

# Ciudades, estado y globalización

## Propuestas post Habitat III

### Abstracts

**Martes, 12 de marzo, 2019**

**Sesión “¿Hacia un nuevo contrato social urbano?”**

**Andrea C. Catenazzi**, Universidad Nacional de General Sarmiento

### Nuevas formas de acción colectiva frente a las desigualdades urbanas

Las desigualdades en las ciudades latinoamericanas se manifiestan de diversas maneras. Las escasas posibilidades de acceder a un terreno donde construir la vivienda o la cantidad de horas transcurridas entre trenes y colectivos para llegar al trabajo son fragmentos de una agotadora experiencia metropolitana que repiten cotidianamente millones de hombres y mujeres de las grandes ciudades de nuestra región. No se trata de experiencias nuevas ni problemas difusos, por el contrario, son problemas considerados clásicos y así identificados por la lógica centralizada de las políticas sectoriales de vivienda y transporte. Los gobiernos locales procesan de manera variable estas demandas territoriales por acceder a un lugar digno donde vivir que los obligan a componer de alguna manera, el rompecabezas de la ciudad metropolitana.

Pero, es justamente durante el pasaje de experiencia metropolitana a política sectorial, de gobiernos locales frente a problemas regionales que se despolitiza la relación entre gobiernos, administraciones locales y ciudadanos. La centralización y segmentación de las políticas públicas y la heterogénea debilidad de los gobiernos locales son cuestiones que se presentan como insalvables para intervenir sobre los procesos de

desigualdad metropolitana. En este contexto y tal como nos propone el seminario, el debate sobre nuevas formas de articulación con la ciudadanía activa y organizada, es central para redefinir las relaciones entre ciudades y estados.

La presentación toma como punto de partida, la lucha por el acceso a un hábitat digno en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) en un momento particular, la aprobación y actual implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (2012). La historia de la conformación del Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires y las idas y vueltas del proceso de formulación de la mencionada ley, interpelan una trama compleja de actores y conflictos que resultan útiles para discutir sobre momentos y modos de accionar políticamente en el territorio metropolitano. En el AMBA, aproximadamente el 10% de la población vive en villas y asentamientos populares. La relevancia demográfica –casi un tercio de la población de la Argentina habita en el AMBA- convierten a los problemas de esta ciudad en una caja de resonancia de la agenda pública nacional que adquiere especial visibilidad en los momentos electorales.

El propósito de esta presentación es aportar al debate, a partir del repertorio de acciones colectivas que las organizaciones sociales pusieron en marcha para articular respuestas a demandas territoriales. Dicho de otra manera, no se trata de proponer nuevas formas de articulación ciudadana desde un diseño institucional particular, sino de ligar las experiencias cotidianas y las formas de movilización social a los modos en que los gobiernos locales reorientan la implementación de algunas políticas públicas. Este planteo justifica la importancia en términos de proyecto político, de conocer mejor y poner en valor las experiencias locales transformadoras acumuladas en las organizaciones sociales y los gobiernos locales.

---

**Margarita Gutman, New School University**

## La disputa por el futuro: Anticipaciones Urbanas en Buenos Aires

Es posible suponer que el espacio digital es otro componente más del espacio público urbano físico y social. Como tal, estos espacios interactúan entre sí de múltiples formas. En particular, en esta presentación se analiza un aspecto de dichas interacciones en un grupo de municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, entre 2000 y 2015. Se comienza con una breve revisión de una selección de planes urbanos, inscriptos en lo que denominados a efectos de este escrito “anticipaciones disciplinares”. Sigue una interpretación de las demandas por conflictos territoriales disparadas por situaciones de vulnerabilidad, pobreza y segregación, asociadas a problemas medioambientales, de infraestructura, y relativos al espacio urbano público y privado. Estas demandas, recogidas en más de 1.000 registros, comprenden ideas, proyectos y planes propuestos y/o difundidos en Webs, Blogs y YouTube por individuos o colectivos de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, prensa y periodistas locales. Denominamos estas demandas de transformación: “anticipaciones extra-disciplinares”. Una observación preliminar de convergencias y divergencias entre los dos tipos de anticipaciones complementa estas aproximaciones.

Se puede sostener que un hipotético horizonte de expectativas del futuro urbano estaría compuesto por un vasto conjunto de planes, ideas, proyectos y propuestas que toman diferentes formas y tienen diversas esferas de difusión. Se entiende que este conjunto constituye un registro de opciones disponibles a la hora de tomar decisiones, tanto públicas como privadas.

Por cierto, el pensamiento sobre el futuro es un campo de disputa. Como tal, ese horizonte de expectativas urbanas debería incluir insumos provenientes de distintos ámbitos. Los planes urbanos gubernamentales se encuentran legitimados para integrar ese horizonte de expectativas y de ese modo tienen el poder de informar decisiones sobre cambios en la ciudad. Pero también hay otras voces, en particular las extra-disciplinares, aquellas provenientes de la sociedad civil, que tienen poca o nula visibilidad, las que deben ser incorporadas y reconocidas al momento de discutir las opciones para el futuro. Un horizonte de expectativas urbanas con orientación social debería incluir ambas voces. De esa forma, estaría en condiciones de informar el discurso público y privado, así como el proceso de toma de decisiones sobre proyectos y planes de transformación que sean socialmente inclusivos y equitativos.

En síntesis, se trata de exponer voces alternativas sobre problemas urbanos

territoriales (en busca del reconocimiento de su “invisible” vulnerabilidad) y analizar su relación con los planes urbanos municipales. Asimismo, se exploran los límites de las tecnologías de comunicación (en este caso de las plataformas Google) en relación al reconocimiento/omisión/incremento de la vulnerabilidad y desigualdad social.

---

**Alicia Ziccardi**, Universidad Nacional Autónoma de México

## La cuestión urbana, los patrones de gobernanza y el derecho a la ciudad.

Actualmente la naturaleza de la cuestión urbana continúa signada por algunos componentes propios de la sociedad capitalista que fueron identificados por Manuel Castells (1976) en los años setenta del siglo XX, en su pionero libro que lleva ese mismo título. Pero a ello se agrega actualmente una fuerte presencia del sector inmobiliario privado actuando en el espacio urbano, obteniendo elevadas ganancias, las políticas económicas y urbanas neoliberales y las respuestas de los movimientos sociales urbanos que enarbolan el llamado derecho a la ciudad han transformado tanto el mapa de actores como los procesos de apropiación y uso del suelo y de los bienes públicos de la ciudad.

Sin duda la cuestión urbana alude a una compleja realidad en la que los componentes socio-económico, territoriales, culturales y ambientales actúan de manera interdependiente y que han llevado a que en la actualidad sea resignificada. En el caso de las ciudades latinoamericanas los principales procesos que definen hoy la cuestión urbana son a) la amplificación de las desigualdades territoriales que presenta la nueva arquitectura espacial denominada por varios autores como ciudad-región, ciudad-territorio, ciudad difusa o dispersa (Borja; Castells; Oriol Nel-lo); ; b) la segregación residencial como factor de desigualdad y exclusión social y c) los patrones de gobernanza asociativo (neoliberal) y colaborativo (ciudadano) que reivindica el derecho a la ciudad (Ziccardi, 2018).

En este sentido el derecho a la ciudad del siglo XXI no se limita a reivindicar elementos básicos para sobrevivir en el entorno urbano sino que va más allá al proponer la igualdad de derechos sociales, políticos, económicos y culturales. Borja (2011) ha afirmado al respecto que la ciudad es el espacio privilegiado de la política, es el espacio público, y la ciudadanía es el concepto vinculante entre ciudad y política, entre ciudad y democracia y la condición de ciudadano se construye exigiendo, conquistando y ejerciendo sus derechos.

Es aquí donde los movimientos sociales han sido y continúan siendo los principales agentes del cambio social, generando en las ciudades innovadoras formas y usos del espacio. Movimientos urbanos que actualmente suelen iniciar en las redes sociales, donde existe un espacio de autonomía y una alternativa frente a los canales de comunicación tradicionales controlados por el gobierno y las corporaciones (Castells, 2013). En el siglo XXI estos movimientos se caracterizan por ser locales y globales por ocupar el espacio público, las calles de la ciudad, por “iniciar de manera espontánea como crítica ante la falta de representatividad y la corrupción de las instituciones políticas, financieras y del poder mediático; reivindicando frente a ello, la dignidad de las personas y la coordinación horizontal, haciendo que el derecho a la ciudad se convierta en afirmación de la “dignidad mancillada” (Castells, 2014). Ante ello es necesario revisar profundamente políticas sociales urbanas incorporando las demandas y las valiosas experiencias de innovación social que se registran en muchas de nuestras ciudades, así como también resolver a nivel local las tensiones generadas entre un patrón de gobernanza local neoliberal y asociativo y un patrón de gobernanza local colaborativo, sustentado en el derecho a la ciudad.

## Sesión “Propuestas para la Nueva Agenda Urbana post Habitat III”

### Octavi de la Varga, Secretario General Metropolis

La Nueva Agenda Urbana (NUA), no puede ser entendida fuera de todo el proceso de construcción de las agendas globales desarrolladas en los últimos años y que han puesto a los gobiernos locales en el centro de los retos y soluciones a los que se enfrenta el mundo: la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); el Acuerdo de París sobre cambio climático; y el Marco de Sendai sobre reducción de riesgos.

Sin embargo, la NUA se ha convertido en cierta medida a pesar de las expectativas generadas en la gran olvidada en las dinámicas de implementación de las agendas mencionadas anteriormente. Tanto por las agencias internacionales como por los gobiernos estatales.

De hecho, no se puede olvidar que la NUA no deja de ser una declaración de buenas intenciones asumida por los estados sin compromisos claros. Mientras que en el caso de la Agenda 2030 sí que ha habido una movilización clara por desarrollar marcos nacionales y locales de implementación de los ODS (los reportes voluntarios), no ha sido el caso de la NUA. Es más los ODS cuentan con indicadores claros y definidos. Es destacable tener en cuenta que en el camino a Habitat III a pesar de todos los procesos consultivos temáticos y regionales llevados a cabo, muchos estados obviaron procesos nacionales de consulta y dejaron de lado sus propios gobiernos locales.

Por otra parte, los gobiernos locales asumieron como un gran logro la mención del derecho a la ciudad, pero este aparece en el preámbulo. Además, se produjo una situación que mientras los gobiernos locales a través de sus redes y principalmente la Global Task Force estuvo incidiendo mayoritariamente a nivel global y de UN-Habitat; en cierta medida se olvidó el nivel estatal.

Podríamos decir, que la NUA ofrece el marco y las metodologías en el que desarrollar el resto de agendas desde la perspectiva urbana (v.g. gobernanza multinivel, multipartenariados, planificación urbana, enfoque de género, participación ciudadana, etc...), pero si miramos los logros en los últimos años a escala local estos se han vinculado a la localización de los ODS.

Las propias redes de gobiernos locales se han focalizado más en demostrar la

capacidad de implementar los ODS y demostrar resultados, que realmente mostrar un enfoque global y cuestionar ciertas dinámicas.

Sin embargo, es remarcable que la NUA ponga en valor y reconozca el rol de la cooperación, asociación y trabajo en red entre gobiernos locales para generar conocimiento y mejorar el diseño de las políticas urbanas.

---

**Eduardo Reese**, Universidad Nacional de General Sarmiento

## Propuestas para la nueva Agenda Urbana

Las grandes cumbres mundiales y los documentos, cartas y declaraciones de los organismos internacionales han sido, hasta ahora, una insuficiente caja de resonancia de los graves conflictos urbanos, ambientales y de acceso a la vivienda que se presentan en diferentes partes del mundo. Esto se explica no solo por el diluido señalamiento que suelen hacer de los procesos causales y de las responsabilidades que le cabe a los diferentes actores, sino también por la lógica tecnocrática que guía la elaboración de las propuestas de solución a los problemas. Lo distintivo de estos debates y de los documentos resultantes, es que omiten problematizar los aspectos estructurales de la dinámica de urbanización que reproducen y profundizan la desigualdad y la vulneración de derechos humanos. A su vez, esto se ha traducido en severas limitaciones para que estos ámbitos ganen en capacidad de incidencia para transformar la realidad.

Más allá de algunos avances y aspectos positivos, la Nueva Agenda Urbana (en la Cumbre de Hábitat III de Quito en 2016) y la Agenda 2030 (especialmente el ODS 11 y sus metas) pueden inscribirse en este grupo de iniciativas. En el caso particular de América Latina, es necesario también incluir los aportes del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo suscrito en 2013 y que contiene un párrafo específico sobre políticas de desarrollo territorial con perspectiva de derechos. Por último, en ese escenario, un claro retroceso lo constituyó la declaración final del Urban 20 en el marco de la reunión del G20 en Buenos Aires (2018).

A su vez, todos estos debates y llamamientos se produjeron (y producen), para el caso latinoamericano en general y argentino en particular, en un contexto político de derechización de los gobiernos nacionales y captura corporativa del Estado por parte



de las elites dominantes y de expansión de métodos represivos, discurso xenófobo y demagogia punitivista que tienen la función de, al mismo tiempo, encubrir y viabilizar políticas de reducción de derechos, aumento del desempleo y la pobreza, concentración de la riqueza y expropiación de los bienes comunes.

Frente a estos escenarios, ¿qué propuestas de acción transformadoras deberían formar parte de una Nueva Agenda Urbana crítica (post Habitat III)? Para este ejercicio propositivo, tomaremos como referencia la experiencia llevada a cabo en Argentina a través de la acción del colectivo multisectorial Habitar Argentina y la elaboración del Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Esta, parte de 3 principios básicos que, desde nuestro punto de vista, son comunes a toda Latinoamérica: a) la necesidad de conformar nuevas mayorías populares organizadas y pluriclasistas que modifiquen la correlación de fuerzas; b) la necesidad de instrumentar un enfoque de derechos en las políticas urbanas que supere la visión liberal de estos; y, c) abordar la situación del hábitat rural y del urbano como problemáticas específicas, pero sin perder de vista las interrelaciones y continuidades que, en nuestra región, las vinculan estrechamente. Desde esta mirada se expondrán ocho ejes propositivos para un debate colectivo en nuestra región:

1. Diseño e implementación de políticas territoriales integrales
2. Políticas públicas de regulación del suelo y del mercado de alquileres y de redistribución de rentas inmobiliarias
3. Seguridad en la tenencia, regularización de la tierra rural y urbana y políticas de fomento a distintas formas de producción social del hábitat
4. Suspensión de desalojos y procedimientos democráticos en casos de Seguridad democrática y acceso a la justicia
5. Participación y acceso a la información
6. Políticas urbanas que atiendan la diversidad y complejidad de las demandas sociales
7. Políticas de sustentabilidad y mejora de la calidad ambiental



**Ana Sugranyes, Housing and Land Rights Network**

## Hay propuestas más allá de la Nueva Agenda Urbana post Habitat III

La barbarie néo-libérale a verrouillé à sa manière le monde.  
La défaite serait de croire que ce verrou nous protège.  
Patrick Chamoiseau (2017) « Frères Migrants », Seuil, p.79

La Nueva Agenda Urbana, NAU Quito 2016, ya bien analizada en el entorno del Foro Alternativo, corresponde más a un efecto de magia – sea en una orgía de palabras, la ventriloquía como decía Fernando Carrión (2016), o un pensamiento mágico como lo desarrollamos con Alfredo Rodríguez – que a una propuesta para ir avanzando hacia una ciudad de justicia y derecho.

La NAU fue formulada por funcionarios estatales y de ONU-Hábitat, volando por encima de toda realidad territorial. Fue otro tanto intento de crear consensos entre los estados, sin considerar a las ciudades, sujeto principal de este compromiso mundial. Está entrampada en una realidad de poder más relacionado a los intereses del capital global que a la idea del desarrollo local. En América latina, disponemos además de otro documento que receta centenares de indicadores para la implementación de la NAU; un manual regional para una supuesta evaluación de las ciudades por parte de los estados. O sea, estamos una vez más en el mismo engaño: la agenda urbana no se formula desde la ciudad, es obra del estado en una fórmula global imposible de calzar a los desafíos de la polis y del buen vivir.

Pero nada es simple. Viendo el pragmatismo de los distintos actores involucrados y mencionados en la NAU, sea entre quienes formulan las políticas de desarrollo urbano desde el ámbito multilateral o de cada estado, sea desde las carreras al poder para la gobernanza de una ciudad, sea desde el negocio inmobiliario en su lógica global de acumulación – también de desposesión –, o también desde las organizaciones sociales territoriales reclamando algo de la repartición de la bonanza o del chorreo, pareciera que la Nueva Agenda Urbana es útil para las unas, los otros y demás también. Los candados están unidos en recetarios.

No podemos apostar por la abstracción de que la urbanización es fuente de prosperidad (Joan Clos, Primer Foro Urbano Nacional en la ciudad de Mendoza, 26 de junio de 2017). Tampoco podemos dejarnos llevar por la inocencia de los urbanistas (Jordi Borja y Fernando Carrión 2016), o atenernos al embrujo del urbanismo de la palabra. Lo que sí debemos hacer es pensar en propuestas de cómo liberarnos de estos candados globales y de cómo transformar las ciudades para responder al derecho de toda persona y comunidad a una redistribución justa de la riqueza generada por la misma ciudad.

En este sentido, terminará la presentación con un reporte de situaciones que, ante las muchas aberraciones que conocemos ahora en las ciudades en doquier del mundo, dan pistas políticas, desde lo local, para contrarrestar el poder del estado.