

XIV Jornadas de la Carrera de Sociología

Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires

1 al 5 de noviembre 2021

Sur, pandemia y después

Eje 4, Mesa 153: La ciudad en disputa: grupos, conflictos y dinámicas de producción del espacio urbano

Derecho a la Ciudad en las agendas programáticas

Resumen

El presente trabajo es un avance de investigación en el marco de tesis de Maestría en Políticas Sociales (UNMDP). Se propone un recorrido por la Nueva Agenda Urbana con el objetivo de comprender con qué concepto de Derecho a la Ciudad operan los organismos que producen esta agenda programática. Así, se busca identificar los principios rectores presentes en estos documentos, el cuerpo normativo y conceptual del Derecho a la Ciudad, como así también las recomendaciones y guías para su implementación efectiva.

1. Introducción

La presente ponencia representa un avance de investigación en el marco de una tesis de Maestría en Políticas Sociales (UNMDP), cuyo objetivo principal es analizar la implementación del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo en la ciudad de Mar del Plata, problematizándolo desde el corpus normativo y conceptual del derecho a la ciudad. Así, en las siguientes páginas, me propongo abordar el estudio de la Nueva Agenda Urbana y de documentos producidos por organismos multilaterales, centrándome en los aspectos urbanos y de producción de ciudad, con el objetivo de comprender con qué concepto de derecho a la ciudad operan estos organismos, los principios rectores presentes en estos documentos, y las recomendaciones y guías para su implementación efectiva.

Para esto, será necesario en primera instancia contextualizar el surgimiento e implementación de estas agendas programáticas, cómo se articulan los organismos multilaterales con los gobiernos locales, y cuáles son los procesos que posibilitan e incentivan la relación de actores públicos y privados a nivel multiescalar. Así, abordaré los procesos de mercantilización y financiarización de la ciudad, como también las transformaciones acontecidas en los marcos estatales y normativos que habilitan estos procesos, y el surgimiento de nuevos paradigmas urbanos y de producción

de ciudad. Lo que busco es comprender la relación entre la creciente mercantilización de las ciudades y la implementación de programas neoliberales de urbanización, entendiendo que estos se apoyan sobre nuevos paradigmas organizacionales del Estado.

En segunda instancia, me propongo abordar el concepto de derecho a la ciudad, entendiendo que es complejo y multidimensional, y que han sido necesarias múltiples relecturas y reinterpretaciones con el correr de los años y en función de las diversidades regionales desde las cuales se ha adoptado. Así, entonces, propongo un recorrido breve desde Lefebvre y Borja, para luego detenerme en los aportes más recientes de Pirez y Rodó de Zárata, y abordar algunas de las múltiples lecturas y dimensiones posibles que comprende este concepto.

Luego, me propongo el análisis de la inclusión de este concepto en la Nueva Agenda Urbana para recuperar las principales dimensiones del derecho a la ciudad presentes en este, como así también las recomendaciones y guías para su implementación efectiva.

Finalmente, a modo de cierre, propongo algunos interrogantes y líneas de pensamiento que han surgido en el proceso de investigación, referidos principalmente al derecho a la ciudad como un significativo vacío, y a las trampas discursivas que puedan significar estas agendas y objetivos.

2. Ciudad global y neoliberalismo

El auge de la globalización, el agotamiento del modelo fordista de producción y la consecuente profundización del capitalismo financiero han penetrado en todas las capas del tejido social. Las ciudades no quedaron exentas de estos cambios, y la planificación urbana ha sufrido grandes modificaciones en torno a estos procesos económicos y políticos. En las últimas décadas, desde 1970 a esta parte, los sectores privados y los capitales transnacionales han cobrado un rol protagónico en la construcción de la ciudad, amparados por un viraje de un Estado de bienestar, con fuertes tendencias intervencionistas, hacia un Estado de corte neoliberal que ha propiciado la liberalización económica, la desregulación y la apertura fiscal, enmarcado en un proceso de descentralización estatal. En este contexto, el mercado se ha convertido en un elemento determinante de la producción urbana posfordista, dando lugar a lo que algunos autores conocen como “la ciudad de mercado” o “la ciudad neoliberal” (Bensús Talavera y Vilela, 2014). En este mismo sentido, Peck y Brenner (2010) advierten sobre un proceso de neoliberalización de las ciudades, que puede entenderse como “una tendencia que prioriza las respuestas a los problemas de regulación desde una perspectiva basada, orientada e impuesta por el mercado; intensifica la mercantilización de todos ámbitos de la vida social y a menudo moviliza instrumentos financieros especulativos a fin de encontrar nuevos nichos de acumulación de capital.”

Este proceso de neoliberalización de las ciudades ha tenido diversos matices y configuraciones institucionales y territoriales con el correr de los años. El fin del modelo keynesiano y el consecuente corrimiento del Estado para dar lugar al mercado en la década de 1970 es solo el comienzo. Para 1980 tienen lugar una serie de reformas institucionales, apoyadas en un proceso de descentralización estatal, con el fin de introducir medidas tendientes a reducir costos, bajo el paradigma del “gobierno racionalizado”. De este modo, los gobiernos locales, con una nueva autonomía y con pocos recursos financieros, empezaron a realizar prácticas tales como la concesión de tierras, la privatización de obras de infraestructura y servicios públicos, entre otros, con el fin de disminuir los costos administrativos para, de ese modo, acelerar las inversiones externas de capital.

Estas tendencias fueron profundizadas en la década de 1990, cuando comienzan a gestarse una serie de reformas institucionales de diverso origen y naturaleza que, básicamente, pretenden la transformación de los Estados para lograr su adaptación al modelo de desarrollo basado en economías de mercado y en sistemas políticos democráticos. Al respecto, explican Theodore, Peck y Brenner (2009, p.10):

Así, los neoliberalismos institucionalmente destructivos de los ochenta aparentemente han sido sustituidos por formas cualitativamente nuevas de urbanización neoliberal, que se hacen cargo activamente del problema de establecer formas de coordinación y ‘gobernanza’ ajenas al mercado, a través de las cuales sostener la participación en el mercado, los recursos competitivos y una continua acumulación. En estas circunstancias, las formas neoliberales de creación institucional ya no se orientan simplemente hacia la promoción de un crecimiento capitalista impulsado por el mercado, sino también hacia el establecimiento de nuevos ‘mecanismos complementarios’ y otras formas de desplazamiento de las crisis, a fin de blindar a los actores e intereses económicos poderosos frente a las fallas endémicas de los mercados y regímenes de gobernanza.

Como hito de las reformas originadas en la década del 90, puede mencionarse el Consenso de Washington, que propone un conjunto de instrumentos de política destinados a resolver los problemas de inestabilidad económica en América Latina. Las áreas de intervención que menciona el documento son: déficit fiscal; gastos públicos; reforma impositiva; tasa de interés; tipo de cambio; política comercial; inversión externa directa; privatización; desregulación; derechos de propiedad. En consonancia con las recomendaciones realizadas por los organismos firmantes del Consenso de Washington (a saber: instituciones de asesoramiento político-económico con sede en Washington, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos), en Argentina comenzaron a realizarse reformas estructurales que fueron implementadas a través de dos leyes ómnibus denominadas de Reforma del Estado (Ley Nacional 23.696) y de Emergencia Económica (Ley Nacional 23697), que

rescataron las principales recomendaciones de política aconsejadas por Estados Unidos (Duarte 2002).¹

En el contexto de la globalización económica y política, las instituciones financieras internacionales se convierten en importantes promotores de procesos de reformas en Latinoamérica². Estos organismos adoptan la estrategia de reforma y modernización de Estado, bajo la cual se pretende la consecución de instituciones modernas y eficientes que proporcionen un marco regulatorio adecuado para el funcionamiento de economías de mercado y para garantizar su sostenibilidad mediante la promoción de la gobernabilidad democrática, bajo el entendido de que la coexistencia armónica entre ambos conduce al desarrollo (Guzmán, 2012, p.45).

En este contexto, podemos hablar de la mercantilización de la ciudad como un proceso multidimensional, que incluye también procesos tales como la financiarización y la gentrificación, mediante los cuales la ciudad es pensada y producida por y para el mercado global. Son muchos los autores que advierten sobre la centralidad de las urbes en el despliegue inmanente del sistema capitalista (Lefebvre, 1969; Harvey, 1982; Theodore, Peck y Brenner 2010). En tal sentido, el proceso de financiarización puede explicarse en función de las crisis cíclicas de este sistema de acumulación:

(...) cuando la persistente caída de la rentabilidad del capital en la economía real derivó en una sobreacumulación de capacidades productivas, una parte significativa y creciente del excedente de capital debió buscar destinos alternativos más rentables que los ofrecidos por sectores productivos industriales para su valorización. Entonces, con las reformas promovidas por la gobernanza neoliberal, las inversiones financieras de carácter especulativo se ubicaron como una alternativa más atractiva; y, entre ellas, empezó a aumentar en forma ascendente la importancia de las destinadas a lo inmobiliario. (Mattos 2007, p.7)

¹ En la primera se estableció, entre otras medidas, que las empresas públicas podían ser privatizadas mediante decretos, dando la posibilidad a los acreedores del Estado y/o sus empresas de capitalizar sus créditos (...) La segunda tenía por objetivo reestructurar el gasto estatal (mediante la suspensión de los subsidios del régimen de promoción industrial y todo otro beneficio o exención al sector privado). Establecía, además, igual tratamiento al capital nacional y extranjero; la suspensión del régimen de compra nacional; la autorización al Poder Ejecutivo Nacional para declarar la prescindibilidad de los empleados designados sin concurso.

² Entre las más relevantes, se destaca la intervención del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un organismo multilateral con 48 países miembro, conformado en el año 1959, cuya influencia en la región ha ido creciendo hasta convertirse hoy en el principal prestamista multilateral de América Latina y el Caribe. Su objetivo institucional es “mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe, ayudar a mejorar la salud, la educación y la infraestructura a través del apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad.”

El proceso de gentrificación es una de las formas que el capital financiero ha ideado para desplegar sus prácticas especulativas, ya que refiere a los procesos de renovación urbana, rehabilitación, revitalización en barrios centrales o pericentrales o zonas degradadas, implicando la sustitución de usos y habitantes de clase trabajadora y/o bajo estatus por grupos de mayor poder adquisitivo y usos destinados a clases medias y altas; (Herzer, 2008) En palabras de Rodríguez (2015, p.205):

La gentrificación en América Latina es el resultado de acciones estratégicas desarrolladas por el Estado para adecuar las ciudades a las nuevas necesidades de acumulación del capital. Esto implica descartar la gentrificación como un proceso que responde mecánicamente a cambios en las pautas de consumo o al alcance de un determinado potencial de ganancia especulativa, resultado de una devaluación previa, factores que no obstante pueden jugar un papel relevante. La forma de las acciones encaminadas a conseguir estos objetivos estratégicos viene dada en gran medida por la importación de políticas procedentes de los principales centros urbanos del capitalismo global.

Bajo la mirada mercantil, la ciudad se torna en un bien de cambio en declive de su valor como bien de uso. Así, es concebida como un producto de marketing, con la capacidad de atraer inversores y capitales, con el fin de ser consumida en el mercado mundial.

Estas tendencias se han profundizado y acrecentado en las últimas décadas, de la mano del programa político del neoliberalismo, cuyos proyectos han apuntado principalmente a la liberalización económica, la desregulación estatal y la apertura fiscal, enmarcado en un proceso de descentralización estatal que venía desarrollándose. La doctrina neoliberal, sostienen Peck y Brenner (2009), es un fenómeno multiescalar, en tanto reconstituye relaciones entre escalas locales, regionales, nacionales e internacionales, entre actores institucionales y económicos, como los Estados locales y el capital financiero. Asimismo, sustituye las lógicas regulatorias redistributivas por lógicas competitivas, al tiempo que transfiere los riesgos y responsabilidades a las agencias locales. A pesar de aparentar ser una doctrina uniforme y global, dirán estos autores, a la hora de investigar la relación entre neoliberalismo y transformaciones urbanas, resulta importante atender a la inserción contextual de los proyectos de reestructuración neoliberal, y su dependencia de la trayectoria institucional heredada. En sus palabras, “se debe tener en cuenta las interacciones dependientes de la trayectoria y contextualmente específicas que se dan entre los escenarios regulatorios heredados, por una parte, y proyectos emergentes de reformas neoliberales orientados al mercado, por la otra.”

De estas palabras se desprende la necesidad de comprender los modos en los que los proyectos urbanos que responden al proceso de reestructuración neoliberal se insertan en los entramados institucionales locales. Dicho de otro modo, se debe abordar el estudio de los marcos y las

dinámicas estatales, en sus distintas escalas, en su interacción con los múltiples actores globales que intervienen en la producción de ciudad.

3. Nuevos paradigmas organizacionales del Estado: del gobierno a la gestión

El fin del modelo de Estado de bienestar, y su viraje hacia un Estado de corte neoliberal, implicó la modificación de los marcos regulatorios y las dinámicas estatales, con el fin de lograr la adaptación de los Estados al modelo de desarrollo basado en economías de mercado y en sistemas políticos democráticos. En el contexto de la globalización económica y política, las instituciones financieras internacionales se convierten en importantes promotores de reformas en Latinoamérica.

Para comprender la articulación de los organismos multilaterales con los gobiernos locales, se debe pensar, en primera instancia, en el proceso de descentralización estatal que se ha venido desarrollando desde la década de 1970. En palabras de Repetto (2010, p.47):

Podría afirmarse que la descentralización cobró fuerza en América Latina, región tradicionalmente centralista, a partir de tres impulsos basados en motivos diversos, en tres décadas diferentes: en los setenta, bajo gobiernos militares, como un modo para intentar diluir los focos neurálgicos de conflictividad social, o al menos alejarlos de los centros de poder económico y político; en los ochenta, en los inicios de la transición democrática, bajo la expectativa de que permitiría sentar las bases de una democracia desde lo local y la participación social; finalmente, en los noventa, guiada en lo fundamental por las urgencias fiscales de gobiernos nacionales preocupados casi exclusivamente por el ajuste estructural y la apertura de los mercados.

Así, a través de la descentralización se procura distribuir territorialmente el poder transfiriendo competencias decisorias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales. Frecuentemente este proceso es entendido como una propuesta democratizadora que otorga transparencia y mayor participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno. En Argentina este proceso comienza en la década de 1980 y fue profundizado por el Consenso de Washington firmado en 1989 (aunque, como se mencionó anteriormente, sus motores y motivaciones fueron distintas en cada década). La reforma orientada por el Consenso de Washington se consideró como un modo de facilitar y articular los procesos que involucraran a instituciones públicas y privadas, a través de la gestión de los gobiernos locales. Asimismo, se enfatizó el hecho de que descentralizar haría posibles formas de control ciudadano sobre los actos de gobierno (Agosto, 2010). La descentralización político-administrativa implicó, además, la desfinanciación de los municipios, la introducción de diversas medidas tendientes a rebajar costos, recortes en los servicios públicos, la privatización de obras de infraestructura, entre otros. La meta era disminuir los costos

administrativos y productivos de corto plazo en sus jurisdicciones y, de ese modo, lubricar y acelerar las inversiones externas de capital (Peck y Brenner, 2009). En este mismo sentido, resulta esencial recuperar el concepto de desestatización, que conllevó una pérdida sistémica de la capacidad estatal para regular a los actores del mercado, a la vez que implicó el creciente activismo de estos (y de las organizaciones no gubernamentales) como protagonistas de muchos ámbitos de las políticas públicas (Repetto, 2010).

De la mano de estos procesos, se introduce un nuevo concepto proveniente del neoinstitucionalismo económico, conocido como “gobernanza”, que refiere a la aplicación de nuevas fórmulas de gobierno caracterizadas por la eficacia y la eficiencia. Con el paso del tiempo, este concepto se ha extendido por todos los ámbitos institucionales de gobierno, desde las organizaciones de cooperación internacional a las corporaciones locales, pasando por los organismos supranacionales y los gobiernos estatales y regionales. La gobernanza pretende normalizar la creación de estructuras relacionales público-privadas para dirigir las políticas, proyectos y gestiones de las instituciones democráticas (Somoza Media 2013).

Una de las estrategias características de este nuevo paradigma estatal, es el Nuevo Gerenciamiento Público (New Public Management en inglés). Al respecto, explica López (2003, p.4):

(...) desde los propios organismos internacionales se impulsa una variante crítica de las políticas derivadas del “Consenso de Washington”, haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados (...) De este modo, la nueva “generación” de reformas prioriza una serie de transformaciones “hacia adentro” del Estado (Oszlak, 1999), apoyadas cada vez más en las ideas básicas provenientes de las ciencias de gestión o del management, cuya legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encuentra sustento en la experiencia “exitosa” acumulada en el sector privado durante las últimas décadas.

En esencia, este paradigma apunta a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión estatal aplicando el esquema organizacional y operacional de una empresa privada. Esto significa organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos; en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, utilizar objetivos de output, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Suleiman, 2000).

En línea con lo mencionado, a partir de la década de 1980, con el nuevo impulso democratizador y las reformas estructurales que deben afrontar los países latinoamericanos, aparece un nuevo actor en el escenario, conocido como Think Tanks (en español se los conoce como tanques de expertos, o de pensamiento, entre otras muchas traducciones que se han hecho). Si bien no existe una definición unívoca, Abelson (2007) los define como “institutos orientados a la investigación sin fines de lucro y no partidarios (que no significan que no sean ideológicos) cuyo principal objetivo es influenciar en la opinión pública y en las políticas públicas”. Estas instituciones desarrollan una amplia variedad de actividades, estableciendo relaciones y vínculos con diferentes actores políticos.

Frecuentemente, se asocia estos grupos de pensadores al ámbito tecnocrático del Estado, en tanto operan como productores de conocimiento específico sobre una temática. Frente a la creciente complejización de los problemas socioeconómicos a nivel mundial, y particularmente latinoamericanos, y a la deslegitimación del Estado y la política, a raíz de los regímenes dictatoriales que azoraron la región, los Think Tanks se presentan como actores neutros, especializados y abocados a las cuestiones técnicas y científicas, sin inmiscuirse, aparentemente, en el aspecto político (Bellotini, en Garcé y Uña 2007). Respecto de la inserción de estos organismos en el caso de Argentina particularmente, sostiene Uña (2012, p.180):

La crisis de representación manifestada en la Argentina en los últimos años de la década del noventa y la crisis de los partidos políticos tradicionales evidenciada en las elecciones legislativas del año 2001 llevaron a que el sector de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellos los *think tanks*, aparecieran como una alternativa importante para la solución de los problemas de representación y como vía alternativa a la desprestigiada dirigencia política.

En principio, estos nuevos actores se presentan como una opción viable y confiable para encauzar los debates sobre el accionar político, y cohesionar a los distintos actores estatales, privados y de la sociedad civil en función de conocimiento especializado y, en apariencia, imparcial. Sin embargo, cabe preguntarse por las dinámicas realmente existentes entre estos actores diversos, haciendo particular hincapié en las lógicas que definen los objetivos de cada uno de ellos. Al respecto, señala Pratt (2000) que los think tanks tienen como fin último “influir en la toma de decisiones políticas por dos motivos: la acumulación de recursos de poder que representa para estos lograr imponer las propias ideas, y, por otra parte, la satisfacción de los objetivos de un tercero, ya sea un partido político o un sector empresarial”. En el caso de Argentina, el Banco Mundial y el BID han constituido formalmente redes de vinculación con think tanks y centros de investigación universitarios en sus países miembros que les permiten

interactuar con este tipo de organizaciones en la construcción de su propia agenda de políticas y de la agenda de políticas de los gobiernos.

4. Nuevos paradigmas urbanos

Frente a la convicción de que la intervención estatal no resultaba efectiva en ningún ámbito (tanto en el nacional como en el urbano) para conducir o regular los procesos de cambio en sociedades crecientemente complejas, se produjo el abandono del enfoque del urbanismo racionalista y fue reemplazado por las concepciones sobre gobernanza y planificación estratégica, que revalorizan el papel del mercado en la regulación de la vida económica y la participación consensuada de los principales actores involucrados en las prácticas sociales (Mattos 2007). Así, la planificación urbana comienza a tomar un tinte empresarial y se genera un nuevo discurso sobre “cómo hacer la ciudad”, que se ve impregnado de términos como flexibilidad, competitividad, revitalización, sostenibilidad, etc. Una de las máximas expresiones de este cambio de paradigma en la planificación es la creación e implementación de los Planes Estratégicos. La planificación urbana tradicional sufre una crisis ante los cuestionamientos de la economía que discute su eficacia y pertinencia, en tanto se considera como demasiado lenta respecto de la velocidad del movimiento de los flujos económico-financieros (Fernández, 2001). En este aspecto, la planificación estratégica, entendida como parte de un proceso de descentralización estatal, sirve para brindar autonomía a los municipios y posicionarlos en un mundo competitivo y globalizado.

El discurso de la planificación estratégica en América Latina comienza en la década de 1990 y se apoya en la teoría del desarrollo endógeno, que enfatiza la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas locales, la inversión en innovación tecnológica, la penetración en los mercados exteriores y la capacitación de la fuerza de trabajo. Para lograr el desarrollo es necesario, además, establecer redes relacionales eficaces entre los centros de conocimientos, los empresariales, y los de fuerza de trabajo, para que las innovaciones se difundan fluidamente por el tejido socio-económico (Böcker Zavaro, 2003). Consecuentemente, las comisiones encargadas de elaborar los principales lineamientos de estos planes están compuestas en un gran porcentaje por empresas privadas. Es quizá por esto que los planes estratégicos implementados en América Latina poco tienen que ver con la planificación de la ciudad en términos de crecimiento, consumos colectivos, necesidades barriales o movimientos sociales urbanos. Por el contrario, ellos giran en torno a la productividad y competitividad de las ciudades, en tanto son generados en su mayoría por organismos privados. Como sostiene Vainer (2000), en este tipo de planeamiento estratégico, los intereses empresariales están en detrimento de la ciudad como espacio público y político. Es el rasgo de la construcción de la ciudad sin ciudadanos.

En este contexto, se observa una nueva dinámica de gestión de la ciudad, conocida como empresarialismo urbano. Tres principios básicos definen conceptualmente al empresarialismo urbano (Cuenya y Corral, 2011)

1. La promoción de una alianza entre “sector público-sector privado”, en la cual, el gobierno local es uno de los múltiples agentes que intervienen en la escena urbana, dominada por la influencia de coaliciones multiagentes y consorcios público-privados, con el fin de atraer fuentes de financiamiento externo.
2. La actividad de esa alianza público-privada está orientada por una lógica empresarial. En tanto tal, es de ejecución y diseño especulativo, por lo que está sujeta a los peligros propios del desarrollo especulativo, a diferencia del desarrollo racionalmente planificado.
3. El empresarialismo se centra más en la economía política del lugar y no en la del territorio. La construcción del lugar es entendida como el impulso de proyectos específicos locales (estadios deportivos, centros comerciales y de convenciones, o un centro cultural) que son una faceta de la estrategia de regeneración urbana; en tanto que la construcción del territorio involucra proyectos económicos de mayor alcance (como vivienda y educación, por ejemplo). Es decir, usualmente no aborda los problemas más amplios que aquejan a la región o al territorio en su totalidad.

Esta nueva dinámica de gestión ha contribuido a la generación de nuevas formas espaciales, y nuevas centralidades urbanas, construidas a través de grandes proyectos e intervenciones de renovación y regeneración urbana (centros culturales y comerciales, torres de vivienda con *amenities*, estadios deportivos, complejos de oficinas de grandes empresas, entre otros) de espacios que otrora cumplieran funciones específicas de la ciudad industrial. Estos grandes proyectos, además de recomponer la imagen de la ciudad para atraer capitales, también suponen ser una herramienta de creación y captación de rentas y ganancias. De este modo, el empresarialismo urbano propone al Estado el despliegue de una lógica especulativa, con el fin de capturar las plusvalías urbanas para su redistribución y reinversión en aquellos lugares no céntricos del ejido (Cuenya y Corral, 2011).

Como se ha mencionado, en este juego entre lo local y lo global, los organismos multilaterales han tenido una gran influencia en la planificación de las ciudades con la creación de agendas programáticas. En tal sentido, resulta de especial interés el análisis de las agendas programáticas delineadas por estos actores, haciendo particular hincapié en la dimensión urbana y de producción de ciudad. En el apartado número 5, propongo el abordaje de la Nueva Agenda Urbana, recuperando especialmente los aportes referidos al Derecho a la ciudad, entendiendo

que este corpus normativo y conceptual puede presentarse como un contrapunto al creciente proceso de mercantilización de las ciudades. Previamente, en el próximo apartado, abordaré algunas de las múltiples dimensiones que este complejo concepto implica, para luego analizar cuáles de ellas se encuentran presentes en la Nueva Agenda Urbana.

4. Derecho a la ciudad: de izquierda a derecha, de norte a sur

Son diversas y necesarias las relecturas y reinterpretaciones que se han hecho del concepto de derecho a la ciudad acuñado por Lefebvre en 1969. Con esta noción, se dio luz a los procesos mercantilizantes que operan sobre la ciudad y la transforman en un bien de cambio en detrimento de su valor de uso. En palabras del propio Lefebvre (1969:51), invita a pensar “la realidad urbana destinada a los usuarios, y no a los especuladores, a los promotores capitalistas, a los planes de los técnicos”. Jordi Borja, autor que ha retomado este concepto desde lecturas más actuales explica:

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. (...) El derecho a la ciudad incluye un conjunto de derechos que podríamos llamar específicamente “urbanos”, como vivienda, espacio público y equipamientos de igual calidad, centralidad, movilidad, visibilidad, integración en el tejido urbano, a residir en el lugar que se ha elegido y a mantener en él, calidad ambiental, etc. Y también derechos de naturaleza cultural, socioeconómicos o políticos que condicionan o hacen reales los anteriores (Borja, en Carrión y Dammert, p.29)

Desde Argentina, resulta pertinente recuperar la conceptualización de Pírez. Este autor entiende que el acceso a la urbanización, es decir el acceso a la vivienda, infraestructura, servicios y centralidades, es un derecho. Así, la ciudad, como totalidad urbana, queda definida como derecho de los habitantes, integrando una noción amplia de ciudadanía. Esa formulación implica el reconocimiento de la existencia de un derecho al asentamiento. Esto es, insertarse dentro del conjunto de los soportes materiales que permiten la vida social aglomerada en referencia a la reproducción de la población en las condiciones adecuadas de tiempo y lugar. El derecho a la ciudad se configura como parte de la modernidad en una noción universal, real o potencial. Por ello, la ausencia o ineficacia de las garantías para el goce universal del derecho a la ciudad implican una suerte de deuda social respecto de quienes no están en condiciones de acceder mercantilmente. Deuda social vinculada a la falta o debilidad de políticas públicas (Pírez, en Carrión y Erazo, 2016).

A estas perspectivas se le han realizado críticas por no contemplar las diferencias individuales ni colectivas y por no incluir las relaciones de poder patriarcales (Fenster, 2005). En este sentido,

Rodó de Zárate (2018) propone la inclusión de la perspectiva de género, y recupera los aportes de Pérez-Sanz (2013) para mostrar cómo cuestiones como la visibilidad de las aportaciones de las mujeres, la interrelación entre el género y el espacio, el reconocimiento de la diversidad, la distinción entre el espacio público y el privado, la incorporación de las experiencias y percepciones de las mujeres y la revalorización de las tareas reproductivas son claves fundamentales para una reformulación feminista de la cuestión. Así, la autora suma al debate tres elementos clave:

- a) la consideración de los hogares como parte esencial de las ciudades y las relaciones de poder en los espacios privados como obstáculos para el acceso al espacio público, b) el cuerpo como lugar y el derecho al propio cuerpo como fundamento del Derecho a la Ciudad y c) las emociones como indicadores de desigualdad y el derecho a 'estar bien' como derecho de acceso a la ciudad.

Como podemos observar, con el correr de los años este concepto ha sido incorporado a las esferas académicas, políticas y jurídicas, y se ha convertido en un concepto polisémico y en disputa (Carrión y Dammert). El derecho a la ciudad en tanto concepto, idea y *slogan*, se moviliza entre distintos marcos discursivos, sin adquirir un principio de equivalencias legible en cada uno de estos traslados o préstamos. Quizás, el punto en común es la afirmación de que el derecho a la ciudad es un intento por modificar las condiciones “actuales” de producción de lo urbano, y generar condiciones que permitan un acceso equitativo o “justo” sobre este proceso y los bienes que produce.

La noción de derecho a la ciudad ha sido reivindicada e incorporada por múltiples actores vinculados a la producción urbana: movimientos sociales, gobiernos (en todas sus escalas), organismos internacionales, bancos multilaterales de desarrollo, organismos no gubernamentales, grupos académicos, entre otros. En este sentido es que se ha convertido en un paraguas o abanico que incluye profusas demandas urbanas insatisfechas (desde movilidad hasta servicios y viviendas); como así también el reclamo por el acceso equitativo a la producción y apropiación de la ciudad; o mismo así, ha sido pensado como un derecho humano universal.

Lo que me propongo en el siguiente apartado es analizar la acepción de derecho a la ciudad que opera en la Nueva Agenda Urbana. En otras palabras ¿qué lugar ocupa en esta agenda?, y ¿cómo se piensa y recomienda su implementación efectiva?

5. Nueva Agenda Urbana

La Nueva Agenda Urbana representa un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo. (Prólogo NAU)

La Nueva Agenda Urbana (NAU) es un documento resultante del encuentro de Hábitat III. En él, se delinear los ideales y principios bajo los cuales los gobiernos y organismos se comprometen a pensar la urbanización de las ciudades en pos a un desarrollo sostenible, como así también normas para su aplicación efectiva. Respecto del derecho a la ciudad, sostiene:

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.

El apartado citado es la única ocasión en todo el documento donde se menciona el derecho a la ciudad como tal. Sin embargo, en múltiples pasajes del texto se hace referencia a algunos de los principios que rigen el corpus normativo del derecho a la ciudad, a saber: la gestión democrática de esta, la función social de la propiedad, y la producción social del hábitat. En este sentido, se hace hincapié en la importancia de una gestión transparente; de un proceso democrático y participativo en las tomas de decisiones; de una ciudadanía informada y empoderada en estos procesos; en la elaboración de políticas e instrumentos que atiendan a las problemáticas de vivienda y acceso al espacio público, etc. Asimismo, se resalta la necesidad de fortalecer los gobiernos locales y subnacionales, con el objetivo de que estos cuenten con los recursos necesarios para tomar decisiones en función de las carencias y demandas específicas de cada jurisdicción, y para ofrecer alianzas más efectivas (y atractivas) con los sectores privados y con los organismos multinacionales, para de este modo agilizar las inversiones de capital. En este sentido, se exhorta a la captura de las plusvalías urbanas³ por parte de las distintas escalas de

³ Según las recomendaciones del BID (2016): *existen crecientes demandas de mayores y mejores servicios e infraestructura que aumentan las necesidades de inversión, y ante la insuficiencia de recursos locales, amplía la brecha de financiación. Por este motivo, es de vital importancia colaborar con los gobiernos municipales en el fortalecimiento de las fuentes de recursos tradicionales (ej. recursos propios, transferencias, etc.), así como en la identificación e implementación de mecanismos de financiación poco explorados, que les permita contar con fuentes alternativas para atender de manera efectiva las demandas básicas de sus ciudadanos. Uno de esos mecanismos es, precisamente, la captura de plusvalías. Estos esquemas se basan en la idea de usar la valorización del precio del suelo producida por la urbanización, para financiar la infraestructura y servicios que la hacen posible. Además de los beneficios en términos*

gobierno, a la movilización de recursos endógenos, a fin de mejorar las condiciones financieras para el desarrollo urbano.

Estos principios rectores aparecen en aquellos pasajes que hacen referencia al desarrollo sostenible, es decir que, derecho a la ciudad y sostenibilidad se presentan como dos conceptos indisolubles. Así, cabe preguntarse por la relación entre estos principios y recomendaciones referidos al derecho a la ciudad y el desarrollo sostenible, y de qué manera esto podría suponer una desmercantilización de la ciudad.

El concepto de desarrollo sostenible es complejo y multidimensional. Surge como un modo de conciliar el desarrollo económico con el ecológico, de encontrar un equilibrio entre estos dos sistemas. A partir del informe de Brundtland de 1987 (también conocido como “Nuestro futuro común”), este concepto comienza a incorporar nuevas dimensiones esenciales. El desarrollo sostenible se apoya en diversos ejes, como lo son el ecológico, el económico, el sociocultural y el político. En relación con lo que esta ponencia se propone, resulta relevante recuperar fundamentalmente la dimensión política de la sostenibilidad, cuyos principios se asemejan a aquellos que guían también el derecho a la ciudad. En este aspecto explica Guimaraes (2003):

El fundamento político de la sostenibilidad se encuentra estrechamente vinculado al proceso de profundización de la democracia y de construcción de la ciudadanía. Este se resume, a nivel micro, a la democratización de la sociedad, (...) y supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, la redistribución de activos y de información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones y la capacitación para la toma de decisiones.

La sostenibilidad política supone una participación activa de la ciudadanía, un ejercicio amplio de la democracia y una complementariedad entre los mecanismos de mercado y la regulación pública. Algunas líneas de acción para lograr estos objetivos proponen el desarrollo de las estructuras democráticas en las comunidades, la redistribución del poder económico y político, la descentralización de la toma de decisiones, la adopción de las convenciones internacionales y el establecimiento de un marco jurídico que garantice el respeto a las personas y el medioambiente, entre otros. Entendido así este aspecto de la sostenibilidad, el derecho a la ciudad tiene un rol fundamental para la consecución de un desarrollo sostenible, en tanto se presenta como un cuerpo de normas que permiten equilibrar las fuerzas que operan sobre la urbanización. En otras

de las finanzas públicas, diversos autores señalan que la captura de plusvalías también puede ayudar a mejorar la eficiencia económica de las inversiones municipales, contribuir a la equidad social, servir como herramienta de gestión del crecimiento urbano y de control los precios del suelo, y disminuir la incertidumbre de los desarrolladores privados en relación a la aprobación de sus proyectos y a la oportuna instalación de la infraestructura. Las herramientas para capturar la plusvalía generada por inversiones y acciones del sector público que afectan el valor del suelo se pueden clasificar, según su naturaleza, en: (i) impuestos; (ii) tarifas; y (iii) regulaciones (Smolka y Amborski, 2000)

palabras, el derecho a la ciudad propuesto en las agendas de los organismos internacionales, busca el equilibrio y la complementariedad entre mercado y Estado, y propone una ciudadanía informada y activa para lograrlo, como así también el fortalecimiento de la democracia y sus instituciones.

En concordancia con esto, en el año 2018 se publica “*Diálogos sobre ciudades sostenibles. La gobernanza urbana en el núcleo de la implementación del ODS11*”, documento redactado por ONU-Habitat, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), y el Grupo de trabajo global de los gobiernos locales y regionales, que propone una revisión del ODS 11. Aquí, se realizan recomendaciones para la implementación efectiva de los principios de aplicación propuestos en la NAU, basados en una revisión de lo hecho hasta ese momento. La gobernanza urbana se presenta como la piedra angular sobre la cual construir ciudades equitativas, resilientes, seguras y sostenibles. Al respecto, explica:

La gobernanza comprende la gestión del individuo, de las instituciones, de los procesos, del poder y del compromiso político. Los gobiernos locales y regionales no trabajan de manera aislada, sino que tienen un mandato político (y a menudo electoral) de parte de los ciudadanos para tomar decisiones sobre la ciudad y sus territorios: son ante todo responsable delante de sus ciudadanos. Sea cual sea el tamaño de la ciudad, dependen igualmente de su interacción con su gobierno central, que determina la mayoría de los marcos jurídicos y financieros. Deben interactuar con el sector privado para invertir y para delegar la gestión de servicios públicos, así como con un gran abanico de actores locales (sociedad civil, comunidades) y de otros gobiernos locales. (p. 35)

Un marco propicio para una gobernanza urbana eficiente supone las siguientes dimensiones:

- Marco institucional multinivel
- Descentralización, basado en el principio de subsidiariedad
- Recursos financieros previsibles y repartición equitativa de los recursos
- Confianza, transparencia y responsabilidad hacia los ciudadanos
- Cultura de la participación y de igualdad
- Desarrollo de capacidad y partenariados
- Emancipación de los ciudadanos y mujeres, compromiso cívico.

Asimismo, reconoce que el derecho a la ciudad se encuentra en el corazón mismo de la gobernanza territorial urbana, y se lo presenta como la principal herramienta para *luchar contra la exclusión socio-espacial, promover la justicia social, integrar a los migrantes, prevenir la discriminación y la violencia urbana, proteger los derechos sociales, para asegurar la prosperidad y el bienestar* (p.23). En este sentido, reconoce que *se hace todavía necesario un mayor reconocimiento del Derecho a la Ciudad, y que se debe adoptar un enfoque basado en los derechos a lo largo de todo el proceso de implementación y seguimiento de los ODS*. Así, propone

cambiar el discurso hacia un derecho colectivo a vivir en ciudades inclusivas y justas, asegurando la inclusión y la participación (p.24).

6. A modo de cierre

Los organismos multilaterales de financiamiento han tenido un rol esencial en el desarrollo de estas nuevas dinámicas estatales y de producción urbana. En un contexto de creciente globalización, con una nueva autonomía inexplorada y frente a la falta de fondos públicos, los gobiernos locales comienzan a aliarse con estos organismos, con el fin de encontrar en ellos una nueva agenda adecuada al contexto y el acompañamiento técnico y financiero correspondiente. Hasta aquí, se han abordado las principales transformaciones y reformas que han tenido lugar en las últimas décadas que han posibilitado e incentivado la articulación de organismos multilaterales con gobiernos locales. De la multiplicidad de dimensiones posibles que conforman el corpus normativo y conceptual del derecho a la ciudad, en la Nueva Agenda Urbana prevalecen las variables asociadas a la sostenibilidad, haciendo particular hincapié en las estructuras organizacionales y democráticas de los Estados locales. Así, entonces, las recomendaciones se centran en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, en la transparencia y rendición de cuentas, y en la captura de plusvalías urbanas, haciendo una reducción muy simple de algo mucho más abarcativo y complejo. Los interrogantes que surgen en función de este análisis giran en torno a la creciente mercantilización de las ciudades y al rol que ocupa la ciudadanía en los procesos de urbanización. En otras palabras, qué rol tiene la sociedad civil en un proceso de planificación de las ciudades orientada cada vez más hacia el mercado y la atracción de capitales, y cuáles son las estrategias propuestas por estos nuevos paradigmas estatales y urbanos para lograr la complementariedad entre Estado y mercado. El análisis de la Nueva Agenda Urbana pareciera dar una pista sobre el camino a seguir para que la planificación de las ciudades no sea únicamente en pos del mercado y de las operaciones especulativas e inmobiliarias. Sin embargo, estas agendas programáticas están construidas sobre significantes vacíos de difícil implementación. Sostenibilidad, derecho a la ciudad, equidad, resiliencia, aparentan ser (o se presentan como) conceptos “objetivos” y “neutrales”, conceptos fetiche, en palabras de Karol, a los que cualquier gobierno adheriría para reafirmar sus buenas intenciones. Sin embargo, parecieran convertirse en una trampa semántica, en definiciones circulares, tautológicas e incompletas. Como sostiene Karol (2016) estas trampas semánticas o discursivas son discursos que instalan, despliegan y declaran adherir a conceptos complejos y densos eludiendo el tratamiento de las transformaciones necesarias para viabilizar lo que el propio discurso enuncia, el de los conflictos que esas transformaciones implicarán. De este modo, se

cae en un *marketing* del consenso, apoyándose en conceptos legitimados socialmente, presentados con un sentido único, carentes de contenido y conflicto, y con el único fin de ser utilizados como un recurso retórico. Como señala Borja, (2012) “estos discursos suenan casi siempre a retóricos, luego se imponen las dinámicas del mercado y la complicidad de las instituciones. Y quizá lo más grave es que los profesionales y los académicos proclaman estos objetivos, pero en la mayoría de los casos no denuncian las causas concretas, ni a los responsables de que la ecuación (el conciliar competitividad, cohesión social, equidad, sostenibilidad, gobernabilidad, gobernanza, participación) sea de imposible cumplimiento”.

7. Bibliografía

- Abelson, D.E. (2007), *¿Alguien está escuchando? Evaluando la influencia de los think tanks en las políticas*, en *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*; compilado por Adolfo Garcé y Gerardo Uña - 1a ed. - Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Agosto, G. (2010), *El proceso de descentralización en Argentina*, Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos, vol. X, núm. 1, 2010, pp. 81-101 Universidad Arturo Prat Santiago, Chile
- BID. (2013). *Anexo 2: Indicadores de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles. Guía Metodológica.*
- BID (2016). *Evaluación de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID*, Evaluación temática, Oficina de Evaluación y Supervisión.
- BID. (2018) *Informe de Sostenibilidad 2018*, División de cambio climático.
- Böcker Zavaro, R. (2005). *Desarrollo, planificación estratégica y corporativismo local: El caso de Mar del Plata*. (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Rovira i Virgili.
- Borja, J. (2012) *La ecuación virtuosa e imposible o las trampas del lenguaje*, Carajillo de la Ciudad N° 12, Universidad Abierta de Catalunya.
- Ciccolella, P. (2004). *¿Ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?*, Mundo Urbano, Urbared n.º 5, Universidad Nacional de Quilmes.
- Cuenya, B., Corral, M. (2011) *Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires*, Eure Santiago, Vol 37, N° 111, Mayo 2011.
- Fernández, R. (2001) *Arquitectura en la cultura de la posurbanidad*, Derivas. Centro de Publicaciones, Secretaría de extensión, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- González, M; Villavicencio, A. (2010) *Planes estratégicos: ¿Un proceso participativo o una nueva estrategia empresarial? El caso de Mar del Plata*. En “La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación”, Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica, Buenos Aires, 2 - 7 de mayo de 2010, Universidad de Buenos Aires

- Guzmán Rincón, A. (2012), *El rol de los organismos internacionales en los procesos de reforma a los sistemas judiciales en América latina: La agenda del Banco Interamericano de Desarrollo y las dinámicas de transformación institucional en Colombia*, Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democratización, Universidad Nacional de San Martín, Centro Internacional de Estudios Políticos.
- Jakubowicz, M. (2018), *¿Estado vs. Mercado? Análisis de las políticas urbanas recientes de la ciudad de Mar del Plata en torno al concepto de sustentabilidad política*, Revista de Estudios Marítimos y Sociales REMS, ISSN 2545-6237
- Karol, J. (2016) *El lenguaje como campo de batalla. (o ¿Qué se dice cuando se habla de 'sustentabilidad', 'equidad' o 'inclusión urbana'?)* publicado en actas de IX Jornadas de Sociología de la UNLP
- Molano, Frank (2015), *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea*, en revista Folios N° 44, Segundo semestre de 2016 • pp. 3-19, ISSN: 0123-4870.
- Nueva Agenda Urbana (2016), Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y Desarrollo sostenible, ONU Hábitat III, Quito.
- Lardone, M., Dondadi, L. (2007) *Construyendo consenso. La modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre Bancos Multilaterales de Desarrollo y think tanks en Argentina*, en Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales. Coomp. Adolfo Garcé (et. Al.), 1 ed, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Lefebvre, H. (1967), *El derecho a la ciudad*, Ediciones península, Barcelona.
- López, A. (2002) *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual.*, I.N.A.P. Doc. N° 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.
- Mattos, C. (2007) *Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana*, Nueva Sociedad No 212, noviembre-diciembre de 2007, ISSN: 0251-3552
- PEM 2004: Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido General Pueyrredón (2004).
- PEM 2013: Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030 (2013).

- Repetto, F. (2010). *Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*, en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Buenos Aires, pp. 47-84, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Rodó de Zárate, María (2018). Hogares, cuerpos y emociones para una concepción feminista del derecho a la ciudad. En Navas Perrone, María Gabriela y Makhoul de la Garza, Muna, *Apropiaciones de la ciudad. Género y producción urbana: la reivindicación del derecho a la ciudad como práctica espacial*. Barcelona: Pollen. Pp. 47-74.
- Rodríguez, A., Sugranyes, A. (2017) *La Nueva Agenda Urbana: pensamiento mágico*, publicado en Revista Vivienda y Ciudad - ISSN 2422-670X - Volumen 4 - Diciembre 2017
- Rodríguez, C.: *Estado, clases y gentrificación. La política urbana como campo de disputa en tres barrios de la Ciudad de Buenos Aires*, en Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina, Coords.: Delgadillo, V., Díaz, I., y Salis, L., ISBN 970-32-2976-X, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015
- Theodore, N., Peck, J., Brenner, N. (2010) *Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*, en Temas Sociales n.º 66, p. 1-11, marzo 2009.
- Uña, G. (2007). *Think tanks en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia*, en Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales; compilado por Adolfo Garcé y Gerardo Uña - 1a ed. - Buenos Aires: Prometeo Libros