

FACTORES QUE IMPULSAN Y RESTRINGEN EL DERECHO A LA CIUDAD EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN URBANA

ANA CECILIA SALAZAR y LORENA VIVANCO CRUZ

Universidad de Cuenca
lorena.vivanco@ucuenca.edu.ec
ana.salazar@ucuenca.edu.ec

Introducción

Más que una estructura tangible y una realidad objetiva, la ciudad es un conjunto de interacciones permanentes, un escenario donde se generan múltiples historias y experiencias que moldean la vida y la conveniencia de los seres humanos; situaciones que influyen en el estilo de vida y en las formas de organización social.

Las transformaciones del espacio urbano definen la manera en la que las ciudades cambian de forma física, social y cultural. La acumulación de la población en el territorio convierte a las ciudades en espacios de génesis y desarrollo de las problemáticas propias de la sociedad moderna, donde los conflictos sociales se presentan cotidianamente (Harvey, 2013). Vivimos en ciudades sometidas a la dinámica de la modernización y el consumo, cuyas consecuencias son la deshumanización del espacio y la fragmentación de la ciudad. Poco a poco, nos hemos acostumbrado a las inequidades

en el acceso a los servicios, a la falta de espacios públicos de calidad, a la saturación del tráfico, a la contaminación medioambiental y auditiva, a tener que recorrer largas distancias, convencidos de que ese es el estilo de vida en las ciudades modernas; pero estas incomodidades son resultado de los criterios con los que se construyen las ciudades.

El presente artículo, trata sobre los nuevos debates del derecho a la ciudad, a partir de un abordaje integral atravesado por la visión analítica de lo social y lo arquitectónico. La participación de la población en la definición, diseño y uso de esos espacios comunes, integra los intereses sociales de manera más pertinente desde el sentido de lo público y el ejercicio de la ciudadanía. Resignificar el derecho a la ciudad, obliga a comprender que el “urbanismo es local. Cada ciudad tiene una especificidad propia y los marcos políticos y jurídicos son de ámbito estatal y local”, (Llop, JM. & Vivanco, L. 2017), por lo tanto el urbanismo

como lo plantearon Lefebvre (1976) y Borja (2009), es una condición necesaria de la buena política urbana, y “[...] cada época debe reconstruir el urbanismo como política, teniendo presente que los procesos sociales, económicos, tecnológicos y culturales son globales”, (Borja, J. 2009).

Repensado el derecho a la ciudad

El Derecho a la Ciudad no es una propuesta nueva, “es un concepto multidimensional, articulador local de todos los derechos constitucionales y, a la vez, un movilizador social y objeto de la acción gubernamental a nivel de los espacios urbanos” (Brenes, M.; Paniagua, L.; Sánchez, A.; Mata, C.; Rojas, M., 2014). Henri Lefebvre, filósofo y geógrafo francés enunció que entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho de libertad, trabajo, salud o educación se debía incluir el Derecho a la Ciudad; es decir, el derecho de los ciudadanos a vivir en territorios propicios a la convivencia y pluralidad de usos diversos, y en los cuales los equipamientos públicos sean factores de desarrollo colectivo e individual. “El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural”. Lefebvre se oponía así, a la “deshumanización

de las ciudades y trataba de rescatar al ser humano como protagonista de la ciudad que él mismo ha construido. La ciudad no es simplemente un proceso espontáneo o mecánico sino todo lo contrario, es un proceso deliberado que busca responder a las necesidades humanas. En este sentido, la ciudad es una realidad sociopolítica y como tal, va más allá de las casas, calles, edificios, puentes, es la expresión de un conjunto de ciudadanos que constituyen esa realidad.

Por su parte, Hardt, M. & Negri, A. (2013) sostienen que hoy la ciudad representa el «espacio de lo común» y, por consiguiente, la base territorial para la acción colectiva. Es un territorio en disputa; el ejercicio del Derecho a la Ciudad “no implica únicamente el derecho a ocupar la ciudad, sino también a transformarla a través de acciones, y según las necesidades” (Lefebvre, citado por Harvey 2008). Como afirma Harvey “[...] el tipo de ciudad que queremos no puede separarse del tipo de personas que queremos ser, del tipo de relaciones sociales que pretendemos, de las relaciones con la naturaleza que apreciamos, del estilo de vida que deseamos y de los valores estéticos que respetamos; el derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual a los

beneficios urbanos; sino que implica un derecho a cambiar y reinventar la ciudad, lo que depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización”, (Harvey, 2012).

No se trata de retornar a la ciudad tradicional, sino de recuperar los elementos tangibles e intangibles de la ciudad donde sus habitantes comparten espacios para el desarrollo de sus actividades, donde se construyen los proyectos de vida personal y colectiva, donde se desarrolla una historia común, y también una memoria común; y, donde hay una exigencia por garantizar una buena vida urbana para todos. En la actualidad, el urbanismo, en muchas ocasiones, ha sido reducido alrededor de la categoría consumo colectivo, especialmente en las ciudades que crecen sin ningún proceso de planificación urbana, donde el desorden, la especulación inmobiliaria, la violencia, la contaminación, la intolerancia han ganado terreno. Salazar (2017), señala que hablar del derecho a la ciudad es mucho más que un derecho de acceso a los recursos que la ciudad provee y almacena, es también el derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos; adicionalmente Llop, JM. & Vivanco, L. (2017), sustentan que el Derecho a la Ciudad requiere

nuevas maneras de pensar la tenencia y el uso del suelo urbano. “Este planteamiento promueve el reconocimiento de la función social de la tierra y aprovecha las capacidades de las comunidades urbanas en la identificación y formulación de alternativas a las intervenciones de desarrollo actuales”.

El Derecho a la Ciudad es inseparable del concepto de justicia social y debe ser incorporado en las diferentes actividades que los gobiernos locales desarrollan, explícitamente en los instrumentos de la política pública. El punto clave para el desarrollo de políticas, planeamiento y proyectos de desarrollo urbano recae en el Estado central y en los gobiernos locales que deben promover la inclusión y la justicia social en las ciudades. No existen fórmulas únicas de implementación del Derecho a la Ciudad, cada contexto social, cultural, ambiental, económico y político debe ser evaluado para encontrar mecanismos propios que lleven a consolidar este derecho; tales mecanismos deben incluir herramientas específicas, con enfoque de intervención territorial además de ser articuladas por el poder público.

Ecuador es uno de los pocos países en Latinoamérica que incluye en su Constitución, el derecho a

la ciudad que “representa la garantía del acceso equitativo a los beneficios de vivir en una ciudad, la posibilidad de construir participativamente los asuntos de esa ciudad y el cumplimiento de los derechos humanos para quienes habitan la misma” (Artículo 31); éste incluye, por tanto, todos los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos que están reglamentados en los tratados internacionales de los Derechos Humanos. El marco legal nacional, con miras a procurar la efectividad de los derechos constitucionales de la ciudadanía, ha establecido dentro del ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo: el derecho a un hábitat seguro y saludable; a una vivienda adecuada y digna; a la participación ciudadana y a la propiedad en todas sus formas. El Ecuador consagra en su marco constitucional el derecho humano a la ciudad y este comprende:

- a) “El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.
- b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información públi-

ca, transparencia y rendición de cuentas.

c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable” (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

El Derecho a la Ciudad puede sintetizarse en dos afirmaciones: el derecho a no ser excluido y el vivir dignamente sin discriminación alguna independiente del género, edad, colectividad a la que se pertenezca o de cuestiones sociales, económicas, educativas, culturales o cualquier otra. Esto supone que al modelo de exclusión se debe contraponer un modelo inclusivo, de integración social y territorial, igualdad de oportunidades para el disfrute de los bienes, servicios y recursos que ofrecen las ciudades posibilitando el ejercicio real de los derechos.

Factores restrictivos e impulsores del derecho a la ciudad.

Los espacios son territorios de encuentro, diálogo o interacción que funcionan como escenarios de acción social, política y cultural. Los espacios públicos son espacios simbólicos, contenedores de significados, donde la sociedad se visibiliza, se deja ver e influenciar a la vez. Todas y todos tenemos

derecho a estar en el espacio público para participar activamente del intercambio cultural, de los procesos de cohesión social y de la diversidad de aprendizajes prácticos que ahí se generan.

Salazar, A. & otros (2019) profundizan el análisis de los factores restrictivos e impulsores del derecho a la ciudad y enfatizan que “los espacios públicos son territorios en disputa; por lo tanto, uno de los factores importantes para impulsar el derecho a la ciudad constituye el sentido de pertenencia al territorio y el empoderamiento que los habitantes desarrollamos, no como apropiación del uso exclusivo de ese espacio, sino como capacidad de hacer, ocupar, transformar y decidir sobre él”. Entre los factores que restrieguen e impulsan podemos citar:

a) **Organización social:** que garantiza que los procesos de toma de decisiones sean incluyentes, de modo que las políticas, las leyes, los procedimientos y las decisiones relativas a los procesos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, reflejen de manera adecuada los derechos, las necesidades y las aspiraciones de aquéllos que serán afectados. Este es un factor que impulsa el ejercicio de una ciudadanía activa; sin embargo, la cultura política tiende a replicar formas tradiciona-

les organización basadas en un poder vertical que muchas veces impone su voluntad. La debilidad de las organizaciones territoriales no fomenta la apropiación del espacio y, por tanto, restringe el derecho a la ciudad.

b) **Inclusividad y seguridad:** El derecho a la ciudad implica que los espacios puedan ser diseñados y ocupados por todas las personas sin distinciones; la inclusividad se considera como factor impulsor, para ello es necesario que el espacio disponga de elementos que garanticen visibilidad y accesibilidad asegurando la diversidad social, generando una percepción de inclusión para los diversos grupos sociales y sus condiciones físicas, culturales, étnicas, sociales. En muchos espacios públicos existen barreras que impiden el ingreso a la población por sus dificultades de acceso o porque aún perviven comportamientos sociales conservadores y excluyentes, sobre todo cuando se trata de personas que no son del sector: se *los mira bajo sospecha*. La seguridad, por su parte, constituye un indicador compuesto por factores impulsores y restrictivos, los primeros se refieren al control de la delincuencia, a la presencia de guardias, cámaras de vigilancia, buena iluminación y buen mantenimiento del mobiliario urbano; pero sobre todo lo que genera la

percepción de seguridad es el uso del espacio y la presencia de personas, lo que constituye el mejor factor para sentir confianza. Por el contrario, la ausencia de personas, la percepción de abandono, descuido o soledad, además de la mala conexión física o visual a calles adyacentes invita a que la gente desarrolle una percepción de inseguridad.

Cabe anotar que las situaciones de inseguridad están ligadas a variables como el género y la edad. Mujeres, niños y personas de la tercera edad se sienten más vulnerables en los espacios públicos debido a que en la mayor parte de casos han sido diseñados sin tener en cuenta sus necesidades. Hay quien opina que muchos de los elementos de seguridad como guardias y cámaras no siempre garantizan la percepción de seguridad, sino de control, lo que más bien se convierte en un elemento restrictivo del derecho a la ciudad. Bajo el pretexto de resguardar el espacio se aprueban normas que terminan restringiendo este derecho; tanto la autoridad y como el ciudadano confunden seguridad con control. El derecho a la ciudad se basa en una cultura de paz en la que el control no tiene cabida, en su lugar promueve la confianza y la convivencia.

c) Espacios de vida colectiva:

considerado como un factor impulsor del derecho a la ciudad, basado en el nivel de interacción social y relación convivencial, de ahí la importancia de espacios colectivos para que los procesos de identificación se produzcan a partir del encuentro y del cruce de horizontes cognitivos. La posibilidad de que el espacio público facilite el encuentro para la realización de actividades con valor social es vital para superar la percepción de los espacios como sitios sin importancia. El espacio cobra relevancia como indicador impulsor del derecho a la ciudad cuando, sin importar las diversidades, los actores pueden desarrollar en él actividades significativas según sus propios intereses. Así, el uso de actividades comerciales formales o informales, actúa como factor impulsor. Lo expresado tiene coherencia con las afirmaciones de Ana Casal (2011) quien sostiene que "el derecho a la ciudad es la territorialización de los derechos". Por lo tanto, la legitimización de las demandas locales y las prácticas de las políticas territoriales requieren la *territorialización de los derechos*, tales como:

Derecho a la ruralidad: las áreas rurales comienzan a cumplir nuevas funciones sociales, distintas a las conocidas tradicionalmente como la producción y provisión de alimentos, pero también proce-

Los cambios demográficos que impactan la estructura de la familia rural, y la configuración de tejidos urbanos en los territorios rurales, que plantea nuevas interrelaciones entre lo urbano y lo rural. Es necesario pensar lo rural no sólo como un espacio aislado y caracterizado por la producción primaria, sino visualizarlo como un espacio articulado e integrado de forma diferencial en el cual se intercalan actividades del sistema económico productivo primario, secundario y terciario.

El derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda digna y adecuada: la gente tiene derecho a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significativos. Por lo tanto, las autoridades locales están obligadas a proteger a las poblaciones vulnerables que pueden sufrir procesos de expulsión por parte de las iniciativas privadas (gentrificación). El derecho al hábitat y a la vivienda digna, son derechos de rango constitucional; es así que nuestro ordenamiento jurídico establece que el Estado en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna y adecuada. Para que este derecho realmente se materialice en prestaciones concretas a favor de los más pobres es necesario que tanto el gobierno nacional como

locales, diseñen políticas públicas eficaces en materia de vivienda.

Derecho a la centralidad, la movilidad y a la accesibilidad: todas las áreas de la ciudad deben poseer lugares con valor de centralidad y todos los habitantes deberían poder acceder con igual facilidad a los centros urbanos y sus entornos inmediatos. El derecho a moverse con facilidad por la ciudad debe universalizarse, la accesibilidad de cada zona es indispensable para los otros, y está estrechamente vinculada a las centralidades o zonas más compactas y diversificadas que ofrecen más empleos y una mayor oferta de servicios.

Derecho a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales: como derecho a la calidad de vida integral y como derecho a preservar el medio para las generaciones futuras. Este derecho incluye el uso de los recursos naturales y energéticos, el patrimonio histórico cultural y la protección frente a las agresiones provocadas por contaminaciones, congestiones.

Derecho a tener sistemas agrícolas en pequeña escala: asegurar la distribución equitativa de la tierra y la inversión pública que apoye los sistemas agrícolas de pequeña escala, incluyendo a través de

reformas agrarias distributivas que contrarresten la concentración de la tierra, promuevan el uso y el control de la tierra en forma segura y equitativa, apoyando a los pequeños productores a través de cooperativas y modelos de negocios en asociación.

Finalmente, Llop J.M. (2013), afirma que “el derecho a la ciudad debe empezar en el derecho al plan”; y, el derecho a que la población entienda el plan porque solo así podrá participar en su mejora, en su gestión y, por tanto, los planes serán más transparentes, y pueden ser los instrumentos que reduzcan las restricciones e impulsen el derecho a la ciudad.

Conclusiones

Las ciudades son un bien común, por ello debemos recuperar su naturaleza rescatándola de la lógica mercantil y retomando su valor de uso en beneficio de los habitantes, por encima de cualquier otra justificación. Entender la complejidad de las ciudades requiere que la investigación en el ámbito urbano no esté vinculada a la acumulación de capital, sino que esté orientada a garantizar derechos, a democratizar la sociedad, a potenciar capacidades individuales y territoriales, a medir los impactos sociales y ambientales del desarrollo urbano. Promover el “Dere-

cho a la Ciudad como un Derecho Humano” permitirá la construcción de ciudades habitables, donde el correcto crecimiento urbano y el adecuado andamiaje institucional sean producto de políticas públicas urbanas con enfoque de Derechos Humanos y con presupuestos públicos adecuados.

El Derecho a la Ciudad implica el derecho al plan. Un plan debe dar una visión y objetivos a medio y a largo plazo de aquello que debe ser la ciudad. Un plan es la garantía de futuro que cristaliza las aspiraciones de los diferentes grupos que habitan la ciudad; por tanto, debe disponer de instrumentos para su gestión y fiscalización que garanticen técnica y jurídicamente su implementación. La mirada y el desarrollo de las ciudades intermedias como Cuenca, reclama una atención específica; porque las ciudades intermedias son el núcleo del desarrollo económico, social o cultural al ser mediadoras entre los servicios rurales y urbanos, funciones y flujos con capacidad para sostener la posición de los motores económicos regionales. Son ciudades protagonistas en el siglo XXI por su importancia demográfica y por las funciones que cumplen en el territorio; esto implica nuevas políticas e instrumentos de planificación, ya que las ciudades de tamaño mediano, de segundo nivel y pequeñas- requie-

ren más servicios e inversiones para hacer frente a los cambios económicos, sociales, culturales y ambientales.

El derecho a la ciudad podría ser definido como la oportunidad de los ciudadanos de apropiarse de la ciudad. No se trata de que todas las decisiones deban ser participativas, la principal regla del juego es la corresponsabilidad social, entendida como lo pensamos y lo hacemos juntos, en el marco de una democracia deliberativa que demanda nuevas relaciones entre autoridades y habitantes, y el diálogo sobre la definición de las políticas públicas. De otra manera, los derechos fundamentales seguirán confundándose con favores y las garantías ciudadanas con concesiones clientelares. El derecho a la ciudad, implica la posibilidad de construir un imaginario de la ciudad en la que queremos vivir, rechazar la comodidad de pensar únicamente en el bienestar propio y desentenderse del malestar de los otros.

Una de las prerrogativas de la Ciudad es el derecho al Plan, en don-

de el Urbanismo es una condición necesaria en la construcción de las ciudades. Toda realidad ampliada del mundo actual genera la reflexión de cómo actuar en redes, las mismas que no son elementos estables y visibles para todos. Por tanto, deben ser pensadas de un modo especial y espacial para que puedan formar parte de los contenidos de la educación y del urbanismo.

El derecho a la ciudad se imbrica en la capacidad de provocar un movimiento democratizador que luche por ciudades pensadas en la gente. Existe una escasa identificación de los habitantes con los espacios públicos, lo que debilita su sentido de pertenencia y posibilidad de apropiación y de la acción social sobre el derecho al ejercicio ciudadano. Esta cultura política afecta a la organización social de los actores y gira en torno a temas concretos y no al interés colectivo. De ahí la urgencia de reconstruir relaciones, sostener solidaridades, fortalecer la identidad local y el sentido de proyecto colectivo. La ciudad en la que vivimos marca lo que somos y lo que podemos ser.

Bibliografía

Borja J. "Revolución urbana y derechos ciudadanos" (2013).

Harvey, D. 2008. "The Right to the City" in *New Left Review* 53. Downloaded October 2, 2015: <http://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>

Harvey, D. 2012. *Ciudades rebelde, del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Lefebvre, H. Revista Sociedad Urbana. *Urbanismo y cotidianidad*, Ed. ECU, 1996.

Lefebvre, H: *La apropiación del espacio. Ciudad, espacio y sociedad* (TD, 1995).

Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política*. Barcelona: Península.

Salazar, A. (2017). "El riesgo del crecimiento urbano bajo la urbanización planetaria". *Revista Coyuntura* • No. 21, pag: 78-85. Universidad de Cuenca.

M. Hardt y A. Negri: *Commonwealth*, Harvard University Press, Cambridge, 2009, p. 250.