

El concepto de Derecho a la Ciudad desde la perspectiva de la Justicia Socio Espacial: Definiciones e incorporaciones en la gestión de la provincia de Buenos Aires

Fernández Cittadini, Rosario; Szajnberg, Daniela; Gil Palacios, Jimena Anahi; Vega, Ernesto

rosarioveraf@hotmail.com; danielaszajnberg@yahoo.com;
jimenaagp@hotmail.com; ernestovega84@gmail.com

UBACyT Gestión Urbana, Innovación y Justicia Socio-Espacial.

Instituto de la Espacialidad Humana + Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y Ambiente. PIA-PUR 28 Instrumentos de Gestión Urbana desde el enfoque del Derecho A La Ciudad.

Bajada territorial en la provincia de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Línea temática 1. Palabras, campo, marco

(Conceptos y términos en la definición teórica de las investigaciones)

Palabras clave

Derecho a la ciudad, Justicia socio-espacial, Innovación, Gestión urbana, Concepto

Resumen

En las prácticas disciplinares y producciones en investigación, los términos, conceptos, definiciones hacen a nuestros marcos teóricos de referencia, conformando una terminología específica para cada campo. En el desarrollo de investigaciones que se sostienen en el tiempo, con producciones conjuntas e individuales, se suele disponer de un bagaje conceptual que debe revisarse, pulirse, ampliarse, ajustarse, interpelarse, cuestionarse y replantearse constantemente.

La continuidad de una serie de proyectos de Investigación de Planificación y Gestión Urbana son el marco de referencia de este trabajo, desde un enfoque integral de la Justicia Socio-Espacial (inclusión y mixidad socio-económica, territorial-ambiental, multi-cultural), e Innovación como rasgo pragmático acumulativo, que se traduce en alternativas superadoras de los procesos de Gestión Urbana.

En el marco de estas jornadas, nos proponemos repensar las palabras que guían al proyecto PIA PUR “Instrumentos De Gestión Urbana Desde El Enfoque Del Derecho A La Ciudad. Bajada territorial en la provincia de Buenos Aires”, desandando el trabajo de investigación en curso, y como éstas articulan con el proyecto UBACyt marco “Gestión Urbana, Innovación y Justicia Socio-espacial” y proyectos de tesis individuales de cada integrante del equipo.

Muchas veces en nuestras investigaciones (mal) utilizamos como sinónimos palabras como término, concepto o definición. Si consideramos la palabra “término” como sinónimo de unidad léxico-semántica, tiene un valor equivalente a palabra o conjunto de palabras. En el campo de la Planificación y Gestión Urbana, surgen innumerables términos con significados específicos, a menudo diferentes del que tienen en la lengua general, formando así un bagaje de terminologías.

Estos términos, designan los conceptos propios de nuestra disciplina especializada, siendo el “concepto” más una aproximación a la idea sin precisar, diferenciándose de esta manera de la “definición”, que es la exactitud y precisión con la cual se expresa todo lo concerniente a determinado objeto, fenómeno, teoría, pensamiento, etc.

Desde esta perspectiva, este trabajo plantea indagar en el recorrido del término “Derecho a la Ciudad” acuñado por Henri Lefebvre, retomado y ampliado por los enfoques de David Harvey y Edward Soja, entre otros, hasta construir una

noción de Derecho a la Ciudad en la perspectiva de la Justicia Socio espacial. Y como, se tradujo este concepto definiéndose en las cartas de derechos, y cómo fue permeando gradualmente en prácticas democráticas de gestión de gobiernos locales, para traducirlas en derechos ciudadanos.

Breve recorrido del término “derecho a la ciudad” hasta la construcción del concepto que contempla la perspectiva de justicia socio- espacial

El concepto de Derecho a la Ciudad, fue acuñado por Henry Lefebvre (1968), cuando publica el libro homónimo. En palabras del propio autor “el derecho a la ciudad se plantea como una denuncia, como una exigencia” (1968: p, 138). También hace la distinción entre el derecho de visita o retorno a la ciudad tradicional y lo que formula como un “derecho a la vida urbana” transformada y renovada, que en su análisis exige una teoría integral de la ciudad y de la sociedad urbana. De esta manera plantea la necesidad de una estrategia política para recuperar y reapropiarse de la vida urbana, y señala a la clase obrera como agente y apoyo social para llevarlo a cabo.

En su propuesta apunta a rechazar a la ciudad como organización discriminatoria y segregativa. Esa clave es retomada por los geógrafos con el enfoque de la justicia o equidad socio-espacial y la interacción de esos con movimientos sociales urbanos, vinculados con las redes que promueven el derecho a la ciudad gobiernos locales, para convertirlas en derechos ciudadanos.

Al respecto, David Harvey (2008) insinúa que está en manos de los movimientos sociales cumplir con esta meta. En su análisis crítico de la ciudad en el capitalismo desarrollado señala que las ciudades han surgido mediante concentraciones geográficas y sociales de un producto excedente, y que el proceso de urbanización es un canal de uso del excedente, para lo que propone que instituir una gestión democrática sobre su despliegue constituye el derecho a la ciudad. Señala que en el siglo XXI están surgiendo en oposición a estas pautas de crecimiento de las ciudades, una gran cantidad de movimientos sociales que se concentran en la cuestión urbana. Aunque señala que, los movimientos sociales no son lo suficientemente fuertes como para imponer una solución, ni han convergido en el objetivo de obtener un mayor control sobre los usos del excedente y aún en menor medida sobre las condiciones de su producción.

Coraggio (1999) sugiere alternativas de acción colectiva, con la convicción de que es posible lograr acuerdos para transformar la sociedad en favor de las mayorías. Plantea que una característica de la crisis de reproducción social es la incompatibilidad entre la libertad global de acumulación del capital y el derecho a una vida digna de los ciudadanos. Propone el desarrollo de nuevas estructuras económicas más eficientes, centradas en el trabajo, que sean equitativas y contrarrestantes de la dinámica capitalista para corregir desde adentro las causas de la polarización social y la exclusión.

Borja, J. y Castells, M. (1998) señalan que la transformación de nuestras sociedades por los procesos de globalización y reforma del Estado tienen una dimensión espacial y que esta transformación se plasma en una nueva organización espacial característica de los procesos de acumulación del capital, de organización de la producción, los mercados, del papel asignado al Estado central, provincial y municipal y del ejercicio del poder de escala mundial.

Para Soja (2014) la noción de Justicia socio espacial vincula justicia y espacio, mediante una aproximación de tipo distributiva que conceptualiza la justicia espacial como el reparto equitativo en el espacio de los recursos socialmente valorados, así como también de las oportunidades o posibilidades de utilizarlos o no. De esta manera se incorporan las exclusiones en el espacio, y las complejiza al articularlas con variables como las de raza, cultura, clase o género.

En ese sentido, Marcuse (2009) señala que existen dos formas cardinales en que la injusticia espacial puede ser observada: el confinamiento involuntario de un grupo en un espacio limitado (segregación o guetificación) y la distribución desigual de los recursos en el espacio. Vincula directamente a la justicia social con la justicia espacial, aduciendo que ambas son complementarias una vez que se producen de forma conjunta y requieren ser remediadas simultáneamente. Es decir, la injusticia espacial como causa y como consecuencia de la injusticia social.

Estos enfoques, entre otros, han constituido una noción de Derecho a la Ciudad en la perspectiva de la Justicia Socio espacial vinculando la segregación social en el espacio y la asignación desigual de los recursos en el espacio.

Mediante la vinculación del campo académico con movimientos sociales urbanos, este concepto se tradujo definiéndose por ejemplo en cartas de derechos, permeando gradualmente en prácticas democráticas de gestión de gobiernos que traccionados, en gran medida por la fuerza que impulsa el Derecho a la Ciudad en la sociedad civil en lucha por el acceso a la vivienda y

la reforma urbana, incorporan de una u otra manera varios de los conceptos definidos.

Traducción del concepto de Derecho a la Ciudad en cartas de derechos

Las declaraciones de derechos, conocidas como cartas de derechos, son aquellos documentos en los cuales se enumeran los derechos y las libertades que se estiman como esenciales y fundamentales para todos los seres humanos que viven en este planeta sin distinción de ningún tipo ni limitación de ninguna autoridad. Tienen como objetivo defenderlos y protegerlos en diferentes aspectos y niveles, contra cualquier tipo de atropello que pueda provenir de la autoridad vigente u órgano que tenga autoridad de aplicación.

Existen diversas declaraciones de este tipo que son muy importantes en el sentido expresado, entre ellas podemos nombrar por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Entendiendo que Los derechos humanos implican todas aquellas facultades inherentes a los hombres por el simple hecho de ser individuos, sin que medie distinción de raza, género, nacionalidad, religión, idioma, lugar de residencia, entre otras condiciones.

En tanto estos derechos son universales y por caso es que prevalecen y están vigentes en cualquier parte del planeta tierra. También son el pilar sobre el cual se encuentran erigidos los derechos internacionales y los tratados de esta índole.

Cartas de derechos como marcos de referencias

Si bien Existen declaraciones internacionales de derechos, de ámbito general, como mencionamos antes, también las hay de ámbitos más específicos. Este trabajo se centra en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (CMDC), con el objetivo de repensar las palabras que guían al proyecto PIA PUR 28 “Instrumentos De Gestión Urbana Desde El Enfoque Del Derecho A La Ciudad. Bajada territorial en la provincia de Buenos Aires”, y como estas palabras articulan con el proyecto UBACyT marco “Gestión Urbana, Innovación y Justicia Socio-espacial” y proyectos de tesis individuales de cada integrante del equipo.

Luego de una indagación preliminar sobre el recorrido del término “Derecho a la Ciudad” hasta construir una noción de Derecho a la Ciudad en la perspectiva de la Justicia Socio espacial, analizaremos algunas definiciones emergentes de las declaraciones de derechos, tomando aquellas que pueden ser consideradas como marco de referencia para las diversas transversalidades tomadas en

cada uno de los trabajos de tesis individuales de los integrantes de este equipo PIA-PUR 28.

La CMDC que entiende a la gestión democrática del territorio como el derecho de todas las personas que habitan un determinado territorio rural, urbano o rurbano, consolida y da contenido al Derecho a la Ciudad, cumpliendo las finalidades de establecer una referencia para el diseño de políticas públicas.

Existen también otras declaraciones de derechos que puntualizan su mirada en algunas cuestiones que se profundizan en los distintos trabajos de los integrantes del equipo, de la cuales analizaremos definiciones emergentes de las mismas de acuerdo a este concepto de Derecho a la Ciudad desde la perspectiva de la justicia socio-espacial para la gestión democrática de la ciudad.

Algunas Declaraciones y Cartas de Derechos en consonancia con los proyectos de investigación

La CMDC es el documento de ámbito internacional que congrega y consolida iniciativas elaboradas desde la sociedad civil en diferentes instancias. Fue, y sigue siendo, insumo de foros y encuentros globales, como por ejemplo la conferencia de Naciones Unidas Hábitat III (2016), la cual se tradujo en el documento la Nueva Agenda Urbana, que plantea como uno de los ideales comunes ciudades y asentamientos humanos que cumplan su función social. El Foro Urbano Mundial, una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat) que tuvo su primera sesión en 2002, con el objetivo de hacer frente al acelerado proceso de urbanización y su impacto sobre las comunidades, las ciudades, las economías, el cambio climático y las políticas y gestión urbanas. Por ejemplo, en el foro Urbano Mundial celebrado en Río de Janeiro 2010, se convocó con el lema “El Derecho a la Ciudad: Uniendo el urbano dividido”.

Las ciudades del mundo también llaman por el derecho a la vivienda y el Derecho a la Ciudad. En la Declaración municipalista de los gobiernos locales por el derecho a la vivienda y el Derecho a la Ciudad (2018), sobre la base de los hitos alcanzados en la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III, los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) remarcaron la necesidad de desarrollar estrategias de vivienda y la adopción de un enfoque basado en el Derecho a la Ciudad con el fin de realizar este objetivo.

Para hacer frente a esta situación, organizaciones y movimientos urbanos articulados desde el I Foro Social Mundial (2001), vienen trabajando en un modelo basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y

justicia social y fundamentada en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural.

Desde entonces, estos movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, plantean las directrices de los compromisos y medidas que deben ser asumidos por los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales y toda la sociedad civil. Otorgándoles relevancia a estos desafíos comunes que enfrentan las ciudades en todo el mundo como la proliferación y expansión de los asentamientos informales, la segregación socio-espacial, la financiación de la vivienda y la especulación inmobiliaria.

En este sentido, Levenson (2012) plantea que, aunque prescinda de un carácter jurídicamente vinculante, la CMDC consolida y da contenido al derecho a la ciudad, cumpliendo las finalidades de establecer una referencia para el diseño de políticas públicas, crear un paradigma para el ordenamiento y el desarrollo territorial urbano con base en los derechos humanos, así como proveer un listado de los derechos y deberes de los agentes públicos y de los privados en la gestión urbana.

Para ello, la CMDC prioriza el fortalecimiento y autonomía de las administraciones públicas locales y el apoyo a las organizaciones populares para garantizar su participación activa en los espacios de decisión sobre asignación y distribución de recursos producidos en el territorio.¹

La carta menciona como fin principal la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, garantizando a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Incorpora la noción del interés social, cultural y ambiental. En su Art. 2 inciso 2.2 sostiene que los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los(as) ciudadanos(as) deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental. Todos los(as) ciudadanos(as) tienen derecho a participar en la propiedad del territorio urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales y sustentables. En la formulación e implementación de las políticas urbanas se debe promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, en condiciones seguras y con equidad entre los géneros.

Al inicio del documento se plantea como “los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por

1 Art. 34 inc. f) de la Carta de OEA, Proyecto de Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, Convenio 169 de la OIT.

establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público.”

En respuesta a esto, llama a promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles tanto públicos como privados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad. Señala que debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos.

Se protegen los derechos a participar en los procesos políticos locales y de gestión de la ciudad, el acceso a la información y a la convivencia pacífica y a la seguridad. En particular, la CMDC agrega el reconocimiento de la producción social del hábitat y el derecho al uso democrático del espacio urbano. Según esta, todas las personas que habitan la ciudad tienen derecho colectivo al usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.

El trabajo “INSTRUMENTOS DE GESTION URBANA DESDE EL ENFOQUE DEL DERECHO A LA CIUDAD. El potencial de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en el Municipio de San Isidro.”. Se centra en el análisis de la norma provincial (LAJH) que recoge lo expresado en la CMDC, y aquellos instrumentos que se apliquen a la realidad de su territorio.

San Isidro, que forma parte del aglomerado urbano de Gran Buenos Aires, el 15 de noviembre de 2017 se sumó a la lista de municipios que adhirieron a la ley. La LAJH, legisla en función de los derechos establecidos en la CMDC, otorgando mecanismos para garantizar el cumplimiento de la función social de la ciudad, por encima de los intereses especulativos.

En consonancia con ello, la CMDC en su art 5, inciso 1 sostiene que Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial.

Figura 1: Carátula proyecto final de Tesis- Collage segregación socio-espacial en San Isidro



Autor: Rosario Fernández Cittadini; fuente: producción propia

En cuanto al trabajo "INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN URBANA SUSTENTABLE E INNOVADORA EN MUNICIPIOS CON CONFLICTOS DE ESTACIONALIDAD TURÍSTICA. El caso del Partido de la Costa en la Provincia de Buenos Aires". Si bien en la investigación se detectaron muchas deficiencias en cuanto al cumplimiento del derecho a la ciudad; también se observan muchas oportunidades de innovación mediante la implementación de determinados instrumentos de gestión que hagan más real y cercano el disfrute del derecho a la ciudad con perspectivas de justicia socio-espacial tanto para los residentes como para los turistas de las distintas localidades del Partido.

Figura 2: Problemas de gestión en municipios con conflictos de estacionalidad turística



Autor: Jimena Gil Palacios; fuente: producción propia

Al Respecto, la Carta del Turismo, en su Art 3, inciso e, establece que los estados deberían “proteger, en interés de las generaciones presentes y futuras, el medio ambiente turístico que, por ser al mismo tiempo un medio humano, natural, social y cultural, constituye al patrimonio de la humanidad entera”. Y en su art 5, inciso b, sostiene que “no deberían permitir la aplicación de ninguna medida de discriminación respecto de los turistas”.

Por su parte el Código Ético Mundial para el turismo en su art 3, inciso 4, sostiene que “Se concebirá la infraestructura y se programarán las actividades turísticas de forma que se proteja el patrimonio natural que constituyen los ecosistemas y la diversidad biológica, y que se preserven las especies en peligro de la fauna y de la flora silvestre. Los agentes del desarrollo turístico, y en particular los profesionales del sector deben admitir que se impongan limitaciones a sus actividades cuando éstas se ejerzan en espacios particularmente vulnerables: regiones desérticas, polares o de alta montaña, litorales, selvas tropicales o zonas húmedas, que sean idóneos para la creación de parques naturales o reservas protegidas.”

Y en su art 5, incisos 1. 2 explica que “las poblaciones y comunidades locales se asociarán a las actividades turísticas y tendrán una participación equitativa en los beneficios económicos, sociales y culturales que reporten; que las políticas turísticas se organizarán de modo que contribuyan a mejorar el nivel de vida de la población”

La CMDC, en su preámbulo menciona que las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. El modo de vida urbana influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio.

Sin embargo, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo implementados se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos de segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Esta situación se ve agravada aún más en el contexto de una pandemia.

Por último, para profundizar en el trabajo “EL PARQUE AGRARIO COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN TERRITORIAL EN EL PERIURBANO BONAERENSE. Estudio de casos comparados: la experiencia nacional (Parque Pereira Iraola) y europea (Parc Agrari del Baix Llobregat)”. Respecto a estos espacios periurbanos, en las disposiciones generales, la CMDC en su Art I Derecho a la Ciudad, el punto 4 destaca que el concepto de ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio.

Si además consideramos la consagración del derecho a la “seguridad alimentaria”² proclamada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma, que reafirma “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”, marcando un precedente vinculante entre agricultura y alimentación. En la misma línea, la Carta de la Agricultura Periurbana;³ en su proclama celebrada en Cataluña, en el año 2010 ratifica y defiende la adopción de políticas y medidas a escala local, regional, nacional e internacional para proteger, planificar, desarrollar y gestionar los espacios agrarios periurbanos.

2 El derecho a una alimentación adecuada está reconocido en diversos instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes para los Estados partes, especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se reconoce como parte de un nivel de vida apropiado, que incluye también la vivienda y el vestido y, por separado, como el derecho fundamental a no padecer hambre.

3 Surgida en Europa con el propósito de alentar a los gobiernos a adoptar políticas y medidas a escala local, regional, nacional e internacional para proteger, planificar, desarrollar y gestionar los espacios agrarios periurbanos.

Su finalidad es la preservación, consolidación y gestión de aquellos territorios periurbanos con vocación agraria. Si además consideramos la consagración del derecho a la “seguridad alimentaria”⁴ proclamada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma, que reafirma el derecho a una alimentación apropiada, con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”, marcando un precedente vinculante entre agricultura y alimentación.

El estudio del periurbano supone encarar un complejo territorial que expresa, como vimos, una situación de interfaz campo-ciudad. De difícil definición conceptual y delimitación territorial; se trata de un territorio bastante inestable en cuanto a la constitución de redes sociales, en el marco de una gran heterogeneidad en los usos del suelo (Barsky, 2005).

Menciona que los espacios agrarios periurbanos soportan una fuerte presión como resultado de la expansión urbana y de las infraestructuras vinculadas a esta, que conduce a una pérdida, fragmentación o deterioro del espacio productivo agrario. De esta manera la planificación e intervención en los espacios agrarios periurbanos conducen a un incremento del valor del suelo. Estos espacios a menudo sostienen notables valores ambientales, valores que actualmente se ven especialmente amenazados por el impacto de usos no compatibles o por la elevada demanda para usos lúdicos y de ocio –que si no son ordenados y gestionados adecuadamente pueden interferir negativamente en el normal desarrollo de la actividad agraria.

Si bien actualmente encontramos expresiones territoriales que apuntan a la conservación del territorio periurbano agrario, pero resulta insuficiente, ya que existe una competencia por la apropiación del suelo por otras actividades como el crecimiento urbano fragmentario de los barrios cerrados, el crecimiento de algunos parques industriales, etc.

Esto pone de manifiesto la urgencia de incorporar esta problemática en las agendas estrategias para fomentar la vinculación integral de los componentes que forman parte del periurbano agrario (seguridad alimentaria y gestión de uso de suelo).

4 El derecho a una alimentación adecuada está reconocido en diversos instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes para los Estados partes, especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se reconoce como parte de un nivel de vida apropiado, que incluye también la vivienda y el vestido y, por separado, como el derecho fundamental a no padecer hambre.

Definiciones e incorporaciones en la LAJH

En la provincia de Buenos Aires, la Ley La LAJH sancionada en 2012, bajo el número 14.449 “ley de Acceso a Hábitat” consagra derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación con el hábitat en base a 4 principios básicos: Derecho a la Ciudad y a la vivienda; la función social de la propiedad; la gestión democrática de la ciudad; el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano.

De esta manera el principal objetivo de la normativa, producida desde las organizaciones sociales, es atacar el déficit habitacional en la provincia y darle especial importancia al Derecho a la Ciudad.

De acuerdo al art. I de las disposiciones generales de la CMDC, en el punto 2.5. plantea que “Las ciudades deben inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable. Las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública, - actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares -, deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo”.

En línea con esto, la LAJH crea una serie de mecanismos concretos de intervención del Estado en el mercado de suelo, partiendo de la idea de que efectivamente el Estado debe intervenir en el proceso de configuración de la ciudad, regido casi exclusivamente por la función de mercado. La razón principal del déficit es el incremento en los precios del mercado inmobiliario que perjudica sólo a los sectores bajos y medios⁵.

Reglamenta qué se entiende por el derecho a una vivienda y a un hábitat digno, establece cuáles son las obligaciones de la provincia y de los municipios, ofreciendo una amplia gama de instrumentos de gestión. En su art 3 proclama: “El derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales”. Y en el art 11, extiende la definición de estos derechos: “Todos

⁵ Por ejemplo, en el PROCREAR los terrenos aumentaron de precios y el Estado no intervino en ese proceso. La LAJH otorga una serie de capacidades a los gobiernos locales para intervenir en esos procesos.

los habitantes de la Provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiendo a éstos como el derecho a: a) Un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana; b) Acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios; c) Desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas; d) Usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado”.

De esta manera la norma amplía el contenido de la noción de vivienda, entendida como un derecho al “techo”, hacia la noción de un hábitat digno. Se trata de una protección más amplia e integral dado que sostiene que el derecho al hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales, idea claramente definida en la CMDC.

Para alcanzar estos objetivos genera los siguientes Instrumentos de actuación:

- Programa de Lotes con Servicios con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bonaerenses.
- Régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios.
- Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat.
- Zonas de Promoción del Hábitat Social.
- Participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística.
- Consorcios urbanísticos.
- Gestión democrática y participación.
- Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, que debe actuar como órgano multifactorial de consulta y asesoramiento de las políticas y programas.
- Programa de capacitación y difusión.

Los instrumentos enumerados deben comprenderse de manera articulada con otros que forman parte de un vasto conjunto de normas provinciales y nacionales.

Incorporación del DC en prácticas democráticas de gestión de gobiernos locales

Como se expuso antes, los modelos de desarrollo contemporáneos aceleran los procesos de urbanización, agudizando la exclusión y segregación socio espacial en las ciudades. De esta manera el modelo de crecimiento de las ciudades desde finales del siglo SXX se produce con una creciente ocupación informal del suelo.

El resultado son ciudades alto contraste socio-espacial, como el caso del municipio de San Isidro, que conforma el aglomerado urbano de Gran Buenos Aires, y que a pesar de ser uno de los municipios con mayor imagen formal positiva en el ideario de la región, presenta grandes desigualdades. La principal problemática que se analiza es el alto contraste socio-espacial. La villa más conocida y populosa es “La Cava”, pero el distrito cuenta además con un gran número de villas y asentamientos con una población total que pasa los 40.000 habitantes⁶, revelando otra realidad, si tenemos en cuenta que en San Isidro viven aproximadamente 300.000 personas, por lo tanto, más del 13% de los habitantes del partido están en una situación de pobreza.

Esta polarización genera un territorio fragmentado, que se evidencia en la propia trama urbana y la conflictividad social que la misma implica.

Para Rolnik (2002) los procesos de globalización están insertos en la agenda internacional de planeamiento, y entonces la gran cuestión de planeamiento en países Latinoamericanos es cómo afrontar todo esto tan complicado de tener un nuevo papel frente a la globalización, frente al desmonte de los estados nacionales, y hacerlo simultáneamente con la agenda de universalización del derecho a la ciudad aún no cumplida. Propone para países de América Latina la universalización del derecho a la ciudad como camino para cambiar de tema en las cuestiones de planeamiento urbano. Resume que hay que hacer planificación urbana, asumiendo la pobreza, y por eso la misión de la planificación urbana es claramente redistributiva.

En el Plan de tesis se plantea la adhesión del municipio a la LAJH como una oportunidad, tratando de unir el marco teórico académico, las declaraciones conjuntas y las prácticas exitosas e instrumentos emergentes de las mismas, como propuestas que conforman una visión alternativa de la gestión urbana de cara a los contextos socio - territoriales que presentan las ciudades, y de manera puntual el municipio de San Isidro.

Por lo tanto, la LAJH, representa una oportunidad para incorporar nuevos parámetros urbanos que contribuyen a facilitar la urbanización de los mismos. Además, el municipio cuenta con la ventaja de un presupuesto per cápita muy alto, lo cual permitiría según esta ley una redistribución muy importante que deberá traducirse en obras tendientes a solucionar las problemáticas del hábitat y las posibilidades de intervenir en la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística, generar consorcios urbanos, entre otros.

⁶ Los informes y trabajos consultados, como así también el relevamiento realizado por RENABAP, arrojan cifras similares, pero difieren en denominación y cantidad de villas y asentamientos. Este un tema a profundizar en la continuidad de esta investigación.

En cuanto al trabajo realizado en el partido de la costa, uno de los análisis que se realizan es la Mercantilización de las playas.

Basándonos en lo que explica Tedeschi (2013) sobre que una de las vulneraciones del Derecho a la Ciudad son las desigualdades sociales producidas en el ámbito urbano, que se manifiesta en la exclusión de la mayor parte de los habitantes de la ciudad determinada por la lógica de la segregación espacial por la ciudad como mercancía; mercantilización del suelo urbano y valorización inmobiliaria, transportes públicos, equipamientos urbanos y, servicios públicos en general, entre otras.

Al llevar este concepto al territorio del Partido de la Costa Bonaerense, nos encontramos con un ejemplo claro de esta lógica de segregación espacial, por entender la ciudad como mercancía; por mercantilización del suelo urbano y su valorización inmobiliaria la podemos ver claramente en el proceso de “mercantilización” de las playas, el cual se encuentra vigente y en expansión hace ya un tiempo a través de la ocupación y apropiación del espacio de playa por medio de inversiones públicas y privadas para el fomento del turismo de ‘sol y playa’ y por otro lado para expandir su propio capital.

Dicho proceso comienza con la “balnearización” de las playas, la cual es entendida por Mantero (2006, p. 177), como “el resultado de múltiples usos espontáneos y acciones deliberadas” que tienen como objetivo la generación de condiciones materiales y simbólicas para “ser y estar” y definición que Knafo (1996) amplía, explicando que “es una forma particular de turistificación, que acondiciona el espacio mediante la habilitación de accesos a la playa, los puestos de vigilancia del guardavidia, los estacionamientos, etc.” Una vez terminada esta etapa, se pasa a “mercantilizar” la playa; aspecto ligado a la vulneración del derecho a la ciudad mediante la reducción de espacios públicos, el avance privatizador y a la necesidad expansiva del capital para diversificar la oferta de servicios y productos; donde el espacio de playa se transforma entonces en el espacio de pugna de los sectores interesados en su explotación.

En el espacio turístico analizado, se evidencia una tendencia a avanzar sobre la playa pública, edificando sobre la playa infraestructuras emparentadas con la urbanidad que modificaron radicalmente el paisaje costero. Pero, la superficie ganada no se traduce en ningún caso en una ampliación de la superficie del sector público, ya que lo que se extendieron, finalmente, fueron las concesiones privadas destinadas a la mercantilización de la playa, estableciéndose el Estado como garante para la acumulación y expansión del capital turístico; lo que pone en evidencia que el beneficiado es el sector para explotar el recurso playa, sin considerar el derecho a la ciudad tanto de los residentes del partido como de los turistas que visitan sus distintas localidades.

Podemos decir por último que el proceso de mercantilización forma parte del conjunto de tramas socio-espaciales que ejemplifican la desposesión de un espacio de pertenencia, público, patrimonial del territorio, con el fin de facultar de derechos comerciales a los actores beneficiados. Tratándose de una problemática donde la dimensión espacial adquiere una relevancia directa en la cual se evidencia la falta de derecho a la ciudad bajo la perspectiva de justicia socio espacial para los usuarios del territorio.

Y en lo que refiere a la gestión de suelo del periurbano agrario, hay una relación directa con el Derecho a la Ciudad, ya que la gestión sustentable del territorio (con todos sus componentes) y la seguridad alimentaria son fundamentales para cualquier ciudad, más aún para la provincia de Buenos Aires, si contemplamos sus niveles de pobreza estructural.

El actual contexto de pandemia puso en evidencia el rol estratégico de las actividades relacionadas a los alimentos, declarándolas como servicios esenciales; sin embargo, también se aceleró la propagación (potenciada por el fuerte accionar del sector inmobiliario) de urbanizaciones privadas alejadas de los centros urbanos pronunciando la crisis de los territorios periurbanos.

Reflexiones finales

Destacamos que si bien, la Carta por el derecho a la ciudad que entiende a la gestión democrática del territorio como el derecho de todas las personas que habitan un determinado territorio rural, urbano o rurbano, no es vinculante, define el Derecho a la Ciudad, y establece una referencia para el diseño de políticas públicas.

Es elocuente y no casual que, en el preámbulo de la CMDC, se haga énfasis en la idea de ampliar el tradicional enfoque centrado en la vivienda y el barrio, destacando la necesidad de abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural.

En el mismo sentido la LAJH amplía la idea de vivienda, definiéndola como un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana, el acceso a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y servicios y a usufructuar un hábitat culturalmente rico y diversificado.

Por otro lado, al plantear la generación de nuevos recursos mediante la aplicación de instrumentos que permiten reducir la especulación por la valorización del suelo, produce un cambio en la idea de política habitacional tradicional basado en construcción de vivienda nueva.

La LAJH es fuertemente municipalista y casi todos los instrumentos son de decisión y de aplicación local. Por lo tanto, representa una oportunidad para la redistribución muy importante que deberá traducirse en obras tendientes a solucionar las problemáticas del hábitat. Convirtiéndolo es un instrumento reciente e innovador que permite abordar el déficit habitacional desde la noción de justicia socio-espacial.

En cuanto al Partido de la Costa Bonaerense, donde están siendo vulnerado el Derecho a la Ciudad desde muchos aspectos (acceso a servicios básicos; agua potable; libre disfrute del espacio público; “mercantilización de Playas”; falta de preservación de recursos naturales, culturales y sociales; entre otros), la LAJH puede ser un eficaz instrumento jurídico.

Es sumamente imperioso que el derecho a la ciudad bajo la perspectiva de justicia socio-espacial comience a formar parte de la agenda local del Partido con el fin de asegurar el disfrute de la urbanidad en entornos naturales privilegiados, sin comprometer los recursos y oportunidades para el crecimiento y desarrollo de las generaciones futuras y favorecer mediante el uso de instrumentos innovadores de gestión, el desarrollo sustentable de sus localidades.

Si a la consolidación de modelos de desarrollo que tienden a acelerar procesos de urbanización, sumamos el actual escenario de una pandemia, podemos ver que las problemáticas de segregación socio-espacial en las ciudades se profundizan y agudizan aún más. Esta situación, sin dudas, es una oportunidad dada por la creciente demanda de los gobiernos locales de instrumentos innovadores para revertir estas situaciones. Muchos de estos instrumentos ya instaurados en los saberes intelectuales y las declaraciones de derechos internacionales comienzan a ser parte de las agendas locales.

En este escenario, la agricultura periurbana suele presentar síntomas distinguidos de marginación, degradación, reducción y abandono, puede adquirir un rol estratégico en la planificación territorial metropolitana.

En cuanto a los espacios agrarios, La Carta de la Agricultura Periurbana puede ser retomada para adoptar políticas y medidas a escala local, regional, nacional e internacional para proteger, planificar, desarrollar y gestionar estos espacios. De este modo, podemos pensarlos como espacios productivos estratégicos de abastecimiento metropolitano, y poder implementar en aquellos territorios con vocación agraria el Parque Agrario como instrumento innovador, que contempla el DC.

Como contrapunto, debemos estar atentos a la alta demanda del suelo para producción de urbanizaciones cerradas y la segregación que las mismas traen aparejadas, cercenando el Derecho a la ciudad.

Bibliografía

- Ainstein, L. (2012). Una aproximación sistémica a los procesos de difusión urbana: manifestaciones de la difusión, factores subyacentes, consecuencias emergentes y políticas públicas requeridas, en *Estructura urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires, Londres, Los Ángeles, París, Tokio, y Toronto*. Buenos Aires: Eudeba.
- Barsky, A (2005). El Periurbano productivo, un espacio en contraste transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova- Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales* - Vol. IX, núm. 194 (36)
- Barsky, A (2013). Gestionando la diversidad del territorio periurbano desde la complejidad de las instituciones estatales: implementación de políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la región metropolitana de Buenos Aires (2000-2013) – *Tesis Doctoral* - Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Geografía
- Benencia, R. et. Al (coord.) (1997) Área Hortícola Bonaerense. Cambios en la producción y su incidencia en los sectores sociales. Ed. La Colmena, Buenos Aires.
- Cardenas, V; Verdaguer, C. (2018). La agricultura periurbana como factor de sostenibilidad urbano-territorial Conclusiones preliminares del estudio de casos desde la perspectiva del planeamiento urbanístico. Ciudades para un Futuro más Sostenible - Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid — Universidad Politécnica de Madrid - Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad
- Coraggio, JL (1999). ¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?" en Nueva Sociedad n° 164, La cuestión social. Lo nuevo sobre lo permanente, Venezuela.
- Foro Social de las Américas- Quito, Julio 2004; Foro Mundial Urbano – Barcelona, octubre 2004; Foro Social Mundial – Porto Alegre, enero 2005.
- “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Barcelona, septiembre 2005
- Hernandez, F (2019). Estudio sobre la mercantilización de las playas en la costa marítima bonaerense. *Estudios Socioterritoriales*, núm. 25
- Knafou, R. (1996). Turismo e territorio. Por uma abordagem científica do turismo (1º edición, pp. 62-74). En A. Balastrieri Rodrigues (Org.) Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais. San Pablo: HUCITEC.
- Lefebvre, H. (1971). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona. Ed. Península.
- Levenson, F (2012). “La función social de la propiedad en términos de derechos humanos: implicaciones para la reforma del Código Civil”. *Revista Argentina de Teoría Jurídica* (Versión digital) . Recuperado el 15/06/21 de: <http://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/10671>
- Levenson, F y Tedeschi, S. (2014) “El derecho a la ciudad en las reformas legales de algunos países de América. En: "Direito à Moradia Adequada: o que

- é, para quem serve, como defender e efetivar", Edesio Fernandes y Betania Alfonsin (organizadores), Editorial Fórum, Belo Horizonte.
- Mantero, J. (2006). Urbanización y balnearización del litoral atlántico (1ª edición, pp. 167-205). En F. Isla y C. Lasta (Eds.) Manual de Manejos Costero para la Provincia de Buenos Aires. Mar del Plata: EUEM.
- Mantero, J. (2009). El turismo de las orillas. La actividad turística en el litoral atlántico. Realidad, tendencias y desafíos en turismo, 9(7), 57-74.
- Ministerio de Ambientes de España, (2007) "Libro Verde de Medio Ambiente Urbano" – TOMOI - Centro de publicaciones del Ministerio de Ambiente de España. Recuperado el 20/05/21 de: <http://habitat.aq.upm.es/lbl/guias/esp-2007-libroverde-medioambiente-urbano.pdf>
- Molano Camargo, F (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios* [online]. n.44, pp.3-19. ISSN 0123-4870.
- OMT (1985). Carta del turismo y Código del Turista. Adoptada en La VI Asamblea General de la OMT, celebrada en Sofía (Bulgaria). Recuperada el 18/06/21 de: <http://www.apiepr.org/files/carta-codigo-turista.pdf>
- OMT (2001). Código Ético Mundial para el Turismo. Adoptado por la resolución A/RES/406(XIII) de la decimotercera Asamblea General de la OMT. Recuperado el 18/0/21 de: <https://www.unwto.org/global-code-of-ethics-for-tourism>
- Szajnberg, D, Cordana, C; Larre, M. (2011). "Territorios desbordados y reactivación del debate sobre las políticas de ordenamiento territorial".
- Tedeschi, S. (2013). "El derecho a la ciudad, un cambio de enfoque desde la perspectiva de la justicia socioespacial" en *Bercovich, Luciana y Maurino, Gustavo (Coord.), Los derechos sociales en el Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires, Eudeba
- Vidal Koppmann, S (2014). *Countries y barrios cerrados; mutaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires*. Ed Dunken.
- Yacamán, C. y Zazo, A. (2015). *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. Ed. Heliconia.s.coop.mad.
- Informes, Guías y Manuales:
- "Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat", Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS. Buenos Aires, 2017.
- "Ley de acceso justo al hábitat, guía para su aplicación". Centro de Estudios Legales y Sociales CELS. Buenos aires, 2017
- "Informe de resultados de la aplicación de la Ley 14449 de acceso Justo Al Habitat. Período 2014-2019". Madre Tierra, 2020.
- Leyes y Decretos
- Ley 14449 Ley de Acceso Justo al hábitat, La Plata, 2012.