratamiento de fachada a todos los frentes.

c. Tipología edilicia: se admiten sólo edificios entre medianeras.

- d. Los usos permitidos, a excepción de vivienda, sólo deberán situarse en la planta baja de los edificios de vivienda colectiva.
  - e. En una de las aceras de la calle del boulevard [ver inciso] se admite la construcción de pórticos de hasta 3.00 m de profundidad y una altura máxima de 4.50 m, ubicadas en Planta Baja. Estas recovas no computarán metros cuadrados para el cálculo de las superficies máximas. No podrán ser cerradas ni aun con elementos transparentes, permitiéndose solamente la colocación de barandas. Se autoriza la edificación por encima de estos pórticos y el apoyo de los mismos sobre la acera, mediante columnas distanciadas 3.00 m como mínimo. Sobre el plano de la L.O. exterior sólo podrá sobresalir el cornisamento y las salientes que específicamente sean obligatorias.
- 1.6. Estacionamiento: El estacionamiento podrá resolverse dentro de la parcela o en dársenas junto a la traza de las calles. No se permite estacionamiento en subsuelo.

## ZONA II

- 2.1. Delimitación: según Plano 5.4.6. [Nº a designar] que se adjunta como Anexo II.
- 2.2. Carácter urbanístico: Urbanización Parque, equipamiento y comercial minorista.
- 2.3. Usos permitidos:
  - Local comercial c/ exigencia de estacionamiento o carga y descarga [viveros y ferias itinerantes de abastecimiento barrial, de interés, de consumo responsable, de artesanos, economía social y solidaria y de gastronomía];
  - Plaza pública;
  - Cultura, Culto y Esparcimiento [locales de representación o exhibición, de lectura, deportivos, de diversión y de culto]

### Usos requeridos:

Locales comerciales: El requerimiento mínimo de módulos de guarda y estacionamiento vehicular se establece en 30 módulos.

Equipamiento: Guarda y estacionamiento de vehículos de acuerdo a exigencia de los usos.

### 2.4. Estructura parcelaria:

Se permite la subdivisión en parcelas de acuerdo al siguiente criterio:  
Hasta el 65% de la Zona II para uso de equipamiento y locales comerciales.  
Mínimo 35% destinado de la Zona II destinada a Urbanización Parque.  
Las parcelas de esquina deberán conformar una ochava cuya dimensión será determinada de acuerdo al ancho de la calle a la que enfrentan según lo establecido en el Art. 4.6.3. del CPU.

### 2.5. Morfología edilicia:

Para equipamiento solo se admitirán edificios de perímetro libre. Altura máxima: 15.00 metros sobre la L.O./L.E a contar desde la cota de la parcela determinada por la Dirección de Catastro.

Para locales comerciales solo se admitirán estructuras semi-cubiertas para albergar construcciones temporarias y/o móviles. La disposición de estas construcciones deberá garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 962 y servicios sanitarios. Altura máxima: 4.50 metros sobre la L.O./L.E a contar desde la cota de la parcela determinada por la Dirección de Catastro.

2.6. Estacionamiento:

El estacionamiento podrá resolverse dentro de la parcela o en dársenas junto a la traza de las calles.

Requerimiento: Los requerimientos de módulos de guarda y estacionamiento de vehículos se determinarán de acuerdo al tipo de actividades que conformen el programa con limitaciones según las actividades, de acuerdo a lo establecido en el inciso 2.3.].

De acuerdo a la solución adoptada, estacionamiento descubierto y/o semicubierto y/o cubierto se optará por solado permeable y/o cubierta verde accesible.

ZONA III

3.1. Delimitación: según Plano 5.4.6. [Nº a designar] que se adjunta como Anexo II.

3.2. Carácter urbanístico: Zona residencial con actividades complementarias de comercio minorista, servicios terciarios y equipamiento.

3.3. Usos:

- Vivienda individual;
- Vivienda colectiva;
- Residencia comunitaria;
- Local comercial s/exigencia de estacionamiento o carga y descarga;
- Servicios para la vivienda y sus ocupantes;
- Servicios públicos a escala barrial;
- Establecimientos de sanidad [Nivel Básico y Nivel Centro local];
- Establecimientos Educativos [de Escala Barrial y Escala Urbana];
- Cultura, Culto y Esparcimiento [locales de lectura, templo, local de diversión y deporte];
- No será de aplicación el Parágrafo 5.1.4.1 “Usos en parcelas frentistas a deslinde de distritos”.

3.4. Vía pública

3.4.1. Vía pública: Podrán preservarse los trazados de las calles y senderos preexistentes, permitiéndose los que actualmente se encuentran consolidados urbanísticamente. Las calles deberán permitir la conexión vial y peatonal adecuada al tipo de suelo fijado en la presente ley.

3.4.1.2. Las calles se abrirán de acuerdo a los términos del artículo 3.1.3 Ancho de calles del Código de Planeamiento Urbano y considerando la salvedad

dispuesta para los casos de urbanizaciones determinadas y la definición de Vía pública, del parágrafo 1.2.1.2 de la Definición de términos técnicos relativos al terreno, considerando para las sendas un mínimo de 5.00 metros libres y para las calles un mínimo de 8.00 metros.

Los senderos inferiores a 5.00 metros deberán prever a futuro alcanzar dicha medida mínima o asegurar doble acceso/egreso.

3.4.1.3. A los fines exclusivos de regularización de situaciones existentes y para casos de resolución compleja, se admitirán dimensiones distintas aprobadas por la Subsecretaría de Registros, Interpretación y Catastro, por medio de sus Direcciones Generales competentes o quien en su futuro la reemplace.

3.4.1.4. En intervenciones futuras, los anchos de las vías públicas serán determinados por las condiciones de proyecto aprobadas por la Subsecretaría de Registros, Interpretación y Catastro, por medio de sus Direcciones Generales competentes o quien en su futuro la reemplace, mejorando las condiciones preexistentes.

3.4.1.5. La Subsecretaría de Registros, Interpretación y Catastro, por medio de sus Direcciones Generales competentes o quien en su futuro la reemplace, determinará las Líneas Oficiales y las Líneas de edificación. La rectificación de dichas Líneas se consolidará conforme se presenten permisos de obra.

3.4.2. Estructura parcelaria: la regularización dominial procurará conformar una estructura parcelaria de acuerdo a lo siguiente:

3.4.2.1. Para la regularización de situaciones existentes no será de aplicación lo dispuesto en las normas generales de la sección 3 del CPU.

3.4.2.2. A los efectos de la regularización dominial, las parcelas mínimas deberán ser de 72,00 m<sup>2</sup> con frente igual o mayor a 6 metros y no podrán superar los 500 m<sup>2</sup>. Se admitirán dimensiones distintas ante casos extraordinarios a determinar por la autoridad de aplicación, conforme punto 3.6.1].

3.4.3. Tipología Edilicia:

3.4.3.1. Se permiten edificios de vivienda multifamiliar e individual

3.4.3.2. Regularización de edificación existente

3.4.3.2.1. En el caso de regularización de situaciones existentes no será de aplicación lo dispuesto en la Sección 4 del CPU en lo referente a dimensiones mínimas de patios auxiliares.

3.4.3.2.2. Cualquier intervención propenderá a cumplir requerimientos mínimos de iluminación y ventilación a establecer por la autoridad de aplicación.

3.5. Disposiciones particulares: Únicamente para el caso de obra nueva o ampliación de parcela y edificación regularizada.

3.5.1. Se permite la ocupación total de la parcela con construcciones hasta 9.00 metros de altura con plano límite de 12 metros a contar desde la cota de la parcela determinada por la Dirección de Catastro, siempre cumpliendo con los requerimientos mínimos de iluminación y ventilación a establecer por la autoridad de aplicación.

3.5.2. La línea de edificación para cada manzana será la determinada por la Dirección de Catastro.

3.6. Disposiciones complementarias

3.6.1. Autorízase a la Subsecretaría de Registros, Interpretación y Catastro, por medio de sus Direcciones competentes o quien en su futuro la reemplace, a dictaminar sobre aspectos urbanísticos no previstos en la presente Ley a los efectos que se puedan implementar medidas conducentes a facilitar la Registración de Planos de los bienes preexistentes, como así también a dictar actos administrativos a los fines exclusivos de regularización de situaciones existentes y para casos de resolución compleja donde deban admitirse dimensiones distintas a las esbozadas en la normativa actual.

3.6.2. Autorízase a la autoridad competente a adoptar las medidas conducentes a facilitar la Registración de Planos comprendidos por la presente. La autorización comprende, entre otras, las siguientes medidas:

a. Registro del Plano de Mensura Particular con fraccionamiento sin exigir el acotamiento de los perfiles de construcción y relevamiento de los hechos interiores existentes del polígono.

b. Registro del Plano de Mensura y División por el Régimen de Propiedad Horizontal previsto en el Código Civil y Comercial de la Nación sin exigir Plano de Obra registrado ante DGROC, en lo que respecta a las viviendas y construcciones existentes, representándose solamente la silueta de los polígonos cubiertos, semi-cubiertos y descubiertos de las mismas, por lo que no será necesaria la representación de la distribución interna de la planta en todas las parcelas y manzanas que componen el polígono delimitados en el inciso 2].

c. En los casos en que las construcciones existentes sobrepasen la Línea Oficial, se permitirá el registro de los planos de Mensura y Subdivisión dejando constancia en los planos tal situación a fin de promover la futura regularización edilicia.

ZONA IV

2.1. Delimitación: según Plano 5.4.6. [Nº a designar] que se adjunta como Anexo II.

2.2 Carácter urbanístico: Urbanización Parque exclusiva de uso público, con tratamiento paisajístico propiciando el uso de especies autóctonas en continuidad con la Reserva ecológica.

2.3. Usos permitidos:

- Plaza pública, cuyo mantenimiento estará a cargo del GCABA;

2.4. Mobiliario urbano

El diseño y emplazamiento de los componentes del mobiliario (refugios, bancos, maceteros, bebederos, elementos de señalización, vallas de demarcación, etc.) deberá ser visado por el Consejo.

**Art. 28**

Comuníquese, etc.

DIEGO SANTILLI

CARLOS PÉREZ

