

# Ampliando derechos urbanos

Igualdad y diversidad en la ciudad

Eva García-Chueca y Lorenzo Vidal (Eds.)

**CIDOB**  
BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

**CIUDADES**GLOBALES



©2019 CIDOB

CIDOB edicions  
Elisabets, 12  
08001 Barcelona  
Tel.: 933 026 495  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)  
[cidob@cidob.org](mailto:cidob@cidob.org)

Impresión: Book-Print S.A.  
ISBN: 978-84-92511-76-1  
Depósito legal: B 25547-2019

Barcelona, Noviembre 2019

Imagen de la portada: Matteo Paganelli

## SUMARIO

---

<b>SOBRE LOS AUTORES</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>11</b>
<b>Eva Garcia-Chueca y Lorenzo Vidal</b>	
<b>EL DERECHO A LA CIUDAD COMO DERECHO A LA DIFERENCIA</b>	<b>21</b>
<b>Michele Grigolo</b> ..... 23 <b>¿Cómo entender el derecho a la ciudad como derecho a la diferencia?</b>	
<b>Jordi Borja</b> ..... 33 <b>Derecho a la ciudad, de la calle a la globalización</b>	
<b>PROMOVIENDO LA IGUALDAD Y LA DIVERSIDAD A NIVEL LOCAL</b>	<b>45</b>
<b>JoAnn Ward Kamuf</b> ..... 47 <b>Los derechos humanos como medio para promover la igualdad e integrar la diferencia: enseñanzas de las ciudades de los Estados Unidos</b>	
<b>Thomas Angotti</b> ..... 59 <b>Ciudades diversas, el legado del colonialismo y la persistencia del racismo en Nueva York</b>	
<b>Jaime Morales</b> ..... 69 <b>Innovación y esperanza: el derecho a la ciudad en el nuevo gobierno de la Ciudad de México (2018-2024)</b>	
<b>Shams Asadi</b> ..... 79 <b>De la Carta de Viena para la Buena Convivencia a Viena como ciudad de derechos humanos</b>	
<b>Enrique López</b> ..... 89 <b>El Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid: lecciones aprendidas (2015-2019)</b>	
<b>Haleemah Alamoush</b> ..... 101 <b>Ammán, ciudad de acogida de migrantes y refugiados</b>	
<b>Soo A Kim</b> ..... 109 <b>Políticas, instrumentos y mecanismos de una ciudad de derechos humanos: la experiencia de Gwangju</b>	
<b>Jordi Baltà</b> ..... 121 <b>Políticas culturales, el derecho a la ciudad y el derecho a la diferencia: Reflexiones inspiradas por la Agenda 21 de la cultura</b>	

---

**Alexandre Apsan Frediani** ..... 133  
**El derecho a la ciudad como ética de compromiso:  
enseñanzas de las experiencias de la sociedad civil en el Sur global**

**Irene Escorihuela** ..... 145  
**Promoviendo el derecho a la ciudad desde abajo:  
experiencias de cocreación en Europa**

**Ricard Gomà** ..... 157  
**La construcción metropolitana del derecho a la ciudad:  
hacia modelos innovadores de gobernanza**

**Antonio Aniesa** ..... 169  
**Policentrismo y derecho a la ciudad en territorios metropolitanos**

**Fernando Carrión** ..... 177  
**Derecho a la ciudad y gobierno multinivel en América Latina**

## SOBRE LOS AUTORES

---

### **Haleemah Alamoush**

Directora responsable de la preparación, administración y evaluación de los planes de responsabilidad social en el municipio de Amman (Jordania) desde 2010 hasta la fecha, y experta nacional acreditada por la Organización Internacional de Especificación (Ginebra) en el campo de la Responsabilidad Social ISO 26000. Es fundadora de la iniciativa Ciudad Amiga de los Niños en Jordania, con vasta experiencia en la implementación, capacitación y aspectos de M&E de esta iniciativa. También participó en las actividades de desarrollo de capacidades (Capacitación, Desarrollo de Metodologías e Implementación), relacionadas con los Premios Rey Abdullah II a la Excelencia en Desempeño Gubernamental y Transparencia. Cuenta con una experiencia significativa en el campo de la planificación estratégica, la evaluación y el monitoreo del sector municipal de desarrollo social, sobre todo en los ámbitos de desarrollo social nacional e internacional. Tiene un título de Ingeniería (1995), es gerente de Calidad certificada, asesora EFQM certificada (experta en Excelencia Institucional) y formadora profesional certificada.

### **Thomas Angotti**

Profesor emérito de Política y Planificación Urbana en el Hunter College y en el Graduate Center de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (Estados Unidos). Fue el fundador y director del Centro Hunter College para la Planificación y el Desarrollo Comunitario. Sus libros recientes incluyen *Zoned Out! Race, Displacement and City Planning in New York City*; *Urban Latin America: Inequalities and Neoliberal Reforms*; *The New Century of the Metropolis*; *New York For Sale: Community Planning Confronts Global Real Estate* –ganador del Premio Davidoff Book Award–, y *Accidental Warriors and Battlefield Myths*. Es editor de *Progressive City*, *Latin American Perspectives* y *Local Environment*. Es activo en asuntos comunitarios y ambientales en la ciudad de Nueva York.

### **Antonio Aniesa**

Asesor del presidente de la Communauté d'Agglomération Plaine Commune (Francia), una mancomunidad de nueve municipios, cuyo núcleo neurálgico es Saint-Denis, situado en la periferia noreste de París. Actualmente, Plaine Commune es copresidente de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), desde donde impulsa una agenda política por los derechos humanos, las metrópolis solidarias y la inclusión social a nivel global. En 2003, Aniesa fundó el Foro Mundial de Autoridades Locales de Periferia (FALP), que coordinó durante más de una década como responsable de relaciones internacionales de Nanterre (Francia).

### **Shams Asadi**

Comisionada de Derechos Humanos y directora de la Oficina de Derechos Humanos de la Ciudad de Viena (Austria). Estudió arquitectura y planificación urbana en el extranjero y se graduó posteriormente en la Universidad de Tecnología de Viena. Tiene varios años de experiencia práctica y académica en Regeneración y Desarrollo Urbano con un enfoque en asuntos europeos e internacionales. La dimensión de los derechos humanos en el desarrollo urbano la ha acompañado desde el comienzo de su carrera profesional, y desde 2010 los derechos humanos son el tema principal de su carrera.

### **Jordi Baltà**

Consultor y gestor de proyectos en cultura y temas internacionales y consultor experto en cultura para la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (Agenda 21). Es miembro del Grupo de Expertos en la Gobernanza de la Cultura en Países en Desarrollo de la UNESCO Y trabaja frecuentemente para otras organizaciones, como la Red Asia-Europa de Museos (ASEMUS). También es profesor asociado de la Blanquerna – Universitat Ramon Llull y trabaja como consultor y tutor del máster online en Gestión Cultural de la Universitat Oberta de Catalunya y de la Universitat de Girona. Entre 2001 y 2014 fue investigador y coordinador de proyectos en la Fundación Interarts. Entre 2010 y 2014, fue coordinador científico de la Red de Expertos en Cultura Europeos. Es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona, tiene un máster en Política y Administración Cultural Europea por la University of Warwick y un posgrado en Cooperación Cultural Internacional por la Universidad de Barcelona. Actualmente es doctorando en Política Cultural por las Universidades de Melbourne y Girona.

### **Jordi Borja**

Profesor emérito de la Universitat Oberta de Catalunya (España). Fue profesor de la Universidad de Barcelona y de la Universidad Politécnica de Cataluña. Ha sido también profesor/consultor de diversas organizaciones y ciudades, como las Naciones Unidas, la Unión Europea, New York University y Pratt Institut (Nueva York), París (Grand Paris, Ministère Équipement), FLACSO, Ciudad de México, Buenos Aires, Santiago de Chile, Río de Janeiro, Bogotá, Quito, Lisboa, Roma, Montreal, etc. Fue uno de los fundadores del Centro de Estudios Urbanos, Municipales y Territoriales (CEUMT) que, entre 1972 y 1986, apoyaba a la formación de movimientos populares urbanos. Además, fue diputado por Cataluña (1980-1984) y miembro del Gobierno de Barcelona (1983-1995). Posteriormente, estuvo al frente de la consultoría Urban Technology. Realizó estudios de Derecho en Barcelona y es licenciado en Sociología, tiene posgrado en Geografía Urbana, máster en Urbanismo y es doctor por la Sorbona. También es doctor de Geografía Urbana por Universidad de Barcelona. Entre sus libros se incluyen: *Derecho a la ciudad, Conquista política, Renovación jurídica* (con H. Corti) (2018); *Ciudades resistentes, Ciudades posibles* (con Fernando Carrión et al.) (2016-2017); *Revolución urbana y derechos ciudadanos* (2013); *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona* (2011); *La Ciudad conquistada* (2003); *Ciudad, espacio público y ciudadanía* (2002); *Local y global* (con Manuel Castells) (1997).

## **Fernando Carrión**

Arquitecto por la Universidad Central del Ecuador, maestro en Desarrollo Urbano Regional por el Colegio de México y doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Ha sido director del Centro de Investigaciones CIUDAD, director de planificación del municipio de Quito, coordinador general de la RED CIUDADES para América Latina, director de FLACSO-Ecuador, concejal del distrito metropolitano de Quito, coordinador del grupo de trabajo El Derecho a la Ciudad de CLACSO y presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos. Sus áreas de especialización son: planificación urbana, descentralización, desarrollo urbano, centros históricos, vivienda, seguridad ciudadana y sociología del fútbol. En la actualidad se desempeña como coordinador del Área de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador. Fue editor del diario *Hoy* por más de 20 años y productor del programa de radio *Futbológicas* en Radio Quito. Ha publicado más de 1.000 editoriales periodísticos, 250 artículos académicos y 37 libros. Obtuvo el Premio Nacional de Ensayo Agustín Cueva. Fue reconocido por ESGLOBAL como uno de los 50 intelectuales más influyentes de Iberoamérica.

## **Irene Escorihuela**

Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración y graduada en Derecho con un máster en Abogacía. Es especializada en derechos humanos y derecho penal y actualmente es directora del Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ODESC), donde ha coordinado publicaciones, formación y asesoramiento en políticas públicas. Su ámbito de actuación principal es el derecho a la vivienda y a la ciudad. Ha trabajado en la administración pública y en la Universidad de Barcelona. Tiene experiencia académica y laboral en América Latina, especialmente en Perú y Ecuador.

## **Alexandre Apsan Frediani**

Profesor adjunto en la Unidad de Planificación de Desarrollo de Bartlett (DPU), University College London. Codirige la maestría en Práctica de Desarrollo Social y es el director de comunicaciones de la DPU. Sus intereses de investigación incluyen la aplicación del enfoque de capacidad de Amartya Sen en la práctica del desarrollo; planificación y diseño participativos, así como la mejora de viviendas y asentamientos informales. Ha colaborado con académicos y colectivos de Brasil, Ecuador, Ghana, Nigeria, Sierra Leona, Kenia y Sudáfrica. Además de las iniciativas de investigación y aprendizaje, ha realizado consultorías para donantes internacionales de desarrollo y agencias como Oxfam, Comic Relief, Practical Action y PNUD. Es miembro fundador de la junta directiva del Centro de Investigación Urbana de Sierra Leona, así como de la junta de la Coalición Internacional de Hábitat, además de un afiliado experto de Architecture Sans Frontières en el Reino Unido. Actualmente es coinvestigador en el proyecto de investigación Conocimiento en Acción para la Igualdad Urbana, liderando el paquete de trabajo sobre la traslación de la investigación a la práctica que avanza en la igualdad urbana.

### **Eva Garcia-Chueca**

Investigadora sénior y coordinadora científica del programa Ciudades Globales del CIDOB. Doctora en Poscolonialismos y Ciudadanía Global por la Universidad de Coímbra. Tiene un máster en Ciudadanía y Derechos Humanos: Ética y Política por la Universidad de Barcelona (2010) y un máster europeo en Derechos Humanos y Democratización por el European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation (2005), que realizó en Italia y Dinamarca. Es licenciada en Derecho por la Universidad de Barcelona (2004). Desde 2011, es investigadora del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra. Entre 2015 y 2016, integró la Unidad Política sobre el Derecho a la Ciudad y Ciudades para Todos/as de Naciones Unidas, de la que formaron parte 20 expertos de todo el mundo con el objetivo de asesorar la elaboración de la Nueva Agenda Urbana adoptada en HABITAT III. De 2007 a 2014, fue coordinadora ejecutiva de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de la red mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). En este marco, creó y coordinó el Observatorio Ciudades Inclusivas. Sus principales áreas de interés son el derecho a la ciudad, las políticas públicas, los gobiernos locales, los estudios poscoloniales, la emancipación social, el arte urbano y los movimientos sociales urbanos.

### **Ricard Gomà**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) (1992), máster en Políticas Públicas por la University of Strathclyde, Glasgow (1989) y máster en Estudios Urbanos, Regionales y Metropolitanos por la UAB (1990). Gomà es profesor titular en el Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) desde 1993 y director del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona desde 2015. Ha sido profesor visitante en las Universidades de Warwick y Bath en el Reino Unido. Ha impartido docencia en programas de doctorado y posgrado en diversas universidades: UAB, Universidad Pompeu Fabra, Universidad de Barcelona y Universidades del País Vasco, Sevilla, Salamanca y Complutense de Madrid, e internacionalmente en las Universidades de Warwick, Bath, Turín, Ciudad de México, Buenos Aires y Belo Horizonte. Dentro de sus últimas publicaciones se encuentran: *El municipalisme del bé comú* (Gomà y Blanco, 2016); *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya* (Gomà y Subirats, 2018); *Movimientos sociales y derecho a la ciudad* (Gomà et al., 2018). Además es autor de varios capítulos de libros y artículos de revistas científicas.

### **Michele Grigolo**

Profesor de Sociología en la Nottingham Trent University, Reino Unido. Tiene un máster europeo en Derechos Humanos y Democratización por la Universidad de Padua y un doctorado en Ciencias Sociales y Políticas por el Instituto Universitario Europeo, Florencia. Sus intereses de investigación giran en torno al nexo entre los derechos humanos y las ciudades. Su disertación titulada *Los Derechos Humanos y la Ciudad: Política de Lucha Contra la Discriminación en Nueva York y San Francisco* fue la primera investigación que se ocupó sistemáticamente de lo que hacen las ciudades con los derechos humanos. Ha publicado



los resultados de su investigación en revistas académicas, incluida la *Revista Internacional de Derechos Humanos y Estudios Étnicos y Raciales*. También ha coeditado el libro *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities* (2016). Y recientemente ha publicado una monografía titulada *The Human Rights City*. New York, San Francisco, Barcelona (2019). Este libro es la primera monografía de investigación dedicada por completo a la ciudad de los derechos humanos. Grigolo también ha colaborado en varios proyectos sobre gobiernos locales y derechos humanos para la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa y la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones (SALAR).

### **Soo A Kim**

Soo A Kim es abogada y fue directora de la Oficina de Derechos Humanos en el Gobierno Metropolitano de Gwangju (Corea del Sur) durante tres años. Fue Defensora Pública a tiempo completo del Tribunal del Distrito de Jeonju en 2015 y trabajó como asistente legal en el Tribunal de los distritos de Jeonju y Gwangju durante dos años. A nivel internacional, trabajó como coordinadora de Programa en la Comisión Asiática de Derechos Humanos (AHRC) con sede en Hong Kong (2003-2009). En la AHRC, estuvo a cargo del Programa de Llamamientos Urgentes, el Programa de Educación en Derechos Humanos y la Oficina de Nepal. Hizo una pasantía de un año en la Khmer Youth Association, Cambodia, en 2000. En Corea trabajó como coordinadora del Programa en el Centro Internacional de Gwangju (2001-2003). Se especializó en Historia China en la Universidad de Corea y cursó un máster en Derechos Humanos en la Universidad de Hong Kong en 2007. Se graduó de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Chonnam (Corea) en 2013.

### **Enrique López**

Fue jefe de gabinete de la Tercera Tenencia de Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid, responsable por la Oficina de Derechos Humanos y Memoria. Anteriormente, fue secretario general adjunto de la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) entre 2008 y 2013, asesor parlamentario entre 2002 y 2015, y profesor asociado de Derecho Constitucional en la Universidad Carlos III de Madrid. Enrique es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y tiene un diploma en Estudios Avanzados en Derecho Constitucional («Derechos Fundamentales y Libertades Públicas» por la Universidad Rey Juan Carlos. Es abogado en ejercicio desde 1998.

### **Jaime Morales**

Con estudios en Arquitectura, Administración Pública y Ciencia Política, es actualmente subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social del Gobierno de la Ciudad de México. Es activista de los derechos de las personas LGBTTTI y de los derechos humanos en general desde 1981. Participó en el Grupo FHAR (Frente Homosexual de Acción Revolucionaria) al frente del colectivo de finanzas Hormigas Rojas de 1980 a 1985, año en el que se disolvió. Fue cofundador del colectivo Fuerza Ciudadana por los derechos humanos y promotor del

rescate de la cultura indígena de Valles Centrales en Chiapas de 1985 a 1991. Fue coordinador administrativo del Centro Regional del Instituto Nacional de Antropología e Historia en el Estado de Chiapas de 1985 a 1990. Además, desde 2010 hasta la actualidad, Morales es fundador y coordinador general de la organización También Somos Familia, que trabaja en defensa visibilidad de las familias no tradicionales. También es fundador y director general de la asociación Visbullas, desde 2011 hasta la fecha, y cofundador y vocero del Movimiento por la Igualdad, un colectivo que integra a más de 183 organizaciones civiles de México (2016).

### **Lorenzo Vidal**

Investigador en el programa Ciudades Globales de CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). Doctor en Ciencia Política, Políticas Públicas y Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), colaborador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) y profesor asociado del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la UAB. Ha sido investigador visitante en la Copenhagen Business School y en la Universidad de la República del Uruguay. Obtuvo el máster en Economía Internacional y Desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid y el grado en Filosofía, Políticas y Económicas en la Universidad de Warwick. Sus principales líneas de investigación se centran en la (crítica de la) economía política urbana y de la vivienda, las transformaciones digitales y en el sector inmobiliario, el cooperativismo y las instituciones del común.

### **JoAnn Ward Kamuf**

Directora del proyecto “Los derechos Humanos en los Estados Unidos” el Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia, donde es profesora y supervisora en la Clínica de Derechos Humanos. Ward promueve el uso de estándares y estrategias de derechos humanos para fomentar la justicia racial, de género y socioeconómica en los Estados Unidos. Esto incluye la investigación y la redacción, así como la promoción nacional e internacional para mejorar el acceso a los derechos básicos, como el empleo y el saneamiento, centrándose en las comunidades que viven en la pobreza. Asimismo, se involucra en litigios estratégicos y en la promoción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las Naciones Unidas para abordar la discriminación sistémica y la desigualdad. También desarrolla recursos sobre la implementación estatal y local de los derechos humanos, y crea conciencia sobre el valor agregado de los derechos humanos en la gobernabilidad local. Antes de unirse al Instituto de Derechos Humanos, trabajó en el grupo de litigios generales en Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP, y en el Centro Leitner de Derecho Internacional y Justicia de la Escuela de Derecho de Fordham.

## INTRODUCCIÓN

---

¿Cómo hacer avanzar el conjunto de derechos que se engloban bajo la noción del «derecho a la ciudad»? La búsqueda de respuestas a este interrogante lleva varias décadas articulando movilizaciones sociales y promoviendo nuevos marcos políticos y jurídicos, especialmente en América Latina (donde destacan los casos de Brasil, Ecuador o Colombia), pero también en Europa y en la escena global (PGDC, 2014). Así se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en la Nueva Agenda Urbana<sup>1</sup>, adoptada en 2016 por Naciones Unidas, o en la Declaración Municipalista de los Gobiernos Locales por el Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Ciudad<sup>2</sup>, que fue aprobada en 2018 bajo el impulso de la ciudad de Barcelona y el auspicio de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

Aunque el derecho a la ciudad ha sido objeto de múltiples interpretaciones y resignificaciones desde que fuera acuñado a finales de los años sesenta (Lefebvre, 1968), de forma sintética puede caracterizarse como una narrativa que apela a que los habitantes de las ciudades se apropien colectivamente de ellas, dotándolas de forma y contenido a través de su actividad cotidiana. Desde finales de los años ochenta, su reivindicación ha servido para canalizar luchas por la vivienda y por los denominados «derechos urbanos», que incluyen desde cuestiones tangibles como el derecho al transporte público, a saneamiento, a servicios básicos, a infraestructuras urbanas, a espacios públicos o a equipamientos de calidad, hasta reclamos más intangibles como el derecho a la centralidad, a la calidad ambiental o a la participación política (Borja, 2013).

Nuevas lecturas y articulaciones políticas del derecho a la ciudad surgidas sobre todo a partir de finales de la década de los 2000 nos invitan a pensarlo a partir de la política de la identidad (Goonewardena *et al.*, 2008; Liss, 2012). Es decir, proponen prestar atención a la diversidad de grupos sociales que conviven en los entornos urbanos, cuya voz y agencia debe ser reconocida en la construcción de la ciudad en aras de la igualdad y la justicia social. Ya sea como consecuencia del legado del colonialismo en forma de comunidades racializadas, de la llegada de personas migrantes o refugiadas, de la atracción de «talento» internacional o, sencillamente, por la presencia de diferentes identidades, colectivos y segmentos socioeconómicos, las ciudades son espacios en los cuales conviven una amplia gama de personas y grupos que no siempre son reconocidos, ni dialogan entre sí. En estas condiciones, ¿cómo es posible implementar el derecho a la ciudad a partir de la diferencia? ¿Cómo se pueden construir ciudades cohesionadas en contextos ampliamente diversos e, incluso, polarizados? ¿De qué forma se puede modelar una ciudad que sea expresión de la mezcla social y que a la vez afronte las desigualdades y opresiones que la atraviesan?

Abordar estas cuestiones no solo pasa por reconocer y valorizar los sujetos que han sido históricamente marginalizados en la construcción del espacio urbano, tanto físico como simbólico (las mujeres, los migrantes, los afrodescendientes, los pobres, las minorías religiosas, etc.). También

¿Cómo se pueden construir ciudades cohesionadas en contextos ampliamente diversos e, incluso, polarizados?

1. Véase: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

2. Véase: <https://citiesforhousing.org/#section-0>

Reconocer las diferentes capas y conexiones que conforman la diversidad urbana es el horizonte al que apuntan los nuevos debates sobre el derecho a la ciudad.

Esta monografía CIDOB explora cómo combinar procesos de redistribución y reconocimiento, cambio institucional y producción social de la ciudad, en un mundo cada vez más urbano.

implica tener en cuenta, como nos recuerdan determinados científicos sociales (Robinson, 2006; Simone y Pieterse, 2017), que la ciudad se materializa y se experimenta de forma diversa por parte de los diferentes colectivos que la habitan a través de sus prácticas, de sus usos y, en definitiva, de cómo se concreta su vida cotidiana. Esta íntima relación entre el espacio y sus habitantes, así como las múltiples interdependencias que existen entre ambos (Lefebvre, 1974), es lo que aporta un carácter idiosincrático a cada barrio y a cada ciudad en las diferentes regiones del mundo. Reconocer las diferentes capas y conexiones que conforman la diversidad urbana, desde los cuerpos hasta los territorios, pasando por las múltiples formas de vivir y producir la ciudad, es el horizonte al que apuntan los nuevos debates sobre el derecho a la ciudad.

Frente a estas complejidades, gobiernos locales en varios rincones del mundo han trabajado durante las dos últimas décadas para dar respuesta al reto de promover la diversidad y la igualdad en la ciudad a través de políticas de derechos. Para ello, han recurrido a varios mecanismos: cartas municipales, concejalías de derechos humanos, planes estratégicos o indicadores de evaluación, por citar apenas algunos ejemplos. Asimismo, las áreas metropolitanas están siendo objeto de nuevos marcos de gobernanza metropolitana y multinivel para dar respuesta a los apremiantes desafíos sociales, políticos, económicos y culturales que fracturan sus territorios entre centros y periferias, y que originan la proliferación de guetos, urbanizaciones cerradas (*gated communities*) y no lugares (Augé, 1992).

Sin embargo, mucho antes de que se articulara una respuesta institucional, la sociedad civil urbana, tanto en el Norte como en el Sur global, ha impulsado desde hace varias décadas iniciativas dirigidas a mejorar la calidad de vida y el reconocimiento del habitante urbano como sujeto político y de derechos. A través de estas dinámicas, a menudo transnacionales, se han registrado nuevos procesos de producción social de la ciudad y nuevas formas de construcción de ciudadanía desvinculados del Estado-nación (Holston, 1998).

Esta monografía CIDOB explora cómo combinar procesos de redistribución y reconocimiento, cambio institucional y producción social de la ciudad, en un mundo cada vez más urbano. El volumen se alimenta de los debates que tuvieron lugar en el marco del seminario internacional «Derecho a la ciudad, derecho a la diferencia: Herramientas y propuestas de los gobiernos locales para avanzar en su implementación», celebrado en Barcelona el 27 de noviembre de 2018. En él, participaron representantes de gobiernos locales, de la sociedad civil y de la academia procedentes de diferentes regiones del mundo. A estos actores se les invitó a desarrollar posteriormente sus contribuciones por escrito. El resultado de este ejercicio se halla en las páginas que siguen.

## I. El derecho a la ciudad como derecho a la diferencia

El concepto del derecho a la ciudad ha viajado de la academia a la movilización social y, de ahí, a las instituciones, tanto locales, como nacionales y globales. En el proceso, ha pasado por varias regiones del mundo, por varios tipos de actores y por varios momentos históricos. En este vaivén geográfico, social y temporal, ha adquirido nuevos significados y compren-

siones (García-Chueca, 2016). Si nos centramos en las lecturas académicas que han surgido en torno a este concepto, la acepción más conocida tiene que ver con cuestiones de carácter político-económico centradas en redistribuir las posibilidades de acceder a los recursos y oportunidades urbanas existentes. Esta lectura parte del diagnóstico de que el principal problema del actual modelo de urbanización radica en que está supeditado al capitalismo neoliberal, al constituir una de sus condiciones de expansión a través de varios tipos de procesos: la construcción de infraestructuras urbanas y viviendas (urbanización nueva), la reurbanización (y gentrificación) de determinadas áreas, la promoción de un estilo de vida basado en el consumo y la financiarización del suelo y de los bienes urbanos (Harvey, 2008, Rolnik, 2018, Sassen, 2017). Desde este punto de vista, el principal objetivo del derecho a la ciudad es asegurar un mayor control democrático sobre los procesos económicos y las condiciones materiales que sostienen la vida urbana. El disfrute colectivo de los valores de uso de los recursos urbanos es reclamado por encima de sus valores de cambio. De esta forma, empieza a establecerse también un marco sensible a las diversas formas concretas de apropiación social de la ciudad, impugnando los procesos de homogeneización y abstracción que conlleva su inserción en los circuitos mercantiles.

A partir de los ochenta, sin embargo, van adquiriendo mayor relevancia en los análisis urbanos categorías analíticas como la *vida cotidiana*, el *espacio vivido* y la *diferencia* (Soja, 1989; 1996). Con estas nuevas lecturas procedentes de corrientes de pensamiento posmodernas, han pasado a convivir con las lecturas anteriores cuestiones relacionadas con la política de la identidad y de la diferencia, íntimamente relacionadas con la realidad de las ciudades, espacios por excelencia de mixtura y diversidad social. Estos nuevos enfoques han reforzado la idea de que el derecho a la ciudad es el derecho a la producción de un lugar de vida moldeado por los propios habitantes y, por lo tanto, un espacio inherentemente contradictorio, con diferentes ritmos de vida y diferentes usos del espacio y del tiempo urbanos (Goonewardena *et al.*, 2008). Un «espacio diferencial», en términos de Lefebvre (1974), radicalmente opuesto al espacio abstracto privilegiado por el urbanismo moderno.

Esta lectura del derecho a la ciudad como derecho a diferencia no se basa en una concepción liberal pluralista de la diversidad, es decir, no consiste en celebrar las diferencias *per se*. Más bien propone entenderlo como el derecho a ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza y el derecho a ser diferentes cuando esta nos homogeneiza (Santos 2005). Es decir, implica otorgar una nueva centralidad a los reclamos de los grupos sociales marginalizados que luchan contra una urbanización discriminatoria y segregadora (Kipfer, 2008) y, a partir de ahí, cuestionar la construcción de la ciudad y el lugar que estos colectivos ocupan en estos procesos.

## II. Contribución de este volumen

### Derecho a la ciudad, derecho a la diferencia

La presente monografía persigue aportar reflexiones y prácticas acerca de cómo hacer avanzar el ejercicio de derechos en las ciudades mediante procesos y políticas de reconocimiento y valorización de las diferencias que permitan avanzar hacia una mayor igualdad. Con este objetivo

El derecho a la ciudad es el derecho a la producción de un lugar de vida moldeado por los propios habitantes.

La presente monografía persigue aportar reflexiones y prácticas acerca de cómo mejorar la garantía de derechos en las ciudades para avanzar hacia una mayor igualdad.

Forjar sociedades urbanas cohesionadas es un proyecto complejo, a largo plazo y que debe hacer encajar la diversidad social con un proyecto común de convivencia colectiva.

Desde finales de los años noventa, se ha consolidado un movimiento de gobiernos locales que se preocupa por la diversidad y trata de gestionarla con el objetivo de promover una mayor igualdad y cohesión social.

como telón de fondo, las dos primeras contribuciones de este volumen persiguen establecer los principales marcos teóricos y conceptuales del derecho a la ciudad.

**Michele Grigolo**, profesor de Sociología en la Universidad Nottingham Trent (Reino Unido), arranca el volumen aportando una reflexión teórica sobre qué significa interpretar el derecho a la ciudad desde el punto de vista del derecho a la diferencia. Tras poner a las dos nociones en conversación, Grigolo propone una síntesis de ambas a partir de la idea del «derecho a una ciudad diferente». A través de este concepto, aborda las interconexiones entre la redistribución de recursos y la representación política en la ciudad. El «derecho a una ciudad diferente» implica un reconocimiento a la diversidad de la experiencia urbana, a la vez que afronta las desigualdades estructurales que la atraviesan.

A continuación, **Jordi Borja**, profesor emérito de la Universitat Oberta de Catalunya (España), repasa la trayectoria teórica y práctica del derecho a la ciudad desde un punto de vista histórico, poniendo un énfasis particular en su despliegue en España y Latinoamérica. Prosigue su reflexión interrogando el rol de las políticas urbanas y de los urbanistas en los procesos de construcción del derecho a la ciudad que, arguye, deberían ser liderados por la ciudadanía. Estos procesos se debaten entre dinámicas rupturistas y reformistas por estar supeditadas a la interacción entre una sociedad movilizada e instituciones políticas de carácter representativo.

### El papel de los gobiernos locales

El siguiente bloque se centra en dar a conocer programas y medidas impulsadas por gobiernos locales de todo el mundo para promover políticas de derechos. Desde finales de los años noventa, se ha consolidado un movimiento de gobiernos locales que se preocupa por la diversidad y trata de gestionarla con el objetivo de promover una mayor igualdad y cohesión social. Para ello, han definido políticas de derechos a través de múltiples mecanismos: cartas municipales (Montreal, Viena, Ciudad de México, Bandung), concejalías u oficinas de derechos humanos (Barcelona, Núremberg, Sao Paulo, Venecia), comisiones (Ciudad de México, Eugene o Nueva York), planes estratégicos u hojas de ruta (Bogotá, Graz, Madrid), indicadores de evaluación (Gwangju o York), ombudsman locales (Montreal, Lleida o Vitoria-Gasteiz), ordenanzas municipales (Higashi saka, Oizumi o Seúl) o las más diversas políticas públicas concebidas a partir de un enfoque de derechos humanos (bienestar social, vivienda, cultura, educación, medio ambiente, participación ciudadana, etc.) (García-Chueca 2018).

Estos múltiples ejemplos muestran cómo el desarrollo de proyectos locales de cohesión social a partir del reconocimiento y la valoración de las diferencias no constituye un ejercicio abstracto y estático. Forjar sociedades urbanas cohesionadas es un proyecto complejo, a largo plazo y que debe hacer encajar la diversidad social con un proyecto común de convivencia colectiva. Proyecto que debe ser flexible para poder adaptarse a los constantes cambios que experimentan las ciudades como consecuencia, por ejemplo, de un incremento de la población de origen migrante o refugiada, de dinámicas de gentrificación, de estrategias de atracción de



innovación internacional o de procesos de pauperización de determinados barrios, entre otros.

En la presente monografía, se profundiza en algunos de estos ejemplos explorando, en concreto, el trabajo de gobiernos locales de Estados Unidos, México, Austria, España, Jordania y Corea del Sur.

**JoAnn K. Ward**, profesora de la Universidad de Columbia (Estados Unidos), relata que, en su país, los derechos humanos han sido históricamente un marco de actuación política controvertido y que los gobiernos locales se han erigido en la esfera de gobierno más comprometida con su defensa e implementación. Su abordaje clásico ha girado en torno a la protección de los derechos civiles, especialmente el derecho a la no discriminación, como pone de manifiesto la labor de las veteranas comisiones de derechos humanos (Seattle, Washington, Los Ángeles) o algunas ordenanzas municipales (San Francisco). Sin embargo, un número creciente de ciudades está centrando sus esfuerzos en promover también derechos económicos y sociales –en particular, el derecho a la vivienda (Eugene, Madison)–, adoptando medidas que tienen en cuenta el impacto de las identidades interseccionales en la redistribución de bienes.

Profundizando en el contexto norteamericano, **Thomas Angotti**, profesor emérito de Política y Planificación Urbana en el Hunter College de la Universidad de Nueva York (Estados Unidos), explora de cerca el caso de la ciudad de Nueva York para mostrar cómo el legado del colonialismo, un sistema profundamente racista, ha moldeado el actual modelo urbano. Angotti defiende que detrás de la imagen de Nueva York como ciudad diversa y cosmopolita se esconde una urbe étnica y racialmente segregadora. El incontestado derecho a la propiedad individual, piedra angular del colonialismo y posterior motor del desarrollo urbano, combinado con la conversión del suelo urbano en elemento de expansión del capitalismo neoliberal, es el principal responsable de la gentrificación, el desplazamiento de comunidades pobres o racializadas y la generación de profundas desigualdades sociales.

**Jaime Morales**, subsecretario de Derechos Humanos del Gobierno de la Ciudad de México (México), hace un repaso a los principales documentos legales y políticos sobre el derecho a la ciudad, poniendo el foco en aquellos que abordan el derecho a la diferencia y la promoción de ciudades diversas. Se refiere, en particular, a la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010), a la recientemente aprobada Constitución Política de la Ciudad de México (2017) y al Plan de Gobierno de la jefa de Gobierno Claudia Sheinbaum (2018-2024). Morales concluye señalando que el trabajo que se lleva cabo en la capital mexicana se centra no solo en impulsar políticas específicas dirigidas a luchar contra la discriminación de determinados colectivos (mujeres, comunidades indígenas, colectivo LGBTTTI, etc.), sino también en promover la justicia territorial, la distribución equitativa de bienes públicos y la gestión democrática de la ciudad.

Desde Viena, **Shams Asadi**, comisionada de Derechos Humanos de la ciudad de Viena (Austria), narra cómo la ciudad pasó del paradigma de las políticas de integración centradas en el colectivo migrante impulsadas desde principios de los años noventa a promover políticas de diversidad a

partir del cambio de milenio, cuyos destinatarios no solo eran los migrantes, sino también la población de acogida. En este marco, se impulsó un proceso participativo para adoptar la Carta de Viena para la convivencia (2012), a la que siguió la adopción de una estrategia más amplia para situar Viena como ciudad de derechos humanos (2014). Desde entonces, Viena trabaja para transversalizar los derechos humanos en el conjunto de Administración y de sus políticas públicas, y promueve activamente la cooperación internacional, la formación y la concienciación pública en derechos humanos.

Continuando con el contexto europeo, sigue la contribución de **Enrique López**, jefe de gabinete de la Tercera Tenencia de Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (España), que comparte la experiencia de Madrid respecto a la elaboración y desarrollo del Plan Estratégico de Derechos Humanos, impulsado entre 2015 y 2019. A pesar de la corta duración de la iniciativa, el Plan aporta insumos relevantes en lo que concierne al diseño participativo de estrategias locales de derechos humanos, que han sido observados con interés por otras ciudades del mundo vinculadas al movimiento de ciudades por los derechos humanos. A este respecto, cabe destacar la motivación del Plan de transversalizar en las políticas municipales un enfoque basado en los derechos humanos, la igualdad de género y la interseccionalidad; la realización de un diagnóstico participativo previo, en base al cual se elaboró el Plan, también de forma participativa; y la elaboración de un exhaustivo sistema de indicadores para evaluar la ejecución del Plan.

Desde el otro lado del Mediterráneo, llega el testimonio de la ciudad de Ammán, Jordania, a través de **Haleema Alamoush**, directora de los Planes de Responsabilidad Social en este municipio. El país ha sido históricamente un lugar de acogida al que han llegado varios flujos de refugiados: palestinos (en 1948 y en 1967), irakíes (a principios de los años noventa) y sirios (desde 2013). A ellos se suman colectivos más reducidos de nacionales libios, yemenís, somalíes y sudaneses. Esta amplia diversidad social se refleja también en la capital jordana, que concentra en torno a un 30% de población nacida en el extranjero. Frente a esta compleja realidad, asegurar la cohesión social se ha convertido en uno de los principales objetivos del Gobierno metropolitano de Ammán, que también se enfrenta al desafío de gestionar la creciente presión sobre los servicios públicos y equipamientos de la ciudad. Alamoush identifica las principales políticas y proyectos desarrollados a este respecto.

**Soo A Kim**, exdirectora de la Oficina de Derechos Humanos en el Gobierno Metropolitano de Gwangju (Corea del Sur), nos traslada al Este Asiático para hacernos llegar la experiencia de su ciudad. Internacionalmente conocida como ciudad promotora de los derechos humanos, Gwangju trabaja intensamente desde principios de la década de los 2000 en el desarrollo de varios tipos de instrumentos dirigidos a «localizar» los derechos humanos, de entre los que destacan varias ordenanzas de derechos humanos (2005, 2009), una oficina de derechos humanos (2010), un plan director, una comisión participativa, un programa de educación, un sistema de indicadores de evaluación (2012) y un ombudsman local (2013). A ello se suman políticas específicas de participación ciudadana y de inclusión social dirigidas, en particular, a promover la igualdad de género y la atención a los niños, mayores, personas con discapacidad y migrantes.



**Jordi Baltà**, consultor experto en cultura para la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), cierra esta sección con una reflexión realizada desde el campo de la cultura, explorando el vínculo entre el derecho a la ciudad, el derecho a la diferencia y la acción cultural local. Según Baltà, este vínculo, a pesar de su potencial, solo se da ocasionalmente porque las políticas y programas culturales a menudo se desvían de enfoques inclusivos, participativos y basados en los derechos. Baltà señala hacia la Agenda 21 de la Cultura, adoptada en 2004 por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y revisada en 2015, como posible herramienta que puede contribuir a recuperar este vínculo a partir de tres ejes de actuación: la descentralización, el acceso inclusivo y la participación ciudadana en actividades culturales; el reconocimiento y apoyo al ecosistema cultural, inherentemente plural y diverso; y el establecimiento de marcos de gobernanza participativos. Baltà aporta varios ejemplos que muestran cómo ciudades de diferentes regiones del mundo se están inspirando en este documento para el diseño de sus políticas culturales locales.

Se exploran nuevas fórmulas de gobernanza metropolitana y multinivel que permitan articular marcos políticos e institucionales más efectivos para la igualdad y cohesión territorial.

### **Abordando el reto metropolitano**

Los entornos metropolitanos concentran múltiples desafíos relacionados con su dimensión territorial, concentración demográfica y fragmentación institucional. Son territorios atravesados por múltiples fracturas socioespaciales, que constituyen el origen de profundas desigualdades en lo que concierne, por ejemplo, al acceso a la vivienda, servicios básicos, salud, educación, transporte público, medios de subsistencia y oportunidades laborales.

Estas desigualdades, lejos de ser homogéneas, son experimentadas de formas diversas por los diferentes colectivos urbanos que habitan el territorio metropolitano. Estos experimentan un determinado grado de exclusión en función de su clase social, origen étnico, género, identidad sexual o religión, entre otros. Del mismo modo, la acumulación de varios de estos factores de diferenciación (y jerarquización) social multiplica el grado de discriminación a la que quedan sometidos estos sujetos (Crenshaw, 1991).

Esta sección explora posibles vías para hacer frente a estos desafíos mediante nuevas fórmulas de gobernanza metropolitana y multinivel que permitan articular marcos políticos e institucionales más efectivos para la igualdad y cohesión territorial de las áreas metropolitanas.

**Ricard Gomà**, director del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (España), se pregunta si el derecho a la ciudad en el siglo XXI puede funcionar a partir del proyecto civilizatorio que el Estado de bienestar forjó en el siglo XX. El autor defiende, más bien, que es necesario avanzar hacia un modelo de «bienestar de proximidad» que articule la lucha contra las desigualdades con el reconocimiento de las diferencias y, asimismo, incorpore la justicia espacial y la transición ecológica. En este marco, el municipalismo constituye una herramienta clave para redefinir no solo las políticas públicas, sino también una nueva geografía de la gobernanza mundial. La escala metropolitana, a su vez, adquiere una centralidad especial en la configuración de los principales retos y propuestas políticas para la actual era urbana. Para Gomà, el derecho a la metrópolis dota de contenido efectivo al derecho a la ciudad.

Los movimientos sociales urbanos han hecho uso del derecho a la ciudad para hacer avanzar el derecho a la vivienda y los “derechos urbanos”, a veces en colaboración con gobiernos locales.

Pero ¿el derecho a qué metrópolis?, se pregunta **Antonio Aniesa**, asesor del presidente de Plaine Commune (Francia). ¿Se viven las mismas realidades urbanas en espacios de 10.000, 100.000, 500.000 o varios millones de habitantes? Las áreas metropolitanas se corresponden con una diversidad de territorios y de experiencias de vida que no pueden quedar cosificados por miradas homogeneizadoras. Desde el año 2006, una red de gobiernos locales, el Foro de Autoridades Locales de Periferia (FALP), interviene en el municipalismo internacional para promover «otra mirada sobre las metrópolis». Una mirada que expresa las aspiraciones de las ciudades periféricas de tener una mayor voz en la gobernanza metropolitana y de articular políticas que permitan avanzar hacia una mayor justicia y solidaridad interterritorial. Para ello, el FALP defiende un modelo de gobernanza metropolitana policéntrica que rompa con la dualidad centro/periferia, que haga primar la cooperación intermunicipal frente a la dominación y centralización, y que permita que cada territorio defina el derecho a la ciudad a partir de su realidad y de sus experiencias de vida.

**Fernando Carrión**, coordinador del Área de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador, cierra la sección abordando los nuevos patrones de urbanización y los marcos institucionales que estos demandan, con especial énfasis en la realidad latinoamericana. Las complejas geografías urbanas producen múltiples centralidades y periferias, desbordan fronteras administrativas y nacionales, y generan relaciones más allá de la estricta contigüidad territorial. En este escenario, el desafío para concretar el derecho a la ciudad es el de construir una estructura institucional dentro de la cual este derecho se pueda reivindicar y desarrollar.

### Innovaciones sociales

La historia política del derecho a la ciudad está íntimamente relacionada con el surgimiento y la evolución de los movimientos sociales urbanos, que han hecho uso de esta narrativa para articular sus reivindicaciones y hacer avanzar el derecho a la vivienda y los «derechos urbanos», a veces en colaboración con gobiernos locales (Mayer, 2012; Sugranyes y Mathivet, 2010). A través de sus prácticas, han mostrado que existen diferentes formas de producir la ciudad y el espacio urbano. De estas prácticas han emergido nuevas formas de ciudadanía desde abajo que transgreden los marcos estado-céntricos predominantes. El antropólogo estadounidense James Holston (1998), en línea con corrientes de pensamiento vinculadas al «pluralismo jurídico» (Santos, 2009), define estas prácticas como formas de «ciudadanía insurgente» porque emergen de la propia práctica de los habitantes de las ciudades, subvirtiendo las formas clásicas de atribución de derechos exclusivamente dependientes del Estado.

Sobre estas cuestiones reflexiona **Alex Frediani**, profesor adjunto en la University College London (Reino Unido), explorando las prácticas e ideas que han emergido de movimientos sociales de base por el derecho a la ciudad en América Latina, África y Asia. Para Frediani, estas experiencias reflejan una «ética de compromiso» y no un proyecto definido. A partir del análisis de una diversidad de casos, Frediani extrae tres ideas-fuerza transversales que emergen de estas experiencias: (1) una formulación más sustantiva de ciudadanía, exigiendo derechos para todos los habitantes urbanos más allá de su afiliación formal al Estado-nación, (2) el

hincapié en visibilizar las desigualdades en el acceso a y la apropiación de los recursos urbanos y (3) la vinculación entre la producción colectiva del espacio y la ampliación de los derechos en las ciudades, ejemplificada, entre otras, por la relación entre la producción social del hábitat y el derecho a la vivienda.

Finalmente, **Irene Escorihuela**, directora del Observatori DESC (España), sitúa el foco de su artículo en identificar dinámicas de cooperación y conflicto entre organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales en la construcción del derecho a la ciudad en Europa. A partir de experiencias concretas en Barcelona, Berlín, Terrassa y Zagreb, Escorihuela ilustra cómo la combinación virtuosa entre institución y movimiento puede multiplicar el impacto que cada esfera tendría por separado. Para ella, el principal reto del municipalismo es dar espacio a iniciativas sociales que provienen de fuera de la institución y ponerlas en práctica sin cooptarlas ni liderarlas.

## Referencias bibliográficas

Augé, M. *Non-lieux: introduction à une anthropologie de la surmodernité*. París: Éditions du Seuil, 1992.

Borja, J. *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial, 2013.

Crenshaw, K. «Mapping the margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color». *Stanford Law Review*, n.º 43 (1991), p. 1.241-1.279.

García-Chueca, E. «Human rights in the city and the right to the city: two different paradigms confronting urbanisation», en: Oomen, B.; Davis, M. F. y Grigolo, M. (eds.). *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 103-120.

García-Chueca, E. «Balanç i perspectives de futur de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat». Informe elaborado para el Ayuntamiento de Barcelona, sin publicar, 2018.

Goonewardena, K.; Kipfer, S. y Schmid, C. (eds.). *Space, Difference, Everyday Life. Reading Henri Lefebvre*. Londres – Nueva York: Routledge, 2008.

Harvey, D. «The Right to the City». *New Left Review*, n.º 53 (2008), p. 23-40 (en línea) [Fecha de consulta: 19.11.2019] <https://newleftreview.org/11/53/david-harvey-the-right-to-the-city>

Holston, J. «Spaces of Insurgent Citizenship», en: Sandercock, L. (ed.). *Making the Invisible Visible. A Multicultural Planning History*. Berkeley, Los Ángeles, Londres: University of California Press, 1998, p. 37-56.

Kipfer, S. «How Lefebvre Urbanized Gramsci. Hegemony, Everyday Life, and Difference», en: Goonewardena, K.; Kipfer, S.; Schmid, C. (eds.). *Space, Difference, Everyday Life. Reading Henri Lefebvre*. Londres, Nueva York: Routledge, 2008, p. 193-211.

Lefebvre, H. *Le droit à la ville*. París: Anthropos, 1968.

Lefebvre, H. *La production de l'espace*. París: Anthropos, 1974.

Liss, J. «The right to the city: from theory to grassroots alliance», en: Brenner, N.; Marcuse, P.; Mayer, M. (eds.). *Cities for people, not for profit. Critical urban theory and the right to the city*. Londres - Nueva York: Routledge, 2012, p. 250-263.

Mayer, M. «The Right to the City in Urban Social Movements», en Brenner, N.; Marcuse, P.; Mayer, M. (eds.). *Cities for people, not for profit. Critical urban theory and the right to the city*. Londres - Nueva York: Routledge, 2012, p. 63-85.

PGDC - Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. *Avanzando en la implementación del derecho a la ciudad en América Latina y a nivel internacional*. Instituto Pólis, Habitat International Coalition, Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 19.11.2019] <http://hic-gs.org/document.php?pid=66082013>

Robinson, J. *Ordinary cities: Between Modernity and Development*. Londres: Routledge, 2006.

Rolnik, R. *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Descontrol, 2018.

Santos, B. de Sousa (*El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*). Madrid, Bogotá: Trotta, ILSA, 2005.

Sassen, S. «The City: a collective good?». *Brown Journal of World Affairs*, vol. 23, n.º 2 (primavera/verano 2017).

Simone, A. y Pieterse, E. *New urban worlds: inhabiting dissonant times*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity, 2017.

Soja, E. *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. Londres: Verso Press, 1989.

Soja, E. *Thirdspace: Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*. Oxford: Basil Blackwell, 1996.

Sugranyes, A.; Mathivet, C. (eds.). *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2011.

---

## EL DERECHO A LA CIUDAD COMO DERECHO A LA DIFERENCIA

- ¿CÓMO ENTENDER EL DERECHO A LA CIUDAD COMO DERECHO A LA DIFERENCIA?

*Michele Grigolo*

- DERECHO A LA CIUDAD, DE LA CALLE A LA GLOBALIZACIÓN

*Jordi Borja*



## ¿CÓMO ENTENDER EL DERECHO A LA CIUDAD COMO DERECHO A LA DIFERENCIA?

---

**Michele Grigolo**

*Senior Lecturer en Sociología,  
Universidad Nottingham Trent University (Reino Unido)*

Este artículo presenta algunas de las ideas centrales de esta monografía, analizando en profundidad el concepto de derecho a la ciudad desde el punto de vista del derecho a la diferencia. La cuestión principal que aborda es en qué medida el derecho a la ciudad incluye y expresa, en última instancia, la idea del derecho a la diferencia. Esta cuestión se analiza desde un punto de vista teórico a partir de una perspectiva sociológica, tomando también en consideración una selección de elementos empíricos. El artículo está dividido en tres partes. La primera presenta el derecho a la ciudad. La segunda relaciona el derecho a la diferencia con el derecho a la ciudad, introduciendo el “derecho a una ciudad diferente” como forma de entender la síntesis de ambos conceptos. La tercera parte incluye una reflexión sobre los actores, procesos y cuestiones que intervienen en el ejercicio del derecho a una ciudad diferente.

El elemento central en la idea del derecho a la ciudad es la primacía que se le da al valor de uso en contraposición al valor de intercambio.

### I. Introducción del derecho a la ciudad

La idea del derecho a la ciudad ha adoptado múltiples formas desde su origen. Fue Lefebvre (1968) quien lo formuló originalmente como parte de una elaboración más amplia en la que trataba de anclar el marxismo en la dimensión urbana del capitalismo. En el derecho a la ciudad, lo «urbano» proporciona la epistemología y la escala para una nueva revolución social y política (Lefebvre, 2003; Prigge, 2008). El elemento central en la idea del derecho a la ciudad es la primacía que se le da al valor de uso en contraposición al valor de intercambio, frente a los poderosos intereses económicos que existen sobre la ciudad y su espacio. A su vez, la importancia que se le da al valor de uso debe entenderse en el contexto de la crítica de Lefebvre a la vida cotidiana, en la que lo cotidiano pasa a ser el nivel de análisis de la opresión, al tiempo que el espacio que genera la posibilidad de reinventar la ciudad a partir de las necesidades y la capacidad creadora de las personas.

Dicho esto, el derecho a la ciudad ha servido desde entonces para adaptarse a diversos programas e ideas sobre las ciudades, los derechos y la justicia. En palabras de Kuymulu (2013: 924), el concepto de derecho a

Las ciudades y sus autoridades locales son parte de un Estado cuyos poderes y competencias se articulan hoy en día a través de muy diversos niveles de gobierno.

Promover una «política» del derecho a la ciudad suscita inquietudes porque entrañaría perder el espíritu comunitario y activista de este concepto.

la ciudad «se está convirtiendo en un vórtice conceptual que une proyectos políticos discordantes que enmarcan la problemática urbana en torno a la democracia y los derechos humanos». Al mismo tiempo, la asociación actual entre el derecho a la ciudad y los proyectos democráticos radicales para las ciudades parece indiscutible (Purcell, 2008, García-Chueca, 2016). El derecho a la ciudad, en línea con su formulación original, sigue evocando unos planteamientos de gobierno municipal y de gestión y organización del espacio más participativos y centrados en el usuario, frente a la explotación capitalista y la gobernanza neoliberal de las ciudades (Purcell, 2002; Sugranyes y Mathivet, 2010; Belda *et al.*, 2016). Por último, según Purcell, el derecho a la ciudad conlleva dos derechos primordiales que les corresponden a los habitantes de la ciudad: en primer lugar, el derecho a participar «en toda aquella decisión que contribuya a la producción de espacio urbano» (ibídem: 102); y, en segundo lugar, el derecho a la apropiación, que «incluye el derecho de los habitantes a acceder, ocupar y utilizar físicamente el espacio urbano» (ibídem: 103).

A pesar de que es un concepto que se centra en la ciudad, no constituye necesariamente una responsabilidad exclusiva de los gobiernos locales. Más bien, se entiende que las ciudades y sus autoridades locales son parte de un Estado cuyos poderes y competencias se articulan hoy en día a través de muy diversos niveles de gobierno que están dispersos en múltiples organismos y agencias especializadas. Purcell (2006) advierte que no hay que ceder ante la idea de que los problemas locales se dan exclusivamente a escala municipal y dentro de la ciudad, enfatizando la naturaleza *multiescalar* del derecho a la ciudad. El ejemplo de Brasil sugiere que la ciudad es el espacio en el que se practica y se ejerce en última instancia el derecho a la ciudad. Los municipios también participan inevitablemente en la producción del derecho a la ciudad, aunque solo sea por las competencias que conservan en materia de planificación urbana y de gestión del espacio. Sin embargo, ese mismo ejemplo es buena muestra de cómo el marco más amplio y la regulación del derecho a la ciudad han provenido de la legislación estatal (el Estatuto de la Ciudad, de 2001) y la creación de una institución *ad hoc* (el Ministerio de Ciudades, en 2003) (Maricato, 2011, García-Chueca, 2016). Como tal, es importante mantener un enfoque sofisticado y estratégico sobre la potencial contribución de la política y de las diferentes escalas de gobierno (no solo la local) a la práctica del derecho a la ciudad. Aunque hay que admitir que este enfoque podría también obstaculizarlo.

Si bien sería deseable una cierta forma de institucionalización (Purcell, 2008), promover una «política» del derecho a la ciudad suscita inquietudes porque entrañaría perder el espíritu comunitario y activista de este concepto. Los estudios empíricos no respaldan algunas de las implicaciones más radicales del derecho a la ciudad, por ejemplo, en cuanto a la aprobación de planes urbanísticos (Maricato, 2011). Pero, al mismo tiempo, hay constancia de que el derecho a la ciudad recibe el apoyo de funcionarios y trabajadores que operan a pie de calle (Belda *et al.*, 2016), es decir, de aquellos agentes que desempeñan funciones clave en la aplicación de las políticas sociales. En general, como sugieren también los estudios de los derechos humanos en las ciudades (Grigolo, 2019), la institucionalización promueve a la vez que limita el derecho a la ciudad en un contexto político que tiene a favorecer la adaptación del concepto a los imperativos del neoliberalismo.



## II. El derecho a la diferencia a debate

La diferencia se entiende aquí como la línea que divide a las personas con arreglo a características como la clase, el género, el sexo, la etnia, la raza (en el sentido de construcción social y no de factor biológico), la ciudadanía y las discapacidades. Desde un punto de vista sociológico, estas diferencias (incluidas las de clase) son divisiones sociales. Las divisiones sociales nunca funcionan aisladas unas de otras, sino que se combinan para producir unas vivencias de la diferencia que, a veces, son muy específicas e «interseccionales». Partiendo de estas premisas, cabe entender el derecho a la diferencia como el derecho al reconocimiento de aquellos grupos sociales y comunidades que se definen por una o más diferencias a que esta(s) les sean reconocidas; y, en lo que atañe a la acción pública, el derecho a que esta(s) se tengan en cuenta plenamente en la definición y la aplicación de las políticas. El reconocimiento de la diferencia siempre suscita cuestiones sobre la redistribución de los recursos y la representación política (véase Fraser y Honneth, 2003). Y conlleva el derecho a que se reconozca la diferencia en la medida en que sea objeto de una atención indebida e injusta, pero también que esta se ponga de relieve como fuente de enriquecimiento social y de transformación positiva.

Integrar el derecho a la diferencia en el derecho a la ciudad llama la atención sobre la *relación especial* que se da actualmente entre la diferencia y la ciudad. La creciente urbanización de la población mundial ha ido aparejada a un proceso de diferenciación de la misma población. Las ciudades producen y al mismo tiempo atraen las diferencias, debido a las oportunidades que ofrecen a los diferentes grupos y comunidades. Por ejemplo, sobre todo las grandes ciudades ofrecen a las comunidades de migrantes oportunidades de trabajo en diversos mercados. Y ofrecen a las personas LGBTQI+ tanto un grado mayor de anonimato como la posibilidad de experimentar con la sexualidad y el género de una forma que sería imposible en ciudades y pueblos pequeños.

Al mismo tiempo, las desigualdades que siguen existiendo en las ciudades ponen en cuestión la capacidad de las diferencias (como divisiones sociales) de configurar el espacio material y social de la ciudad. En efecto, cabe afirmar que la marginación, la exclusión y la segregación que genera la diferencia son fenómenos normalmente urbanos, algo en lo que los programas de austeridad estimulados por (la crisis de) el neoliberalismo probablemente han contribuido a intensificar. Partiendo de estas premisas, podemos afirmar que, para lograr lo que se podría definir como una «indiferencia positiva hacia la diferencia» en la ciudad, es necesario mostrar las desigualdades situando las diferencias en el centro de los procesos de reconfiguración y reorganización de las ciudades, con vistas a corregir las desigualdades urbanas en torno a cuestiones como la clase, el género, la etnia, la sexualidad y la discapacidad.

Este proceso es, para ser claros, principalmente político. En este sentido, las ciudades no solo ofrecen un lugar de reconocimiento de la diferencia de índole simbólico y material; las ciudades son además espacios para la organización política y la representación de las comunidades definidas por la(s) diferencia(s). La presencia de la diferencia en la ciudad produce, por un lado, una movilización de aquellas comunidades que piden que se dé voz y representación a su diferencia y, por otro, una respuesta del estado, incluyendo su esfera local, a través de acuerdos,

El reconocimiento de la diferencia siempre suscita cuestiones sobre la redistribución de los recursos y la representación política.

La creciente urbanización de la población mundial ha ido aparejada a un proceso de diferenciación de la misma población.

Lefebvre entiende la diferencia como la cuestión relativa al modo en que se encajan las particularidades en categorías dominantes y hegemónicas.

El derecho a una ciudad diferente es principalmente el derecho de los grupos sociales y las comunidades definidas por la diferencia a tomar decisiones sobre el espacio urbano y apropiarse de él.

políticas y legislación de las autoridades municipales que reconozcan y regulen la diferencia. Esta política de la diferencia es también una política de la identidad, que habitualmente ha tenido a la ciudad en el centro de su escenario y a las autoridades municipales como uno de los principales objetivos de la acción comunitaria de cara a obtener un mayor reconocimiento político. Como sugiere Isin (2000) sobre las ciudades globales, estas han pasado a ser espacios vitales para la reivindicación de derechos. De manera bastante significativa, aunque no sorprendente, muchas de las conversaciones que tienen lugar en las ciudades en torno a los derechos humanos se refieren precisamente a cuestiones de diferencia, discriminación e igualdad (Grigolo, 2019).

Lefebvre sí incluye la diferencia en el derecho a la ciudad (Goonewardena *et al.*, 2008), aunque de una manera que, en ocasiones, ha resultado insuficiente. Aquí, la perspectiva de género ofrece una lente que puede ser útil para reflexionar sobre las múltiples y ambivalentes relaciones entre el derecho a la ciudad y la diferencia. Por una parte, como sostiene García-Chueca (2018), tanto Lefebvre como autores feministas –por ejemplo, Doreen Massey– critican el urbanismo racional moderno y las formas de ordenar la ciudad que marginan a los sujetos no deseados: las clases bajas (a través de su expulsión a la periferia de la ciudad) y las mujeres (que han llegado a estar confinadas en el espacio doméstico). Por otra parte, Fenster (2005: 68) señala que Lefebvre entiende la diferencia como la cuestión relativa al modo en que se encajan las particularidades en categorías dominantes y hegemónicas. Partiendo de estas premisas, destaca la ausencia en la obra de Lefebvre de un análisis sobre la opresión que existe en la esfera privada, donde muchas mujeres siguen sufriendo desigualdades. En consecuencia, Fenster reivindica un derecho a la ciudad *con perspectiva de género* que permita *abrirlo* a la esfera privada.

Si el derecho a la ciudad con perspectiva de género parece resolver, al menos conceptualmente, la tensión entre el género y el derecho a la ciudad, desde el punto de vista que se adopta aquí deja sin resolver otras posibles tensiones entre la diferencia (más allá del género) y el derecho a la ciudad. En esa misma línea, cabría replantear el derecho a la ciudad *a través de* la diferencia como *el derecho a una ciudad diferente*: el derecho a producir una ciudad que esté conectada, tanto en su representación como en la realidad material, a las vivencias de las diferencias. Vivencias que, por su calidad de «urbanas», configuran el espacio y son configuradas por él. El derecho a una ciudad diferente aumenta la conciencia de la naturaleza diferenciada de la ciudad y promueve una comprensión y realización más amplias del derecho a la ciudad. El derecho a una ciudad diferente es principalmente el derecho de los grupos sociales y las comunidades definidas por la diferencia a tomar decisiones sobre el espacio urbano y apropiarse de él. En el derecho a una ciudad diferente, el valor de uso del espacio se sitúa en el centro, frente al valor de cambio impuesto por el orden neoliberal en el que se (re)producen las ciudades.

Antes de pasar a considerar lo que implica materializar este derecho, es importante subrayar que el significado de la «ciudad diferente» no está, ni mucho menos, grabado en piedra. Más bien, el derecho a una ciudad diferente invita a prestar atención a la dinámica de diferenciación continua y siempre cambiante entre la población de la ciudad. Como tal,

el derecho a una ciudad diferente está estrechamente entrelazado con las características de clase, género, raza, sexo y discapacidad del espacio urbano. Al mismo tiempo, el derecho a una ciudad diferente contempla las nuevas formas de opresión cultural y económica experimentadas por grupos sociales y comunidades definidas por alguna(s) diferencia(s) que puedan adquirir relevancia social en algún momento dado (por ejemplo, los migrantes, en torno a cuestiones de nacionalidad y ciudadanía). En consonancia con estas premisas, el derecho a una ciudad diferente se entiende mejor como un concepto abierto y dinámico: como un espacio discursivo y un punto de vista político a disposición de los diferentes grupos sociales para criticar el orden social y material de la ciudad hacia su activa reapropiación y transformación de lo *urbano*.

Los derechos y los derechos humanos proporcionan un lenguaje importante para articular la diferencia.

### III. La materialización del derecho a una ciudad diferente

El derecho a una ciudad diferente consiste en *convertirse* en una ciudad diferente. En el centro de este proceso cabría situar la acción y la movilización de los mismos grupos y comunidades que, al formular reivindicaciones basadas y motivadas en la diferencia, transmiten su propia visión de cómo debería ser la ciudad. Los miembros de los grupos sociales definidos por la diferencia, al hacer que se escuche su voz, ya sea directamente o a través de alguna forma de representación colectiva, comienzan a ejercer su derecho a la apropiación del espacio urbano y a participar en su uso y gestión. Los derechos y los derechos humanos proporcionan un lenguaje importante para articular la diferencia como una cuestión de justicia y pueden complementar de diversas formas el enfoque basado en el derecho a la ciudad. Por ejemplo, los derechos humanos pueden ayudar a las mujeres a articular la opresión en la esfera privada, incluida la violencia, una reivindicación que podemos reconsiderar como parte integrante del derecho a la ciudad en la medida en que dificulta el uso de la ciudad por parte de las mujeres y, por ello, su derecho a una ciudad diferente (con perspectiva de género). En este apartado deben incluirse también los derechos culturales que permiten la expresión artística. La literatura académica sobre el derecho a la ciudad proporciona ejemplos interesantes sobre la centralidad de la creatividad en la producción del derecho a la ciudad (Iveson, 2013). Desde nuestro punto de vista, el arte tiene una función crucial en la expresión y representación de la diferencia en la conversación sobre la ciudad: el espacio urbano constituye la fuente social del arte, así como la estructura material sobre y a través de la cual se transmite la expresión artística de la diferencia.

Las autoridades públicas también tienen una función importante en la producción de la ciudad diferente y, por supuesto, en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos (humanos). Los gobiernos locales son *próximos* y están sensibilizados con las diferencias y las comunidades definidas por ellas, al mismo tiempo que tienen responsabilidades importantes en el ámbito de la planificación y la gestión urbana. Asimismo, constituyen la esfera de gobierno a la que obviamente más atañe la construcción de la ciudad diferente. Así, podemos entender el papel de los municipios como facilitadores del ejercicio de los derechos y libertades de los grupos y comunidades definidos por diferencias a construir (o seguir construyendo) la ciudad diferente. Las

Las leyes pueden llegar a ser un aliado valioso en la lucha contra la discriminación en las ciudades.

Es preciso reflexionar acerca de en qué medida puede la *diversidad* urbana ser parte de los procesos de gentrificación dirigidos atraer a clases más adineradas y creativas.

políticas orientadas a la diferencia y a su reconocimiento contribuyen al derecho a una ciudad diferente. Las ciudades han hablado y desarrollado el lenguaje de la diversidad y la igualdad desde hace ya mucho tiempo. Las políticas de lucha contra la discriminación pueden ayudar a corregir los comportamientos que inhiben el uso de la ciudad por parte de los residentes a los que define la diferencia. Las leyes también pueden ser un aliado valioso en la lucha contra la discriminación en las ciudades: desde los tratados internacionales de derechos humanos hasta las ordenanzas y reglamentos locales, muchas leyes convergen y *compiten* por su propia aplicación en la ciudad y pueden utilizarse para corregir un comportamiento discriminatorio y, en última instancia, sensibilizar a los residentes contra las conductas discriminatorias (Grigolo, 2019). Como demuestra el ejemplo de la Oficina por la No Discriminación de Barcelona, los municipios disponen de cierto margen de intervención efectiva en casos concretos de discriminación, en colaboración con los fiscales, aunque también a través de prácticas de mediación y denuncia a los servicios municipales (Grigolo, 2010; 2019).

Sin embargo, se necesita algo más que una política de lucha contra la discriminación para poder ejercer el derecho a una ciudad diferente y afrontar así la cuestión de las desigualdades estructurales que moldean las vivencias urbanas de los grupos sociales definidos por la diferencia. Poner el foco en la dimensión estructural de la desigualdad cuestiona la relación ambivalente entre, por un lado, la diferencia y, por otro, el orden neoliberal de las ciudades en las que se experimenta, se imagina, se proclama, se actúa y, por último, se reconoce la diferencia. Desentrañar esta relación suele ser un ejercicio no exento de dificultades porque el neoliberalismo ha incorporado la diferencia y las políticas de identidad a estrategias de comercialización, participando en cierto modo en el reconocimiento de la diferencia y, al mismo tiempo, explotándola con fines de lucro. Si bien es cierto que la celebración de la diversidad ha ayudado a las personas LGBTQI+ a comprometerse de forma positiva con la ciudad, su vinculación a estrategias municipales de impulso de la economía local ha contribuido a la comercialización de las identidades gais y a la despolitización de los desfiles del orgullo, lo que ha decepcionado a algunos activistas LGBTQI+ (en el caso de Barcelona, por ejemplo, véase Grigolo, 2019). Los migrantes y los recién llegados en general, que son muy importantes en la promoción de las «ciudades diversas», no dejan de representar una fuente útil de mano de obra (barata) para las economías locales. Al mismo tiempo, mantener la rentabilidad de los espacios municipales conlleva la securitización del espacio urbano y la adopción de medidas de orden público que afectan de manera especial a comunidades marginales de migrantes, incluidas las trabajadoras sexuales (ibídem, 2019).

En este mismo orden de ideas, es preciso reflexionar acerca de en qué medida puede la *diversidad* urbana ser parte de los procesos de gentrificación dirigidos atraer a clases más adineradas y *creativas* hacia el centro de las ciudades a expensas de las clases populares (Grigolo, 2017). Según demuestran estudios llevados a cabo, los espacios institucionales en los que se habla de «diversidad» están en realidad poblados por las clases medias (Hoekstra, 2015). Como tal, la diversidad aparece, por expresarlo en términos *bourdieusianos*, casi como un elemento de «distinción» entre clases y eventualmente como una forma de violencia simbólica ejercida por clases medias y altas. Dotada de carácter *exclusivo*

más que solo excluyente, un énfasis positivo en la diversidad en las ciudades puede apoyar procesos de marginalización urbana, algo que entra totalmente en conflicto con la teoría y la práctica del derecho a la ciudad y que, lamentablemente, puede ser explotado y manipulado por agrupaciones políticas de derecha ansiosas por promoverse a sí mismas como defensoras de la *gente* en contra de las élites.

El ejercicio del derecho a una ciudad diferente va más allá del derecho a la ciudad diversa, si la diversidad se entiende única o principalmente a través de un «enfoque liberal de celebración del pluralismo» (García Chueca, 2018) que mantiene la diversidad dentro del propósito y el alcance de una práctica neoliberal de la ciudad. Más bien, en el centro del derecho a una ciudad diferente se encuentra la cuestión de cómo el capitalismo afecta la experiencia urbana de aquellos grupos y comunidades definidos por la diferencia de una forma más amplia y entendiendo que estas vivencias deben expresarse y articularse dichos grupos y comunidades (incluyendo las clases populares) como parte de su ejercicio del derecho a una ciudad diferente. Por ello, es fundamental que estos sujetos logren acceder a los espacios institucionales en los que se toman decisiones que afectan a su vivencia y uso de la ciudad. De entre estos espacios, destacan las agencias y departamentos con competencias en determinados ámbitos políticos (por ejemplo, planificación y vivienda), así como los órganos asesores y consultivos en los que, supuestamente, debe escucharse la voz de los vecinos y las comunidades y deben influirse las políticas. Huelga decir que lograr un cierto grado de control sobre toda aquella legislación o política que afecta a la diferencia encontrará una fuerte resistencia, sobre todo en los ámbitos en los que se toman decisiones estratégicas sobre la planificación, transformación y *regeneración* del espacio de la ciudad. Lograr resultados concretos puede implicar influir en las decisiones de las instituciones desde fuera, es decir, mediante la participación en manifestaciones y protestas.

A modo de conclusión, cabría entender el derecho a una ciudad diferente como algo dinámico: como un proyecto que rara vez se ejerce plenamente y un proceso que deben respaldar la acción social y la intervención pública. Se trata de un derecho que lideran aquellos grupos, comunidades e instituciones interesados en promoverlo a través de su compromiso con la diferencia, y sometidos a la influencia de un entorno político, social y, sobre todo, económico más amplio, que impone ciertas reglas a los actores. En este sentido, concurren al menos dos cuestiones más amplias que deben tenerse en cuenta en lo que concierne al control de ciertos aspectos problemáticos del derecho a una ciudad diferente. En primer lugar, si bien este derecho tiene una conexión obvia con la vida urbana y el medio ambiente, su ejercicio en la práctica invita a prestar atención a lo que sucede fuera de la ciudad y que influye en la percepción y capacidad de actuar de los grupos sociales definidos por la diferencia. De acuerdo con la conceptualización del derecho a la ciudad expresada al inicio del artículo, la institucionalización del derecho a una ciudad diferente debe combatirse en la misma medida en la que se politizan (o llegan a politizarse) las cuestiones que afectan a los grupos y comunidades urbanos y las decisiones que se toman sobre ellos. Dicho esto, moverse y movilizarse en una u otra medida requiere recursos y aptitudes de las que no siempre disponen las comunidades y sus organizaciones.

En el centro del derecho a una ciudad diferente se encuentra la cuestión de cómo el capitalismo afecta la experiencia urbana.

Lograr resultados concretos puede implicar influir en las decisiones de las instituciones desde fuera, es decir, mediante la participación en manifestaciones y protestas.

El carácter interseccional de la vivencia urbana requiere, por tanto, una alianza política de los grupos que se identifican y organizan por la diferencia.

Convertir las diferencias en un proyecto común para la ciudad permite minimizar el riesgo de compartimentalizar la diferencia.

En segundo lugar, el derecho a una ciudad diferente en su sentido más pleno no puede ejercerse sin compartir las diferencias ni convertirlas en un proyecto colectivo de y para todos los usuarios de la ciudad. Se trata, por un lado, de admitir que existe una división interna en el seno de los grupos sociales y que estos grupos vienen definidos por más de una diferencia solamente. La investigación de Fenster (2005), por ejemplo, ha demostrado que las mujeres en ningún caso son solo, o meramente, mujeres; es decir, que en su vivencia de la ciudad influyen también la etnia, la nacionalidad o la clase social. El carácter interseccional de la vivencia urbana requiere, por tanto, una alianza política de los grupos que se identifican y organizan por la diferencia. De esta forma, el derecho a una ciudad diferente puede reflejar la diversidad de las vivencias urbanas de la diferencia y, eventualmente, los conflictos y tensiones entre estas vivencias. El derecho a una ciudad diferente requiere debatir y negociar entre los distintos grupos y comunidades, así como transformarlas a través del reconocimiento y la puesta en común de (otras) diferencias.

Por otro lado, en el ejercicio del derecho a una ciudad diferente resulta crucial que todos los habitantes de la ciudad se comprometan con la(s) diferencia(s), con vistas a sumar a todos los usuarios de la ciudad al proceso de producción de una ciudad diferente. Convertir las diferencias en un proyecto común para la ciudad permite minimizar el riesgo de compartimentalizar la diferencia, al tiempo que evita que las comunidades sean señaladas y *singularizadas* en el sentido discutido arriba. En última instancia, colectivizar la diferencia consiste en asumir que cada uno de los usuarios de la ciudad es portador de una u otra diferencia y que esta particularidad debería formar parte de la producción de una ciudad diferente.

#### IV. Conclusión

Este artículo ha analizado la relación entre el derecho a la ciudad y el derecho a la diferencia y ha sugerido que el primero debería ser una herramienta conceptual y práctica para encarnar y sustentar el segundo. Dicho análisis, que no niega ser selectivo y parcial, ha estado guiado por la idea de que los dos derechos deben estar unidos para poder ejercer el derecho a una ciudad diferente. Una ciudad en la que la vivencia urbana de los grupos sociales y comunidades definidos por la diferencia se sitúe estratégicamente en el centro del derecho a la ciudad. Al mismo tiempo, he tratado de mostrar, en primer lugar, de qué modo nuestra concepción y enfoque de la diferencia, en los planos social y político, debe permanecer abierta a las muy diversas formas en que operan e intersectan en la ciudad las diferencias establecidas y emergentes, (incluyendo la diferencia de clase); y, en segundo lugar, de qué manera, en aras tanto del derecho a la ciudad como del derecho a la diferencia, es imperativo compartir y colectivizar las diferencias.

#### Referencias

Belda-Miquel, S.; BLANES, J. P. y FREDIANI, A. «Institutionalization and Depoliticization of the Right to the City: Changing Scenarios for Radical Social Movements». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 40, n.º 2 (2016), p. 321-339.



García-Chueca, E. «Human rights in the city and the right to the city: two different paradigms confronting urbanisation», en: Oomen, B.; Davis, M. F. y Grigolo, M. (eds.). *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 103-120.

García-Chueca, E. «Henri Lefebvre y el derecho a la ciudad». *La maleta de Portbou* (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 08.09.2019] <https://lamaletadeportbou.com/articulos/henri-lefebvre-derecho-la-ciudad/>

Fenster, T. «The Right to the Gendered City: Different Formations of Belonging in Everyday Life». *Journal of Gender Studies*, vol. 14, n.º 3 (2005), p. 217-231.

Fraser, N. y Honneth, A. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. Londres: Verso, 2003.

Goonewardena, K.; Kipfer, S.; Milgrom, R. y Schmid, C. (eds.). *Space, Difference, Everyday Life: Reading Henri Lefebvre*. Nueva York: Routledge, 2008.

Grigolo, M. «Human Rights and Cities: The Barcelona Office for Non-Discrimination and Its Work on Migrants». *The International Journal of Human Rights*, vol. 14, n.º 6 (2010), p. 896-914.

Grigolo, M. «Local governments and human rights: some critical reflections». *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 49, n.º 1 (2017), p. 67-98.

Grigolo, M. *The Human Rights City: New York, San Francisco, Barcelona*. Londres, Nueva York: Routledge, 2019.

Hoekstra, M. «Diverse cities and good citizenship: how local governments in the Netherlands recast national integration discourse». *Ethnic and Racial Studies*, vol. 38, n.º 10 (2015), p. 1798-1814.

Isin, E. F. «Introduction: democracy, citizenship, and the city», en: Isin, E. F. (ed.). *Democracy, Citizenship and the Global City*. Londres, Nueva York: Routledge, 2000, p. 1-21.

Iveson, K. «Cities within the City: Do-It-Yourself Urbanism and the Right to the City». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, n.º 3 (2013), p. 941-956.

Kuymulu, M. B. «The Vortex of Rights: 'Right to the City' at a Crossroads». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, n.º 3 (2013), pp. 923-940.

Lefebvre, H. *The Urban Revolution*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press, 2003.

Lefebvre, H. *Le Droit À La Ville I*. París: Editions Anthropos, 1968.

Maricato, E. «Fighting for Just Cities in Capitalism's Periphery», en: Marcuse, P.; Connolly, J.; Novy, J.; Olivo, I.; Potter, C. y Steil, J. (eds.). *Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice*. Londres, Nueva York: Routledge, 2011, p. 194-213.

Prigge, W. «Reading *The Urban Revolution*: Space and representation», en: Goonewardena, K.; Kipfer, S.; Milgrom, R. y Schmid, C. (eds.). *Space, Difference, Everyday Life: Reading Henri Lefebvre*. Nueva York: Routledge, 2008, p. 46–61

Purcell, M. «Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant». *GeoJournal*, vol. 58, n.º 2-3 (2002), p. 99-108.

Purcell, M. «Urban Democracy and the Local Trap». *Urban Studies*, vol. 43, n.º 11 (2006), p. 1921-1941.

Purcell, M. *Recapturing Democracy: Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures*. Nueva York, Abingdon: Routledge, 2008.

Sugranyes, A. y Mathivet, C. (eds.). *Villes pour toutes et tous: Pour le droit à la ville, propositions et expériences*. Santiago: Habitat International Coalition (HIC), 2011.



Jordi Borja

Profesor emérito, Universitat Oberta de Catalunya (UOC)

*Traversare una strada per scappare di casa...*  
Cesare Pavese

## I. Y el derecho a la ciudad se hizo real cuando lo reinventó la ciudadanía activa

Si Lefebvre fue el «dios creador», Harvey fue el «hijo de dios».

### Las ideas

Primero fue el *dios creador* del derecho a la ciudad, Henri Lefebvre. Su libro *Le Droit à la Ville* ha sido muy citado, pero me temo que poco leído. Escrito en 1967, dedica solamente un capítulo al «Derecho a la ciudad». Se trata de una obra llena de ideas pero, conscientemente, sin estructura deductiva. El resto del libro es más estructurado y adecuado a Marx, guiño al centenario de *El capital*, publicado en 1867, y al final Lefebvre nos propone unas «Tesis sobre la ciudad, lo urbano y el urbanismo». En los años setenta desarrolló el concepto si bien siempre enmarcado en otros temas socio-políticos y urbanísticos. El estimulante ambiente del situacionismo en la Universidad de Estrasburgo influyó en que su obra, de base filosófica, se fundiera con el impresionismo sociologista. Dirigió la revista *Espaces et Sociétés* y produjo un conjunto de obras sobre lo urbano. Su libro germinal no solo recupera la idea del «derecho a la ciudad», sino que también concluye que las reformas urbanas solo serán posibles si derivan en una «revolución urbana». Parafraseando a Lefebvre, Harvey ha sentenciado con éxito que «la revolución será urbana o no será».

A inicios del siglo XXI emerge con fuerza el pensamiento de David Harvey respecto al «derecho a la ciudad». Sus obras marxistas y urbanas se habían iniciado con *Social Justice and the City* (Harvey, 1973). Pero fue la reflexión estructural del «derecho a la ciudad», publicada por *New Left Review* (Harvey, 2008) y más desarrollada en los textos reunidos en *Rebel Cities* (Harvey, 2012), lo que dio la oportunidad a Harvey –con conceptos del Marx de *El capital*– de realizar una reflexión conceptual. Si Lefebvre fue el «dios creador», Harvey fue el «hijo de dios», sin crucifixión pero sí adorado, quien nos ofreció una base estructural teórica sólida. En sus trabajos anteriores como *Espacios de esperanza* (Harvey, 2000) o posteriores como *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo* (Harvey, 2014), así como en sus

1. Publicamos en esta monografía una versión reducida del texto original entregado por el autor.

En América Latina y en España el derecho a la ciudad se expresó, sin proclamarlo, de una forma más o menos explícita, de manera más práctica que teórica.

artículos y entrevistas, proporciona pistas para dotar a la ciudadanía de reivindicaciones e instrumentos de intervención en los territorios urbanos. En este terreno, es muy interesante el pequeño e intenso libro cuasi póstumo *La ciudad de ricos y la ciudad de los pobres*, del gran urbanista italiano Bernardo Secchi (2014), cuya reflexión ofrece ideas movilizadoras.

La producción intelectual europea ha sido considerable a partir de los años setenta y ochenta, desde científicos sociales como Étienne Balibar, Manuel Castells, François Ascher y Christian Topalov en París, hasta el grupo de Nueva York: Harvey, Peter Marcuse, Neil Smith, Tom Angotti y los urbanistas militantes de Venecia: Secchi, Marcelloni, Ceccarelli, Indovina, etc. Todos comparten la misma época y son contemporáneos suyos arquitectos y políticos transformadores de Barcelona como Oriol Bohigas, Joan Busquets y Pascual Maragall. Se generaliza así la importancia del espacio público en Europa y también –aunque en menor grado– en América, al igual que la cultura del «proyecto urbano ciudadano» en Francia e Italia, el *new urbanism* anglosajón, la regeneración o invención de las «centralidades», etc. ¿Sientan todos ellos las bases para hacer realidad el «derecho a la ciudad»?

En América Latina, a partir de los años setenta emergió una producción intelectual desde las Universidades y centros independientes que se articularon con FLACSO, Clacso y diversas redes que, en bastantes casos, crearon formas de colaboración con activistas sociales. En las décadas siguientes, centenares de académicos, profesionales, militantes políticos y sociales fueron elaborando criterios políticos y legales que expresaron en «derechos» –si no legales, sí legítimos–. Entonces se dieron cuenta de que las políticas públicas eran interdependientes y a partir de los años ochenta y noventa empezaron a impulsar cambios políticos y legales. Con ello generaron expectativas que, en muchos casos, fueron frustrantes, pues se actuó más en los efectos que en las causas. Los mecanismos del mercado y las debilidades o complicidades de los gobiernos lo pervirtieron. Como ya expondremos más adelante, fue el «hacer urbanización sin ciudad».

En España destacó el CEUMT (Centro de Estudios Urbanísticos, Municipales y Territoriales), vinculado a Bandera Roja y PSUC (partido comunista catalán) que surgió en los años setenta y ochenta en Barcelona y se extendió por todo el país. Estaba formado por profesionales, científicos sociales, juristas, arquitectos e ingenieros, médicos, pedagogos, trabajadores sociales, periodistas, etc. En Madrid hubo un centro promovido por arquitectos y algunos sociólogos y juristas vinculados al Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

En América Latina y en España el derecho a la ciudad se expresó, sin proclamarlo, de una forma más o menos explícita, de manera más práctica que teórica. Me gustaría destacar el número y la calidad de muchos expertos, académicos y profesionales de América Latina que han elaborado múltiples textos –teóricos y analíticos–. Entre otros, citaré a Enrique Ortiz, Alicia Ziccardi, Antonio Azuela (México), Fernando Carrión (Ecuador), Manuel Dammert (Perú), Ana Sugranyes, Alfredo Rodríguez (Chile), Horacio Corti, Eduardo Reese, Marcelo Corti (Argentina) y Raquel Rolnik, del Instituto Pólis (Brasil).

## Las políticas urbanas

Los discursos bienintencionados son, en el mejor de los casos, ambivalentes. Las políticas urbanas pueden mejorar la ciudad compacta y crear ámbitos de ciudadanía; sin embargo, los mecanismos sociales, jurídicos y económicos generan exclusiones y desigualdades crecientes. Si se cualifican los espacios públicos y sus entornos, se disparan los precios del suelo, de la vivienda y del comercio. Si se regenera tejido físico, se mejora la accesibilidad y la movilidad al tiempo que se consigue un ambiente más seguro. Pero, como contrapartida, gradualmente los sectores medios y altos expulsan a los sectores populares. La gentrificación no es un fenómeno limitado a las élites. En un proceso más generalizado, sectores bajos y medios tienden a pasar de la ciudad a la urbanización. El discurso intelectual de los profesionales y los programas políticos de los gobiernos (principalmente locales) y sus buenas intenciones generan efectos perversos. Casi siempre por olvido o por incapacidad, estas actuaciones acentúan las desigualdades, lo contrario de lo deseado. La responsabilidad no es principalmente de los actores que intervienen, sino del marco político-jurídico que genera la injusticia social. Por su parte, los profesionales y los gobiernos locales deben denunciar este escándalo y proponer instrumentos técnicos y legales para garantizar los objetivos ciudadanos democráticos. Para ello requieren un apoyo social activo.

El derecho a la ciudad fue construido por la movilización de la ciudadanía. En medio de la ebullición intelectual y los proyectos urbanísticos de los años sesenta y setenta emergieron los movimientos urbanos, barriales y ciudadanos. Fueron las clases populares y, en parte, la clase media, las que hicieron suyos los conceptos –los intuían sin haberlos aprendido– y se apropiaron de los instrumentos de transformación. Ni los profesionales ni los políticos –salvo algunas excepciones que se unieron a los activistas sociales– los asumieron. América Latina fue el continente donde más se desarrollaron los movimientos sociales de las clases populares que generaron una movilización masiva con bastante continuidad y organización. Cabe destacar el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana en Brasil –con propuestas jurídico-políticas– y la lucha por la vivienda y el reconocimiento del lugar en Chile, Argentina, México, Ecuador, Perú, etc., que incidieron en las políticas públicas, aunque con frecuencia los «con techo» se quedaron sin ciudad.

Del 1968 europeo emergieron movimientos urbanos que, en el pasado, habían sido intermitentes, fragmentados y que fueron apoyos de los gobiernos locales, quienes hicieron las mediaciones políticas. En los años posteriores, las movilizaciones ciudadanas plantearon demandas y reivindicaciones diversas: vivienda, transporte, servicios públicos (agua, energía, equipamientos), seguridad, medio ambiente, etc.; pero también derechos socio-culturales o políticos, como sentirse representados y reconocidos en el espacio público y en los elementos referenciales o icónicos, en la rendición de cuentas y la iniciativa popular, en el control de los gobiernos y la participación política más allá de las elecciones, etc.

Los discursos bienintencionados son, en el mejor de los casos, ambivalentes.

## II. De los catálogos a los instrumentos

### El catálogo de los derechos ciudadanos

Con frecuencia los «con techo» se quedaron sin ciudad.

Estos derechos teóricos no eran reales sino programáticos.

Se derivaron de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948) y de las demandas más o menos reconocidas en las Constituciones nacionales: la vivienda, la educación, la sanidad, la protección social, el trabajo, etc. Tuvieron su momento de auge en los años noventa y principios del siglo XXI. Sin embargo, estos derechos teóricos no eran *reales* sino *programáticos*, puesto que no se podían reconocer ni exigir ante la Judicatura o la Administración. Las políticas públicas por parte de los gobiernos reconocían en la práctica algunos derechos más o menos universales, como por ejemplo la educación pero no la vivienda. Y en muchos casos estos derechos básicos o necesarios para todos requieren un pago monetario, como el agua o la energía. Los derechos programáticos son indicativos para los gobiernos, pero no imperativos, es decir, no son propiamente derechos. Para ejercerlos hay que conquistarlos. El ejemplo histórico más importante ha sido el movimiento sindical de los trabajadores asalariados: derecho a la huelga, al reconocimiento del sindicato en la empresa, a la negociación colectiva de los salarios y las condiciones de trabajo, duración de la jornada laboral, etc.

El trabajo, o la actividad productiva, ha conllevado una confrontación de intereses entre la patronal (pública o privada) y los asalariados. Sin embargo, la reproducción social, o salario *indirecto* (vivienda, transporte, educación, servicios urbanos, etc.), se asume por un conjunto de instituciones y empresas muy diversas. Y la ciudadanía demandante es muy compleja y diferenciada según sus ingresos y necesidades, su ubicación en la ciudad, su capacidad de recursos y de influencia, etc. Sin embargo, si la empresa y la propiedad encuadran a los trabajadores, la ciudad encuadra a la gran mayoría de la población. Y precisamente la ciudad requiere no solo la suma de infraestructuras, equipamientos y servicios, sino también la articulación y la universalidad de los mismos. Los derechos ciudadanos son interdependientes: vivienda, transporte, acceso al trabajo y a los ingresos, la sanidad, la protección social, la educación, el espacio público, la convivencia, la seguridad, todos los derechos políticos, el reconocimiento, etc. Y son, o deben ser, para todos los habitantes de la ciudad.

El catálogo o cartas del Derecho a la Ciudad, sin embargo, no dejan de ser una declaración abstracta que fomentan una sensación de impotencia en la ciudadanía. Los derechos citados no solo dependen de los ofertantes, sean administraciones públicas o empresas privadas. Es necesario un marco político-jurídico para que sea posible concretar el conjunto de derechos. Obviamente la reproducción social afecta a toda la población, pero para proclamar el «derecho o derechos a la ciudad» se requieren marcos legales y financieros para ello. La producción de viviendas y la gestión del suelo o la energía y el agua en la gran mayoría de los países está en manos de la propiedad privada y el ánimo de lucro. Para hacer efectivos los derechos ciudadanos hay que garantizar la apropiación o control público de los bienes de carácter público. Incluso gran parte de los economistas clásicos, desde Adam Smith hasta Léon Walras, consideran que estos bienes son de naturaleza pública y que son necesarios para toda la población. Bienes básicos desde la antigüedad: la energía, el agua, la tierra y el aire; pero también los bancos, el transpor-

te, la educación, la sanidad, la vivienda, etc. Ello depende no solo de los gobiernos y parlamentos, sino también de los profesionales y de la cultura ciudadana. Por un lado, los profesionales deben aportar instrumentos prácticos para posibilitar el acceso a los bienes comunes y, por otro, la cultura ciudadana debe legitimar la propiedad colectiva. En este aspecto es muy frecuente que los ciudadanos sean ambivalentes: «lo que es de todos me toca a mí también, pero lo que es mío es solo para mí».

### **Profesionales, técnicos y académicos frente a los responsables políticos. ¿Hay una ética de los urbanistas?**

La cultura de la disciplina conllevó hacer del urbanismo la funcionalidad de la ciudad para que el conjunto de los bienes y servicios colectivos fueran accesibles a toda la población. El urbanismo promueve la libertad de los ciudadanos. Como ya decían en la Baja Edad Media «el aire de la ciudad nos hace libres». Y el urbanismo de la ciudad industrial plantea la ciudad como la convivencia de amplias y diversas poblaciones en condiciones de igualdad (como la idea de Cerdà de proyectar «la ciudad igualitaria»). Pero, en la práctica profesional, los urbanistas acatan leyes y asumen políticas públicas que facilitan desigualdades y exclusiones. La mayoría de los profesionales se adaptan a los clientes públicos o privados para desarrollar infraestructuras o equipamientos localizados en zonas de calidad de la ciudad o en territorios en proceso de urbanización sin las ofertas de la ciudad (o sea, en espacios lacónicos y deficitarios). Actualmente se promueven ciudades excluyentes y una urbanización sin ciudadanía. La ética urbanística no existe. Hay que revalorizar las bases éticas del urbanismo pero también los medios para aplicarlas.

Los técnicos y los investigadores tienen que proponer los instrumentos técnicos y jurídicos a los responsables políticos y a la ciudadanía activa. Los ejemplos son muy diversos. Es posible regular la oferta del suelo urbano o urbanizable. ¿*Publificar* el suelo? Podría ser revolucionario, pero el poder político sí puede regular el uso del suelo. También puede aplicar una fiscalidad sobre el suelo expectante para darle usos de interés colectivo. Si la propiedad del suelo aún no urbanizado se pone a la venta, su precio será como rústico o poco más. El planeamiento debe exigir como mínimo la cesión del 50% para espacios públicos, equipamientos y vialidad. Y el conjunto de viviendas deben mezclar ofertas para todos los niveles sociales. Un ejemplo de ello fue la política de vivienda popular llevada a cabo tras la Segunda Guerra Mundial en el Reino Unido por el Gobierno del Labour Party en 1945<sup>2</sup>.

### **Cultura, política y economía ciudadanas**

Los urbanistas, profesionales o académicos pueden difundir en sus medios propios la cultura ciudadana, pero su influencia es muy relativa. Los gobernantes, en su gran mayoría, no entienden el territorio y, menos aún, las ciudades. Conocen el Estado, un ente abstracto. La ciudad es concreta, material y sensual, como escribió Darhendorf (1990). En el mejor de los casos, los responsables políticos pueden promover actuaciones sectoriales, viviendas, infraestructuras y grandes equipamientos, pero no hacen ciudad. Cada ministerio o concejalía actúa en su especialidad y en un marco legislativo del Derecho Civil

Para hacer efectivos los derechos ciudadanos hay que garantizar la apropiación o control público de los bienes de carácter público.

Hay que revalorizar las bases éticas del urbanismo pero también los medios para aplicarlas.

2. Véase: *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres* de Bernardo Secchi (2014).

En el mejor de los casos, los responsables políticos pueden promover actuaciones sectoriales, viviendas, infraestructuras y grandes equipamientos, pero no hacen ciudad.

que casi siempre se impone al Derecho Administrativo. «Desconfiad de las palabras», vi pintado este lema en un gran muro de París, en la Rue Belleville, muy cerca de la librería Le Genre Urbain. Se aplica mucho a la política, el discurso es una cosa y la actuación es otra. Los agentes económicos casi siempre tienden a ser depredadores del territorio y su discurso competitivo genera insostenibilidad y desigualdad. La ciudadanía activa es la esperanza, desde los barrios y desde las ciudades, por medio de formas diversas: asociaciones y movimientos, economía social o cooperativa, campañas de rendición de cuentas y de iniciativas populares. El diálogo entre profesionales y movimientos ciudadanos puede construir una ética práctica.

### III. ¿La revolución urbana será una revolución? ¿El derecho a la ciudad puede conquistarse en los marcos actuales políticos y económicos?

#### Revolución y democracia en sociedades urbanizadas

«La revolución será urbana o no será», escribió Henri Lefebvre y lo asume absolutamente David Harvey, como ya hemos comentado. Sin embargo, las revoluciones no se inventan, se producen, y muy de tanto en tanto. Además, son más las que fracasan que las victoriosas. Y las hacen las mayorías sociales, no los intelectuales ni los políticos. Los intelectuales y profesionales están en sus ámbitos institucionales; los políticos, en cargos públicos y en sus organizaciones. Evidentemente, las movilizaciones, las revueltas y las revoluciones incluyen intelectuales y políticos cuando estos se suman a las mayorías. Pero las revoluciones no nacen por una explosión social, aunque sea la chispa, desencadenante, sino por una acumulación de desigualdades, de privilegios, de injusticias... No obstante, hay revoluciones que también pueden ser silenciosas: se conquistan transformaciones en las relaciones sociales para que sean más igualitarias cuando las instituciones políticas se abren a las clases populares y las ideas democratizadoras son hegemónicas en el conjunto de la sociedad. En este momento histórico, las revoluciones, ruidosas o no, no aparecen en el seno de un proceso democratizador, más bien lo contrario. Vivimos un período *desdemocratizador*, que en Europa y en América es bastante visible.

¿El derecho de la ciudad es el concepto explicativo de la revolución urbana? La base teórica del derecho a la ciudad es la exigencia ciudadana de la reproducción social en un marco de una democracia multidimensional (espacial, política, social, cultural, económica, ambiental). Los procesos urbanos democratizadores conquistan los derechos vinculados con el conjunto de la reproducción social o «salario indirecto» y se articulan con la producción social. Si estos procesos culminan con rupturas o revoluciones de una forma progresiva o con avances y retrocesos, dependerá de la relación de fuerzas políticas y económicas, y de las coyunturas más o menos conflictivas. De hecho, en las últimas décadas hasta hoy, la «revolución urbana» que se ha producido ha sido más bien una «contrarrevolución», puesto que se ha concretado en contra de lo que preconiza el «derecho a la ciudad». La *desdemocratización* en gran parte se ha concretado en las ciudades y los territorios urbanizados mediante la injusticia espacial y las

sociedades del desprecio. Las ciudades están sometidas a las leyes, las competencias y los recursos financieros de los estados centrales y el capitalismo financiero globalizado coloniza y desposee el mundo social urbano. La fuerza potencial de las ciudades, sin embargo, se debe a su ambivalencia: dispone de una base institucional política representativa y de una sociedad activa que ejerce una presión sobre las fuerzas políticas y económicas. Será revolución rupturista y ruidosa o una conquista gradual y silenciosa. La síntesis será el estandarte teórico del «derecho a la ciudad».

La fuerza potencial de las ciudades se debe a su ambivalencia.

### Hacer ciudad y hacer ciudadanía

Sin ciudad, no hay ciudadanía, sino una *capitis diminutio* de derechos, aunque se viva en territorios urbanizados. Ejercer de ciudadanos supone la convivencia, la diversidad y el reconocimiento de los otros. La ciudadanía es la con-ciudadanía, no el habitante atomizado. También en la ciudad compacta hay un déficit de ciudadanía, pues el acceso a los bienes y servicios propios de la reproducción social es muy desigual. Hay una relación básica entre ciudad-ciudadanía-reproducción social y derechos. Pero la ciudad tiende continuamente a las exclusiones. Los que han perdido el tren se sienten desposeídos de la ciudadanía plena. La reproducción social genera continuamente viejas y nuevas desigualdades, sociales, económicas o espaciales. Aparecen nuevas demandas y derechos emergentes. La ciudadanía se conquista cada día, la reproducción social se amplía y los derechos se deben ejercer continuamente; si no, se pervierten. Hacer ciudad y ciudadanía no es únicamente competencia de los poderes públicos ni de los gobiernos locales.

Los derechos se deben ejercer continuamente; si no, se pervierten.

## IV. El territorio articulado entre la producción y la reproducción. Reorganización del territorio

### La producción y la ciudad como ámbito de reproducción social

Reproducción y producción social forman un todo. Las clases trabajadoras o los asalariados requieren de los salarios directos y de los salarios indirectos vinculados a la reproducción social. Las empresas, sean de producción industrial o comercial, de servicios públicos o privados, pueden estar en el territorio, pero la mayor parte está en otros ámbitos territoriales. Los *productores*, en cambio, viven en el mismo ámbito territorial, ya sea la ciudad, el área metropolitana o la región urbanizada. Sus demandas y sus derechos están estrechamente relacionados con sus salarios o empleos y su movilidad, vivienda, etc. La gran mayoría de la población asalariada o por cuenta propia son a la vez trabajadores y ciudadanos. Los territorios ciudadanos y los de la producción están articulados y casi siempre mezclados. El conflicto social en la producción y el de la reproducción van unidos en las mayorías sociales. No se trata de separar entre ciudadanos genéricos y trabajadores específicos. En ambas situaciones hay una diversidad de clases sociales con intereses diversos, pero la gran mayoría de la población comparte las mismas necesidades (los ingresos monetarios y el acceso a la vivienda, los servicios colectivos, el espacio público, etc.). Ciudadanía activa y población trabajadora forman una mayoría para reclamar sus derechos ciudadanos y sindicales.



La ciudad en todas sus dimensiones es una entidad institucional y un ente físico y social.

## Organización política y la recuperación de la sociedad activa

El ámbito territorial urbano tiene distintos niveles: el vecinal, el barrio, la ciudad, el entorno metropolitano, los espacios urbanizados sin ciudad y la región urbana. En cada nivel, hay formas de cooperación y convivencia, de prestación de servicios formales o informales, de delegaciones de las administraciones públicas, de participación política. Pero el ámbito hegemónico y garantista es multidimensional: la ciudad metropolitana, la región urbana, la red de ciudades, según estén configurados los territorios. El poder político representativo, normativo y de grandes proyectos y de gestión de grandes servicios, debe ser único. Pero es conveniente que, en los distintos niveles territoriales, haya formas de asociación (formal o no formal) de la ciudadanía, de los agentes de la producción y de las empresas públicas o privadas y de los representantes de las administraciones públicas.

La *ciudad* en todas sus dimensiones es una entidad institucional y un ente físico y social. La ciudadanía en su diversidad se cohesiona para defender y conquistar sus derechos. La ciudad en sus distintas dimensiones y la sociedad activa urbana debe asumir «el derecho a la ciudad». Esta ciudad multidimensional debe tener una organización política potente, en lo normativo, lo ejecutivo, lo judicial, lo descentralizado y lo participativo. En lo que concierne a su dimensión ciudadana, una sociedad urbana activa es en sí misma una fuerza para cooperar con el Gobierno de la ciudad o región urbana, o bien para confrontarse con él. Pero juntos pueden establecer relaciones contractuales (más que jerárquicas) con el Estado. Y, si es necesario, pueden confrontarse juntos a este. O también aliarse, mucho más positivo, y optar por enfrentarse con el «poder global» del capitalismo financiero y de las grandes multinacionales (sean industriales, de servicios o comerciales). La ciudad multidimensional es, o debe ser, un actor global. Para ello, será necesario conquistar realmente «el derecho a la ciudad».

## V. Bibliografía de referencia

En primer lugar, indico los trabajos diversos (libros o artículos del autor) en los que empecé a trabajar sobre el derecho a la ciudad. Me refiero a la producción de los años setenta, ochenta y noventa del siglo pasado sobre «el derecho a la ciudad» y sus corolarios como «ciudadanía», «derechos ciudadanos», «ciudad es espacio público», etc., que aparecen mezclados con otros temas. Cito algunos libros y artículos extensos referidos a los derechos y la ciudad como *Movimientos sociales urbanos* (1975), «Movimientos urbanos y cambio político» (1981), *Estado y ciudad* (1988), «Urbanismo y ciudadanía» (1991), «Ciudadanía europea: derechos civiles y sociales desde la perspectiva local» (1997), «Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía» (1999).

En los libros más recientes, ya en este siglo, desarrollo de forma más elaborada la temática del derecho a la ciudad en mis trabajos: *Espacio público: Ciudad y ciudadanía* (Borja y Muxí, 2003); *La ciudad conquistada* (Borja, 2003) y *Revolución urbana y derechos ciudadanos* (Borja, 2013). Y, posteriormente, destaco obras colectivas como coautor: «Ciudades, una ecuación imposible» (Belil, Borja y Corti, 2012); «Ciudades resistentes, ciudades posibles» (Borja, Belil, Carrión, Cohen y Corti, 2016); y «Derecho a la ciudad: conquista política y renovación jurídica» (Corti y Borja, 2018).



Las obras citadas al inicio del texto forman parte de mis lecturas de autores de referencia como Lefebvre, Harvey, y *Ciudadanía* de Balibar (2013), entre otros muchos (geógrafos, sociólogos, urbanistas, arquitectos, ingenieros, ambientalistas, juristas, politólogos, filósofos, historiadores, etc., pero también activistas sociales y funcionarios públicos).

Las Cartas de Derecho a la Ciudad plantean bien los objetivos, pero no siempre concretan los medios. Entre las Cartas interesantes y diversas, sin menospreciar el resto, cabe citar, por ejemplo, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, elaborada en el marco del Foro Social Mundial de Porto Alegre (2005), la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (Saint-Denis, 2000), la Carta de Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010), la Carta Urbana Europea del Consejo de Europa (1993) y muchas otras. La UNESCO y UN Habitat promovieron la elaboración de la publicación *Urban Policies and the Right to the City* (Jouve, 2009).

El Institut de Drets Humans de Catalunya publicó siete volúmenes sobre Derechos emergentes, siendo el último de ellos un texto que elaboró el Observatori DESC (2011). Entre diversos libros muy pertinentes –y no muy conocidos– citamos tres. Uno de carácter histórico: «La clase obrera y los derechos humanos», en: *El mundo del trabajo*, de Eric Hobsbawm. El siguiente, de carácter político, es *Cities for All: Proposal and Experiences towards the Right to the City*, elaborado por Habitat Internacional Coalition (HIC) y editado por Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (2011), también disponible en castellano y en francés. Y, por último, un trabajo de carácter filosófico social, *La sociedad del desprecio* de Axel Honneth (2006).

## Referencias bibliográficas

Balibar, E. *Ciudadanía*. Madrid: Adriana Hidalgo Editora, 2013.

Borja, J. *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: Siap-Planteos, 1975.

Borja, J. «Movimientos urbanos y cambio político». *Revista Mexicana de Sociología*, n.º 4 (1981), p. 1341-1371, UNAM.

Borja, J. *Estado y ciudad: descentralización política y participación*. Barcelona: PPU, 1988.

Borja, J. «Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía». *La Factoría*, n.º 10 (octubre 1999-enero 2000) FLACSO.

Borja, J. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

Borja, J. «Urbanismo y ciudadanía». *Revista Barcelona Metròpolis Mediterrànea*, n.º 11 (2005), p. 43-50.

Borja, J. *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial, 2013.

Borja, J.; Belil, M.; Corti, M. *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona: Icaria, 2012.

Borja, J.; Carrión, F. y Corti, M. (eds.). *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Barcelona: UOC, 2016.

Borja, J.; Dourthe, G.; Peugeot, V. *La ciudadanía europea*. Barcelona: Península, 2001.

Borja, J. y Muxí, Z. *Espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa, 2003.

Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010). Ciudad de México (en línea) [Fecha de consulta 16.10.2019] [http://www.hlrn.org/img/documents/CARTA\\_CIUDDAD\\_2011-muestra.pdf](http://www.hlrn.org/img/documents/CARTA_CIUDDAD_2011-muestra.pdf).

Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000). Saint-Denis (en línea) [Fecha de consulta 16.10.2019] [https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera\\_baixa.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa.pdf).

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) (en línea) [Fecha de consulta 16.10.2019] <http://www.hic-gs.org/content/cartaderechociudad.pdf>.

CONSEJO DE EUROPA. Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (1992). Carta Urbana Europea, Resolución 234. Estrasburgo: Consejo de Europa.

Corti, H. y Borja, J. (eds.). *Derecho a la ciudad: conquista política y renovación jurídica*. Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2018.

Darhendorf, R. y Ortiz, F. *El conflicto social moderno*. Madrid: Mondadori, 1990.

Harvey, D. *Social Justice and the City*. Athens: University of Georgia Press, 1973.

Harvey, D. *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal, 2003 [2000].

Harvey, D. «The Right to the City». *New Left Review*, n.º 53 (2008), p. 23-40.

Harvey, D. *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal, 2013 [2012].

Harvey, D. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Editorial IAEN, 2014.

Hobsbawm, E. «La clase obrera y los derechos humanos», en: *El mundo del trabajo*. Estudios históricos sobre la formación y evolución de la clase obrera. Barcelona: Crítica, 1987.

Honneth, A. *La sociedad del desprecio*. Madrid: Editorial Trotta, 2006.

Jouve, B. (ed.). *Urban Policies and the Right to the City*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2009.

Lefebvre, H. *El marxismo sin mitos*. Buenos Aires: A. Peña Lillo Editor, 1967.

NACIONES UNIDAS. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) (en línea) [Fecha de consulta 17.10.2019] [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).

Pareja, E.; Guillén, A.; Pisarello, G.; Lorena, M.; Galdón, G.; Montaner, J. M.; Muixí, Z.; Saura, J.; Borja, J. *Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad*. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011.

Secchi, B. *La ciudad de ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Catarata, 2013.

Sugranyes, A. y Charlotte, M. (eds.). *Cities for All: Proposal and Experiences towards the Right of the City*. Santiago de Chile: Habitat Internacional Coalition, 2011.



---

## PROMOVIENDO LA IGUALDAD Y LA DIVERSIDAD A NIVEL LOCAL

- LOS DERECHOS HUMANOS COMO MEDIO PARA PROMOVER LA IGUALDAD E INTEGRAR LA DIFERENCIA: ENSEÑANZAS DE LAS CIUDADES DE LOS ESTADOS UNIDOS

*JoAnn Ward Kamuf*

- CIUDADES DIVERSAS, EL LEGADO DEL COLONIALISMO Y LA PERSISTENCIA DEL RACISMO EN NUEVA YORK

*Thomas Angotti*

- INNOVACIÓN Y ESPERANZA: EL DERECHO A LA CIUDAD EN EL NUEVO GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2018-2024)

*Jaime Morales*

- DE LA CARTA DE VIENA PARA LA BUENA CONVIVENCIA A VIENA COMO CIUDAD DE DERECHOS HUMANOS

*Shams Asadi*

- EL PLAN ESTRATÉGICO DE DERECHOS HUMANOS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID: LECCIONES APRENDIDAS (2015-2019)

*Enrique López*

- AMMÁN, CIUDAD DE ACOGIDA DE MIGRANTES Y REFUGIADOS

*Haleemah Alamoush*

- POLÍTICAS, INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE UNA CIUDAD DE DERECHOS HUMANOS: LA EXPERIENCIA DE GWANGJU

*Soo A Kim*

- POLÍTICAS CULTURALES, EL DERECHO A LA CIUDAD Y EL DERECHO A LA DIFERENCIA: REFLEXIONES INSPIRADAS POR LA AGENDA 21 DE LA CULTURA

*Jordi Baltà*



# LOS DERECHOS HUMANOS COMO MEDIO PARA PROMOVER LA EQUIDAD E INTEGRAR LA DIFERENCIA: ENSEÑANZAS DE LAS CIUDADES DE LOS ESTADOS UNIDOS

JoAnn Ward Kamuf

Directora, Human Rights in the US Project,  
Columbia Law School Human Rights Institute

En los Estados Unidos, los derechos humanos siguen siendo objeto de controversia como marco de gobernanza. A pesar de que los defensores de la justicia social y los movimientos de base recurren cada vez más a los principios de derechos humanos a la hora de plantear demandas, es poco frecuente que en las legislaciones nacionales o en las locales aparezcan de forma explícita estas normas. La dinámica está cambiando y diversos movimientos sociales han estado promoviendo los derechos humanos en los últimos años. Por ejemplo, el movimiento *Movement for Black Lives* [Las Vidas Negras Importan] se basa en la idea de que la liberación solo es posible si tiene en cuenta por encima de todo a los más marginados y se prioriza «la plena humanidad y dignidad de todas las personas». El eje que vertebra esta plataforma son las demandas de una mayor justicia económica, y control y participación de las comunidades<sup>1</sup>. Las marchas de mujeres que tuvieron lugar en todo el país tras las elecciones presidenciales de 2016 también se asientan firmemente sobre la idea de los derechos de la mujer como derechos humanos con el objetivo explícito de «crear una sociedad en la que las mujeres, incluidas las mujeres negras, indígenas, pobres, discapacitadas, judías, musulmanas, latinas, asiáticas y de las Islas del Pacífico, lesbianas, bisexuales, *queer* y transexuales, sean libres y capaces de sustentar a sus familias, independientemente de cómo estas se configuren, en ambientes seguros y saludables, y sin obstáculos estructurales»<sup>2</sup>.

Anterior en el tiempo a esos dos ejemplos es el movimiento *Right to the City Alliance* (RTC) [Alianza por el Derecho a la Ciudad], organización fundada en 2007 que proclama que «a todos, y en particular a los desfavorecidos, les corresponde no ya solo gozar del derecho a la ciudad, sino que, como habitantes, tienen derecho a configurarla, diseñarla, y poner en práctica un programa de derechos humanos de naturaleza urbana»<sup>3</sup>. Este movimiento se centra en la vivienda y en la propiedad del terreno, y su objetivo es la creación de un «movimiento nacional por la justicia social genuinamente interseccional»<sup>4</sup>.

El derecho a la ciudad (que, por naturaleza, es de carácter local), integra normas básicas internacionales de derechos humanos que habitualmente se consideran incluidas dentro del ámbito de competencia de los

En los Estados Unidos, los derechos humanos siguen siendo objeto de controversia como marco de gobernanza.

1. Plataforma Movement for Black Lives, <https://policy.m4bl.org/platform/> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).
2. *Mission and Principles* [Misión y principios], Women's March, <https://womensmarch.com/mission-and-principles/> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).
3. The Right to the City Alliance, *Mission & History* [Misión e Historia] <https://righttothecity.org/about/mission-history/> (fecha de consulta 19 de febrero de 2019). La autora desea agradecer a sus colegas Rob Robinson y a la asistente de investigación de la Columbia Law School, Madeleine Durbin, sus contribuciones en relación con el derecho a la ciudad en los Estados Unidos.
4. Véase CarsonWatch, *Partnership with the Right to the City Alliance*, <http://carsonwatch.org/2017/08/08/right-city-alliance-joins-carson-watch-housing-justice-movement-builds-momentum/> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).

El derecho a la ciudad requiere una gobernanza que sea capaz de responder a las diferentes necesidades de los residentes.

Las identidades importan, puesto que dan forma a las experiencias que cada uno de nosotros vivimos a diario.

gobiernos nacionales. La idea primordial es que a todos sus residentes les corresponde disfrutar de todas las facetas de la vida en la ciudad y participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas. Ese objetivo del disfrute universal de la vida urbana, entendido en relación con el derecho a la diferencia, requiere una gobernanza que sea capaz de responder a las diferentes necesidades de los residentes de una forma proactiva y afirmativa. En un contexto nacional en el que se ponen en entredicho de manera sistemática los derechos económicos y sociales, y en el que el marco jurídico predominante se orienta hacia la igualdad de acceso en lugar de en la igualdad de oportunidades, estos principios (el derecho a la ciudad y el derecho a la diferencia) tienen la capacidad de incidir en los procesos decisorios y de transformarlos.

Las plataformas de defensa de los derechos que surgen en los Estados Unidos son influyentes porque muestran un afán cada vez mayor por este tipo de transformaciones. No solo reconocen el valor intrínseco de todo individuo independientemente de su identidad, sino que, además, ponen de relieve que las identidades importan, puesto que dan forma a las experiencias que cada uno de nosotros vivimos a diario: raza, género, identidad de género, orientación sexual, capacidad o procedencia. En lugar de tratar de eliminar la diferencia, lo que hacen estas plataformas es reconocerla. Su propósito es garantizar que los gobiernos den respuesta a las identidades interseccionales que existen en el seno de las comunidades no solo en la legislación, sino también en la política. En particular, estas plataformas propugnan que la humanidad y la dignidad plenas exigen que los gobiernos garanticen que se satisfagan las necesidades básicas en forma de entornos seguros y sanos, así como en forma de seguridad económica. La iniciativa *Movement for Black Lives* ha formulado expresamente la necesidad de una transformación económica y política para que las comunidades históricamente marginadas puedan participar directamente en la toma de decisiones y puedan, así, mejorar su situación económica.

A medida que las reivindicaciones de los derechos humanos se hacen más visibles, se hace también esencial analizar qué respuesta están dando las administraciones locales (normalmente, las más próximas al ciudadano). Este artículo pretende contribuir a ese análisis respondiendo a tres cuestiones principales: 1) ¿En qué medida se reflejan las normas de derechos humanos que sustentan el derecho a la ciudad y el derecho a la diferencia (los derechos a la no discriminación y a la igualdad, y los derechos económicos y sociales) explícitamente en las legislaciones y las políticas locales de los Estados Unidos? 2) ¿Quiénes son los actores principales en las iniciativas actuales que promueven el cumplimiento de los derechos fundamentales? 3) ¿Qué papel juegan las iniciativas de los gobiernos locales para fomentar el cambio transformador que exigen en última instancia los derechos humanos?

El debate que sigue continuación aborda las iniciativas de ámbito local dirigidas a acabar con la discriminación por motivo de raza y género, y a reconocer el derecho a la vivienda, que son ámbitos en los que las normas internacionales han impregnado de forma más evidente la gobernanza local<sup>5</sup>. Este artículo pretende aportar una visión sucinta que pueda alimentar un mayor diálogo nacional y transnacional. De hecho, las ciudades de los Estados Unidos tienen mucho que aprender de sus homólogas de todo el mundo, como por ejemplo Gwangju, Barcelona,

5. Las ciudades de los Estados Unidos que se han declarado «ciudades de derechos humanos» a través de una resolución no son objeto de análisis, aunque puede ampliarse la información en el siguiente enlace: <https://ushrnetwork.org/national-human-rights-city-alliance>.



Madrid o Ciudad de México, en las que el compromiso con los derechos humanos ha sido el eje de una actuación concreta y continuada.

## I. Los organismos federales y locales de derechos civiles y humanos como agentes de cambio: combatir los prejuicios y la discriminación, promover la igualdad

Un punto de partida útil para el debate sobre los derechos humanos en los Estados Unidos es el análisis de la labor de los organismos de derechos humanos que se han establecido por ley en las ciudades, los condados y los estados. Estos organismos tienen como objetivo supervisar y garantizar el cumplimiento de la legislación antidiscriminación, llevar a cabo investigaciones e impartir educación pública<sup>6</sup>. Existen organismos de derechos humanos en todos los estados salvo en tres<sup>7</sup>. Aunque su mandato no es el mismo en cada caso, sí comparten el objetivo de «alentar y favorecer el cambio institucional a través de la política y la práctica para erradicar la discriminación y promover la igualdad de oportunidades» (Kaufman, 2011: 91).

La mayoría de las comisiones de derechos humanos que existen actualmente tienen su origen en tres momentos distintos, cada uno de los cuales coincide con periodos de violencia y tensiones raciales en los Estados Unidos: 1) el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, en el que aumentaron los disturbios raciales en todo el país; 2) las décadas de los años cuarenta y cincuenta, en las que la violencia por motivos raciales sacudió de nuevo las ciudades de los Estados Unidos; 3) la década de los sesenta, cuando se promulgó la histórica legislación federal contra la discriminación en la educación, el empleo, el voto y los espacios públicos, y por la que se estableció un régimen de ámbito nacional de ejecución de los derechos civiles, así como una infraestructura estatal y local complementaria (Kamuf Ward, 2017: 156-158).

Una parte considerable de la labor de estos organismos ha sido desde su inicio atender las denuncias individuales por discriminación en el ámbito laboral, de la vivienda y en los espacios públicos. Pero, además, otros muchos han adoptado un enfoque más amplio de erradicación de la discriminación, formulación de recomendaciones sobre políticas y colaboración con las comunidades para garantizar que el gobierno local responda efectivamente a las necesidades de las comunidades multidimensionales a las que sirve. En la última década, los organismos de ciudades como Seattle (Washington) y Los Ángeles (California), entre otras, han adoptado iniciativas dirigidas a hacer frente a la discriminación de manera más sistemática, al mismo tiempo que trabajan para que se reconozca y respete la diferencia. La Oficina de Derechos Civiles de Seattle ha encabezado los «esfuerzos para acabar con el racismo institucionalizado y las desigualdades por motivo de raza en el gobierno municipal» a través de una iniciativa por la igualdad racial y la justicia social (la RSJI)<sup>8</sup>. En el condado de Los Ángeles, en el que se encuentra una de las ciudades más grandes y diversas de los Estados Unidos, su administración ha desarrollado un planteamiento estratégico para corregir la existencia de prejuicios implícitos en la administración pública a través de la formación y de otras medidas<sup>9</sup>. Ello forma parte de la prioridad estratégica de la Comisión de Relaciones Humanas [*Human*

Las comisiones de derechos humanos atienden denuncias por discriminación en el ámbito laboral, de la vivienda y en los espacios públicos.

6. La asociación central que agrupa a los organismos de derechos civiles y humanos de los estados, municipios y condados es la *International Association of Official Human Rights Agencies* (IAOHRA) [Asociación Internacional de Agencias Oficiales de Derechos Humanos], <http://www.iaohra.org/> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).
7. Alabama, Arkansas y Mississippi carecen de un organismo de ámbito estatal de derechos civiles o humanos u organismo equivalente.
8. Véase *Seattle Race & Social Justice Initiative*, <https://www.seattle.gov/rsji> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).
9. Véase «Countywide Implementation of Implicit Bias and Cultural Competency Training», Los Angeles County, Board of Supervisors Motion by Supervisor Mark-Ridley Thomas (11 de abril de 2017), <http://ridley-thomas.lacounty.gov/wp-content/uploads/2017/03/Countywide-Implementation-of-Implicit-Bias-and-Cultural-Competency-Training.pdf> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).

Los gobiernos locales deben asumir su responsabilidad de combatir la discriminación que perpetúa las desigualdades.

*Relations Commission*] de Los Ángeles para consolidar la justicia y la equidad en diversos ámbitos, entre ellos, el de la justicia penal. La Comisión ha reconocido que «cuando la probabilidad de ser detenido, encarcelado, tiroteado, ejecutado, o de volver a ser detenido tras salir de prisión en el condado de Los Ángeles está ligada a la raza, etnia, género u otras condiciones personales que son objeto de protección, entran en juego los derechos humanos fundamentales». Por ello, la Comisión se ha comprometido a transformar el sistema para llegar hasta las causas profundas de las desigualdades en el sistema de administración de justicia, incluido a través de sistemas de apoyo para las personas que reingresan en las comunidades una vez salen de prisión<sup>10</sup>. Esta labor se sitúa en el nexo entre los derechos civiles y los derechos económicos y sociales. Para que puedan prosperar aquellas comunidades más afectadas por los índices de población reclusa (que son, de manera desproporcionada, las comunidades de color), los gobiernos locales deben asumir su responsabilidad de combatir la discriminación que perpetúa las desigualdades, y deben destinar recursos a estas comunidades para así mitigar la desigualdad. Quienes entran en contacto con el sistema de justicia suelen tener que enfrentarse luego a barreras de acceso a la vivienda, la educación, el voto, o las oportunidades de empleo, lo que complica sus opciones de participar plenamente en la vida cívica o de prosperar como residentes de las ciudades u otras comunidades.

En otras ciudades, los derechos humanos se han incorporado de una forma más integral en múltiples aspectos de la gobernanza. En el municipio de Eugene (Oregón), la Comisión de Derechos Humanos, con el respaldo del alcalde, también ha adoptado expresamente los derechos humanos, lo que se ha plasmado en la gobernanza local de distintas maneras. En 2011 tuvo lugar un importante avance al ampliarse formalmente el mandato de la Comisión para apoyar y promover el conjunto de los derechos humanos que se incluyen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), dando prioridad a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial - ICERD, en su acrónimo en inglés (Columbia, 2012: 12). La nueva ordenanza fue el resultado de una amplia participación y de las reivindicaciones de la comunidad a la Comisión para abordar necesidades vitales básicas como la vivienda o la ausencia de servicios a las comunidades inmigrantes. El cambio no se limitó a actualizar la terminología, consistió además en señalar un nuevo enfoque que cubriese las necesidades heterogéneas y diversas de la comunidad. Para abordar la cuestión prioritaria de las personas sin hogar, en 2011 el municipio desarrolló un Grupo de Trabajo Comunitario sobre las Personas sin Hogar [*Community Task Force on Homelessness*], cuyo objetivo era analizar el problema y desarrollar un conjunto de recomendaciones políticas que permitieran mejorar el acceso a la vivienda<sup>11</sup>. Al igual que en los casos de Los Ángeles y Seattle, además de un número cada vez mayor de ciudades de todo el mundo, Eugene reconoció también que la forma que adopta el proceso decisorio incide en quién se beneficia de dicho proceso. A fin de promover un proceso de toma de decisiones más deliberativo y de fomentar una mayor equidad, los organismos municipales, en colaboración con el Comité de Derechos Humanos [*Human Rights Committee*] han comenzado a aplicar un método de Análisis Triple de Resultados [*Triple Bottom Line Analysis*] (TBL) en el proceso de toma de decisiones. El objetivo consiste en identificar las repercusiones de las políticas o las decisiones sobre la equidad social, el medio ambiente y la prosperidad económica de todos los resi-

10. Los Angeles County Human Relations Commission, <http://hrc.lacounty.gov/index.php/ashlee-oh/> (fecha de consulta 15 de febrero de 2019).

11. City of Eugene, Oregon, *Opportunity Eugene: A Community Task Force on Homelessness: Final Report and Recommendations* (2012) (fecha de consulta 9 de marzo de 2019). <https://www.eugene-or.gov/DocumentCenter/View/31651>.

dentes de Eugene, lo que implica examinar también su impacto sobre los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, así como sobre la participación de la comunidad<sup>12</sup> (Columbia, 2012: 23).

Esta protección y reconocimiento específicos de los derechos económicos y sociales como tales es muy singular en los Estados Unidos, donde no gozan aún de un amplio reconocimiento. El limitado reconocimiento y protección de los derechos económicos y sociales que existe se halla en las constituciones de los estados, no en la Constitución federal (Davis, 2006: 360; 372). Pese a que se avanza a ritmo lento, son cada vez más los gobiernos locales que están adoptando los derechos humanos con la finalidad de que sirvan como catalizador de la adopción de medidas que cubran las necesidades de los residentes, en particular, de aquellos que más necesidad tienen de una red de seguridad social. Eugene ofrece un ejemplo instructivo porque su Ayuntamiento se propuso de forma deliberada mejorar los resultados. Además, los procesos a los que se ha recurrido para modificar la legislación local y dar respuesta a la crisis de la vivienda tienen sus raíces en la participación de la comunidad. Estas iniciativas explícitas en pro de los derechos humanos están, por otra parte, en línea con los elementos fundacionales del derecho a la ciudad. Al reconocer formalmente que la identidad cultural y la economía influyen en los resultados, Eugene también ha manifestado el respeto por el derecho a la diferencia.

En el siguiente apartado, se amplía el ámbito del debate al analizar otros actores municipales que promueven este tipo de cambios.

## II. Los ayuntamientos y los alcaldes como protagonistas del cambio en materia de derechos humanos: usando la ley para promover y proteger los derechos económicos y sociales y la igualdad de género

En los últimos años, han sido varios los gobiernos municipales que han reconocido la vivienda como derecho humano, adoptando resoluciones programáticas como catalizadores para adoptar medidas. El Ayuntamiento de la ciudad de Madison (Wisconsin) ofrece un ejemplo positivo. En 2011 adoptó la resolución «La vivienda es un derecho humano», por la que se comprometió a mejorar el acceso a la vivienda asequible, basándose en los tratados de derechos humanos ratificados por los Estados Unidos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En la resolución se destacan los grupos de identidad específicos que se enfrentan a barreras considerables para acceder al derecho básico a la vivienda. Entre esos grupos están las personas de color, personas LGBTQ, inmigrantes y personas mayores, y se hace un llamamiento a adoptar una estrategia de vivienda a largo plazo que mejore la disponibilidad de vivienda digna, reduzca el número de niños sin hogar en las escuelas locales y luche contra la criminalización de las personas sin hogar; que dote de personal para poder tomar medidas; y destine fondos públicos que apoyen la opción de una vivienda asequible<sup>13</sup>. A la resolución le ha seguido la adopción de varias medidas. El Ayuntamiento puso en marcha una estrategia y asignó 20 millones de dólares en cinco años a un Fondo para Vivienda Asequible [*Affordable*

La protección de los derechos económicos y sociales es muy singular en los EUA, donde no gozan aún de un amplio reconocimiento.

Varios gobiernos municipales han reconocido la vivienda como derecho humano.

12. City of Eugene, Triple Bottom Line, <https://www.eugene-or.gov/512/Triple-Bottom-Line> (fecha de consulta 9 de marzo de 2019).

13. City of Madison, Resolution, File n.º 23825 (6 de septiembre de 2011) (en línea) <http://legistar.cityofmadison.com/attachments/a584992f-510c-46d1-b709-c81372062ac0.pdf>.

*Housing Fund*] con el fin de construir unidades de alquiler más asequibles y apoyar la adquisición de viviendas en propiedad. Este ejemplo es buena prueba de que los derechos humanos pueden allanar el camino hacia el cambio.

Los obstáculos son considerables porque el Gobierno federal está impulsando un programa político de reducción del Estado.

Las ciudades están en la vanguardia de la aplicación de los derechos humanos.

Los avances de Madison y Eugene ponen de relieve, además del gran interés por los derechos humanos (incluidos los derechos económicos y sociales), que su aplicación práctica requiere voluntad política y recursos, lo que ha supuesto siempre un desafío (Columbia, 2012: 25-26). Sin embargo, en el contexto político actual los obstáculos son considerables porque el Gobierno federal está impulsando un programa político de reducción del Estado y castigando a las ciudades y municipios que tratan de ampliar la protección de los derechos. Las *ciudades santuario* son buen ejemplo de ello: el Gobierno federal amenazó con la retirada de fondos públicos a las ciudades que habían adoptado medidas afirmativas para proteger los derechos de los inmigrantes. En otros casos, son las administraciones de los estados de la Unión las que ponen trabas a las actuaciones municipales, como se ha podido ver en el terreno de las iniciativas para aumentar el salario mínimo y prohibir la discriminación de las personas LGBTQ (los estados han recurrido a diversas doctrinas jurídicas para impedir marcos legales de protección más amplios en el ámbito municipal<sup>14</sup>).

Pese a las dificultades, las ciudades siguen estando en la vanguardia de la aplicación de los derechos humanos. Los progresos en el ámbito local en el terreno de los derechos humanos de la mujer son buena muestra del modo en que los alcaldes y los legisladores promueven de forma proactiva la igualdad de resultados, y comprenden que un verdadero avance requerirá el reconocimiento explícito de la diferencia.

Los Estados Unidos aún no han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CETFDICM) (CEDAW, en su acrónimo en inglés). Pero, aun así, nueve gobiernos locales han aprobado legislación basada en la CEDAW y otras varias decenas se han comprometido a recurrir a sus principios como guía (Columbia, 2016: 3-4; 8)<sup>15</sup>. San Francisco abrió nuevos horizontes con la primera normativa CEDAW en 1998. Reconoció que la protección tradicional antidiscriminación no había logrado garantizar una verdadera igualdad de la mujer y aplicó en consecuencia un enfoque más proactivo para identificar y eliminar las barreras a la igualdad de género. La ordenanza, en línea con los derechos humanos, define los casos de discriminación prohibidos y recoge distinciones basadas en el género y la raza que limitan el disfrute de los derechos humanos de la mujer, poniendo el énfasis en los efectos de la discriminación. Además, pide que se lleve a cabo un análisis de género en la política de empleo, los presupuestos y los servicios de los departamentos de la Administración municipal. También e insta a las agencias a que se sometan a un análisis de discriminación por motivo de género a fin de que se elaboren planes de acción para una mejor integración de los derechos humanos en sus actuaciones, trabajando en colaboración con el Departamento de la Condición Jurídica y Social de la Mujer [*Department on the Status of Women*], que es el órgano que supervisa los progresos de los planes de acción.

Los Ángeles aprobó una legislación CEDAW similar poco después de que lo hiciera San Francisco, aunque apenas se han dado pasos para

14. Con la doctrina de la actuación preventiva, los estados tienen la potestad de adoptar legislación en la que establecen un conjunto de normas específicas (por ejemplo, definir qué grupos se incluyen en la categoría de clases protegidas a efectos de protección contra la discriminación) y prohíben que las ciudades del estado adopten un conjunto más amplio de medidas de protección. Véase, p. ej.: American Constitution Society, *The Troubling Turn in State Preemption and how Cities can respond* (2017) (en línea) [https://www.acslaw.org/wp-content/uploads/2017/09/ACS\\_Issue\\_Brief\\_-\\_Preemption\\_0.pdf](https://www.acslaw.org/wp-content/uploads/2017/09/ACS_Issue_Brief_-_Preemption_0.pdf).

15. Puede consultarse el seguimiento de la situación de las iniciativas en el ámbito local en el sitio web de *Cities for CEDAW* [Ciudades pro CEDAW]: <http://citiesforcedaw.org/> (fecha de consulta 28 de febrero de 2019).

para aplicarla hasta 2015, momento en que el alcalde Eric Garcetti la revitalizó mediante una acción ejecutiva relativa a la igualdad de género. Dicha acción requería que cada organismo municipal adoptase estrategias de igualdad y presentara planes de acción a la Oficina del Alcalde, que hace un seguimiento de los progresos en función de las metas y los indicadores (Columbia 2016: 10-11)<sup>16</sup>. Esta actuación formó parte de un resurgir de la actuación municipal a favor de la CEDAW y, desde entonces, otros seis gobiernos locales han aprobado legislación CEDAW. El municipio de Los Ángeles ha afirmado de manera muy explícita que el objetivo de esta iniciativa es eliminar las desigualdades con fundamento en el reconocimiento de la CEDAW de «que las intersecciones de múltiples formas de discriminación han agravado los efectos negativos sobre las mujeres» (Columbia, 2016: 5-6; 29). La legislación CEDAW de 2016 de Pittsburgh (Pennsylvania) también ha puesto el foco en la interseccionalidad. Mediante esta legislación se ha creado una Comisión de Igualdad [*Gender Equity Commission*] para que asesore a los organismos municipales, supervise y lleve a cabo análisis de no discriminación de los departamentos que incluyan «un análisis interseccional de las relaciones culturales, económicas, sociales, civiles, legales y políticas entre mujeres y hombres [...] reconociendo que [...] estas diferencias [...] afectan a [...] la forma en que se toman las decisiones, entre ellas, las decisiones presupuestarias, y las políticas» (Council of the City of Pittsburgh, 2016). La ordenanza de Pittsburgh, que aún se halla en la fase inicial de aplicación, insta a las autoridades municipales a crear una Comisión de Igualdad compuesta por representantes de la Administración y miembros de la comunidad. Se exige que los miembros de la Comisión cuenten con experiencia en cuestiones relativas al desarrollo, la salud, el trabajo y la educación. Además, al menos uno de los miembros de la Comisión debe haber participado en la campaña de ciudades en pro de la legislación CEDAW y, al menos un miembro, debe haber participado en «comunidades minoritarias». De este modo, la ordenanza pretende incorporar la participación en la aplicación de normas e incluir diversas perspectivas con el objetivo de incidir en aquellos ámbitos en que las mujeres y las comunidades marginadas han estado ausentes del proceso decisorio.

En el contexto de la CEDAW, la participación de la comunidad ha sido también un medio de autoevaluación de necesidades. En Salt Lake (Utah), donde se está debatiendo la aprobación de legislación CEDAW, si bien aún no se ha adoptado, tenemos otro ejemplo. La Oficina de Diversidad y Derechos Humanos de la alcaldía [*Salt Lake City Mayor's Office of Diversity and Human Rights*] ha trabajado en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos municipal [*Salt Lake Human Rights Commission*] para convocar sesiones de diálogo con la comunidad específicamente sobre la situación de la mujer. Estas sesiones de diálogo pusieron de manifiesto que eran muchas las mujeres que percibían problemas de discriminación en los que no se estaba trabajando, como la desigualdad de oportunidades educativas y de empleo. Se propuso, como parte del proceso de diálogo, que la CEDAW fuese el marco para la creación de políticas local de igualdad (Columbia, 2012: 20).

Estos avances en la legislación CEDAW pueden beneficiarse de la experiencia de las ciudades de San Francisco y Los Ángeles, cuyos gobiernos locales apuntan hacia una serie de resultados tangibles, como un aumento del número de mujeres en puestos de responsabilidad y en todos los organismos municipales, y de mejoras en la igualdad salarial,

La CEDAW ha sido el marco para la creación de políticas locales de igualdad.

16. Véase: Los Angeles Mayor, Gender Equity, <https://www.lamayor.org/GenderEquity> (fecha de consulta 28 de febrero de 2019).



Una gobernanza eficaz debe tener en cuenta las identidades interseccionales.

El derecho a la ciudad ofrece un marco útil para reconfigurar el modelo de gobernanza urbana.

entre otros. Los gobiernos locales también señalan hacia necesidad de mejorar las respuestas a la violencia y el acoso por motivos de género, así como las iniciativas que mejoran la seguridad de las mujeres. Asimismo, también se destaca la oportunidad de profundizar y ampliar la participación de la comunidad en la formulación y solución de los problemas locales. De hecho, activistas en todo el país han estado trabajando a través de la coalición Ciudades pro CEDAW [*Cities for CEDAW*] para compartir información y estrategias que refuercen la repercusión de la legislación sobre derechos humanos en la igualdad de las mujeres y las niñas de todas las identidades.

Las iniciativas locales mencionadas aquí se articulan sobre principios de derechos humanos como base para abordar obstáculos históricos y garantizar a todos las necesidades básicas. También reconocen que una gobernanza eficaz y con capacidad de respuesta debe tener en cuenta las identidades interseccionales y promover las necesidades de las comunidades históricamente marginadas y privadas de derechos. Las iniciativas locales basadas en la CEDAW, en particular en San Francisco, Salt Lake y Pittsburgh, reflejan los esfuerzos por incluir a los grupos desatendidos en la evaluación de la eficacia de las políticas vigentes y en la configuración del cambio.

Estas iniciativas de derechos humanos van más allá del enfoque antidiscriminatorio más tradicional, que está orientado a la igualdad formal, pero que no ha logrado la igualdad de resultados u oportunidades. Esta realidad se sustenta en estadísticas de una amplia gama de indicadores. Pese a la sólida legislación antidiscriminación tanto federal como estatal y municipal, siguen existiendo desigualdades en los ámbitos de la salud, el empleo y la vivienda asequible. Por ejemplo, en Nueva York, las mujeres obtienen mejores resultados académicos (en los grupos raciales y étnicos mayoritarios, y todos los niveles de educación) y, sin embargo, perciben menos ingresos que los hombres (Lewis y Sharp, 2018: 7; 11-13; 161-162). Los resultados en el caso de las mujeres embarazadas también reflejan una marcada desigualdad por raza, ingresos y lugar de residencia en la ciudad, con altas tasas de mortalidad materna (New York Women's Foundation, 2013: 4; 5; 13). Según los resultados de estudios recientes, la disponibilidad de vivienda asequible es una de las necesidades más importantes de la ciudad para las mujeres, las niñas, las personas transgénero y de género no convencional (New York Women's Foundation 2018: 6; 13; 56).

Esta breve descripción de la situación de Nueva York basta para demostrar que el modelo de gobernanza predominante sigue negando los derechos básicos a muchas personas, en particular, si lo analizamos a través de identidades. La consecuencia es que las oportunidades en los ámbitos social, económico y político tienen mucho que ver con el género, el origen racial y étnico, la orientación sexual, los ingresos y el lugar de residencia en la ciudad. El hecho de que los gobiernos no reconozcan plenamente las diferencias y no las tengan en cuenta ha arraigado la desigualdad, perjudicando a las comunidades históricamente más desfavorecidas.

El derecho a la ciudad ofrece un marco útil para reconfigurar el modelo de gobernanza de las ciudades en los Estados Unidos y para aprender de las iniciativas de derechos humanos, que están de alguna forma limi-

tadas en cuanto a su enfoque y alcance sustantivo. Conceptualmente, el derecho a la ciudad proporciona un amplio paraguas bajo el que los organismos y funcionarios municipales pueden diseñar un enfoque más holístico para mejorar las vidas de los residentes, en colaboración con los vecinos que viven y trabajan en las ciudades.

Los ejemplos anteriores sirven para poner de relieve algunas de las vías por las que los gobiernos locales están mejorando la participación de la comunidad y reforzando la agencia política de los grupos históricamente marginados, en línea con la labor de las plataformas de los movimientos sociales mencionados al principio. Sin embargo, estos esfuerzos aún no han logrado (o en algunos casos, ni siquiera han tenido como objetivo) la transformación económica que exigen los movimientos *Movement for Black Lives* y *Right to City Alliance*. La distribución de los recursos es más reconocible en la resolución sobre el derecho a la vivienda antes citada. Sin embargo, la defensa de derechos que sitúa la distribución de los recursos en primer plano sigue siendo periférica y aún no ha logrado un impulso político significativo en los Estados Unidos<sup>17</sup>.

### III. Conclusión

En respuesta a las crecientes demandas de un mayor reconocimiento y protección de los derechos humanos fundamentales por parte de los defensores y abogados de la comunidad, las ciudades de Estados Unidos han estado utilizando los principios de derechos humanos como base para un trabajo más proactiva y para la eliminación de las barreras a la igualdad. Ello ha incluido la adopción de medidas que abordan los problemas de discriminación estructural y sistémica a través de iniciativas dirigidas a erradicar prejuicios a nivel de las agencias estatales y locales. Los alcaldes y los legisladores también han comenzado a tener en cuenta las diferencias en función de raza y género de manera más proactiva e intencionada adoptando, por ejemplo, una definición más amplia de discriminación que incluye la discriminación involuntaria y desarrollando herramientas de análisis de la discriminación por raza y género. Las administraciones locales están adoptando cada vez más medidas para satisfacer las necesidades económicas y sociales básicas de los residentes de la ciudad.

Estos importantes avances han sido impulsados por campañas de promoción y por movimientos sociales cuyo objetivo es la transformación política, económica y social. La convergencia de las acciones de defensa y la actuación local cuenta con un gran potencial para reforzar la protección de los derechos económicos y sociales en los Estados Unidos a escala nacional. Hasta la fecha, los éxitos se limitan a un pequeño número de lugares. Una transformación más amplia solo será posible aumentando la concienciación y el diálogo de la sociedad en torno a cómo los planteamientos tradicionales no han logrado satisfacer las necesidades de la mayoría de los estadounidenses. Todo ello debe ir acompañado de medidas. En concreto, para que pueda tener lugar una transformación sostenible, resulta fundamental adoptar legislación y políticas que permitan cumplir con las obligaciones de la Administración pública de proporcionar protección económica y social a todos, incluidos los más marginados. Estas medidas requieren un liderazgo audaz y una voluntad política que no existe en el ámbito nacional, al menos por el momento.

Las administraciones locales están adoptando medidas para satisfacer las necesidades económicas y sociales de los residentes.

17. También existen ejemplos alentadores, como la campaña de la asociación Right to City Alliances *Homes for All Campaign* [Campaña por una vivienda para todos], que defiende la aplicación de políticas nacionales integrales que garanticen el derecho humano a una vivienda digna y asequible y que cuenta con organizaciones miembros en todo el país que reivindican una legislación municipal que garantice una firme protección a los inquilinos y que cree administraciones en fideicomiso de terrenos comunitarios [*community land trusts*], entre otras iniciativas, como medidas hacia la creación de un poder colectivo transformador. Véase Jimmy Tobias «A New Housing-Rights Movement Has the Real-Estate Industry Running Scared», *The Nation* (9 de febrero de 2018), <https://www.thenation.com/article/a-new-housing-rights-movement-has-the-real-estate-industry-running-scared/> (fecha de consulta 9 de marzo de 2019).

## Referencias bibliográficas

American Constitution Society, *The Troubling Turn in State Preemption and how Cities can respond*, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 11.10.2019] [https://www.acslaw.org/wp-content/uploads/2017/09/ACS\\_Issue\\_Brief\\_-\\_Preemption\\_0.pdf](https://www.acslaw.org/wp-content/uploads/2017/09/ACS_Issue_Brief_-_Preemption_0.pdf).

CarsonWatch, "Partnership with the Right to the City Alliance" (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <http://carsonwatch.org/2017/08/08/right-city-alliance-joins-carsonwatch-housing-justice-movement-builds-momentum/>.

City of Eugene, Oregon, *Opportunity Eugene: A Community Task Force on Homelessness: Final Report and Recommendations*, 2012 (en línea) [Fecha de consulta 11.10.2019] <https://www.eugene-or.gov/DocumentCenter/View/31651>.

City of Eugene, Oregon, "Triple Bottom Line", [n.d.] (en línea) [Fecha de consulta 09.03.2019] <https://www.eugene-or.gov/512/Triple-Bottom-Line>, last visited Mar. 9, 2019).

City of Los Angeles. «Gender Equity: Mayor Eric Garcetti and First Lady Amy Elaine Wakeland are lifelong champions of gender equity and women's leadership» (2018) (en línea) [Fecha de consulta 09.03.2019] <https://www.lamayor.org/GenderEquity>.

City of Madison, *Resolution*, File No. 23825, September 6th 2011 (en línea) [Fecha de consulta 09.03.2019] <http://legistar.cityofmadison.com/attachments/a584992f-510c-46d1-b709-c81372062ac0.pdf>.

Columbia Law School Human Rights Institute. «Gender Equity Through Human Rights: Local Efforts to Advance the Status of Women and Girls in the United States» (enero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019] [https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/gender\\_equity\\_through\\_human\\_rights\\_for\\_publication.pdf](https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/gender_equity_through_human_rights_for_publication.pdf).

Columbia Law School Human Rights Institute. «Bringing Human Rights Home: How State and Local Governments Can Use Human Rights to Advance Local Policy» (diciembre de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019] <https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/Bringing%20Human%20Rights%20Home.pdf>.

Council of the City of Pittsburgh, *An ordinance supplementing the Pittsburgh Code Title One: Administration, Article IX: Boards, Commissions and Authorities, to add Chapter 177C: Gender Equity Commission to conduct analyses of City departments, employment, and services, and to uphold the principles of the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW)*, 2016. (en línea) [Fecha de consulta 28.02.2019] <http://citiesforcedaw.org/wp-content/uploads/2018/01/Pittsburgh-Ordinance.pdf>.

Davis, M. «The Spirit of Our Times: State Constitutions and International Human Rights». *New York University Review of Law & Social Change*, n.º 30 (2006), p. 359-409.



Kamuf Ward, J. «Challenging a Climate of Hate and Fostering Inclusion: The Role of U.S. State and Local Human Rights Commissions». *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 49, n.º 1 (2017), p. 130-162.

Kaufman, R. «State and Local Commissions as Sites for Domestic Human Rights Implementation», en: Hertel, S. y Libal, K. (eds.). *Human Rights in the United States: Beyond Exceptionalism*. Nueva York: Cambridge University Press, 2011, p. 89-110.

Lewis K. y Burd-Sharps, S. «A Portrait of New York City 2018: Well-Being in the Five Boroughs and the Greater Metro Area» (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 07.31.19] <https://ssrc-static.s3.amazonaws.com/moa/pony.full.pdf>.

Los Angeles County Human Relations Commission. «Strategic Priorities» (en línea) [Fecha de consulta 21.10.19] <http://hrc.lacounty.gov/index.php/ashlee-oh/>.

Movement for Black Lives, «Platform» (n.d.) (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <https://policy.m4bl.org/platform/><https://policy.m4bl.org/platform/>.

New York Women's Foundation. «Economic Well-Being and Security for Women in New York» (marzo de 2013) (en línea) [Fecha de consulta 31.07.19] <https://www.nywf.org/wp-content/uploads/2017/02/New-York-Womens-Foundation-Report.pdf>.

New York Women's Foundation. «A Voices From the Field Report: Blueprint for Investing in Women Ages 25-59» (noviembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta 31.07.19], [https://www.nywf.org/wp-content/uploads/2018/11/VFTF\\_25-59\\_Full-Report\\_v6-FINAL.pdf](https://www.nywf.org/wp-content/uploads/2018/11/VFTF_25-59_Full-Report_v6-FINAL.pdf).

The Right to the City Alliance (RTC), «Mission & History» (n.d.) (en línea) [Fecha de consulta 19.02.2019] <https://righttothecity.org/about/mission-history/>.

Women's March, «Mission and Principles» [n.d.] (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <https://womensmarch.com/mission-and-principles/>.



Thomas Angotti

*Catedrático emérito de Políticas y Planificación Urbanas en el Hunter College y en el Graduate Center, City University of New York (CUNY)*

Los gobiernos locales de las muy urbanizadas regiones de América del Norte y Europa se enfrentan a protestas contra fenómenos como la gentrificación y el desplazamiento; protestas que, muchas veces, abren nuevas vías a la participación de las poblaciones afectadas en los procesos decisorios en el ámbito local (a través de la planificación comunitaria, los presupuestos participativos y otras estrategias de inclusión). En este sentido, la diversidad (por etnia, raza, género, edad y orientación sexual) suele considerarse un aspecto importante que debe protegerse y promoverse en la política municipal en respuesta a las amenazas de desplazamiento de las poblaciones vulnerables. Promover la diversidad puede contribuir a avanzar en la consecución del derecho a la ciudad. En los párrafos siguientes, plantearé si las estrategias de inclusión llevan a acabar con la diversidad, o a reforzarla, para lo que analizaré el caso de la ciudad Nueva York.

En los Estados Unidos, Nueva York ha gozado siempre de una reputación de ciudad diversa étnica y racialmente, y tolerante hacia las diferencias. Sin embargo, la persistencia de desigualdades socioeconómicas y de una desmesurada vulnerabilidad de las minorías frente a los desplazamientos en esta ciudad, en la que mayoría de sus habitantes son inmigrantes y descendientes de inmigrantes, nos recuerdan que su prolongada historia de colonialismo y racismo sigue siendo un obstáculo para la construcción de ciudades democráticas y socialmente justas. Mi argumento es que bajo esa etiqueta de ciudad diversa se halla una de las ciudades del mundo con mayor segregación racial. Las iniciativas de democracia participativa disimulan una serie de arraigados prejuicios que interpretan la diversidad desde la óptica de una ideología colonial y racista, y que reproducen las divisiones económicas y sociales heredadas del pasado. El indiscutible poder de la propiedad privada (piedra angular del colonialismo de asentamientos, la expansión territorial y el «sueño americano» de una vivienda propia) desempeña un papel primordial a la hora de provocar gentrificación, desplazamiento y desigualdades en las ciudades y las regiones metropolitanas en todo el país.

Me referiré, en primer lugar, al contexto de Estados Unidos y, a continuación, analizaré los casos de la ciudad de Nueva York y de uno de sus barrios, Inwood.

Las iniciativas de democracia participativa disimulan una serie de arraigados prejuicios que interpretan la diversidad desde la óptica de una ideología colonial y racista.

## I. La tierra y la Norteamérica colonial

El desplazamiento forma parte de la historia de la colonización.

En la actualidad, los mayores propietarios de terrenos urbanos son sociedades mercantiles y de inversión inmobiliaria que controlan y son propiedad de varones de raza blanca, principalmente.

Uno de los grandes mitos nacionales de los Estados Unidos es que los inmigrantes que vinieron desde Europa para liberarse de regímenes opresores y huir de la situación económica derrotaron a las potencias coloniales del continente americano (Gran Bretaña, Francia y España) y se asentaron en un continente en su mayoría despoblado. De hecho, se afirmaba también que lo que había «descubierto» Colón era un páramo y que los colonos que se desplazaban hacia el oeste ocuparon unas tierras yermas. Pero lo cierto es que el continente americano lo ocupaban ya las naciones indígenas. Los colonos reclamaron en propiedad las tierras que administraban los pueblos indígenas; se envió a las milicias y al ejército para proteger a los colonos blancos y murieron unos 38 millones de indígenas a causa de la violencia y de las enfermedades que contrajeron al ser expulsados de esas tierras. A mediados del siglo XIX se extendió la doctrina del *destino manifiesto*, según la cual los Estados Unidos estaban destinados a expandirse por todo el continente. Así pues, el desplazamiento forma parte de la historia de la colonización (Dunbar-Ortiz, 2014) y, tanto el uno como la otra, se han mantenido como elementos esenciales del desarrollo urbano moderno, como se verá más adelante en este texto.

La mayor parte de lo que es hoy Estados Unidos (los 50 estados que forman la Unión) eran tierras que estuvieron antes bajo administración de las naciones indígenas, territorios coloniales que ocupaban potencias europeas y una considerable parte de México. Los fundadores de la nación incluyeron en 1776 únicamente los 13 estados que eran colonias del Imperio británico. Los nuevos estados se añadieron tras más de un siglo de expansión hacia el oeste, con el respaldo de tropas del ejército y la inyección de capital para la construcción del ferrocarril y de otras infraestructuras. El elemento clave para comprender de qué modo afecta esto a la diversidad y al desplazamiento en las ciudades estadounidenses es el planteamiento radicalmente distinto respecto a la tierra por parte de los colonos, por un lado, y de los pueblos indígenas, por otro. Estos últimos consideraban la tierra algo sagrado e indisolublemente unido a la vida, mientras que los colonos la consideraban una mercancía y establecieron la propiedad individual de la tierra, dejando grandes extensiones bajo la administración fiduciaria del Gobierno para parques nacionales, el ferrocarril o concesiones para explotaciones mineras y excluyendo de estas tierras a los pueblos indígenas (ibídem).

El derecho a la propiedad de la tierra se consagra en la Constitución de los Estados Unidos y se considera el fundamento de todos los demás derechos individuales. En la práctica, es un elemento esencial de los privilegios de los blancos. Los propietarios eran en su mayoría varones de raza blanca y la propiedad de la tierra era el punto de acceso al Gobierno, de modo que la tierra era la base del poder político. Incluso en la actualidad, los mayores propietarios de terrenos urbanos son sociedades mercantiles y de inversión inmobiliaria que controlan y son propiedad de varones de raza blanca, principalmente. El desarrollo de las ciudades en los Estados Unidos obedece al mercado privado del suelo, en donde el papel del Gobierno ha consistido en regular el crecimiento a través de la recalificación urbanística, de los

impuestos y de los códigos de salud pública. Las iniciativas dirigidas a fomentar la planificación urbana integral orientada al interés público han sido escasas y, en el mejor de los casos, han dado como resultado grandes proyectos de infraestructuras como, por ejemplo, la red federal de autopistas interestatales, que fomentó el desarrollo urbano privado.

Tal como ha demostrado el historiador Kenneth Jackson, a la expansión hacia el oeste del siglo XIX y la creación de haciendas privadas en las tierras que antes administraban los indígenas le siguió un proceso similar de desarrollo suburbano en los Estados Unidos. Ambos se basaban en el «sueño americano» de la propiedad individual de una vivienda, un privilegio que les estaba vedado a los negros a causa de la esclavitud y, después, de la discriminación por parte del mercado inmobiliario, de la economía, y del sector de las aseguradoras (Jackson, 1985). Y ese sueño se complementó, además, con el crecimiento económico sustentado en la propiedad individual de un vehículo, un ordenador personal, teléfonos, dispositivos electrónicos y la entrega al consumo masivo.

El colonialismo en los Estados Unidos no es un mero vestigio del pasado, sino que perdura en el presente. Los Estados Unidos tienen presencia militar en cada parte del planeta y gastan en armamento más que el conjunto del resto de naciones del mundo. Sin embargo, su dominio sobre otras naciones no es mediante la dominación colonial directa, sino de regímenes interpuestos nominalmente democráticos, del control económico y de intervenciones militares. En la era del capitalismo globalizado, los Estados Unidos ejercen el poder imperial en grado tal que nunca antes vio ninguna otra nación<sup>1</sup>.

En el sistema federal estadounidense, la financiación y el control de la enseñanza y de los servicios urbanos, así como el derecho a la administración local, provienen de la propiedad de los terrenos. En la actualidad, la educación pública en los Estados Unidos se financia principalmente a través de la recaudación de los impuestos locales (contribución urbana), con lo que los ricos disponen de mejores sistemas educativos y servicios. Esto explica la razón de que nuestro sistema educativo esté tan segregado en función de los ingresos y de la raza: el bajo valor de los inmuebles en las comunidades negras y pobres no permite nutrir sus sistemas educativos, en tanto que los propietarios de raza blanca sí pueden permitirse centros educativos con la financiación adecuada.

El argumento fundamental aquí es que el control sobre la tierra ha constituido un elemento fundamental en la distribución del poder político en los Estados Unidos, y que esto se halla arraigado en su pasado colonial y en el presente imperialista. Esto no es ya solo el aspecto fundamental de la expansión, es también la clave para mantener el poder de las élites propietarias en cada uno de los asentamientos humanos: pueblos, ciudades pequeñas, grandes ciudades, barrios y regiones metropolitanas. La recalificación urbanística y la planificación de usos urbanísticos, sobre las que deciden poderosos intereses y élites inmobiliarias, resultan fundamentales para mantener la segregación y los privilegios de los blancos, y son obstáculos a la diversidad en lugar de medios para obtenerla.

El control sobre la tierra ha constituido un elemento fundamental en la distribución del poder político en los Estados Unidos.

El racismo no desapareció con la migración de los negros a los estados del norte (los primeros estados libres).

1. Sin embargo, los Estados Unidos aún gobiernan Puerto Rico y diversas Islas del Pacífico como colonias.

El desplazamiento es parte orgánica de la historia y el desarrollo urbano de la nación.

Las divisiones raciales y territoriales refuerzan y coinciden con los grandes desequilibrios en el poder político y económico.

## II. Raza y desplazamiento

Otro de los grandes mitos nacionales dice que el fundamento político de los Estados Unidos es la libertad individual para todos. La realidad es que la nación surgió como un Estado esclavista: millones de esclavos fueron desplazados desde África. Y no ya solo se los excluyó de la posibilidad de ser propietarios, sino que ellos mismos *eran* propiedades, mientras que los colonos blancos acumulaban terrenos en propiedad. Por tanto, raza, desplazamiento y colonialismo han estado unidos desde el principio.

La esclavitud no fue abolida hasta después de la Guerra Civil, en 1865. Apenas una década después de que los negros comenzasen a reconstruir un futuro diferente, surgió de nuevo un racismo institucionalizado cuya consecuencia fue el llamado *siglo de Jim Crow*, un sistema de normas por el que la segregación residencial y la discriminación en los espacios públicos eran legales en los estados del sur. En todo el sur, en restaurantes, hoteles, fuentes públicas, aseos y en la mayor parte de lugares públicos había carteles discriminatorios en los que se leía «solo blancos» (*Whites Only*), y «personas de color» (*Colored*). Cuando el Movimiento por los Derechos Civiles de la década de los sesenta logró acabar con el *sistema Jim Crow*, siguió una feroz reacción de los blancos más inmovilistas en forma de «guerra a la delincuencia», cuya consecuencia fue la tasa de encarcelamiento más alta de todo el mundo, donde la población reclusa era en su mayoría negra y morena –afroamericanos y latinos– (Alexander, 2012).

El racismo no desapareció con la migración de los negros a los estados del norte (los primeros estados libres). Aún hoy, las áreas metropolitanas de los Estados Unidos siguen estando muy segregadas por raza y etnia, y las iniciativas en el ámbito local para crear comunidades basadas en la democracia y la igualdad se enfrentan a una resistencia a la integración con profundas raíces históricas (Massey y Denton, 1993). Durante el crecimiento suburbano posterior a la Segunda Guerra Mundial, la política pública denominada *redlining* [establecimiento de líneas rojas] hizo imposible en la práctica para los negros adquirir viviendas nuevas en las zonas periféricas o acceder al crédito para acondicionar sus hogares en el centro de las ciudades<sup>2</sup>. Actualmente, los préstamos abusivos de los bancos y las instituciones financieras explotan de forma desproporcionada a los negros y a otras minorías, y el acceso a la financiación hipotecaria sigue siendo discriminatorio. Por tanto, las iniciativas en los ámbitos local y nacional para crear y defender ciudades diversas se enfrentan con profundas raíces históricas que siguen generando nuevas formas de segregación. No se trata de meros *restos* de un pasado lejano, sino de una realidad que existe y se reproduce en el presente.

## III. Nueva York: bajo la sombra de la Ciudad del Lujo

A continuación sigue un breve análisis sobre el caso de la ciudad de Nueva York, en el que se subraya el principal argumento que trato de exponer en este artículo: los obstáculos a las soluciones democráticas respecto a las divisiones por raza y clase en la moderna metrópolis son muy profundos y, en los Estados Unidos, son intrínsecos a cuatro siglos de colonialismo de asentamientos y racismo, y se reflejan en un proceso sistémico de *desplazamiento* de personas y de comunidades enteras en

2. *Redlining* es un término que describe la práctica por la que se prohíben las hipotecas con garantía federal en todos aquellos distritos cuyo censo tiene más de un 5% de la población es negra. Se trata de una práctica abiertamente discriminatoria, que se fundamenta en el presupuesto de que invertir en comunidades negras supone un riesgo universal.

función de la raza y la etnia. En suma, el desplazamiento es parte orgánica de la historia y el desarrollo urbano de la nación (Fullilove, 2004).

Desde la distancia, la impresión que da Nueva York es la de una ciudad ejemplo de cosmopolitismo, diversidad étnica e integración racial, un modelo atípico de justicia social e integración étnica. Presume de ser un crisol de culturas, el llamado *melting pot*, y la mayoría de su población la componen inmigrantes y descendientes de inmigrantes. El turista que viaje en el metro de Nueva York se encontrará con muy diversos tipos de razas, colores, etnias y personas disconformes sexualmente. Pero si lo que se tiene en cuenta es dónde y cómo viven esas personas, resulta que es una de las ciudades con mayor segregación racial de los Estados Unidos y que su paisaje se fragmenta en una miríada de enclaves étnicos. Estas divisiones raciales y territoriales refuerzan y coinciden con los grandes desequilibrios en el poder político y económico y con la capacidad de controlar el desarrollo y el cambio (Angotti, 2008; Angotti y Morse, 2017).

Por ejemplo, tras la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno federal creó un programa de renovación urbanística que permitió al municipio penalizar los terrenos de los barrios de rentas bajas (que, en su mayor parte, son vecindarios negros y latinos) para promover la creación de urbanizaciones de lujo. Estos distritos se resistieron, coincidiendo con el potente movimiento por los derechos civiles de los años sesenta, poniendo de manifiesto injusticias raciales. Al mismo tiempo, los barrios negros exigieron el control por la comunidad de los centros de enseñanza, cuyo personal lo formaban en su mayor parte maestros de raza blanca que no vivían en el propio vecindario. Tras el asesinato en 1968 de Martin Luther King Jr., los disturbios civiles generalizados (en Nueva York y en otras grandes ciudades) hicieron aún más patentes las demandas de cambio (Informe del Comité Asesor Nacional en materia de Disturbios Civiles, 1968).

La hegemonía del mercado inmobiliario se mantiene controlando las complejas y enrevesadas normativas de recalificaciones urbanísticas y ordenación territorial.

#### IV. Tierra, raza y planificación comunitaria

A lo largo de la historia, las desigualdades estructurales en el largo plazo relacionadas con el desarrollo urbanístico, la raza y la etnia han encontrado protestas y resistencia. El movimiento por los derechos civiles ha crecido y ha madurado; gracias a ello, los distritos negros y latinos que se enfrentan al desplazamiento masivo se resistieron y lograron ralentizar o detener los procesos, obtener importantes concesiones y abrir nuevas oportunidades a la regulación y el control del desarrollo urbanístico. A pesar de que Nueva York presume ahora de ser la «capital inmobiliaria mundial», no ha conseguido doblegar a las organizaciones de base, como demuestra la reciente cancelación del plan de Amazon, la mayor empresa del mundo, de construir una nueva sede en esta ciudad como consecuencia de las movilizaciones sociales.

En sus 400 años de historia, Nueva York se ha distinguido entre todas las principales ciudades de los Estados Unidos por no haber desarrollado ni aprobado nunca un plan integral de amplio alcance. La propiedad privada del terreno ha prevalecido desde los tiempos en que los colonos europeos se apoderaron de las tierras habitadas por el pueblo nativo de los lenni-lenape. Hoy, la hegemonía del mercado inmobiliario se mantiene controlando las complejas y enrevesadas normativas de recalificaciones urbanísticas y ordenación territorial.



Tras las históricas protestas por los derechos civiles y la lucha contra el programa de renovación urbana, se instituyeron reformas políticas para enmendar los desequilibrios históricos en el poder decisorio municipal.

Los planes comunitarios se concibieron como un medio para garantizar mejoras en la comunidad sin necesidad de desplazamiento.

Por otra parte, la planificación comunitaria surgió como un instrumento de participación que permitiese a las comunidades de rentas bajas tener voz en la toma de decisiones municipal. En 1959, los residentes y los comercios del Lower East Side de Manhattan, un barrio de clase trabajadora multiétnica, se enfrentaban a un plan de renovación urbana que habría desplazado a miles de personas para poder construir vivienda a precio de mercado de clase media. Reaccionaron y, tras más de una década de lucha, consiguieron echar abajo el plan y recabar apoyos para el suyo propio. El plan alternativo *Cooper Square Alternate Plan* fue el primero de una larga lista de planes comunitarios creados como alternativa a los planes oficiales que están impulsados por la especulación del mercado del suelo y que no tienen en cuenta el efecto negativo para las comunidades de color (Angotti, 2008 y 2014).

Las sucesivas protestas (de los inquilinos y la comunidad) contra el desplazamiento tuvieron como efecto importantes reformas en materia de planificación y ordenamiento. Tras las históricas protestas por los derechos civiles y la lucha contra el programa de renovación urbana, se instituyeron reformas políticas para enmendar los desequilibrios históricos en el poder decisorio municipal. En 1975, el municipio creó 50 juntas comunitarias y estableció un proceso estructurado para la toma de decisiones en el caso de las recalificaciones urbanísticas más importantes. Hasta entonces, el control lo ejercían la alcaldía y su comité de planificación<sup>3</sup>. Sin embargo, el poderoso sector inmobiliario configuró el nuevo proceso de tal modo que las comunidades apenas disponían de voz y su voto era simbólico, lo que dejó el poder en manos de los agentes y dirigentes políticos tradicionales –varones de raza blanca y aliados de los propietarios más poderosos–, quienes disponían de los recursos económicos y políticos necesarios para influir en las decisiones en materia de usos urbanísticos de los terrenos. En la actualidad, la influyente Junta Inmobiliaria de Nueva York (REBNY por sus siglas en inglés)<sup>4</sup> está dominada por empresas y personas poderosas, que siguen siendo principalmente varones de raza blanca. La REBNY es el mayor contribuyente financiero de los políticos locales y se ha opuesto con éxito a que las juntas comunitarias, que cuentan con presupuestos restringidos y carecen de suficiente personal, tengan más poder.

En 1989, las reformas propugnadas por las organizaciones de defensa de los derechos civiles reestructuraron el gobierno, otorgándose además a las juntas comunitarias la autoridad expresa para desarrollar sus propios planes. Este impulso de la planificación comunitaria contó con el respaldo firme del movimiento por la justicia medioambiental, que había estado luchando contra las infraestructuras nocivas que causaban perjuicios a la salud y al entorno en las comunidades de color. Los planes comunitarios se concibieron como un medio para garantizar mejoras en la comunidad sin necesidad de desplazamiento tras incrementarse el valor de los terrenos una vez eliminados los peligros medioambientales (Sze, 2006). Sin embargo, lo que siguió fue una enorme presión ejercida desde arriba a favor de las nuevas urbanizaciones de edificaciones de lujo de varias plantas facilitadas por una recalificación urbanística estratégica. Los planes comunitarios se ignoraron casi por completo y, una vez más, se dio prioridad al incremento del valor del suelo y no la equidad racial. Pese a que se han llevado a cabo diversos planes comunitarios, el municipio sigue decidiendo en función de recalificaciones urbanísticas que tienden a favorecer las necesidades de los promotores –en lugar de tener en cuenta los intereses comunitarios– y que desplazan a personas de color de forma desproporcionada (Angotti y Morse, 2017).

3. El Proceso de Revisión del Uso Uniforme del Suelo [Uniform Land Use Review Process (ULURP)] emitió los votos decisivos al Comité Municipal de Planificación Urbana [City Planning Commission], cuya mayoría designa el alcalde, el Ayuntamiento [City Council] compuesto por 51 miembros, y el Presidente de Distrito [Borough President] (hay cinco distritos municipales en la ciudad).

4. Real Estate Board of New York.



## V. Inwood: gentrificación y desplazamiento

Durante un período de dos años, el consistorio de Nueva York implicó al barrio de Inwood (en el distrito de Manhattan) en un prolongado proceso de debates públicos en relación con la propuesta municipal de recalificar una amplia parte del barrio para promover un nuevo desarrollo urbanístico residencial y comercial. Inwood es un barrio mixto por nivel económico y raza en el que el grupo más numeroso lo forman inmigrantes y descendientes de inmigrantes de la República Dominicana. La principal objeción a la propuesta municipal consistía en que esta fomentaría la gentrificación del barrio y el desplazamiento de sus vecinos y pequeños negocios más vulnerables. En particular –entre los dominicanos– el desplazamiento se percibía como discriminación racial en la medida en que las prácticas discriminatorias del sector inmobiliario limitarían las opciones de los arrendatarios dominicanos y les obligaría a trasladarse<sup>5</sup>. Además, las recalificaciones incrementaban, en general, el valor del suelo en zonas de viviendas de rentas bajas, con lo que los arrendadores subían los alquileres y transformaban los inmuebles en multipropiedades, cooperativas u otras formas de propiedad inmobiliaria, o se las vendían a grandes promotores, con lo que se expulsaba a los inquilinos con pocos recursos.

El proceso de recalificación en Nueva York se puso en marcha al mismo tiempo que un conjunto sin precedentes de métodos participativos, iniciativas de planificación y presupuestos comunitarios, además de una serie de iniciativas para implicar a diversos sectores de la población. Los representantes municipales sostenían que su objetivo era preservar la diversidad de la comunidad y se argumentó incluso que el nuevo desarrollo haría la comunidad más diversa al atraer a más vecinos de raza blanca. Las normas inclusivas para la recalificación urbanística exigirían que hasta un 30% de las nuevas unidades de vivienda fuesen «asequibles»; aunque, en realidad, la mayor parte de ellas no resultaba asequible para la gran mayoría de los residentes de Inwood. Los activistas de la zona contrarios a las recalificaciones creían que esto acarrearía la expulsión de los negros y los dominicanos con menos recursos económicos y, finalmente, la transformación en un barrio de clase más alta y, principalmente, de blancos. La mayoría de los vecinos serían propietarios, en una comunidad que entonces se componía sobre todo de arrendatarios. Los partidarios de la recalificación afirmaban, en cambio, que con esto se avanzaría hacia una mayor diversidad, aunque los activistas del barrio contrarios a la recalificación la percibían como un factor más de los causantes del desplazamiento, debido a que, históricamente, las personas de color con menor poder adquisitivo no tienen acceso en igualdad de condiciones a préstamos hipotecarios asequibles. Estos activistas interpusieron dos demandas ante los tribunales, una de ellas por discriminación racial, y han denunciado enérgicamente que el propósito de los procesos participativos municipales es, en realidad, apaciguar la oposición de la comunidad, en lugar de hacerla partícipe del poder decisorio municipal.

La recalificación en el barrio de Inwood seguía a una serie de recalificaciones similares en otras comunidades de color de pocos recursos, todas ellas durante el mandato del alcalde Bill DeBlasio, que había concurrido a las elecciones en una plataforma cuya base era la

Las recalificaciones incrementaban, en general, el valor del suelo en zonas de viviendas de rentas bajas.

Se argumentaba incluso que el nuevo desarrollo haría la comunidad más diversa al atraer a más vecinos de raza blanca.

5. Muchos dominicanos son de piel oscura, pero no siempre se identifican como de raza negra. Aun así, la discriminación racial en los Estados Unidos se ha basado históricamente en el falso binario negro-blanco. Este enfoque binario es particularmente problemático para la comunidad dominicana como consecuencia de los prejuicios que existen en su país de origen contra los negros, motivados por la hostilidad hacia Haití, su país vecino, el primer país del continente americano en el que tuvo lugar una revolución liderada por antiguos esclavos.

Los activistas han denunciado energicamente que el propósito de los procesos participativos municipales es, en realidad, apaciguar la oposición de la comunidad, en lugar de hacerla partícipe del poder decisorio municipal.

La cuestión de la propiedad privada de los terrenos – que establecieron en primer lugar los colonos holandeses y británicos sobre tierras que antes administraba el pueblo lenape – sigue hoy sin resolverse.

reducción de las desigualdades. Todas las recalificaciones de terrenos acometidas por su equipo fueron recibidas con un acalorado rechazo y se enfrentaron a una firme oposición. Antes del período de DeBlasio, la Administración municipal del multimillonario Michael Bloomberg acometió durante su mandato la recalificación de casi el 40% del suelo de la ciudad para fomentar nuevos desarrollos. La mayoría de estas recalificaciones siguieron una pauta similar: preservar las zonas más ricas de población blanca, mientras que era en las comunidades de color (negros, latinos y asiáticos) de menor poder adquisitivo donde se proyectaban los nuevos desarrollos, estimulando así los procesos de gentrificación gradual ya emprendidos y de desplazamiento de los residentes y pequeños comercios (Angotti, 2008; Angotti y Morse, 2017). Durante los debates públicos en torno a las recalificaciones, muchos activistas comunitarios recordaron denuncias reiteradas consistentes en que la gentrificación y el desplazamiento no eran únicamente fruto de fenómenos económicos, sino que derivaban de la larga y profunda historia del colonialismo de asentamientos y el racismo, aún existentes en la ciudad, la nación y el continente entero –incluida la República Dominicana–. Estados Unidos lleva aplicando en América Latina desde el siglo XIX la denominada Doctrina Monroe, por la que se reservan el derecho a intervenir de forma abierta o encubierta cuando consideren que así lo exigen razones de interés nacional. Y así lo han hecho en numerosas ocasiones (Galeano, 1973). En 1965 invadieron la República Dominicana y derrocaron a un presidente elegido democráticamente, lo que, unido a la dependencia económica, contribuyó al flujo de inmigrantes dominicanos a Nueva York.

Pese a los últimos cambios progresistas en la Administración municipal, la cuestión de la propiedad privada de los terrenos –que establecieron en primer lugar los colonos holandeses y británicos sobre tierras que antes administraba el pueblo lenape– sigue hoy sin resolverse: los propietarios son ahora sociedades mercantiles, incluidas las de inversión inmobiliaria y fondos de inversiones, sociedades de responsabilidad limitada e inversores de todas partes del mundo. Esta situación no difiere en esencia de la del período colonial, cuando los propietarios de los terrenos eran blancos de origen europeo. Ahora se han globalizado de forma genuina, aunque siguen vinculados orgánicamente al capital financiero, a Wall Street y a empresas internacionales de inversión. Pese a que casi todos hayan olvidado las raíces coloniales, lo que no ha cambiado es el vínculo orgánico entre la vida en la ciudad y el control de los terrenos por fuerzas externas, ni la conexión entre las inversiones inmobiliarias y el desplazamiento de personas de color con menos recursos.

En la actualidad, la mayoría de las familias de la ciudad son arrendatarios sometidos a enormes presiones para mudarse cuando aumenta el valor de los terrenos y los propietarios quieren vender o reacondicionar sus inmuebles. El desplazamiento amenaza también a los pequeños propietarios, en particular a negros y latinos que lograron comprar su propia vivienda pese a la discriminación de los bancos y las compañías de seguros que se negaron a concederles créditos. En conclusión, la herencia colonial que otorgó entonces el poder a los terratenientes, en su mayoría de origen europeo, sigue hoy viva, aunque en una forma más globalizada.

## VI. La raza importa

En resumen, y en palabras de Cornell West, «la raza importa» (West, 1993). El desplazamiento residencial acarrea consecuencias distintas para los negros y los blancos. Forma parte de la historia de los negros: fueron primero desplazados desde África; entonces, cuando se abolió la esclavitud, escaparon de la exclusión racista del sur y se trasladaron a ciudades del norte del país, donde vivían en barrios segregados. Más tarde, fueron desplazados del centro de las ciudades a causa de los programas de renovación urbana –que el movimiento por los Derechos Civiles denomina *Negro Removal* [expulsión de los negros]– (Fullilove, 2004). Hoy, intensas presiones inmobiliarias siguen expulsando a los negros y a otras minorías raciales de modo que grandes áreas de las zonas periféricas alrededor de Nueva York –que una vez fueron completamente *blancas*– son ahora barrios negros, latinos y asiáticos. La gentrificación y el desplazamiento, desmintiendo muchos de los mitos liberales, no han propiciado la integración racial, sino que han incrementado la segregación en la ciudad y sus barrios periféricos (Regional Plan Association, 2017).

Esta realidad echa por tierra el mito del *crisol de culturas*. Y, además, refuta las afirmaciones del sector inmobiliario en el sentido de que solo mediante el desarrollo de vivienda nueva se podrá proporcionar a las minorías las viviendas que necesitan, y así, automáticamente, acabar con la segregación en la ciudad. Las más recientes oleadas de construcción de edificios altos coinciden con el aumento de la desigualdad y segregación. La estrategia urbanística que impera en la actualidad se fundamenta en la llamada «economía de goteo»; es decir, que simplemente aumentando la oferta de vivienda bajarán los precios y habrá más unidades de vivienda a disposición de las personas con bajos ingresos, que son desproporcionadamente personas de color. La evidencia desmiente este mito: los números más altos de vacantes se dan en edificios de nueva construcción; después de los auges de construcción inmobiliaria, se producen subidas de los alquileres vigentes, en lugar de bajadas, provocando la expulsión de los arrendatarios con pocos recursos; y los drásticos aumentos del valor de los terrenos, estimulados por los nuevos desarrollos urbanísticos, suponen un gran obstáculo a una vivienda más accesible para las personas menos pudientes.

En conclusión, el problema fundamental concierne en realidad al terreno, no a la vivienda. El valor de los terrenos se incrementa con el desarrollo de urbanizaciones de lujo, lo que acarrea un efecto expansivo cuya consecuencia es la subida de los alquileres en viviendas cercanas con inquilinos de bajos ingresos, que son por tanto expulsados. Ello es fruto del legado colonial y la usurpación de las tierras que antes usaban –no *poseían*– los pueblos indígenas. Los colonos holandeses e ingleses se las apropiaron y las vendieron por su valor monetario.

Los propagadores de los mitos de la diversidad étnica de la ciudad de Nueva York, además, se centran exclusivamente en el núcleo urbano, de unos ocho millones de habitantes, como si fuese la totalidad de la metrópolis, que es en realidad una región con más de 22 millones de habitantes que abarca partes de tres estados distintos: Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut. La realidad actual es que en toda la región, así como en el núcleo urbano de Nueva York, persiste la segregación por raza y por ingresos, impulsados por la inexorable tendencia al aumento

La gentrificación y el desplazamiento, desmintiendo muchos de los mitos liberales, no han propiciado la integración racial.

El problema fundamental concierne en realidad al terreno, no a la vivienda.

del valor del suelo que se extiende del centro a la periferia. A medida que los suburbios devienen cada vez más diversos étnicamente y con más vivienda de alquiler que propiedades privadas, se incrementa el grado de segregación de estas áreas de la ciudad<sup>6</sup>.

## Referencias Bibliográficas

Alexander, M. *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*. Nueva York: The New Press, 2012.

Angotti, T. *New York For Sale: Community Planning Confronts Global Real Estate*. Cambridge: MIT Press, 2008.

Angotti, T. «Struggles for Land and the Promise of the Community Land Trust», 2014 (en línea) [Fecha de consulta 26.09. 19] <https://tomangotti.files.wordpress.com/2014/04/communityland.pdf>.

Angotti, T. y Morse, S. (eds.). *Zoned Out: Race, Displacement and City Planning in New York City*. Nueva York: UR Books, 2017.

Dunbar-Ortiz, R. *An Indigeous Peoples' History of the United States*. Boston: Beacon Press, 2014.

Fullilove, M. *Root Shock: How Tearing Up City Neighborhoods Hurts America and What We Can Do About It*. Nueva York: Ballantine Books, 2004.

Galeano, E. *The Open Veins of Latin America: Five Centuries of the Pillage of the Continent*. Nueva York: Monthly Review, 1973.

Jackson, K. *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*. Nueva York: Oxford University Press, 1985.

Massey, D. y Denton, N. *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

Regional Plan Association. *Pushed Out: Housing Displacement in an Unaffordable Region*. Nueva York, 2017.

Regional Plan Association. *Inclusive City: Strategies to Achieve More Equitable and Predictable Land Use in New York City*. Nueva York, 2018.

*Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*. Nueva York: Bantam, 1968.

Sze, J. *Noxious New York*. Cambridge: MIT Press, 2006.

West, C. *Race Matters*. Nueva York: Beacon Press, 1993.

6. La Asociación del Plan Regional [Regional Plan Association], una poderosa asociación sin ánimo de lucro, sí reconoce que el desplazamiento de minorías raciales en la región es un problema, pese a que el municipio de Nueva York lo ha pasado por alto (Regional Plan Association, 2017 y 2018).

Jaime Morales

*Subsecretario de Derechos Humanos, Secretaria de Inclusión  
y Bienestar Social, Gobierno de la Ciudad de México*

Mientras que en el continente europeo el derecho a la ciudad nace de profundos debates intelectuales, en América Latina, y especialmente en México, este hunde sus raíces en las históricas luchas estudiantiles, en la pobreza de los barrios populares y en las consignas antisistema por más participación social y democracia.

En el año 1968, a través de un suceso lacerante que permanece en nuestra memoria colectiva, se consolidaron muchos de los elementos que darían paso a la Ciudad de México tal y como hoy la conocemos: un espacio solidario y resiliente. El movimiento del 68 fue más que un movimiento estudiantil; significó el despertar del hartazgo acumulado durante muchos años entre la clase obrera, en el movimiento magisterial y ferrocarrilero, así como en muchas familias y cúmulos de gente que exigieron el cese de la represión policiaca y la libertad para los presos políticos del régimen que entonces prevalecía. Fue un año en que la sociedad mexicana reivindicó –como nunca y con ahínco– su derecho a la protesta y a ocupar el espacio público como forma de resistencia a la opresión y al poder despótico de un gobierno autoritario.

Aquel año fue el culmen de una década convulsa en diversas partes del mundo, producto de las manifestaciones de una generación que se negó a continuar con los patrones heredados e impuestos; fue también el año en que apareció el primer tomo de la obra *Le droit à la ville*, de Henri Lefebvre. En ese libro –que marcaría un hito en la historia de los derechos humanos– el filósofo y sociólogo francés reflexionó acerca del malestar que perturbaba constantemente las mentes de la época y que emanaba como consecuencia de las condiciones desgastantes que el sistema económico imperante imponía en las urbes. A 50 años de distancia de ese suceso histórico, tiene lugar la reactualización simbólica de lo que significa el derecho a la ciudad –nuestra Ciudad de México– a partir de una evolución significativa que ha ocurrido, de manera simultánea, en dos rutas. La primera ha sido la consolidación en el ámbito internacional de este derecho y su consecuente incorporación en las normativas locales alrededor de todo el mundo. La segunda ha sido la reivindicación de este derecho desde las iniciativas

En México, el derecho a la ciudad hunde sus raíces en las luchas estudiantiles y la pobreza de los barrios populares.

A 50 años de distancia del movimiento de 1968, tiene lugar la reactualización simbólica de lo que significa el derecho a la ciudad en Ciudad de México.

locales, gracias a las cuales este ha sido integrado en la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) y en el Plan de Gobierno de la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de Gobierno de la entidad.

## I. Los primeros pasos hacia la reivindicación del derecho a la ciudad en la Ciudad de México

La construcción de la democracia en la Ciudad de México ha seguido una marcha llena de altibajos, cuyos acentos están puestos en momentos icónicos, como aquel en el que la población se organizó para atender la emergencia generada por el gran sismo de 1985, suceso que representa el «auge de la sociedad civil» mexicana (Monsiváis, 2010: 51). Tras victorias representativas, como la primera elección democrática de un jefe de Gobierno para la entidad en 1997 y el reconocimiento de derechos que aún no tienen cabida en el resto del país, la capital mexicana dio el primer paso certero por el derecho a la ciudad en 2007, cuando varias organizaciones del movimiento urbano popular acordaron con las autoridades de ese momento la génesis de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (CPCM).

Tomando como fundamentos la solidaridad, la no discriminación, la equidad de género y la cooperación entre los pueblos, este documento surge como una «respuesta social [en] contrapunto a la ciudad-mercancía y como expresión del interés colectivo». La Carta plantea por primera vez en nuestro país una definición, consensuada entre el Gobierno y la sociedad civil, del derecho a la ciudad, entendido como:

«...el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado».

La Carta reconoce como sujetos de derechos a todas las personas que habiten o transiten la Ciudad de México, y como sujetos obligados a todas las autoridades, servidoras y servidores públicos del entonces llamado «Distrito Federal». El documento reúne las principales exigencias en materia de derechos humanos de la sociedad civil capitalina, esbozando los pasos a seguir para lograr una ciudad:

- incluyente,
- democrática,
- sostenible,
- productiva,
- educadora,
- habitable<sup>1</sup>.

Este esfuerzo conjunto previó la reforma política que se concretaría en 2017 y que estaría encaminada a garantizar los derechos de la ciudadanía y fortalecer las alcaldías «como entidades autónoma, corresponsables de garantizar el desarrollo y el cumplimiento de derechos en la ciudad»<sup>2</sup>.

1. Comité promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. México: Equipo Pueblo, 13 de julio de 2010, p. 16 (en línea) <https://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>.
2. Comité promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. México: Equipo Pueblo, 13 de julio de 2010, p. 9 (en línea) <https://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>.



Es necesario destacar que buena parte de los principios esbozados por este primer documento fueron un referente para la redacción y promulgación de la nueva CPCM, y fueron también retomados en los principios y postulados presentados por la nueva jefa de Gobierno. Al respecto profundizaremos más adelante.

## II. El derecho a la ciudad en la Constitución Política de la Ciudad de México

La Ciudad de México ha tenido una larga vida democrática, caracterizada por la multiplicidad de movimientos sociales que ha acogido y que son instrumentos decisivos en la búsqueda del testimonio de la verdad, de la justicia y de la memoria. La capital de la República ha representado un bastión de la lucha por los derechos humanos en el país; aquí se dieron por primera vez reivindicaciones históricas que más tarde serían impulsadas en otros estados. Grandes logros como el reconocimiento del derecho universal a la familia (incluyendo aquellas que son homoparentales), o del derecho de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo, a través de la Interrupción Legal del Embarazo (ILE), sucedieron en primera instancia en la Ciudad de México, sentando un precedente de defensa y exigibilidad para el futuro. Pese a tales avances, la relación que mantuvo atada a la ciudad con respecto al Gobierno Federal mermaba significativamente su autonomía, pues no era colocada en el mismo sitio que el resto de los estados del país, supeditando muchas de sus decisiones –presupuestales, de seguridad y otros ámbitos– a los poderes Ejecutivo y Legislativo federales.

El proceso de transformación de la Ciudad de México comenzó el 29 de enero de 2016 al publicarse un decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>3</sup>, el cual sustituyó la anterior denominación jurídica del entonces Distrito Federal y le permitió a la entidad administrar sus propios sistemas de seguridad y procuración de justicia, antes vinculados directamente al Ejecutivo Federal.

La reforma política de la Ciudad de México alcanzó su máximo el 5 de febrero de 2017, con la expedición de su propia Constitución, aun cuando hay asuntos prioritarios en cartera sobre las distintas labores de reglamentación de los poderes Legislativos local y federal. De esta manera, la promulgación de la Carta Magna de la Ciudad representa un importante cambio de paradigma, pues es la primera en el país en reconocer, entre muchos otros, los derechos sexuales y reproductivos, a la ciencia e innovación tecnológicas, al cuidado, a la vida digna y al desarrollo sustentable, así como, por supuesto, el derecho a la ciudad. El más reciente paso que nuestra ciudad ha dado hacia la consolidación democrática es, sin duda, la elección de Claudia Sheinbaum como jefa de Gobierno para el período 2018-2024, pues sienta un precedente bajo el cual la ciudadanía del centro del país concurrió a elecciones con una Constitución propia, eligiendo democráticamente por primera vez a una mujer para ocupar este puesto. Cabe señalar que también fue la primera vez que se eligió a una candidata emanada del recién creado Movimiento Regeneración Nacional (Morena), desplazando al partido que había gobernado la entidad desde 1997, año en que el entonces Distrito Federal celebró sus primeras elecciones democráticas para la Jefatura de Gobierno (con anterioridad, el presidente de la República designaba un regente que

La capital mexicana dio el primer paso certero por el derecho a la ciudad en 2007, cuando varias organizaciones del movimiento urbano popular acordaron con las autoridades de ese momento la génesis de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*.

3. Secretaría de Gobernación. *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*. México: Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016 (en línea) [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016).

La reforma política de 2017 ha estado encaminada a garantizar los derechos de la ciudadanía y fortalecer las alcaldías como entidades autónomas.

encabezaba el gobierno del D.F. sin que la decisión fuera sometida al escrutinio de la ciudadanía).

La nueva administración llega con la premisa de cumplir los principios sostenidos por la primera Constitución Política de la Ciudad de México, la cual reconoce como grupos de atención prioritaria (es decir, aquellos que «debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales»)⁴ a las mujeres; a las niñas, niños y adolescentes; a las personas mayores; a la comunidad LGTBTTTI (personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersex); personas migrantes; a personas de identidad indígena; a las personas en situación de calle; y a personas con discapacidad, entre otras.

Nuestra Carta Magna reivindica de este modo el derecho a la diferencia en el ámbito urbano y el respeto a la dignidad que toda persona merece por parte del Estado y de la sociedad, sin importar su contexto, sus características, su credo o sus ideales.

Al respecto, la nueva jefa de Gobierno se ha dado a la tarea de modificar sustancialmente la arquitectura estatal de la Ciudad, creando nuevas secretarías e instancias que tienen como objetivo fundamental generar las políticas públicas que garanticen los derechos ya reconocidos por nuestro marco jurídico.

Además de los aspectos mencionados, la CPCM dio otro salto fundamental en favor de quienes habitan y transitan la Ciudad de México reconociendo el derecho a la ciudad, impulsado desde 2007 por la sociedad capitalina. De acuerdo con la CPCM, este derecho:

«(...) consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía»⁵.

De esta forma, se avanzó también hacia los ideales de la *Nueva Agenda Urbana* de las Naciones Unidas, que aboga por construir ciudades inclusivas, donde todas y todos sus habitantes, «tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, [puedan generar entornos] justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la calidad de vida»⁶ para todas y todos.

Además, la CPCM ordena su articulado de acuerdo con el ideal de construir una ciudad garantista, de libertades y derechos, democrática, educadora y del conocimiento, solidaria, productiva, incluyente, habitable, segura y que reconozca la naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de su población.

4. Constitución Política de la Ciudad de México, Capítulo 2, Artículo 11, Apartado A. Ciudad de México, 5 de febrero de 2017 (en línea) <https://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>.
5. Constitución Política de la Ciudad de México, Capítulo 2, Artículo 12, Incisos 1 y 2. Ciudad de México, 5 de febrero de 2017 (en línea) <https://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>.
6. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). *Nueva Agenda Urbana*. Quito: Hábitat III, 20 de octubre de 2016, p. 5 (en línea) <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.



### III. El derecho a la ciudad en el Plan de Gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo

A pesar de que la Ciudad de México cuenta con un marco jurídico muy avanzado en materia de derechos humanos, serias violaciones y obstaculizaciones siguen sucediendo de manera sistemática. El centro político, económico, social y cultural del país es todavía un lugar donde el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia es constantemente vulnerado, donde la discriminación contra la población LGBTTTI se manifiesta a través de crímenes de odio y negación de servicios, donde las desigualdades que laceran a las personas en situación de calle distan de ser eliminadas, donde las personas con discapacidad aún esperan ver su derecho a la movilidad respetado al cien por cien y donde permanece el anhelo de terminar, de una vez por todas, con la discriminación hacia las personas indígenas.

«Como lo hemos planteado en nuestro Plan de Gobierno: La Ciudad de México enfrenta hoy retos crecientes, en la prestación de sus servicios, la ampliación de los derechos humanos y sociales de sus habitantes y la preservación de sus recursos naturales y el medio ambiente<sup>7</sup>».

Al respecto, la jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo, ha detallado, en conjunto con sus colaboradoras y colaboradores, un proyecto de ciudad que tiene como principios orientadores el gobierno abierto, la sustentabilidad, la innovación, la honestidad y la igualdad. Dicho proyecto se ha construido a través de 12 ejes:

1. Gobierno abierto
2. Seguridad
3. Agua
4. Gestión de riesgos
5. Desarrollo económico sustentable
6. Espacio público
7. Movilidad
8. Cultura
9. Derechos humanos y equidad
10. Igualdad e inclusión
11. Educación y deporte
12. Diversidad étnica

Con base en el ideal plasmado en la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, presentamos a continuación acciones propuestas y logradas por la doctora Claudia Sheinbaum y su equipo de mujeres y hombres que buscan cotidianamente construir espacios respetuosos y garantes de los derechos humanos de todas las personas. En concordancia con el tono del Seminario Internacional *Derecho a la ciudad, derecho a la diferencia: Herramientas y propuestas de los gobiernos locales para avanzar en su implementación*, ponemos énfasis en la construcción de una ciudad libre de discriminación, donde quienes habitan y transitan –con su multiplicidad de opiniones, creencias e identidades– puedan encontrar «las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, asumiendo el deber de la solidaridad»<sup>8</sup>.

La Ciudad de México ha tenido una larga vida democrática, caracterizada por la existencia de una multiplicidad de movimientos sociales.

7. Sheinbaum Pardo, Claudia. *Ciudad de México: Ciudad de la Innovación y la Esperanza*. Página oficial de la jefa de Gobierno electa. Ciudad de México, 2018, p. 2 (en línea) [http://www.claudiasheinbaum.com/files/programa\\_gobierno.pdf](http://www.claudiasheinbaum.com/files/programa_gobierno.pdf).

8. Comité promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. México: Equipo Pueblo, 13 de julio de 2010, p. 13 (en línea) <https://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>.

La promulgación de la Carta Magna de la Ciudad representa un importante cambio de paradigma.

## IV. Hacia una ciudad incluyente

De acuerdo con la *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017*<sup>9</sup>, el 23,7% de las y los habitantes de la Ciudad de México han sido víctimas de la discriminación –principalmente por su apariencia, edad o religión–. Los datos de la *Segunda Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México*<sup>10</sup> (Edis CdMx, 2017) informan que las personas más discriminadas son: aquellas que pertenecen a grupos y comunidades indígenas, los hombres gays, quienes tienen piel morena, quienes tienen menor nivel socioeconómico y quienes hablan un idioma distinto al español (principalmente lenguas indígenas).

Como revela este ejercicio demográfico, la discriminación en la entidad se asocia con las siguientes ideas: «no hay respeto», desigualdad, maltrato, humillaciones y racismo. Las causas que la población identifica como más frecuentes de discriminación son: el color de la piel, la orientación sexual, el nivel educativo, la vestimenta, la situación económica y la edad avanzada.

Las mujeres de nuestra ciudad enfrentan diariamente graves problemas de desigualdad, de obstaculización a sus derechos sexuales y reproductivos, y de violaciones a su derecho a una vida libre de violencia. Para las personas LGBTTTI también hay muchas deudas pendientes. Aunque se han logrado importantes reivindicaciones, en el país y la entidad siguen teniendo lugar numerosos crímenes de odio, además de que la población trans encara diversos obstáculos en el reconocimiento de su identidad. Por su parte, las personas con discapacidad siguen lejos de ver su ciudad convertida en una ciudad accesible, mientras que las personas indígenas son marginadas día tras día. Con respecto a las personas en situación de calle, estas siguen padeciendo la negación de sus derechos al empleo y a la salud.

Con la finalidad de fortalecer la igualdad, la inclusión y la equidad de género, la jefa de Gobierno ha propuesto una serie de acciones<sup>11</sup>, muchas de las cuales han empezado ya a implementarse. Recientemente, la Dra. Sheinbaum, en conjunción con su equipo, dio cuenta de ellas a través de su Primer Informe de Gobierno<sup>12</sup>. Destaco a continuación algunas de ellas relacionadas con el espíritu de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, haciendo énfasis en los grupos de atención prioritaria:

«A nueve meses de iniciado nuestro gobierno, hemos puesto en marcha distintos mecanismos de democracia participativa y rendición de cuentas, tales como la plataforma de participación digital *Plaza Pública*, en donde se discutió el Programa de Gobierno 2019-2020 y a través del cual la ciudadanía ha participado en la Comisión de Reconstrucción, derivada del sismo que sacudió a la Ciudad el 19 de septiembre de 2017. Con respecto a los pueblos originarios, empezamos el camino para garantizar que sean escuchados en las decisiones públicas que les incumben. Fue así que, por primera vez en nuestra historia, se hizo una consulta a un pueblo originario, en este caso San Miguel Topilejo en Tlalpan, para que se procediera o no con la construcción de un Hospital General».

Esta administración ha reconocido que la «lógica de desarrollo urbano orientada a generar ganancias privadas nos ha dejado una ciudad con

9. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional sobre Discriminación*. México, 2017 (en línea) [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/enadis/2017/doc/enadis2017\\_resultados.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf).

10. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED). *Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2017*. Ciudad de México: COPRED, 2017 (en línea) Obtenida de: <https://copred.cdmx.gob.mx/publicaciones/edis-2017>.

11. Sheinbaum Pardo, Claudia. *Programa de Gobierno. Ciudad de México: Ciudad de la Innovación y la Esperanza*. Página Oficial de la Jefa de Gobierno Electa. Ciudad de México, 2018 (en línea) [http://www.claudiasheinbaum.com/files/programa\\_gobierno.pdf](http://www.claudiasheinbaum.com/files/programa_gobierno.pdf).

12. Sheinbaum Pardo, Claudia. *Primer Informe de Gobierno: Diciembre 2018-Septiembre 2019* (en línea) <https://primerinforme.cdmx.gob.mx>.

grandes desigualdades sociales y territoriales»<sup>13</sup>. Al respecto, el Gobierno de la Ciudad está combatiendo las prácticas y la corrupción que permitan desarrollos inmobiliarios que violaran los usos del suelo, generando viviendas solo accesibles para estratos de la población de altos ingresos y desplazando a las y los habitantes originales, en un proceso conocido como gentrificación. Por el otro lado, se puso en marcha el Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente, que promueve la construcción de viviendas dignas, bien localizadas, aumentando la oferta para la población de ingresos medios y bajos y respetando estándares que no dañen el medioambiente. En torno a estos desarrollos, de carácter privado, el gobierno está asumiendo la inversión pública en materia de infraestructura, espacio público y movilidad para garantizar un modo de vida digno para las y los habitantes de estos nuevos espacios de desarrollo.

Para revertir el daño al medioambiente, se presentó el Programa Ambiental y de Cambio Climático, cuyas metas son: «la rehabilitación y ampliación de las áreas verdes; el rescate de ríos y cuerpos de agua; un manejo sustentable del agua; un mejor uso de residuos sólidos; avanzar hacia un sistema de movilidad integrada y sustentable; mejorar la calidad del aire; e impulsar fuentes alternativas de energía limpia»<sup>14</sup>.

Las acciones con respecto a la no discriminación y a los grupos de atención prioritaria han sido muchas, por lo que solo podré mencionar algunas de ellas. Para combatir la violencia de género y la desigualdad, hemos puesto en marcha un Plan de Acción Inmediata de Atención a la Violencia contra las Mujeres, además de generar acciones que impacten a mediano y largo plazo, como la creación de redes ciudadanas de mujeres para la exigibilidad y el ejercicio de sus derechos humanos. Ejemplo de ello son la Red de Apoyo Mutuo de Mujeres Indígenas, quienes reciben capacitación para la seguridad familiar y comunitaria, y la Red de Abogadas de las Mujeres, que atiende a las mujeres víctimas de violencia de género, brindándoles orientación jurídica. Las acciones contra este tipo de violencia tienen que centrarse, principalmente, en quienes la ejercen, por lo que hemos generado campañas y espacios como la Red de Jóvenes por la Paz y la No Violencia, para que los jóvenes varones actúen y se involucren en favor de la igualdad de género. Esto, por supuesto, acompañado de una serie de medidas que actúan a profundidad para combatir la impunidad y garantizar el acceso a la justicia.

Entre otras medidas contra la discriminación destaco:

- La creación de la primera Academia de Lengua de Señas Mexicana.
- La creación del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- La puesta en marcha el Plan de Acción contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia.
- La creación del Consejo de Derechos Humanos y Diversidad Sexual en las 16 alcaldías.
- El lanzamiento de una línea telefónica para la diversidad sexual, a través del sistema LOCATEL, para brindar atención telefónica con perspectiva de derechos humanos, no discriminación y reconocimiento de la diversidad.
- Diariamente, se da atención médica gratuita y se les facilitan servicios de alimentación a 2.100 personas en situación de calle, en Centros de Asistencia e Integración Social.

El 23,7% de las y los habitantes de la Ciudad de México han sido víctimas de la discriminación.

Las mujeres de nuestra ciudad enfrentan diariamente graves problemas de desigualdad.

13. Sheinbaum Pardo, Claudia. *Primer Informe de Gobierno: Diciembre 2018-Septiembre 2019*, p. 127 (en línea) <https://primerinforme.cdmx.gob.mx/>.

14. *Ibidem*.

El derecho a la ciudad es un faro que nos recuerda constantemente que estamos trabajando por una urbe inclusiva, justa, equitativa y democrática.

- Nuestra Ciudad también ha adoptado medidas enfocadas a las personas migrantes bajo los principios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión, asegurando el acceso al agua, brindando albergues, asistencia alimentaria y atención médica.<sup>15</sup>

## V. Los días que vienen en la Ciudad de México

Durante los siguientes años, la Ciudad de México deberá enfrentar grandes retos que no se pueden postergar. Lograr una gestión adecuada del agua, proteger el suelo de conservación, mejorar la calidad del aire, defender los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, trabajar por la equidad de género, erradicar la discriminación, recuperar los espacios públicos y, en resumen, construir un espacio solidario, democrático, sostenible, productivo y habitable, son tareas a las que esta Administración tendrá que hacer frente y que encarará con entusiasmo y con un espíritu de pleno respeto a la dignidad humana.

El derecho a la ciudad representa para nosotras y nosotros no solo una guía, sino un compromiso. Nuestra responsabilidad es con las y los habitantes de la Ciudad de México, del presente y del futuro, y con el ejercicio pleno de sus derechos humanos. La función social de la ciudad y su gestión democrática son dos aspectos que deben mantenerse durante esta administración. El derecho a la ciudad, reconocido en tantas herramientas locales, es un faro que nos recuerda constantemente que estamos trabajando por una urbe donde la inclusión, la justicia territorial, la distribución equitativa de los bienes públicos y la participación colectiva y solidaria sean parte y consecuencia de la lucha social cotidiana. Por ello, los derechos son fuente primaria que registra los hechos y da vida a nuestro entorno y su resultado es la síntesis de una ciudad viva.

## Referencias bibliográficas

COMITÉ PROMOTOR DE LA CARTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO POR EL DERECHO A LA CIUDAD. *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. (en línea) [Fecha de consulta 27.09.19] [http://www.hlrn.org/img/documents/CARTA\\_CIUADAD\\_2011-muestra.pdf](http://www.hlrn.org/img/documents/CARTA_CIUADAD_2011-muestra.pdf).

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE (HÁBITAT III). *Nueva Agenda Urbana*. Quito: Hábitat III, 20 de octubre de 2016, p. 5 (en línea) [Fecha de consulta 15.08.19] <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

CONSEJO PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO (COPRED). *Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2017*. Ciudad de México: COPRED, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 19.08.19] <https://copred.cdmx.gob.mx/publicaciones/edis-2017>.

CONSEJO PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO. *Monografía sobre Personas en Situación de Calle*. Ciudad de México: COPRED, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 01.08.19] <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a1/ef8/35a/5a1ef835a79ba819774826.pdf>.

15. Estos datos pueden consultarse a profundidad en el *Primer Informe de Gobierno: Diciembre 2018-Septiembre 2019*, de Claudia Sheinbaum Pardo (en línea) <https://primerinforme.cdmx.gob.mx/>.

CONSEJO PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO. *Monografía sobre Personas Indígenas*. Ciudad de México: COPRED, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 01.08.19] <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a1efe2d9/5a1efe2d9536d568189415.pdf>.

Constitución Política de la Ciudad de México. Ciudad de México, 5 de febrero de 2017 (en línea) [Fecha de consulta 27.09.19] [http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf).

INSTITUTO DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL (IASIS). *Censo de Poblaciones Callejeras 2017*. Ciudad de México, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 14.09.19] [http://189.240.34.179/Transparencia\\_sedeso/wp-content/uploads/2017/Preeliminaries.pdf](http://189.240.34.179/Transparencia_sedeso/wp-content/uploads/2017/Preeliminaries.pdf).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). *Encuesta Nacional sobre Discriminación*. México: INEGI, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 27.09.19] <https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=604>.

Monsiváis, C. *No sin nosotros. Los días del terremoto 1985-2005*. Ciudad de México: Ediciones Era, 2010, p. 51.

Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Página Oficial (en línea) [Fecha de consulta 27.09.19] <https://pdh.cdmx.gob.mx/programa/programa-y-diagnostico-anterior>.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*. México: Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016 (en línea) [Fecha de consulta 12.08.19] [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016).

Sheinbaum Pardo, C. *Ciudad de México: Ciudad de la Innovación y la Esperanza*. Página oficial de la jefa de Gobierno electa. Ciudad de México, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 18.09.19] [http://www.claudiasheinbaum.com/files/programa\\_gobierno.pdf](http://www.claudiasheinbaum.com/files/programa_gobierno.pdf).

Sheinbaum Pardo, C. *Primer Informe de Gobierno: Diciembre 2018-Septiembre 2019* (en línea) [Fecha de consulta 20.09.19] <https://primerinforme.cdmx.gob.mx/>.



**Shams Asadi**

*Comisionada de Derechos Humanos  
y directora de la Oficina de Derechos Humanos, Ayuntamiento de Viena*

### I. Introducción

Viena, una de las ciudades metropolitanas de más rápido crecimiento de Europa, se caracteriza hoy, y se ha caracterizado históricamente, por la migración. El crecimiento económico de los años cincuenta y la migración de mano de obra de los sesenta, el establecimiento de una sede de las Naciones Unidas en los setenta, la creación del Mercado Común Europeo, la libre circulación y la apertura de Europa al Este han determinado en particular la diversidad de la población de Viena y su estatus internacional. Desde principios de los noventa, la ciudad ha aplicado políticas de integración proactivas y sostenibles, pero en 2004 se produjo un cambio de paradigma y, a partir de entonces, se considera a sí misma una ciudad de inmigrantes, lo que permitirá un mayor desarrollo de las políticas de integración hacia políticas de diversidad y hacia la gestión de la diversidad en una ciudad caracterizada por la migración.

La integración no se considera un proceso que atañe solo a migrantes y a personas con antecedentes de migración, sino que, en un contexto de diversidad, incluye también a la sociedad de acogida y a sus instituciones. El Ayuntamiento de Viena ha desplegado su visión sobre la diversidad tomando conciencia tanto de la diversidad como de las semejanzas entre las personas, y desarrollando la capacidad de aprovechar esta toma de conciencia para el diseño y la prestación de servicios a destinatarios que son socioculturalmente diversos. Lograr la igualdad de derechos y oportunidades en todos los ámbitos de la vida es esencial, y constituye el fundamento de la cohesión social.

Por todo ello, el Ayuntamiento de Viena estableció en 2004 el Departamento Municipal 17 de Integración y Diversidad, creando así una estructura organizativa para la aplicación de las políticas de diversidad. Este departamento forma parte de la Administración municipal de Viena e introduce medidas y proyectos para promover la igualdad de oportunidades y capacitar a los vieneses para la convivencia mutua cotidiana.

Viena se adhirió en la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo (ECCAR) en aras de un intercambio intensivo de experiencias y aprendiza-

Viena se ha caracterizado históricamente por la migración.

Lograr la igualdad de derechos y oportunidades en todos los ámbitos de la vida es esencial, y constituye el fundamento de la cohesión social.



El proceso de discusión la Carta de Viena consistió en definir normas y principios básicos de convivencia en una sociedad diversa.

je entre pares sobre medidas y políticas de promoción de la igualdad de oportunidades y no discriminación. La ECCAR es una iniciativa que puso en marcha la UNESCO en 2004; sus actores principales son administraciones municipales que garantizan una coexistencia digna, segura y justa para las 138 ciudades miembro con el objetivo de desarrollar políticas de lucha contra la discriminación y la xenofobia.

Además, Viena tiene como guía la Nueva Agenda Urbana (declaración política suscrita por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas), que establece un enfoque de derechos en la formulación de las políticas y la prestación de los servicios como vía hacia el desarrollo urbano inclusivo y sostenible, y se adhiere al principio del derecho a la ciudad, que se fundamenta en la libertad de (re)configurar nuestras ciudades y a nosotros mismos.

El Municipio de Viena, como ciudad que alberga una de las cuatro Sedes de las Naciones Unidas, coopera de manera estrecha y constante con las organizaciones de las Naciones Unidas que allí tienen su sede; y está además representado a través de una oficina de enlace<sup>1</sup> en la sede de las Naciones Unidas en Viena.

## II. La Carta de Viena: construir el futuro juntos

En una ciudad internacional conviven personas de estilos de vida y convicciones diversas, jóvenes y mayores, mujeres y hombres, personas de orientaciones sexuales diferentes, nativos e inmigrantes, personas con y sin discapacidades, etc., por lo que es necesario ser capaz de asumir la diversidad. El proceso de discusión la Carta de Viena consistió en definir normas y principios básicos de convivencia en una sociedad diversa. La particularidad de este proyecto es que lo desarrollaron los propios vecinos de Viena: ellos mismos identificaron los problemas pertinentes y participaron activamente en la elaboración de la Carta interviniendo en los debates que se celebraban en diversos rincones de la ciudad. El municipio se limitó a promover y a facilitar el proceso.

### **Punto de partida - Democracia directa para una mayor solidaridad en la ciudad**

La Carta de Viena fue uno de los proyectos estratégicos de la primera coalición de gobierno de los partidos socialdemócrata y verde en 2010. Se trata de un proyecto estrechamente vinculado a la democracia directa. El alcalde, el vicealcalde y la Concejalía Municipal de Integración y Diversidad pusieron en marcha el proyecto y acogieron favorablemente las demandas de los vecinos de participación pública más allá de unas elecciones, lo que supuso una señal de respaldo y de compromiso político firmes, además de una nueva concepción de la política. Sin duda, la convivencia en comunidad es algo que no puede ni debe regularse exclusivamente a través de legislación.

El Ayuntamiento dio inicio al proyecto de la Carta oficialmente en marzo de 2012, aunque sus primeras fases, que incluían la elaboración de un documento básico, ya se habían iniciado entre mayo y septiembre del año anterior.

1. <https://www.wien.gv.at/english/politics/international/vso/index.html>

## El documento básico

Un grupo conformado por juristas y «expertos de la vida cotidiana» (personas de distintas profesiones y estudiantes) desarrollaron un documento a partir de una serie de elementos fundamentales e inalienables procedentes de normas jurídicas y de tratados internacionales, además de la Constitución austriaca. La democracia y el estado de derecho, los derechos humanos y fundamentales y los derechos de la mujer y de la infancia fueron sus columnas vertebrales.

## Comité consultivo y entidades colaboradoras

Se creó un comité consultivo independiente que pudiese garantizar los principios de transparencia, apertura y credibilidad. El comité representaba todas las dimensiones de la diversidad<sup>2</sup> y asumió la tarea de defender el documento básico y ejercer de panel arbitral en caso de surgir controversias. Un proceso de estas dimensiones, cuyo objetivo es implicar a un amplio espectro de la sociedad vienesa, no pueden ni deben organizarlo exclusivamente los decisores políticos y la Administración municipal, de modo que se invitó a empresas, clubes y asociaciones, asociaciones de empresarios, sindicatos, comunidades religiosas y étnicas, partidos políticos, etc., a colaborar en la Carta de Viena. Un total de 325 entidades colaboradoras provenientes de una gran variedad de ámbitos manifestaron su intención de participar en los debates en torno a la Carta o recurrieron a sus canales de difusión para promover la difusión del proyecto.

## Calendario y fase de ejecución

- Marzo de 2012 - Recopilación de temas relevantes: durante las primeras dos semanas se invitó a los vieneses a indicar, a través de Internet o por teléfono, las cuestiones que consideraban cruciales para unas buenas relaciones de vecindad.
- Abril de 2012 – Clasificación de los temas: los miembros del órgano consultivo examinaron estas cuestiones y procedieron a agruparlas para celebrar posteriormente debates sobre cuestiones como: ¿Qué es lo importante en las buenas relaciones de vecindad en Viena? ¿Qué esperan los participantes unos de otros? ¿Qué están dispuestos a hacer? ¿Qué es lo que debería incluirse en la Carta de Viena?
- Abril-octubre de 2012: debates presenciales y *online* en torno a la Carta sobre los diferentes temas. Durante los últimos 17 días de la fase de proyecto, cualquier vienes tuvo la oportunidad de participar en los debates *online* y de comentar los resultados.
- Noviembre de 2012: presentación a los ciudadanos en rueda de prensa y *online* del texto resultante de *La Carta de Viena - Construir el futuro juntos*.

## Contenidos y cuestiones principales

Sobre la base de las aportaciones de los vieneses, el comité consultivo de la Carta de Viena identificó tres aspectos fundamentales que debían abordarse:

Un proceso de estas dimensiones no pueden ni deben organizarlo exclusivamente los decisores políticos y la Administración municipal.

2. En términos de género, creencias religiosas, origen, estado civil, etnia, estatuto parental, edad, formación, aptitud física y mental, ingresos, orientación sexual, ocupación, lengua, ubicación geográfica y otros muchos componentes.

Más del 30% de los participantes en los debates sobre la Carta eran de origen migrante.

1. Convivencia
  - Comportamiento en el tráfico y en el transporte público.
  - Modales y cortesía.
2. Distintas conductas, distintas circunstancias
  - Jóvenes y mayores.
  - Hablar alemán - hablar otras lenguas.
  - Conciudadanos distintos a mí.
3. Limpieza y bienestar
  - Ciudad limpia.
  - Espacio público - espacio vital para todos.

### La Carta de Viena en cifras

- 325 entidades colaboradoras.
- 651 debates en torno a la Carta en todos los distritos.
- 8.500 participantes en debates presenciales, más de 12.500 horas invertidas en buenas relaciones de vecindad.
- Más de 47.000 contribuciones *online* e interacciones recibidas.

El Ayuntamiento de Viena aportó moderadores de forma gratuita en todos los debates en torno a la Carta, que compilaron los resultados y los publicaron en la plataforma *online*.

Más del 30% de los participantes en los debates sobre la Carta eran de origen migrante (principalmente, por trabajo, que llevan más tiempo residiendo en Viena). La disponibilidad de moderadores multilingües fomentó la participación de personas que hablan otras lenguas distintas del alemán. La proporción por sexos fue equilibrada en general durante todo el proceso.

El proyecto se prolongó varios meses y se tradujo en una recopilación de principios básicos de convivencia respetuosa y buenas relaciones de vecindad que recogieron los vecinos de Viena.

La Carta puede considerarse un instrumento de democracia directa en Viena cuyo objetivo principal fue desarrollar una mayor solidaridad en la ciudad.

El texto de la Carta<sup>3</sup> se hizo público en noviembre de 2012; tanto el texto como los debates y las contribuciones<sup>4</sup> pueden consultarse *online*.

### Principales obstáculos del proyecto de la Carta

El mayor reto fue alentar y persuadir a personas de entornos políticos, ideológicos, religiosos y sociales diversos a participar juntos en los debates. En los casos en que los participantes eran de entornos muy distintos, los debates eran más estimulantes, aunque también más exigentes para los moderadores a la hora de facilitar el intercambio de ideas y de obtener resultados de consenso. La participación de moderadores multilingües facilitó la participación de los migrantes durante todo el proceso. Además, en este apartado debe subrayarse que, al igual que en cualquier otro proceso participativo, también en este caso, coincidieron sobre todo personas de opiniones similares, o medios o «estilos de vida» similares.

3. <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/pdf/charta-englisch.pdf> (2014)

4. <https://www.partizipation.at/vienna-charta.html> (2012)

## Experiencias adquiridas del proyecto de la Carta

Los plazos de todo el proceso fueron muy ajustados. El período de tiempo transcurrido entre el anuncio público, la rueda de prensa del alcalde el 13 marzo, y el inicio del proceso solo un mes después, el 13 de abril de 2012, fue demasiado breve. Debería haberse previsto un período más amplio para esta fase. Y lo mismo puede decirse respecto a la comunicación con las entidades colaboradoras. La mayoría de ellas decidieron participar después de la rueda de prensa del alcalde y de su invitación a cooperar voluntariamente. La primera fase del proyecto debería haberse iniciado tras un proceso más amplio de comunicación y una fase de iniciación más distinguible. Para poner en marcha un proyecto participativo de estas características (teniendo en cuenta el número de entidades colaboradoras, los distintos medios de participación –online, presencial, contactos personales– y la configuración de los distintos grupos de debate de diversos componentes de la sociedad) deberían haberse previsto plazos más amplios.

No se previó una evaluación general de la Carta de Viena en su proceso de planificación, pero puede no obstante considerarse que ha dado resultados al reunir a distintas personas de un mismo distrito. Esta es la razón principal de que continúen desarrollándose los debates en torno a la Carta, como instrumento dirigido a integrar a refugiados y solicitantes de asilo.

Los debates de la Carta de Viena para refugiados<sup>5</sup> están orientados a ayudar a los recién llegados a comprender qué es lo que consideran esencial los vieneses para unas buenas relaciones de vecindad y qué normas son particularmente importantes.

## III. Viena, ciudad de derechos humanos

El Municipio de Viena se compromete a ser garante y defensor de los derechos humanos procurando respetarlos, protegerlos, cumplirlos, así como rendir cuentas en todos sus ámbitos de competencia. Conforme a este planteamiento, el Ayuntamiento de Viena apoya de forma activa a sus vecinos al hacer valer y reivindicar sus derechos humanos, ofreciendo las condiciones marco adecuadas y empleándolas como base de actuación. Con su experiencia en la gestión de la migración, la integración y la diversidad, y firmemente comprometida con los principios de no discriminación e igualdad, Viena tiene la convicción de seguir promoviendo un enfoque transversal de derechos humanos a través de medidas inclusivas adicionales.

Por ello, tras dos años de un amplio proceso participativo en colaboración con la sociedad civil, las ONG, el sector académico, y el Gobierno central, el Ayuntamiento aprobó la declaración *Viena, ciudad de derechos humanos* en diciembre de 2014.

Uno de los pasos importantes de este proceso fue la creación de la Oficina de Derechos Humanos en 2015. Su labor se define en la declaración y en el acuerdo de coalición de gobierno entre los partidos socialdemócrata y verde desde 2015.

La Oficina trabaja conjuntamente con entidades políticas y gubernamentales, así como con organizaciones no gubernamentales y con la sociedad civil, tanto en el ámbito local como en el internacional, con el fin de poner

El mayor reto fue alentar y persuadir a personas de entornos políticos, ideológicos, religiosos y sociales diversos a participar juntos en los debates.

5. <https://www.wien.gv.at/english/social/integration/arriving/start-wien-refugees/charter-refugees.html>

Tras dos años de un amplio proceso participativo, el Ayuntamiento aprobó la declaración Viena, ciudad de derechos humanos en diciembre de 2014.

Los derechos humanos orientan las decisiones y actuaciones legislativas del Municipio de Viena, así como su autoridad ejecutiva y competencias administrativas.

en práctica la declaración del Ayuntamiento y de orientar el desarrollo de una cultura de derechos humanos en Viena. El principal objetivo de una Ciudad de Derechos Humanos es garantizar la inclusión en el marco de una sociedad equitativa. Este enfoque se recoge inequívocamente en el texto de la declaración en el que se reitera que «todos los vecinos de la ciudad gozan de los mismos derechos humanos con independencia de su nacionalidad o su situación de residencia».

### **Cinco ejes estratégicos de la declaración**

#### ***1. Establecer un enfoque de derechos humanos como principio transversal en la política y la administración***

Los derechos humanos orientan las decisiones y actuaciones legislativas del Municipio de Viena, así como su autoridad ejecutiva y competencias administrativas, tanto cuando actúa en calidad de autoridad local como de entidad privada, y cuando se sitúa en su ámbito de competencias propio o ejerce competencias federales delegadas. La Administración Municipal de Viena ha adaptado su estructura desde los años noventa a las nuevas estrategias y medidas sobre igualdad y derechos humanos. En estas se fundamentan todas las políticas de la ciudad y el acceso a los servicios municipales. La creación del Departamento de Asuntos de la Mujer en 1991 fue el primer paso para la aplicación de la igualdad de género en todos los ámbitos de la vida. A partir de finales de los 90, tuvo lugar la creación de los departamentos de gestión de la diversidad e integración, y de igualdad de derechos para las personas LGTBIQ, además de la unidad para promoción de la perspectiva de género, incluidos los presupuestos con enfoque de género. El Ayuntamiento de Viena lleva a cabo un desarrollo continuo de medidas adecuadas para promover la apertura, la diversidad, la participación política, un entorno sin barreras y la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida, de modo que se garantice el acceso universal a los derechos.

La Oficina de Derechos Humanos actúa como enlace entre los departamentos de la Administración municipal, las diversas organizaciones de derechos humanos con sede en Viena y, en general, todos los niveles de la Administración pública. La Oficina lleva fomentando desde 2016 el diálogo de estas instituciones en materia de derechos humanos e invita periódicamente a los distintos grupos de interés (es decir, niños, jóvenes, personas mayores, recién llegados y mujeres y hombres de todas las edades) a los debates y seminarios sobre asuntos diversos relacionados con los derechos humanos.

Hasta ahora, los asuntos más destacados han sido la política de seguridad y los derechos humanos como concepto integral que incluye seguridad social y acceso a la educación universales, los derechos de la infancia (combatir la pobreza infantil, falta de hogar en familias con menores, refugiados menores no acompañados, violencia contra los niños y trata de niños) y lucha contra la trata de personas, en particular en el ámbito local.

#### ***2. Cooperación y redes internacionales***

El Municipio de Viena es también una provincia federal, de modo que, debido a ese estatus y a la distribución de competencias federales forma parte de redes nacionales e internacionales.

La Oficina presta apoyo a las delegaciones que acuden a Viena desde distintas partes del mundo y coopera a nivel mundial con otras ciudades de derechos humanos en el intercambio de experiencias para ofrecerse apoyo mutuo. El personal de la Oficina forma parte de redes regionales, europeas y mundiales.

En mayo de 2018 se celebró en la sede del consistorio vienés la Conferencia Internacional de Expertos Viena+25 con motivo del 25º aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derechos humanos. La Oficina de Derechos Humanos desempeñó un papel primordial y contribuyó a definir los contenidos y el concepto de la conferencia.

**3. Aprendizaje sobre derechos humanos** y promoción de la formación en derechos humanos en el Ayuntamiento y en todos los ámbitos de la sociedad.

#### *Formación para alumnos y estudiantes*

La Oficina de Derechos Humanos ha celebrado diversos seminarios y paneles de debate para la concienciación sobre los derechos humanos y los derechos de la infancia en los centros de enseñanza. En los últimos años, más de 1.000 alumnos y estudiantes participaron en las distintas actividades relacionadas.

Desde su creación en 2015, la Oficina de Derechos Humanos ha establecido una cooperación estratégica con el Consejo Escolar Federal de Viena. La autoridad educativa es una de las entidades colaboradoras más importantes y promueve la formación de docentes, alumnos y padres. Además, es una plataforma de difusión de los resultados de la cooperación con los centros de enseñanza.

#### *Aprendizaje de los derechos humanos en la ciudad*

Se trata de proyecto desarrollado en cooperación con la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA, en sus siglas en inglés). Se invitó a los estudiantes a tomar parte en un concurso para crear vídeos, anuncios, películas de animación, fotografías o dibujos sobre los derechos humanos en la ciudad con el lema «conectar.reflejar.actuar». El concurso lo dirigieron la Oficina de Derechos Humanos, la FRA y la autoridad educativa de Viena. Los ganadores de este concurso se anunciaron en el primer Foro de los Derechos Fundamentales celebrado en Viena en 2016. Durante la conferencia, se organizaron talleres que contaron con productores y directores profesionales de películas.

#### *Cine hecho por jóvenes<sup>6</sup>*

Este proyecto se ha desarrollado en los últimos dos años y ha contado con el respaldo del Instituto Cinematográfico austriaco, de la agencia EINBLICK y de la Oficina de Derechos Humanos con el objetivo de atraer a jóvenes, particularmente a potenciales directoras de origen migrante, a participar en y promover la los derechos humanos como contenido de sus películas.

Las películas fueron producidas por jóvenes, con ayuda de profesionales. Se les impartieron talleres sobre derechos humanos e información antes de iniciarse el proceso de realización de las películas, que han sido vistas

La Oficina de Derechos Humanos actúa como enlace entre los departamentos de la Administración municipal, las diversas organizaciones de derechos humanos con sede en Viena y, en general, todos los niveles de la Administración pública.

6. <https://okto.tv/de/oktothek/episo-de/19809> (2016)

Desde su creación en 2015, la Oficina de Derechos Humanos ha establecido una cooperación estratégica con el Consejo Escolar Federal de Viena.

por más de 3.000 jóvenes y adultos en centros de enseñanza. También se emitieron en el canal de TV austriaco OKTO.

*Actos en el Día Internacional de los Derechos Humanos (10 de diciembre)*

Coincidiendo con el Día Internacional de los Derechos Humanos, la Oficina de Derechos Humanos organizó una jornada de puertas abiertas en 2015, poco después de su creación. El equipo de la Oficina, junto con los representantes de los organismos internacionales ACNUR, la Comisión Austriaca para la UNESCO, el Servicio de Información de las Naciones Unidas en Viena (UNIS Viena), la FRA y la Oficina de Información del Parlamento Europeo respondieron a las preguntas de los participantes de todos los sectores sociales.

Con ocasión del Día Internacional de los Derechos Humanos de 2016, la Casa de Viena en Bruselas invitó a los miembros de la Comisión y el Parlamento de la UE y a los representantes de distintos estados miembros a un almuerzo de debate. El papel de las ciudades y regiones en la Concienciación y Promoción de los Derechos humanos y la presentación de *Viena, ciudad de derechos humanos* fueron los ejes del debate.

La Oficina organizó una marcha por los derechos humanos para estudiantes en 2017 con el objetivo de ofrecerles una presentación interactiva sobre los derechos humanos y de la infancia, además de información sobre las actividades relativas a los derechos humanos en Viena. En el Ayuntamiento, los participantes tuvieron ocasión de debatir con «enciclopedias vivientes», es decir, con expertos de la política, organismos internacionales y ONG.

En el Día Internacional de los Derechos humanos de 2018, la Oficina, en cooperación con los representantes de la Unión Europea en Viena y de la autoridad educativa organizaron un panel de debate con jóvenes miembros del Parlamento Europeo sobre la *Libertad de expresión* como derecho fundamental que sustenta la protección de todos los demás derechos civiles. Se invitó a la sociedad civil al debate.

Algunos ejemplos de concienciación sobre la diversidad y medidas de formación sobre derechos humanos incluyen:

- Citas rápidas sobre derechos humanos. La Oficina de Derechos Humanos ha estado organizando citas rápidas<sup>7</sup> sobre derechos humanos en su sede todos los viernes de abril desde su creación. La diversidad (género, edad, etnia...) de los participantes es su rasgo distintivo.
- Programas formativos dirigidos a los empleados municipales. Para fomentar una cultura de derechos humanos en la administración municipal, la Oficina de Derechos Humanos integra los derechos humanos en los programas formativos dirigidos a los funcionarios municipales. Los ejemplos siguientes ofrecen una visión panorámica de estos programas: en 2015, se ofertó a los trabajadores del Ayuntamiento de Viena interesados un curso de formación titulado *La ciudad de derechos humanos de Viena se presenta*.

Desde 2017, los derechos humanos se han incluido como materia transversal en el seminario *Procedimientos Administrativos*, ya existente, además de haberse creado nuevos cursos especiales sobre derechos humanos dirigidos a los funcionarios especialistas en derecho.

7. <https://www.joe.org/joe/2003april/tt4.php>



Está previsto ofrecer a no mucho tardar formación *online* sobre derechos humanos.

#### **4. Participación de la sociedad civil**

Desarrollar una cultura urbana sobre derechos humanos es de gran importancia para una ciudad de derechos humanos. La Oficina de Derechos Humanos se mantiene en contacto activo con distintas iniciativas, y elabora y abre nuevas formas de participación que promueven el desarrollo de los derechos humanos. A la sociedad civil se le otorga la consideración de experto, y se exhorta a los miembros de las distintas plataformas cívicas a participar en debates temáticos y mesas redondas que organiza la Oficina. Un grupo de vecinos del distrito en el que esta se encuentra, el «Consejo de vecinos», que actúa en el marco de la Agenda Local 21, usa el edificio de la Oficina para sus actividades. El personal de la misma participa periódicamente en paneles y debates sobre derechos humanos, además de ser coorganizadores de seminarios y talleres.

#### **5. Institucionalización, plan de acción y comunicación, supervisión independiente**

Se creó grupo directivo desde el mismo inicio del proceso de transformación de Viena en ciudad de derechos humanos, del que son miembros los representantes del Gobierno municipal, un instituto independiente de investigación sobre derechos humanos y funcionarios municipales. Reforzar la colaboración entre estos, los políticos y el ámbito académico en materia de derechos humanos y observar la implementación de la declaración *Viena, ciudad de derechos humanos* son los ámbitos de actuación definidos de este grupo directivo.

Los resultados de las mesas redondas y los paneles de debate que organizó la Oficina de Derechos Humanos y las recomendaciones de las ONG y la sociedad civil se han documentado y se recopilarán en un plan de acción (aún en proceso de redacción), que deberá orientar las actividades de la ciudad de derechos humanos tanto en el ámbito estratégico como en el operativo.

Está previsto crear en 2019 una estructura de supervisión independiente para evaluar y garantizar la consecución de los objetivos propuestos.

#### *El «valor añadido» de los derechos humanos en Viena*

Viena, como ciudad inclusiva, tiene ya experiencia en la aplicación de medidas de igualdad en todos los ámbitos de la vida y tiene la capacidad de crear su enfoque de derechos humanos aprovechando los logros de las pasadas décadas.

El camino hacia la inclusión social y hacia una sociedad equitativa ya se ha definido antes de que Viena sea una ciudad de derechos humanos. Este enfoque, sin embargo, añade la voluntad de la ciudad de erigirse en defensora de los derechos humanos.

El papel de la ciudad de defender, promover y proteger los derechos humanos se ha hecho más evidente y más pronunciado en tiempos de dificultades. En 2015 Viena se posicionó a favor de la acogida hacia los

Para fomentar una cultura de derechos humanos en la administración municipal, la Oficina de Derechos Humanos integra los derechos humanos en los programas formativos dirigidos a los funcionarios municipales.

El papel de la ciudad de defender, promover y proteger los derechos humanos se ha hecho más evidente y más pronunciado en tiempos de dificultades.

demandantes de asilo que llegaban a la ciudad. Cada invierno pone en marcha sus «medidas de invierno» y proporciona a personas sin hogar un lugar digno donde permanecer entre los meses de noviembre y abril.

Asimismo, organizando mesas redondas sobre distintas materias como, por ejemplo, la consideración de la vivienda como un derecho humano, las políticas de seguridad y derechos humanos y los derechos de la infancia, la Oficina de Derechos Humanos hace visible el compromiso de la ciudad con los derechos humanos y ofrece a las partes interesadas pertinentes la oportunidad de aprender unos de otros y de coordinar sus medidas en los ámbitos respectivos.

#### IV. Los retos y las medidas útiles

- Crear y dar visibilidad a una Oficina de Derechos Humanos en las estructuras administrativas de la ciudad.
- Consolidar el concepto de “Ciudad de Derechos Humanos” a través de una red visible de “Ciudades de Derechos Humanos”, particularmente en Europa.
- Emplear un mismo lenguaje a nivel mundial para abordar los derechos humanos en los ámbitos local o regional. Resulta confuso emplear tres denominaciones distintas: «ciudades de derechos humanos», «los derechos humanos en la ciudad» y «derecho a la ciudad» en este contexto.
- Establecer los derechos humanos como principios rectores para cuantas instituciones públicas y privadas sea posible como base de los procesos decisorios, como indicador para la adopción de medidas institucionales, así como tema fundamental en el campo de la educación y la formación.
- Cooperación y trabajo en red con otras ciudades de derechos humanos para intercambiar experiencias y prestar apoyo mutuo. Lamentablemente, aún no se ha cubierto la necesidad de las ciudades de disponer de una plataforma oficial para este trabajo en red.
- Reforzar el Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos (WHR-CF, en sus siglas en inglés) que se celebra anualmente en Gwangju, Corea del Sur desde 2010 como única conferencia global sobre derechos humanos de ámbito local. El Ayuntamiento de Viena es miembro de su consejo asesor.

#### Experiencias adquiridas

La cohesión social no puede simplemente *prescribirse* desde arriba o verticalmente, sino que deben articularla, demandarla y vivirla los habitantes de la ciudad. Una ciudad puede autoproclamarse *ciudad de derechos humanos* a través de actos oficiales (leyes, legislaciones o declaraciones), pero si se pretende hacer efectivos los derechos humanos en el ámbito local es importante seguir insistiendo en su importancia y continuar trabajando para construir un consenso social fundamental en relación con su vigencia incondicional.

Enrique López

*Exdirector de la Oficina de Derechos Humanos y Memoria,  
Ayuntamiento de Madrid*

## I. Introducción

La experiencia del Ayuntamiento de Madrid respecto a la elaboración y desarrollo del Plan Estratégico de Derechos Humanos (en adelante, el Plan<sup>1</sup>), así como las lecciones aprendidas y retos pendientes, se circunscriben al periodo 2015-2019. Ha supuesto un ejercicio de innovación que, a pesar de la brevedad de la experiencia, constituye una referencia para otras ciudades e instituciones.

En el presente capítulo, abordaremos en primer lugar los aspectos más relevantes del Plan, el proceso participativo y los mecanismos de ejecución, prestando especial atención a cómo pretendía contribuir a hacer realidad el derecho a la ciudad entendido a partir del derecho a la diferencia. En segundo lugar, nos gustaría compartir algunas lecciones aprendidas desde que iniciamos este reto de construir una política de derechos en la ciudad de Madrid, allá por diciembre de 2015. Pese a verse interrumpida la implementación del Plan y la actividad de la Oficina de Derechos Humanos y Memoria tras las últimas elecciones municipales (mayo de 2019), tenemos elementos suficientes para identificar algunos aciertos y errores cometidos, constatar las dificultades existentes y extraer algunas conclusiones y retos pendientes.

Finalmente, nos gustaría que estos aportes sirvieran para motivar a otras ciudades a impulsar sus propios mecanismos y que contribuyeran a mejorar a través de nuestra experiencia otros instrumentos que tengan como objetivo la transversalización de un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas municipales.

Con este Plan, Madrid se sumaba a otras ciudades que desde hace años han venido trabajando activamente en la protección y promoción de los derechos humanos a través de diversos mecanismos. Un primer apunte es que el Ayuntamiento de Madrid, igual que muchísimos otros, llevan tiempo contribuyendo de forma cotidiana a la defensa y promoción de los derechos humanos a través de todas sus políticas y programas. Sin embargo, por primera vez estos se incorporaban como uno de los ejes transversales del Plan de Acción de Gobierno 2015-2019. De la misma forma, era la primera vez que a través de un Plan se pretendía transversalizar **un enfoque basado en derechos humanos, género e interseccionalidad**<sup>2</sup> (en adelante, enfoque DH-GI) en las políticas municipales.

El Plan Estratégico de Derechos Humanos ha sido un ejercicio de innovación que, a pesar de la brevedad de la experiencia, constituye una referencia para otras ciudades e instituciones.

1. Véase: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Derechos-Humanos-y-Memoria/Derechos-Humanos-Madrid-ciudad-de-derechos/El-Plan-Estrategico-de-Derechos-Humanos-del-Ayuntamiento-de-Madrid-2017-2019-?vgnextfmt=defult&vgnextchannel=a3e14e82b1d11610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextoid=a3e14e82b1d11610VgnVCM2000001f4a900aRCRD>.
2. El enfoque de interseccionalidad permite examinar cómo diferentes categorías de discriminación construidas social y culturalmente, interactúan y se interrelacionan contribuyendo a la discriminación de determinadas personas, la denominada *discriminación múltiple*.

Secciones	Metas
1. Una ciudad que contribuye a garantizar los derechos civiles y políticos.	Meta 1: Derecho a la participación, información, transparencia y rendición de cuentas.
	Meta 2: Derecho a una seguridad centrada en los derechos humanos.
	Meta 3: Derecho a la libertad de conciencia, religión, opinión y manifestación.
	Meta 4: Derecho a la libertad de reunión, asociación y manifestación.
	Meta 5: Derecho a la verdad, justicia y reparación.
2. Una ciudad comprometida contra la discriminación y la violencia.	Meta 6: Derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y violencia.
	Meta 7: Derecho de las personas LGTBIQ a una vida libre de discriminación y violencia.
	Meta 8: Derecho de migrantes, refugiadas, víctimas de trata y minorías a una vida libre de discriminación y violencia.
	Meta 9: Derecho de las niñas, niños y adolescentes a una vida libre de discriminación y violencia.
	Meta 10: Derecho de las personas con diversidad funcional a una vida libre de discriminación y violencia.
	Meta 11: Derecho de las personas mayores a una vida libre de discriminación y violencia.
3. Una ciudad que contribuye a garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales.	Meta 12: Derecho a la salud, incluida la sexual y reproductiva.
	Meta 13: Derecho a una vivienda digna y adecuada, incluido el derecho a la energía.
	Meta 14: Derecho a recibir cuidados y derechos de las personas cuidadoras. Meta 15: Derecho a una educación de calidad y con contenido de derechos humanos.
	Meta 15: Derecho a una educación de calidad y con contenido de derechos humanos.
	Meta 16: Derecho a un trabajo digno.
	Meta 17: Derecho al agua y a la alimentación suficiente, apropiada y saludable.
	Meta 18: Derecho a la cultura sin discriminación, de calidad y con contenido de derechos humanos.
Meta 19: Derecho a un entorno urbano sostenible, garante de la calidad de vida y la movilidad en la ciudad.	
4. Una ciudad solidaria con otras ciudades y territorios, promotora de un mundo más justo, democrático y sostenible.	Meta 20: Construir una política pública municipal de justicia y solidaridad global con un enfoque basado en derechos humanos.
5. Una ciudad garante de un igual acceso a servicios municipales básicos y de la formación en derechos humanos del personal municipal.	Meta 21: Derecho a un igual acceso a servicios municipales básicos y de proximidad que sean disponibles, accesibles y de calidad.
	Meta 22: Formación en derechos humanos para el personal del Ayuntamiento y entidades de gestión privada.

## Ejemplo líneas de acción

- Puesta en marcha de una estrategia sobre participación de niñas, niños y adolescentes en las políticas municipales.

Puesta en marcha del Comité Ético de la Policía Municipal independiente e imparcial, integrado, entre otros, por representantes de la policía y personas externas especialistas en derechos humanos.

Adopción de un Protocolo de relaciones del Ayuntamiento con las confesiones religiosas y las entidades de defensa de las creencias no teístas y ateas o del laicismo y/o la aconfesionalidad de las administraciones públicas.

Revisión del procedimiento municipal sobre cesión de espacio público para el disfrute del derecho de reunión, asociación o manifestación.

Creación, recuperación y/o resignificación de determinados espacios como Lugares de Memoria especialmente significativos (fosas, lugares de represión y privación de libertad, prisiones, cementerios).

Transversalización del enfoque DH-GI en las políticas municipales, a través de la puesta en marcha de la Estrategia de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.

Adopción de un Protocolo para garantizar los derechos de las personas transgénero y transexuales que trabajan en el Ayuntamiento durante el proceso de transición.

Medidas para garantizar la implementación de la Tarjeta de Vecindad.

Refuerzo del Plan Local de Infancia y Adolescencia de Madrid (2016-2019).

Adecuar los servicios municipales para poder hacer seguimiento y exigir el cumplimiento de las cláusulas sociales incluidas en la Instrucción 1/2016 relativa a la incorporación de cláusulas sociales en los contratos celebrados por el Ayuntamiento de Madrid.

Revisar con enfoque DH-GI el reglamento de funcionamiento de los centros de mayores.

Adopción de planes de promoción de la educación sexual y afectiva con un enfoque DH-GI, tanto en el ámbito educativo como en otros espacios municipales y comunitarios.

Aumento de la oferta de vivienda social pública municipal, con un enfoque DH-GI, que recoja la diversidad de necesidades (de accesibilidad, seguridad, creación de comunidad y redes de apoyo).

Promover la corresponsabilidad en el trabajo de cuidados a través, entre otras medidas, de campañas de sensibilización dirigidas en especial a los jóvenes y hombres. Garantizar la inclusión de educación en derechos humanos en sus propios centros y programas educativos y culturales.

Revisión de los actuales planes de prevención de riesgos laborales para garantizar su adecuada implementación.

Impulso de la implementación del Pacto de política alimentaria urbana de Milán, adoptando medidas para promover sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes y seguros, y garantizar la gestión y utilización del modo más sostenible posible de los recursos alimentarios naturales.

Impulso de canales para que la vecindad pueda participar en el diseño de al menos el 30% de la programación de los centros culturales municipales, garantizando en especial la participación de las mujeres y personas de colectivos discriminados.

Plan de Calidad del Aire y del Cambio Climático.

Puesta en marcha de un Programa de acogida a defensoras y defensores de derechos humanos.

Estudio de necesidades sociales con enfoque DDHH-GI que permita identificar las brechas de derechos humanos existentes en la ciudad de Madrid, de forma desagregada por distritos y barrios y diversas variables.

Curso sobre el Derecho a una vida libre de violencias y discriminación.

Era la primera vez que a través de un Plan se pretendía transversalizar un enfoque basado en derechos humanos, género e interseccionalidad.

## II. El Plan Estratégico de Derechos Humanos: principios orientadores y contenidos

Nuestra experiencia se ha servido del marco conceptual desarrollado por Naciones Unidas, que sitúa los derechos humanos y la equidad de género como fundamento, objetivo e instrumento de las políticas públicas. Precisamente, buscaba reforzar, sobre todo, la actuación municipal frente a las principales carencias de derechos humanos, desigualdad y pobreza que existen en Madrid y que afectan, en especial, a las mujeres y a los grupos más discriminados: LGTBI; minorías étnicas; personas con discapacidad/diversidad funcional; personas mayores; jóvenes; personas con adicciones; población migrante y refugiada; niños, niñas y adolescentes; personas sin hogar; así como las familias más afectadas por la crisis económica o las políticas de austeridad.

En definitiva, el Plan pretendía transversalizar un enfoque basado en derechos humanos en las políticas municipales. Se trataba de garantizar que el Ayuntamiento de Madrid cumple con las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos en su trabajo diario y cotidiano, en todas las áreas y aspectos que conforman su acción de gobierno.

El Plan fue concebido como una herramienta para hacer efectivo el derecho a la ciudad, incorporando los valores, principios y normas de derechos humanos y, en especial, el principio de no discriminación, obligando al Ayuntamiento a identificar y tomar medidas activas para erradicar o paliar los obstáculos en el ejercicio de los derechos derivados del género y otros factores cuyo cruce genera discriminación múltiple.

Para ello, la articulación del Plan contó con algunos objetivos específicos que servían como ejes transversales:

- a) **Propiciar mecanismos de participación** activa y efectiva de la ciudadanía y en especial de las mujeres y colectivos más discriminados en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas municipales.
- b) Contribución al mejor desarrollo de las capacidades del Ayuntamiento de Madrid para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos: el Ayuntamiento como **garante de derechos**.
- c) **Fortalecimiento de las capacidades** de las personas titulares de derechos para **exigir y reclamar** el cumplimiento de los mismos.

Por último, esa relación con la implementación *del derecho a la ciudad a partir de la diferencia* se comprende mejor si tomamos en consideración los principios orientadores que fundamentaron el Plan: 1) Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, 2) Participación, rendición de cuentas y exigibilidad de derechos, 3) Función social de la ciudad, propiedad urbana y el entorno natural, y por último, de forma más directa, 4) Principio de igualdad y no discriminación.

Los principios de igualdad y no discriminación son normas imperativas del Derecho Internacional que obligan al Ayuntamiento a poner en el centro de sus estructuras, servicios y políticas que garanticen los derechos humanos de todas las personas que habitan en su ciudad, sin

discriminación alguna por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen étnico, nacional, posición o condición social, nacionalidad, estatuto civil, situación familiar, filiación, nacimiento, edad, discapacidad, estado de salud, lugar de residencia, estatus administrativo, orientación o identidad sexual o de género, pertenencia a un grupo, etc.<sup>3</sup>

Ambos principios obligan al Ayuntamiento a actuar decididamente para hacer realidad la igualdad entre hombres y mujeres en todas las esferas, así como para identificar los obstáculos que, para el ejercicio de sus derechos, sufren ciertos sectores de la población y, en especial, los colectivos más discriminados.

Resumiendo, el Plan obligaba al Ayuntamiento de Madrid a poner todos los medios disponibles, incluidas «medidas especiales de carácter temporal»<sup>4</sup>, para erradicar cualquier forma de discriminación que, de forma directa o indirecta, puedan estar sufriendo las personas que vivan de forma permanente o transitoria en Madrid, garantizando el respeto, protección y efectividad de sus derechos. Con respecto a los contenidos, se puede observar en el siguiente cuadro su estructura, distinguiendo secciones, metas, objetivos estratégicos de cada meta y líneas de actuación.

### III. El Plan como resultado de un proceso ampliamente participativo

La participación directa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que afectan al día a día de la vida de las personas fue un firme compromiso del anterior equipo de gobierno del Ayuntamiento de Madrid. Desde el principio de nuestro mandato intentamos esforzarnos en poner en marcha instrumentos y procesos participativos. Nuestro objetivo era que una parte sustancial de las políticas municipales se decidieran directamente por la ciudadanía, respondiendo así a un modelo de democracia que hiciera más real y efectivo el **derecho fundamental a la participación política**.

Esta cuestión se torna fundamental cuando hablamos de implementar el derecho a la ciudad a partir del derecho a la diferencia. Sin procesos participativos amplios, sin construcción colectiva, no sería posible avanzar en la implementación del derecho a la ciudad, ni en la cohesión social como eje vertebrador de la misma, ni en la construcción de ciudades que sean auténtica expresión de la *mixtura social* o la diversidad que convive en cada uno de nuestros barrios. Cuando hacíamos hincapié en la trascendencia del proceso participativo, precisamente estábamos poniendo el acento en la importancia de abrir la participación a todos los colectivos y personas de la ciudad para recoger, en lo posible, sus demandas y necesidades, tanto en la elaboración de diagnóstico como de las propias líneas de actuación sectoriales.

Como apuntábamos, el Plan es el resultado de un amplio proceso de participación, lanzado en diciembre de 2015, en el que se implicaron Gobierno local, grupos políticos, las distintas áreas del Ayuntamiento y su plantilla (**proceso participativo interno**), por un lado, y asociaciones, organizaciones de derechos humanos, ONG, movimientos sociales y la ciudadanía (**proceso participativo externo**), por otro. Participaron

El Plan fue concebido como una herramienta para hacer efectivo el derecho a la ciudad, incorporando los valores, principios y normas de derechos humanos y, en especial, el principio de no discriminación.

3. Los principales motivos de discriminación prohibidos en los Tratados Internacionales de derechos humanos.

4. Términos utilizados por los comités de derechos humanos equivalentes a expresiones como «acción positiva» o «afirmativa».



Los principios de igualdad y no discriminación son normas imperativas del Derecho Internacional que obligan al Ayuntamiento.

en el proceso de elaboración un total de 2.000 personas y 400 entidades, en las más de 100 reuniones y talleres celebrados, o a través de las encuestas realizadas y del cuestionario en la plataforma Decide Madrid<sup>5</sup>. Una vez el diseño inicial del Plan estuvo listo, se publicó en esta plataforma y la gente pudo incluir propuestas y votarlas. Así, cada ciudadano fue invitado a tener una participación real en el Plan desde su inicio hasta el texto final.

El proceso comenzó con la elaboración participada de un **diagnóstico** sobre: 1) las principales vulneraciones de derechos humanos en Madrid; 2) las obligaciones concretas del Ayuntamiento para afrontar tales violaciones; y 3) las fortalezas, debilidades y desafíos que se le presentan a este para cumplir con ellas.

Este diagnóstico sirvió de base documental y fáctica para la articulación de las medidas concretas del Plan, que fue fruto de ese proceso participativo interno y externo anteriormente señalado. Junto con la necesaria asistencia académica, se logró finalmente que el Plan tuviera, por un lado, el rigor y calidad científica requeridas a un documento de este calibre; y, por otro, la necesaria aceptación del tejido asociativo y la ciudadanía involucrada en su diseño.

Entre los principales hallazgos del diagnóstico podríamos destacar, entre otros, la existencia de **importantes obstáculos para garantizar los derechos sociales** y la **falta de cultura ciudadana sobre participación, transparencia y rendición de cuentas**. Ambas cuestiones ponían de relieve las limitaciones u obstáculos con los que se encuentran diversos colectivos para hacer realidad sus derechos en su ciudad. El diagnóstico interpelaba directamente al Ayuntamiento de Madrid para establecer líneas de actuación multisectoriales que garanticen el principio de igualdad y el derecho a no ser discriminados. El Plan debe entenderse como un instrumento fundamental para construir una ciudad que **gestiona su diversidad** desde el enfoque de derechos en todas sus políticas municipales y desde todas sus instancias.

5. La plataforma <https://decide.madrid.es/> cuenta hoy con 350.000 usuarios registrados, incluye procesos de democracia directa tales como iniciativas ciudadanas o presupuestos participativos, y otros procesos como debates ciudadanos, votaciones, encuestas o específicos procesos participativos en asuntos como desarrollos urbanos o aprobación de normativa. La ciudadanía madrileña cuenta con una plataforma abierta y vinculante mediante la cual pueden decidir directamente sobre los asuntos más importantes de la ciudad. Su éxito y su carácter de *software* libre la han convertido en el proyecto de participación ciudadana *on line* más amplio del mundo. Cualquier Gobierno puede instalarla, modificarla y usarla gratuitamente. De hecho, ya la están utilizando ciudades de países como Argentina, Francia, Italia, México, Perú y Colombia.

#### IV. Los mecanismos para la ejecución y la evaluación del Plan Estratégico de Derechos humanos

El Plan contemplaba la creación de una serie de estructuras para su puesta en marcha y ejecución, por un lado, y su control por parte de la ciudadanía y entidades de derechos humanos, por otro. El principio de participación ciudadana, presente desde el inicio del Plan, adquiere también especial relevancia en todo el proceso de rendición de cuentas sobre su efectiva implementación por parte del Ayuntamiento.

De entrada, tras la aprobación del plan, se creó una **Oficina de Derechos Humanos y Memoria**, inscrita en la tercera Tenencia de Alcaldía. Su finalidad era la de coordinar e impulsar las medidas del Plan; medidas cuya ejecución era competencia de las diferentes áreas de gobierno del Ayuntamiento de Madrid.

En segundo lugar, se creó la **Mesa de Derechos Humanos**, órgano colegiado de seguimiento del Plan por parte del Ayuntamiento. La Mesa estaba presidida por la Tercera Tenencia de Alcaldía y de ella formaba

parte un representante de cada una de las áreas de gobierno y de aquellos organismos del Ayuntamiento con responsabilidades en las materias propias del Plan.

Entre sus funciones destacaba la aprobación de los **programas operativos**<sup>6</sup> elaborados por las áreas de gobierno para los tres años de vigencia del Plan. Una vez aprobados, estos programas –que contenían las actividades que cada área se comprometía a realizar para cumplir con las líneas de acción del Plan– se publicaron a los efectos de transparencia y rendición de cuentas por parte de entidades de derechos humanos y la ciudadanía.

Para llevar a cabo adecuadamente la tarea de evaluación y control de la implementación del Plan se diseñó un **sistema de indicadores**<sup>7</sup> (estructurales, de esfuerzo y de resultado), basado en las obligaciones derivadas de la normativa estatal e internacional al respecto. La Mesa de Derechos Humanos elevaba la propuesta de dicho sistema de indicadores, que posteriormente fue asumido por las entidades de derechos humanos.

El principio de participación ciudadana, que vertebra todas las fases del Plan, necesariamente, debía estar presente también a la hora de su evaluación. En este sentido, se creó el **Foro de los Derechos Humanos**<sup>8</sup> como instrumento de participación ciudadana y de colectivos de defensa de los derechos humanos en la implementación y evaluación del Plan. El objetivo era dotar a la ciudad de Madrid de un canal continuo de participación de los movimientos sociales en la ejecución y cumplimiento del Plan. El Foro funcionaba a través de sesiones plenarias, así como de aquellas mesas y grupos de trabajo que se crearon para facilitar y mejorar sus trabajos.

En cuanto **canal de comunicación** entre el Ayuntamiento y las entidades de defensa de los derechos humanos, el Foro contribuyó a la creación y puesta en marcha del sistema de indicadores de derechos humanos y, además, participó activamente en las tareas de elaboración de informes anuales relativos al grado de cumplimiento del Plan. Asimismo, se preveía su participación en la elaboración del informe de evaluación final previsto para 2019, que no llegará a realizarse como se apuntó, brevemente, en la introducción.

Finalmente, desde la Oficina de Derechos Humanos y Memoria debían elaborarse, previo proceso de participación de todos los actores implicados dentro del Ayuntamiento y del tejido asociativo y entidades de derechos humanos, los **informes anuales de seguimiento**<sup>9</sup> de las actuaciones efectivamente llevadas a cabo (2017 y 2018). Estos informes cumplían con los objetivos de: 1) conocer el grado de ejecución de las acciones previstas; 2) servir de herramienta al Ayuntamiento para evaluar el alcance, idoneidad y calidad de las acciones realizadas; y 3) introducir mejoras para futuras planificaciones.

Dado que el Plan ha perdido su vigencia antes del plazo previsto, tampoco será posible contar con el **informe de evaluación final**, que debía elaborar la Oficina de Derechos Humanos y Memoria, contando nuevamente con la participación activa de todos los sectores implicados del Ayuntamiento.

6. [https://www.madrid.es/UnidadWeb/NxC/MemoriaDerechos/Derechos\\_Humanos/ContenidosGenericosDDHH/ficheros/AnexoIIIProgramasOperativos.pdf](https://www.madrid.es/UnidadWeb/NxC/MemoriaDerechos/Derechos_Humanos/ContenidosGenericosDDHH/ficheros/AnexoIIIProgramasOperativos.pdf).

7. El sistema de indicadores para el seguimiento del Plan Estratégico de Derechos Humanos, fruto del trabajo de las entidades del Foro de Derechos Humanos, fue aprobado por la Mesa de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid en su sesión de 20 de abril de 2018. Se trata de un sistema muy exhaustivo, que distingue entre diferentes niveles de indicadores (estructura, esfuerzo político, resultado y disfrute de derechos), y que va a servir no solo para los informes de seguimiento del Plan, sino para que el Ayuntamiento pueda mejorar los indicadores de sus políticas de gobierno y su sistema de recogida, gestión y publicación de datos. Véase: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Derechos-Humanos-y-Memoria/Derechos-Humanos/Madrid-ciudad-de-derechos/El-sistema-de-indicadores-del-Plan-Estrategico-de-Derechos-Humanos/>.

8. El Foro de Derechos Humanos es órgano temático permanente de articulación de la participación de la sociedad civil en el seguimiento, evaluación y control de las políticas de derechos humanos implementadas por el Ayuntamiento de Madrid. Para más información sobre sus funciones, composición, participación y funcionamiento, véase: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Derechos-Humanos-y-Memoria/Derechos-Humanos/Madrid-ciudad-de-derechos/El-Foro-de-Derechos-Humanos-del-Ayuntamiento-de-Madrid/?vgnxtfmt=default&vgnnextchannel=fdfc70a997a21610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextoid=fdfc70a997a21610VgnVCM2000001f4a900aRCRD>.

9. Véase: [https://www.madrid.es/UnidadWeb/NxC/MemoriaDerechos/Derechos\\_Humanos/PublicacionesDDHH/InformesPlanEstrategico/FicherosInformesPlanEstrategico/InformeSeguimientoPEDH2017.pdf](https://www.madrid.es/UnidadWeb/NxC/MemoriaDerechos/Derechos_Humanos/PublicacionesDDHH/InformesPlanEstrategico/FicherosInformesPlanEstrategico/InformeSeguimientoPEDH2017.pdf).

## V. Lecciones aprendidas y retos pendientes

Como apuntábamos anteriormente, tres años después de echar a andar esta iniciativa, podemos extraer algunas lecciones tanto del proceso de elaboración como de la implementación. Fundamentalmente, pretendemos señalar algunas de las dificultades identificadas, compartidas seguramente por otras experiencias en marcha, así como señalar algunos de los elementos que podríamos considerar acertados y otros que en futuras ocasiones evitaríamos o reformularíamos. Los puntos analizados son los siguientes:

Nuestro objetivo era que una parte sustancial de las políticas municipales se decidieran directamente por la ciudadanía.

Sin procesos participativos amplios, sin construcción colectiva, no sería posible avanzar en la implementación del derecho a la ciudad.

- **Creación de la Oficina de Derechos Humanos y Memoria.** El Plan surge como respuesta a la pregunta ¿cómo puede el Ayuntamiento de Madrid mejorar su actuación para continuar contribuyendo a hacer realidad los derechos humanos en su ciudad? En 2015 con el cambio de Gobierno municipal se reestructuraron las áreas. Se creó el Área de Gobierno de Derechos Sociales y Equidad con las competencias propias para ejecutar todas las políticas en estos ámbitos que abarcan los derechos de las personas mayores, infancia, diversidad funcional, vivienda, empleo, servicios sociales, etc. Una opción posible pasaba por desplegar la política de derechos humanos desde esta área. Sin embargo, nuestro objetivo no era únicamente desarrollar las políticas sociales y de equidad desde una perspectiva de derechos. Como ya se apuntó, nuestro objetivo principal era transversalizar ese enfoque DH-GI a todas las políticas y actuaciones municipales, y con esta finalidad se creó la Oficina de Derechos Humanos y Memoria, dependiente de una Tenencia de Alcaldía, al margen de cualquier área de gobierno, con competencias delegadas para el impulso, implementación y evaluación del Plan. Por otro lado, junto a las competencias delegadas en materia de derechos humanos, se delegaron competencias para el diseño y ejecución directa de políticas públicas de memoria democrática. Consideramos un acierto la opción de crear una Oficina que impulse el cumplimiento del Plan por parte de las áreas de gobierno (con competencias exclusivas en la ejecución de las actuaciones comprendidas en el Plan y con partidas presupuestarias asignadas a tal efecto).
- **Dotación presupuestaria y estructura.** Si antes hacíamos referencia al hecho de que la ejecución de las actuaciones recogidas en el Plan era competencia de cada área de gobierno y remarcábamos como un acierto que el impulso y la implementación dependiera de la Oficina de Derechos Humanos, haciendo funciones de *vigilancia* del cumplimiento de actuaciones, en nuestra experiencia, ha resultado fundamental tener una partida presupuestaria propia y una estructura mínima de unidad administrativa destinadas exclusivamente al funcionamiento de la Oficina y la ejecución de sus propios fines y objetivos. La dotación presupuestaria, fundamentalmente, tenía dos objetivos: 1) Realizar actuaciones propias en la promoción y sensibilización en derechos humanos –actos, conferencias, talleres, etc.– como parte del compromiso global del Ayuntamiento con la defensa y promoción de los derechos humanos. Tener recursos nos ha permitido organizar actividades con motivo del día internacional de los derechos humanos o campañas contra el racismo y las discriminaciones y apoyar actividades de otras áreas de gobierno o de organizaciones sociales. 2) Asumir la ejecución de acciones en materias comprendidas en lo que podríamos denominar «competencias residuales», es decir, aquellas que no están

expresamente atribuidas a otras áreas de gobierno. Concretamente, nos ha permitido actuar en el ámbito de los derechos a la libertad de conciencia, religión, opinión y expresión y, principalmente, el derecho a la verdad, justicia y reparación, competencias delegadas expresamente en la Tercera Tenencia de Alcaldía para diseñar acciones y ejecutarlas desde la propia Oficina.

- **Diagnóstico y participación.** Sin duda, este proceso previo de elaboración de un diagnóstico abierto a los colectivos de la ciudad y la propia Administración local ha sido determinante en la elaboración del Plan. Los hallazgos resultantes del contenido tienen un enorme valor para construir las políticas públicas con enfoque DH-GI. Toda esta información, aportaciones, documentación (abundante y compleja) nos ha permitido detectar las principales carencias de derechos humanos, analizando sus causas y consecuencias. Por último, ha resultado fundamental para conocer la capacidad institucional, los recursos municipales con los que contamos (normativos, materiales, humanos), los servicios, programas, políticas y buenas prácticas. De ahí la importancia de articular el proceso participativo también en el seguimiento y control de la ejecución de las acciones previstas en el Plan y la subsiguiente creación del Foro de Derechos Humanos, un foro sectorial para la participación de las entidades de defensa de los derechos humanos que trabajan en la ciudad de Madrid. Hasta la fecha forman parte del mismo más de 150 entidades, con un elevado nivel de implicación, aunque siempre muy dependiente de los recursos y personas con que cuentan las propias entidades.
- **Informe sobre las competencias municipales.** Otro elemento imprescindible que precedió a la elaboración de los contenidos del Plan fue la realización de un informe técnico-jurídico sobre el marco competencial. Una cuestión central a la hora de abordar la propuesta de líneas de actuación concreta. En este sentido, optamos –con buen criterio, a nuestro juicio– por establecer acciones de competencia directa del Ayuntamiento, junto a acciones de promoción en otras administraciones públicas, lo que permite incidir indirectamente en la promoción de los derechos humanos de nuestros vecinos y vecinas. Esta cuestión se concreta en el Plan distinguiendo en las líneas de actuación dos apartados: 1) de competencia directa del Ayuntamiento y 2) para promover ante otras administraciones o instituciones. Estas últimas se concretaban, fundamentalmente, en el ámbito de las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales por diversos cauces y en la actividad del Pleno del Ayuntamiento a través de las proposiciones o mociones de los grupos políticos. Por supuesto, eran objeto de seguimiento igual que todas las líneas de actuación aunque, obviamente, no era posible establecer mecanismos de control sobre el cumplimiento de la medida promovida ante otra administración o institución, competente para su implementación y ejecución.
- **Armonización con otros planes y programas transversales.** Desde 2015 el Ayuntamiento de Madrid ha puesto en marcha numerosos planes, programas o estrategias que se vienen desarrollando en las áreas y organismos del Ayuntamiento de Madrid (Madrid Ciudad de los Cuidados, Estrategia de Alimentación Saludable y Sostenible, Plan Local de Infancia y Adolescencia, Plan Impulso de Consumo Sostenible, Proyecto MARES, etc.). La trans-

El proceso comenzó con la elaboración participada de un diagnóstico sobre el estado de los derechos humanos en Madrid.

El Plan debe entenderse como un instrumento fundamental para construir una ciudad que gestiona su diversidad desde el enfoque de derechos en todas sus políticas municipales y desde todas sus instancias.

versalidad que define al Plan Estratégico de Derechos Humanos hace que sus metas, objetivos y líneas de acción entren en conexión con otros planes, de ahí que una eficaz coordinación sea garantía de éxito en su desarrollo y puesta en marcha. En esta primera experiencia hemos aprendido la importancia práctica que tiene armonizar estos planes y establecer mecanismos de cooperación. Es un elemento fundamental que habrá que tener en cuenta para futuras experiencias. En nuestro caso, desde el Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social, se puso en marcha un mecanismo de coordinación entre los diferentes planes y programas municipales que ha ido funcionando pese a la complejidad de los planes y las dificultades que nos encontramos en las áreas de gobierno volcadas en la ejecución de sus proyectos.

- **Elaboración de indicadores.** El sistema de indicadores se elaboró después de la aprobación y puesta en marcha del Plan. Sin detenernos en el contenido del sistema de indicadores, constatamos que hubiese resultado más operativo elaborar estos de forma paralela a la del propio Plan, es decir, a la construcción de metas y objetivos estratégicos. Esto nos hubiera permitido llevar a cabo el seguimiento del Plan en un momento temporal más cercano al desarrollo de las propias políticas del mismo. La posterior construcción de un sistema de indicadores, donde también se utilizó la premisa participativa que presidió la propia creación del Plan, dilató en exceso el tiempo hasta que se pudo realizar la primera evaluación a finales de 2018.
- **Sistema de recogida de la información.** Una de las carencias más importantes que nos hemos encontrado ha sido la inexistencia de un sistema de transferencia de información entre las áreas de gobierno y la Oficina de Derechos Humanos. La información desagregada y sistematizada sigue siendo un reto pendiente. Los datos cuantitativos y cualitativos son insuficientes para conocer los avances u obstáculos en el cumplimiento del Plan. En nuestra experiencia se ha reproducido un deficiente sistema de fichas que, de alguna forma, ha ido saturando a las áreas de gobierno y en la práctica se ha traducido en una dificultad para acceder a esta información; y falta de concreción y precisión, así como de información de contraste, en los datos proporcionados por las áreas y organismos involucrados. Indudablemente, uno de los retos que deberíamos afrontar de inmediato es el diseño de un sistema de recogida, gestión y publicación de datos del Ayuntamiento de Madrid. En otras experiencias como Ciudad de México cuentan con un sistema específicamente creado para el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos.
- **Interlocución con las áreas de gobierno.** Muy vinculado a lo apuntado en el anterior apartado está la importancia de tener puntos focales en las distintas áreas de gobierno y organismos del Ayuntamiento de Madrid implicados en el Plan Estratégico de Derechos Humanos. En primer lugar, es fundamental la designación de interlocutores permanentes implicados en el impulso y ejecución de las actuaciones de su competencia que están contenidas en el Plan. Estos puntos focales deberían ser preferiblemente permanentes, que permitan una interlocución operativa entre la Oficina y el área de gobierno correspondiente. No se trata de la interlocución *directiva* que se desprende de las funciones atribuidas a la Mesa de Derechos Humanos como órgano colegiado de seguimiento del Plan por parte del Ayuntamiento. Como prueba de ello, a las reuniones de la Mesa asistieron en algunas ocasiones los propios concejales delegados en

representación de su área. En segundo lugar, interlocutores con formación específica en los contenidos del Plan y un grado de sensibilización con el enfoque de derechos humanos. Un escenario óptimo, pero difícilmente viable por cuestiones presupuestarias y de personal –al menos en el Ayuntamiento de Madrid– sería que estos puntos focales o interlocutores estuvieran integrados en la estructura de la Oficina de Derechos Humanos.

Esta interlocución ha tenido un papel fundamental para el diseño del Plan. Es decir, el proceso de participación interno, con la fase de devolución de cada área de gobierno de los contenidos que implicaban su actuación, ha sido determinante en el resultado. Uno de los aciertos ha sido la concreción de metas y líneas de actuación de las que se apropiaron plenamente las áreas competentes de su ejecución a través de las reuniones bilaterales y el intercambio continuo de propuestas entre el área y la Oficina.

- **Foro de Derechos Humanos.** A la hora de valorar los aciertos o éxitos del Plan es imprescindible hacer mención especial a la creación de este Foro. En nuestra experiencia, ha sido un auténtico hito poner en marcha, por primera vez en nuestra ciudad, un organismo de participación de la sociedad civil en las políticas de derechos humanos. El Foro pretende profundizar en la filosofía de participación ciudadana que caracteriza el enfoque de derechos humanos, constituyéndose como el canal de interlocución directa entre el Ayuntamiento y las entidades y colectivos de defensa de derechos humanos que lo integran.
- **Presupuesto con enfoque de DH-GI.** Una de las cuestiones que en el futuro debería llevarse a cabo desde AG Economía y Hacienda sería la elaboración del presupuesto con enfoque de DH-GI. Pese a los esfuerzos, no ha sido materialmente posible. Sin embargo, los presupuestos sí tienen un informe de impacto de género que consideramos un elemento muy positivo.
- **Formación en derechos humanos.** Una de las cuestiones más relevantes que en el Plan se recoge como una obligación transversal es la formación en derechos humanos en el Ayuntamiento y entidades privadas de gestión. Por primera vez se han incluido en el Plan Anual acciones formativas que tienen como objetivo favorecer el desarrollo de una cultura de los derechos humanos entre los empleados públicos (y personal de las entidades y empresas que prestan servicios públicos), en especial de quienes tienen responsabilidades en servicios relacionados con derechos humanos de la ciudadanía de Madrid.

Para llevar a cabo adecuadamente la tarea de evaluación y control de la implementación del Plan se diseñó un sistema de indicadores.

## VI. Conclusión

Con sus errores y aciertos, algunos apuntados en este artículo para el debate, la apuesta política del Ayuntamiento por convertir Madrid en una ciudad de los derechos humanos tenía en este Plan su principal manifestación. Los derechos humanos no son algo ajeno, ni allende a nuestras fronteras. Se desarrollan en el día a día, en nuestras calles, barrios, distritos y centros de trabajo. Respetarlos y promocionarlos forma parte de nuestro modelo de ciudad y de democracia pues no entendemos esta sin la inclusión de los derechos humanos. De ahí nuestra apuesta por construir Madrid como modelo de ciudad de los derechos pese a que, temporalmente, haya quedado paralizada.





### Haleemah Alamoush

*Directora de Planificación y Desarrollo del Sector de Desarrollo Comunitario, Zona Metropolitana de Ammán (GAM)*

#### I. La larga historia de Jordania como país de inmigración

Ammán es la capital de Jordania y su ciudad más poblada, además de centro económico, político y cultural del país. Jordania está situada en el centro de la región de Oriente Medio, y se ha caracterizado históricamente por ser un lugar de migración, al ser zona de paso de migrantes de toda la región. Ello se debe en gran medida a su estabilidad y seguridad, de las que se han aprovechado no solo el propio pueblo jordano, sino todos aquellos que han buscado refugiarse allí, huyendo de otros países de la región.

Desde que existe como Estado, Jordania ha recibido tres principales flujos de refugiados. De los refugiados palestinos registrados en la región por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas (UNRWA, en sus siglas en inglés), el 42% vive en Jordania. Los 450.000 refugiados que llegaron en 1948, a los que siguieron 240.000 en 1967, se encuentran actualmente dispersos en varias ciudades del país y en los 13 campos de refugiados oficiales que atiende el UNRWA. La población de refugiados iraquíes, que tuvieron que marcharse de sus hogares a causa de los conflictos económicos y políticos que atravesaban el país desde principios de la década de los noventa, varió entre 500.000 en 2008 y 54.586 una vez cesaron las guerras civiles. Muchos de ellos fueron devueltos a Irak en 2010. Según los registros de ayuda humanitaria del ACNUR, en Jordania había 61.405 iraquíes en febrero de 2017.

Una nueva oleada de refugiados ha llegado a Jordania a partir de 2013. Las ramificaciones de la Primavera Árabe trajeron a libios y yemeníes al país en busca de refugio, a la espera de que la paz regresara a sus países de origen. También han llegado grupos menos numerosos de somalíes y sudaneses. Pero la afluencia de sirios es la que más preocupa, debido al gran número de personas que buscan refugio en Jordania. Los migrantes sirios estacionales y económicos que solían desplazarse en busca de trabajo ya no han podido regresar a sus hogares, de modo que se han quedado en Jordania. No todos se han

Jordania se ha caracterizado históricamente por ser un lugar de migración, al ser zona de paso de migrantes de toda la región.

Jordania cuenta con la segunda mayor población de refugiados (más del 30% de la población total) de todo el mundo.

La población ha aumentado de manera notable desde 2013 a causa de la llegada masiva de refugiados sirios.

registrado como refugiados. Una gran cantidad de sirios entró a través de puntos fronterizos oficiales y de fronteras no oficiales. El número de sirios registrados en el ACNUR fue de 660.015, mientras que en el censo gubernamental de 2015 el número de sirios registrados fue de 1.265 millones, lo que supone el 13,2% de la población total de Jordania. La diferencia entre las cifras del ACNUR y de las autoridades jordanas refleja la discrepancia en el registro entre los refugiados sirios. No todos los sirios que viven en Jordania se han registrado en el ACNUR, ya que muchos de ellos fueron migrantes económicos en Jordania antes del conflicto y cuentan con un capital social y profesional bien establecido allí, lo que llevó a muchos de ellos a tratar asegurarse un medio de vida sin tener que registrarse en el ACNUR. En 2017, la cifra ascendía a 1,4 millones, según datos actualizados.

Así pues, Jordania ha sido siempre un país abierto a los migrantes y a quienes se ven obligados a huir de sus países de origen y necesitan ayuda. En relación con su propia población, Jordania cuenta con la segunda mayor población de refugiados (más del 30% de la población total) de todo el mundo. A pesar de ello, Jordania no ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del ACNUR de 1951 y no cuenta con una legislación que regule el estatuto de los refugiados.

## II. Ammán, ciudad de acogida

En la actualidad, en torno al 30% de los cuatro millones de habitantes de Ammán se consideran nacidos en el extranjero. De hecho, las pautas históricas y actuales de migración en la Zona Metropolitana de Ammán (ZMA) son reflejo de la historia política regional e internacional del siglo pasado y, como tal, el desarrollo de Ammán ha estado influido en gran medida por la migración.

Los circasianos y los chechenos fueron los primeros en buscar refugio en la ciudad, en el siglo XIX. En las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo XX, la población de Ammán se duplicó debido a la inmigración. Entre 1991 y 2003, el 80% de los iraquíes que llegaron a Jordania se instalaron en Ammán como consecuencia del conflicto israelí-palestino. La población ha aumentado de manera notable desde 2013 a causa de la llegada masiva de refugiados sirios, quienes, en su mayor parte, se quedaron en la capital (según consta, en 2016 residían en Ammán 435.000 sirios). Y también allí han buscado refugio en los últimos años grupos mucho menos numerosos de libios, yemeníes, somalíes y sudaneses.

En términos generales, pese a este aumento de la inmigración, la ciudad ha conseguido responder de manera efectiva a las necesidades tanto de las comunidades ya asentadas como de las que han llegado más recientemente. En toda la ciudad los servicios municipales esenciales se siguen prestando sin importar el país de origen o la nacionalidad. Sin embargo, en algunos de los distritos de Ammán, el crecimiento de las comunidades de refugiados ha elevado la presión sobre las infraestructuras y los servicios públicos municipales, en particular en lo que respecta a la educación, el transporte, los espacios públicos, la gestión de residuos y el suministro de energía y agua.

Los principales problemas a los que se enfrenta la ciudad pueden resumirse del modo siguiente:

– *Impactos graves:*

- Crisis económica.
- errorismo.
- Fallos importantes de la infraestructura.
- Sequía.
- Olas de calor.
- Inundaciones repentinas y riadas.

– *Tensiones crónicas:*

- Alto coste de la energía.
- Escasez de agua.
- Escasos recursos naturales.
- Trabas al acceso a la asistencia financiera.
- Elevado flujo de refugiados y demandantes de asilo.
- Cambios demográficos.
- Servicios deficientes, en particular en salud y educación.
- Urbanización.
- Desempleo.
- Escasez de vivienda asequible.
- Escasez de oportunidades de subsistencia diversas.
- Congestionamientos del tráfico y ausencia de un sistema de transporte público.

A través de varias microiniciativas, se promueve la cohesión social fomentando el surgimiento de una identidad de barrio común a todos los residentes.

### III. La cohesión social: el núcleo de la política de Ammán respecto a los migrantes

En respuesta a los crecientes niveles de necesidad de los distritos de Ammán, la ZMA ha emprendido un proyecto al que se ha dado un enfoque de cohesión social, con el objetivo de fortalecer la resiliencia de las poblaciones vulnerables, mejorar las condiciones de vida, ampliar la comunicación social entre los refugiados y la comunidad local, y crear oportunidades para el fomento de capacidades. A través de varias microiniciativas, el proyecto pretende asimismo promover la cohesión social fomentando el surgimiento de una identidad de barrio común a todos los residentes, independientemente de su origen.

#### Implementación

Aunque se compone de numerosas microiniciativas, los principales objetivos del proyecto son proporcionar un mejor acceso a las oportunidades sociales, económicas y culturales para los refugiados y promover iniciativas que acerquen a los refugiados y a la comunidad de acogida. Las actividades del proyecto fomentan los derechos humanos universales y, por lo tanto, están orientadas a facilitar el acceso de los refugiados al trabajo y a la atención médica. Además, el proyecto pretende crear espacios de encuentro, en los que puedan reunirse las personas y en los que puedan eliminarse colectivamente las barreras que inhiben los intercambios sociales. Estos espacios se ofrecen en locales benéficos, en parques rehabilitados y a través de la creación de programas dirigidos a crear redes sociales (mediante la organización de cursos de entrenamiento de fútbol para niños, por ejemplo).

La participación activa de la comunidad fue un elemento clave del proyecto en todo momento.

### *Iniciativa 1: Rehabilitación de los parques de la Zona Metropolitana de Ammán*

El incremento del número de refugiados que residen en los distritos de Ammán ha aumentado la exigencia sobre los espacios públicos, como los parques, o los espacios abiertos o verdes. En concreto, dos de los parques locales, Shura y Jordan, no fueron capaces de conseguir satisfacer las necesidades de mantenimiento como consecuencia del aumento de visitantes. La administración de la Zona Metropolitana de Ammán diseñó un microproyecto para mejorar las instalaciones del parque y preservar estos dos parques como espacios de encuentro. Todas las microiniciativas se diseñaron en una fase de planificación intensiva que se prolongó tres años. La fase de ejecución de la iniciativa de rehabilitación de los parques locales comenzó en junio de 2016 y duró seis meses. El principal objetivo de esta iniciativa era crear oportunidades para aumentar la interacción y mejorar la cohesión social entre los ciudadanos jordanos y los refugiados sirios. La participación activa de la comunidad fue un elemento clave del proyecto en todo momento y se animó tanto a los ciudadanos jordanos como a los refugiados sirios a participar en las fases de elaboración y ejecución. Por otra parte, se promovió la inclusión de refugiados sirios como trabajadores, lo que permitió el acceso a la creación de capacidades y oportunidades de empleo. Las actividades en ambos parques incluyeron la rehabilitación del paisaje urbano, la introducción de más plantaciones y la realización de trabajos de carpintería y mantenimiento de las zonas de recreo.

### *Iniciativa 2: Cursos de formación para futbolistas jóvenes*

Una segunda microiniciativa que ha contado con el apoyo de la cooperación multilateral se estructura en torno a la oferta de cursos de entrenamiento de fútbol para niños de entre 8 y 12 años. Los participantes en el programa provienen de familias locales, aunque están representadas tanto las comunidades de acogida como las de refugiados. Este programa social fue diseñado con vistas a aumentar la cohesión social y la inclusión cultural en los distritos de la Zona Metropolitana de Ammán mediante el desarrollo y refuerzo de las vías de comunicación entre los niños locales jordanos y los niños sirios. La iniciativa promueve la participación social de las familias de refugiados y contribuye a mantener y mejorar el sentimiento de inclusión social. El proyecto fue iniciado por la comunidad local con la colaboración del distrito de Badr Nazzal en febrero de 2016 y duró siete semanas. Durante ese periodo, los jóvenes residentes entrenaron con profesionales de comunidades sociales similares en espacios habilitados por las autoridades de la Zona Metropolitana de Ammán.

## **Resultados y repercusión**

El conjunto del Proyecto se compone de varias iniciativas a corto plazo, cada una de ellas con presupuestos relativamente modestos. Esta modalidad fomenta la participación activa de la comunidad a través de la ejecución periódica de cuestiones tangibles a corto plazo.

Con la rehabilitación de los parques locales se consiguió rediseñar los espacios públicos de modo que pudieran satisfacer las cambiantes necesidades locales. La satisfacción de la comunidad con el proyecto de renovación pudo percibirse con el aumento del número de visitan-

tes del parque. Esto, a su vez, ha creado nuevas oportunidades para la interacción social entre la comunidad de acogida y los refugiados. Los empleados municipales del distrito han confirmado un aumento tangible del uso del parque por parte de las comunidades de refugiados al mismo tiempo que las de acogida.

No menos importante es la implicación visible de los refugiados sirios en la ejecución de las actividades del proyecto, que ha tenido una repercusión positiva sobre su mayor inclusión social, mitigando la amenaza de la segregación social y contrarrestando la discriminación en el ámbito local. Por otra parte, se puede decir que las oportunidades de empleo que se han brindado a muchos refugiados sirios durante las actividades de renovación les permitieron crear una rutina diaria y ofrecieron una forma de apoyo psicosocial a una comunidad frecuentemente traumatizada. Del mismo modo, los programas de entrenamiento de fútbol también contribuyeron positivamente a mejorar la cohesión social. Los directores de los proyectos pudieron observar durante los programas mejoras notables en el comportamiento de los niños participantes y en el modo en que se relacionaban entre ellos. Jugar juntos al fútbol les permitió superar las diferencias sociales y culturales.

Estos son solo dos ejemplos de entre una serie de iniciativas relacionadas con proyectos de cohesión social llevados a cabo en Ammán, especialmente en la parte oriental de la ciudad, donde vive actualmente la mayoría de los refugiados sirios.

### **Barreras y problemas para su aplicación**

El proyecto de rehabilitación de los parques se enfrentó durante su fase de ejecución, en particular, a problemas de retrasos en el calendario de las actividades de los proyectos. Estos retrasos se debieron a problemas con contratistas externos y al hecho de que ambos parques permanecieran abiertos al público mientras se ejecutaban las obras de rehabilitación.

En cambio, la aplicación del programa de entrenamiento de fútbol no planteó grandes problemas en ese sentido. Al contrario, el proyecto, que había impulsado en un principio la comunidad local, contó con un amplio apoyo de todas las partes interesadas. Aunque en su defecto debe decirse que adoleció de un planteamiento igualitario desde el punto de vista del género porque ninguna niña participó en las actividades del proyecto.

Además de la anterior limitación, en general, ambas iniciativas están limitadas en cuanto a su alcance temporal y financiero. Aun así, disponer de presupuestos específicos para cada proyecto puede ser de utilidad durante las fases piloto en tanto en cuanto permiten poner a prueba prácticas innovadoras, enfrentar determinadas barreras y evitan poner en riesgo la longevidad/sostenibilidad de los objetivos generales del proyecto.

## **IV. Políticas de fronteras abiertas**

Ammán es una ciudad que goza de paz y estabilidad y que siempre ha recibido masas de inmigrantes provenientes de regiones circundantes, entre ellos, migrantes forzados que buscan refugio y migrantes econó-

Los programas de entrenamiento de fútbol también contribuyeron positivamente a mejorar la cohesión social.

Los proyectos de desarrollo económico se han diseñado para responder a las necesidades de los recién llegados.

micos que buscan oportunidades laborales y económicas en la pujante economía de Jordania. Como consecuencia de los conflictos en países vecinos, se ha estado recibiendo a los migrantes con políticas de fronteras abiertas. Desde que la ciudad recibió a refugiados palestinos, seguidos por iraquíes y sirios en gran número, y algunos yemeníes, libios, somalíes y sudaneses, la prioridad ha sido construir una infraestructura al servicio del capital humano. Los proyectos de desarrollo económico se han diseñado para responder a las necesidades de los recién llegados, garantizando al mismo tiempo la prestación de servicios básicos a todos los ciudadanos. El capital humano se convirtió en un activo para el desarrollo estratégico de Jordania.

### **Integración, diversidad y políticas de derechos de los migrantes**

En el ámbito local, las autoridades de Ammán trabajan para asegurar la cohesión social al mismo tiempo que dan forma a la identidad de la ciudad. Los servicios municipales, incluidos los centros comunitarios, las bibliotecas, los centros culturales y los parques y espacios verdes de ocio, están abiertos a todos los residentes, independientemente de su nacionalidad. Otros servicios estructurales que presta la Zona Metropolitana de Ammán, como son los de la limpieza de las calles, las actividades relacionadas con el medio ambiente, los permisos de construcción, los mercados locales, la inspección sanitaria y el mantenimiento de la infraestructura urbana, se prestan de forma indiscriminada a todos los residentes.

Las autoridades de Ammán aprovechan toda la gama de competencias políticas de las que disponen para asegurar el bienestar de los residentes, entre ellas, las intervenciones en los ámbitos del medio ambiente, el espacio físico y los asuntos sociales y culturales. Los funcionarios municipales se proponen garantizar que la población en general participe en las actividades que diseñan. Las consultas con los actores locales, incluidas entrevistas y una reunión con estos actores locales, en abril de 2017, en el marco del programa Proyecto Migración entre ciudades en el Mediterráneo (MC2CM) [*Mediterranean City-to-City Migration* (MC2CM)] permitieron identificar tres prioridades de las políticas de integración de los migrantes en la ciudad:

- Desarrollo de un centro de documentación sobre migración.
- Servicios públicos para los migrantes y cohesión social.
- Formación a los empleados municipales orientados a las comunidades vulnerables en zonas de alta densidad de población.

### **Buenas prácticas**

La prestación de los servicios municipales no tiene en cuenta el origen o la nacionalidad. Los empleados municipales creen que su labor en los ámbitos medioambiental, físico, social y cultural se limita a mantener el bienestar de las personas y al mantenimiento de la ciudad. Sin embargo, las autoridades de Ammán han adoptado, además, medidas concretas para abordar cuestiones relacionadas con el acceso de los migrantes a los servicios básicos y el acceso de los refugiados a medios de subsistencia. Para ello, participan en programas financiados y ejecutados bajo

los auspicios de organizaciones de ayuda gubernamentales e internacionales, como la Unión Europea, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, el Comité Internacional de Rescate (IRC) y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), entre otros. Actualmente hay tres proyectos en curso relacionados con migrantes y refugiados.

- El proyecto MC2CM, financiado por fondos de la Unión Europea y que también recibe financiación de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, tiene por objeto contribuir a mejorar la gobernanza de la migración en las ciudades, incluido el acceso de los migrantes a los servicios básicos y los derechos humanos. El proyecto se desarrolla en el marco de una red de ciudades de Europa y de la región del sur del Mediterráneo (Ammán, Beirut, Lisboa, Lyon, Madrid, Tánger, Túnez, Turín y Viena). Se ha puesto en práctica desde 2015 para aumentar la base de conocimientos sobre la migración urbana y fomentar el diálogo entre pares a fin de apoyar el aprendizaje mutuo sobre problemas urbanos específicos como la cohesión social, el diálogo intercultural, el empleo y la prestación de servicios básicos a los migrantes, entre otros.
- La Estrategia de Resiliencia de Ammán, denominada «Integración hacia la resiliencia» y encabezada por la organización *100 Resilient Cities* (100RC), el IRC, la Alianza Global para las Crisis Urbanas y el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo. Este proyecto ofrece una oportunidad única para conectar la respuesta institucional respecto a los refugiados con objetivos y acciones de resiliencia a largo plazo. Las autoridades de Ammán, en colaboración con *100 Resilient Cities* y con el IRC, se dedican a establecer una respuesta coordinada a la crisis de refugiados de manera que contribuya a la consecución de la Estrategia de Resiliencia de la Ciudad y a la aplicación satisfactoria en Ammán del Plan de Respuesta de Jordania.
- Proyectos de Infraestructura Verde de la GIZ en Jordania. El proyecto tiene por objeto apoyar a los jordanos y refugiados desfavorecidos ofreciéndoles oportunidades de empleo en los parques públicos cuya gestión es municipal. El proyecto incluye la creación y gestión de espacios públicos abiertos (pequeñas plazas, zonas de recreo, conexión peatonal, escaleras y agricultura urbana).

La prestación de los servicios municipales no tiene en cuenta el origen o la nacionalidad.

## V. Conclusión

De los 9,5 millones de habitantes del país, unos 6,6 millones son jordanos, mientras que el número de no jordanos que residen en el país es de unos 2,9 millones, lo que supone el 30,6% de la población total.

La Zona Metropolitana de Ammán trabaja por el cumplimiento de los derechos humanos universales para todos los residentes de Ammán y toma medidas para reducir las tensiones socioculturales y mitigar el riesgo de segregación. Las microiniciativas que se han expuesto aquí forman parte de estos esfuerzos más amplios y constituyen proyectos a corto plazo, tangibles y de fácil acceso para los refugiados y las comunidades locales.

En muchos aspectos, muestran las características de las «buenas prácticas» conforme las definen los estudios sobre cohesión social e inclusión de los migrantes dentro de las ciudades. Ambas iniciativas, por ejemplo, parten de la premisa de que cuanto antes se inicien los programas de



El proyecto tiene por objeto apoyar a los jordanos y refugiados desfavorecidos ofreciéndoles oportunidades de empleo en los parques públicos.

Cuanto antes se inicien los programas de inclusión de los migrantes, mejores serán las posibilidades de cohesión social.

inclusión de los migrantes, mejores serán las posibilidades de cohesión social. Además, la participación activa de los refugiados en la ejecución de proyectos públicos (por ejemplo, en el de la rehabilitación de un parque local) refleja la conexión entre la creación de capacidades a nivel individual y una mayor resiliencia urbana.

En esencia, la implicación de los residentes no nativos en el desarrollo del barrio y en las actividades recreativas resulta fundamental para habilitar espacios de encuentro y oportunidades para el diálogo. La iniciativa del proyecto de fútbol, por ejemplo, demuestra que la oferta de actividades recreativas activas es un medio eficaz para jóvenes de diferentes orígenes y para facilitar el acceso a un estilo de vida saludable, a la vez que se reducen las posibilidades de que se produzcan tensiones interculturales. Hay incluso quien ha argumentado que estas actividades para jóvenes también podrían hacer de puente para mejorar la interacción entre padres y madres. Sin embargo, una idea como esta requeriría comprobarse con más investigación.

Pero la microiniciativa del proyecto de fútbol también sugiere que las iniciativas comunitarias que se diseñan como respuesta directa a necesidades autoevaluadas tienen el potencial de ser catalizadas y aplicadas a nivel de barrio. En teoría, esta apropiación local consigue crear una base sólida sobre la que planificar después de forma sostenible y a más largo plazo. En este sentido, las iniciativas del proyecto de fútbol y el proyecto del parque ponen de relieve el valor de diseñar microiniciativas con puntos de entrada diferentes para la promoción de la integración social de los inmigrantes.

Sin embargo, este enfoque se reforzaría aún más si el diseño de proyectos piloto de inclusión –como los que se han presentado anteriormente– se integrase en una estrategia a largo plazo para transformarlos en programas que cuenten con los recursos adecuados y estén protegidos por políticas locales. Por eso es importante que estas actividades a pequeña escala sean objeto de seguimiento, ampliación e integración en un planteamiento –más amplio y a largo plazo– de cohesión social. De este modo, la institucionalización exhaustiva de los procesos participativos e inclusivos tiene el potencial de contribuir a una mayor estabilidad y seguridad local a nivel de la ciudad.

**Soo A Kim**

*Exdirectora de la Oficina de Derechos Humanos y Cooperación para la Paz, Gobierno Metropolitano de Gwangju, Corea del Sur*

### **I. Construir una ciudad de derechos humanos a partir una historia dolorosa**

La ciudad de Gwangju, de 1,5 millones de habitantes, se ubica en el suroeste de Corea del Sur, y se ha caracterizado históricamente por sus movimientos de resistencia contra el colonialismo y la dictadura. Concretamente, en mayo de 1980, los ciudadanos de Gwangju se enfrentaron valientemente al Gobierno militar, con el trágico saldo de varios miles de personas desaparecidas, entre muertos y heridos, durante el movimiento. El miedo a la muerte no impidió a sus habitantes compartir comida ni acudir a donar sangre a los heridos sin que se produjera ni un solo asalto a comercios, con total respeto por la dignidad humana. El movimiento dio inicio a un período de siete años de lucha popular por la democracia hasta 1987, año en que Corea del Sur tuvo una nueva Constitución democrática. La documentación del movimiento se incluyó en el Registro de la Memoria del Mundo de la UNESCO en 2011.

El llamado «espíritu de Gwangju», representado por «los derechos humanos, la democracia y la paz», se ha convertido en la idea básica que inspira el gobierno de esta ciudad, sobre cuya base se ha desarrollado su identidad como ciudad de derechos humanos. Desde principios de este siglo, Gwangju ha adoptado diversos mecanismos de derechos humanos, como ordenanzas municipales sobre los derechos de los discapacitados, los migrantes, la infancia, los jóvenes y las personas mayores en 2005, además de una ordenanza integral sobre derechos humanos en 2009. Gwangju, a la que en un tiempo se denominó «la ciudad de la aflicción», se ha convertido finalmente en una ciudad de derechos humanos, referencia en todo el país. Este *espíritu de Gwangju* ha desempeñado un papel esencial en la creación y consolidación de mecanismos de derechos humanos, al margen de la opción política del partido de gobierno. Ello da buena muestra de cómo, a partir de su dolorosa historia pasada, el municipio ha desarrollado un discurso propicio para la creación de una marca de ciudad de derechos humanos y ha trabajado arduamente para promover un noble espíritu comunitario a la hora de abordar los problemas de carácter social.

El llamado «espíritu de Gwangju», representado por «los derechos humanos, la democracia y la paz» es la base sobre la que se ha desarrollado su identidad como ciudad de derechos humanos.

Gwangju acometió un proceso de institucionalización progresiva de los derechos humanos mediante la creación de normas y políticas de derechos humanos y órganos administrativos.

## II. La institucionalización de los derechos humanos

Durante el mandato del alcalde Kwang Woon-tae (2010-2014), Gwangju acometió un proceso de institucionalización progresiva de los derechos humanos mediante la creación de normas y políticas de derechos humanos y órganos administrativos.

Como ya se ha mencionado, Gwangju fue el primer Gobierno local de Corea en aprobar una ordenanza integral sobre derechos humanos en 2009. En 2012, se modificó por completo, incluyendo el plan director de derechos humanos (art. 7), indicadores de derechos humanos (art. 10), educación en derechos humanos (art. 11), el centro de derechos humanos (art. 12), la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos (art. 19), la cooperación internacional (art. 20), el Comité civil de derechos humanos (art. 24) y la evaluación de impactos sobre los derechos humanos (art. 30)<sup>1</sup>. En 2013, se enmendó la ordenanza parcialmente a fin de dotar de un marco legal al nuevo sistema de ombudsman local. La ordenanza municipal de derechos humanos ha supuesto un estímulo que ha inspirado a otros gobiernos locales a promulgar ordenanzas similares. En abril de 2017, 16 ciudades metropolitanas y otros 82 municipios, condados y distritos aprobaron ordenanzas de derechos humanos de entre los 243 gobiernos municipales y locales existentes de Corea<sup>2</sup>.

El municipio de Gwangju dispone de una Oficina de Derechos Humanos desde agosto de 2010, a la que dotó de 12 empleados, siendo la primera en todo el país. La Oficina contó inicialmente con tres equipos: de democracia y derechos humanos, de derechos humanos e intercambio para la paz, y de promoción del movimiento del 18 de Mayo. En 2013 se creó por vez primera un equipo de apoyo al ombudsman local, y se modificó su denominación a Oficina de Derechos Humanos y Cooperación para la Paz. Se amplió a seis equipos y a 28 empleados en 2014, desempeñando un papel fundamental en el proceso de institucionalización de los derechos humanos en la Administración municipal. Se crearon órganos de derechos humanos en los cinco distritos en que se divide la ciudad, y otros gobiernos locales comenzaron a crear órganos similares tomando como referencia el modelo de Gwangju. Sin embargo, esta Oficina no ha conseguido funcionar de manera efectiva como torre de control que supervise la aplicación de las políticas de derechos humanos en todos los departamentos al carecer de un mecanismo de coordinación. El municipio ha modificado recientemente el estatuto de la Oficina para convertirla en agencia de derechos humanos, aumentando su dotación de personal a 45 empleados en tres departamentos: de democracia y derechos humanos, de promoción del movimiento del 18 de Mayo, y de intercambio entre Corea del Norte y del Sur (2019). Se espera que, gracias a esta mejora, la agencia pueda desempeñar de forma más activa su función de torre de vigilancia de los mecanismos de derechos humanos. Además, la agencia está reforzando la coordinación con los diferentes departamentos municipales, supervisando la aplicación de los planes de acción anuales que derivan del segundo plan director de derechos humanos y de la evaluación de impactos sobre los derechos humanos.

Como mecanismo adicional de implementación de la ordenanza de derechos humanos, el municipio creó en 2012 un Comité civil de derechos humanos compuesto por representantes del Consejo municipal y por diversos grupos de derechos humanos de defensa de las mujeres, de

1. La ordenanza determina cómo institucionalizar los derechos humanos en la ciudad. Tanto la carta de derechos humanos como la ordenanza introducen en el ámbito municipal normas y principios de derechos humanos. Pero, mientras que la carta presenta unas directrices no vinculantes sobre derechos humanos en la ciudad, la ordenanza es una normativa jurídicamente vinculante para la Administración municipal. La Oficina (centro) de derechos humanos y el Comité civil de derechos humanos son órganos encargados de la ejecución de estos principios. La ordenanza de derechos humanos también dispone, a modo de instrumentos de aplicación de estas normas y principios, políticas y programas concretos de derechos humanos tales como el plan director de derechos humanos, los indicadores de derechos humanos, el sistema de ombudsman local, la evaluación de impactos sobre los derechos humanos, educación en derechos humanos, etc.
2. Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea, comunicado de prensa del 8 de agosto de 2017: «es preciso que los gobiernos locales refuercen el poder de deliberación del Comité civil de derechos humanos y establezcan un departamento de derechos humanos» (en línea) <https://www.humanrights.go.kr>.

los migrantes o de los discapacitados, entre otros. Al Comité le corresponde la función de examinar las políticas y programas municipales de derechos humanos, así como formular recomendaciones a la Administración municipal. El municipio ha estado participando también en reuniones conjuntas mensuales con el Consejo municipal de educación, la Oficina de Gwangju de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea y con ONG a fin de coordinar la ejecución de las políticas de derechos humanos.

En lo que concierne al plan director de derechos humanos, una primera versión fue adoptada en 2012 para un período de cinco años (2012-2016). El plan se diseñó con cinco objetivos principales: desarrollar indicadores de derechos humanos; adoptar la Carta y revisar la ordenanza de derechos humanos; crear una marca de ciudad de derechos humanos; promover la educación en derechos humanos; y reforzar la cooperación internacional. Sin embargo, este plan director no incluía estrategias políticas concretas ni un plan de acción anual para cada uno de los ámbitos principales de derechos humanos. En 2018 se elaboró el segundo plan director de derechos humanos para el período 2018-2021, en el que se seleccionaron seis áreas centrales: mejorar la situación de las personas en exclusión social; aumentar la administración de derechos humanos; promover una cultura de derechos humanos; crear un sistema de colaboración para la administración de derechos humanos; y reforzar el estatus de la ciudad como ciudad de derechos humanos. A fin de subsanar los defectos del primer plan director, se han concluido 123 planes de acción anuales en 27 departamentos distintos en un período de cuatro años, tras haberse llevado a cabo decenas de procesos de consultas con expertos, grupos de ONG, y otros departamentos administrativos. Otra de las características de este plan director es que los grupos sobre los que se decidió priorizar las acciones políticas fueron los discapacitados, las personas mayores, los migrantes, las mujeres y la infancia.

En lo que respecta a la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos, fue adoptada en mayo de 2012 y contiene cinco capítulos y 18 artículos. Fue la primera carta de derechos humanos de una ciudad asiática y se elaboró democráticamente por los propios ciudadanos de Gwangju a través de la participación voluntaria de todas las clases sociales y de un debate abierto entre los miembros de nuestra sociedad. Este mismo año, Gwangju desarrolló 100 indicadores de derechos humanos en cinco áreas temáticas y 18 ámbitos de actuación que coinciden con la estructura de la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos. Los indicadores se diseñaron con el objetivo de aplicar la Carta midiendo la situación que viven los ciudadanos en materia de derechos humanos y proporcionando información y datos valiosos con los que desarrollar las políticas correspondientes en este ámbito. Desde 2013, a principios de año cada uno de los departamentos municipales elabora un plan de acción específico para aplicar los indicadores de la Carta que considera oportunos. El documento funciona como plan de acción anual y sus resultados son evaluados al final del año. Lo cierto es que no fue sencillo conseguir que todos los departamentos municipales asumieran cuestiones relacionadas con los derechos humanos como parte de sus tareas principales. En consecuencia, los diferentes indicadores no recibieron la misma atención y algunos de ellos quedaron incluso sin desarrollar en la práctica.

El municipio de Gwangju dispone de una Oficina de Derechos Humanos.

Se crearon órganos de derechos humanos en los cinco distritos en que se divide la ciudad, y otros gobiernos locales comenzaron a crear órganos similares tomando como referencia el modelo de Gwangju.

El municipio creó en 2012 un Comité civil de derechos humanos compuesto por representantes del Consejo municipal y por diversos grupos de derechos humanos.

2012 se completó con la puesta en marcha de un programa de educación en derechos humanos en 2012. Un año después, 5.884 funcionarios públicos, 5.165 trabajadores de instituciones de asistencia social y 16.101 ciudadanos recibieron formación en derechos humanos. En 2014, 1.346 maestros de preescolar y guarderías recibieron formación en derechos humanos por vez primera y el nuevo programa presencial ha enviado formadores en derechos humanos a cualquier lugar en que lo solicitasen los ciudadanos, con 190 sesiones formativas y 8.044 participantes en diversas instituciones y comunidades locales<sup>3</sup>. Desde 2016, el municipio ha continuado impartiendo formación en derechos humanos a funcionarios por encima del grado 4, que, principalmente, son decisores políticos.

Por último, en 2013 el municipio creó un sistema ombudsman local que permite investigar casos de violaciones de derechos humanos o de discriminación en el sector público municipal. Se nombró a un ombudsman permanente, a un investigador y a seis ombudsmen no permanentes en seis áreas: discapacitados, migrantes, trabajadores, mujeres e infancia, universidad y derechos humanos en general. En abril de 2018, el municipio nombró además a un investigador sobre los derechos de la mujer, al que competiría asesorar e investigar la violencia sexual contra las mujeres trabajadoras. Entre 2013 y 2018, los ombudsmen locales atendieron 346 casos y formularon recomendaciones en 33 casos de los 78 registrados.

### III. Políticas de inclusión social

El capítulo 3 de la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos se refiere a «La ciudad acogedora que apoya a los desfavorecidos», que garantiza un nivel de vida mínimo, la igualdad entre hombres y mujeres y los derechos de la mujer, el derecho a una adecuada atención de niños y personas mayores, el derecho de los discapacitados a un trato no discriminatorio, y a la diversidad cultural y la identidad en la ciudad (art. 8-12).

Durante el mandato del entonces alcalde Yoon Jang-hyun (2014-2018), a finales de 2014, Gwangju incorporó seis ámbitos principales en los que se precisaba adoptar medidas urgentes: pobreza, elevadas tasas de suicidio, migrantes, trabajadores en situación irregular, menores no escolarizados y discapacitados con movilidad reducida. En 2015, el municipio recibió 61 propuestas de políticas tras celebrar varias consultas con expertos en derechos humanos y organizar foros abiertos para oír directamente las opiniones de los ciudadanos (en particular, de grupos en exclusión social). Llevó otros tres meses más diseñar un plan de acción concreto, incluido el presupuesto, junto con funcionarios de los 17 departamentos correspondientes y expertos en derechos humanos en cada una de las propuestas. El resultado fue que en mayo de 2016 se concluyeron 45 planes de acción de entre 61 propuestas. Por ejemplo, en el ámbito de los migrantes se han elaborado 13 planes de acción sobre educación a los ciudadanos acerca de los derechos de los migrantes; apoyo a la formación de una comunidad de migrantes; garantizar su participación en la sociedad local; creación de una red integral de apoyo; determinar sus condiciones de vida, y ampliar la educación en lengua coreana. La Oficina municipal de derechos humanos coordinó todos los procesos.

3. Oficina de Derechos Humanos y Cooperación para la Paz, Gobierno Metropolitano de Gwangju, Corea del Sur.

En 2014, Gwangju aprobó además un servicio de apoyo 24 horas para personas con discapacidad grave, diseñado para asegurar unas condiciones dignas a aquellos que carecen de protección o a quienes deben sacrificar por ellos sus propias condiciones de vida. El municipio aprobó la Ordenanza de Salario Mínimo de Subsistencia de Gwangju en diciembre de 2014, y estableció un importe de 7.254 wones (5,5 euros) por hora (el 130% del salario mínimo nacional) como salario mínimo de subsistencia para 2015, el más alto de todos los gobiernos locales del país. Su propósito era mejorar las condiciones de vida de los trabajadores vulnerables y reducir la desigualdad de ingresos. Actualmente se aplica a los empleados en el sector público municipal y se ha ido aumentando de manera constante hasta los 8.840 wones (6,7 euros) por hora en 2018. La Administración municipal prevé promover su aplicación en el sector privado.

Cabría citar como ejemplo de política municipal de inclusión social la contratación de trabajadores no fijos como fijos en el sector público municipal durante el mandato del entonces alcalde Yoon Jang-hyun. Gwangju ha modificado la situación laboral de los 859 empleados con los que cuentan el Ayuntamiento, las empresas públicas y las instituciones con inversión municipal a finales de 2017, entre ellos, de 772 trabajadores contratados, como el personal de limpieza, de seguridad y de información<sup>4</sup>. El nuevo Gobierno coreano ha escogido esta política como uno de sus 100 Programas Nacionales.

Desde 2014, el municipio ha estado redoblando esfuerzos para aprobar el denominado Modelo Laboral de Gwangju, que se basaría en un acuerdo tripartito entre trabajadores, empresa y Gobierno municipal con la intención de establecer un salario máximo y dedicar los fondos derivados de este tope salarial a la creación de nuevos empleos. En tanto que los trabajadores perciben un salario reducido, el plan municipal es aportar un complemento para permitir una vida decente mejorando aspectos como la vivienda y los servicios sociales. El municipio de Gwangju ha suscrito un acuerdo con Hyundai Motor por el que invertirán de forma conjunta en la creación de una fábrica de automóviles, basándose en el Modelo Laboral de Gwangju, el 31 de enero de 2019; se espera que gracias a este acuerdo se creen 1.000 nuevos empleos decentes<sup>5</sup>.

Gwangju puso en marcha en 2017 una evaluación de impacto sobre los derechos humanos que exige a los funcionarios municipales que, previa elaboración de ordenanzas y normativas que afecten significativamente los derechos de los ciudadanos, examinen su posible impacto en términos de discriminación o infracciones respecto a personas en exclusión social. La característica singular del sistema es que se le confiere al Comité civil de derechos humanos la facultad de seleccionar la materia a evaluar y la posibilidad de recomendar las medidas que estime oportunas al alcalde. Durante el período de aproximadamente un año, se sometieron a evaluación 14 nuevas ordenanzas plenamente revisadas y 90 ya vigentes para examinar su impacto sobre los derechos humanos. Asimismo, se lanzaron un total de 40 recomendaciones. Además, el municipio evaluó el impacto sobre los derechos humanos de 42 colegios electorales para garantizar el libre acceso a las personas con movilidad reducida en las elecciones locales de junio de 2018. Se han introducido también directrices de evaluación del

La Carta de Gwangju por los Derechos Humanos fue la primera carta de derechos humanos de una ciudad asiática.

Gwangju desarrolló 100 indicadores de derechos humanos en cinco áreas temáticas y 18 ámbitos de actuación.

4. Gobierno Metropolitano de Gwangju, comunicado de prensa del 27 de diciembre de 2017: «Gwangju lleva a cabo la regularización de trabajadores en situación irregular en el sector público» (en línea) <http://www.gwangju.go.kr>.

5. Gobierno Metropolitano de Gwangju, comunicado de prensa del 31 de enero de 2019: «Gwangju y Hyundai Motor acuerdan la inversión en una nueva fábrica de automóviles» (en línea) <http://www.gwangju.go.kr>.



En 2013 el municipio creó un sistema ombudsman local que permite investigar casos de violaciones de derechos humanos o de discriminación en el sector público municipal.

El municipio aprobó la Ordenanza de Salario Mínimo de Subsistencia de Gwangju en diciembre de 2014.

impacto sobre los derechos humanos respecto a los edificios públicos con vistas a promover el diseño universal y garantizar el libre acceso a grupos en exclusión social. La Oficina prevé incluir a usuarios tales como personas mayores, migrantes y menores de edad en la lista de evaluaciones con el fin de reflejar sus necesidades en el proceso de diseño arquitectónico y de construcción. Se ha seleccionado el Centro de Seguridad de Gwangju para aplicar esta directriz. Además, el municipio prevé ampliar su aplicación a los edificios públicos de manera gradual.

Junto a estas políticas individuales de inclusión social deberán elaborarse políticas sostenibles que incorporen los principios y estrategias de derechos humanos de la ciudad. El municipio de Gwangju ha expresado inequívocamente su visión de ciudad en la que se respetan los diversos tipos de cultura e identidad, conforme al artículo 12 de la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos, de modo que ha tratado de reconocer la diversidad en el desarrollo y la aplicación de los mecanismos de derechos humanos ya comentados anteriormente en el capítulo 2. Por poner un ejemplo, el segundo plan director de derechos humanos escogió a los migrantes como uno de los grupos destinatarios, y desarrolló ocho programas políticos: establecer un plan y una estrategia en relación con diversos grupos de migrantes; llevar a cabo investigaciones sobre estos grupos de manera sucesiva; educación para la sensibilización multicultural; programas operativos para capacitar en liderazgo a los migrantes; ampliar los servicios a los migrantes y refugiados indocumentados; proporcionar asistencia a niños apátridas; activar la cultura de las comunidades de migrantes; y establecer mecanismos de gobernanza participativa para los migrantes. Se han desarrollado 23 planes de acción anuales de conformidad con esta agenda política.

Teniendo que cuenta que solo han transcurrido unos 10 años desde que el municipio estableciera de forma activa mecanismos de derechos humanos, Gwangju se encuentra aún en una fase inicial de lograr la diversidad de la sociedad, en particular en lo que concierne a los migrantes. Por otra parte, Corea ha sido durante mucho tiempo una nación homogénea, de modo que los coreanos son relativamente poco tolerantes hacia los migrantes. En 2015, vivían en Gwangju 29.131 migrantes, lo que supone alrededor de un 2% de la población de la ciudad. El pasado año, más de 170.000 coreanos firmaron una petición dirigida a la Casa Azul<sup>6</sup> en el plazo de apenas unos días en la que solicitaban que no se aceptase a unos 540 yemeníes que habían entrado en el país a través de la Isla de Jeju demandando que se les concediera el estatuto de refugiados. Y más de 100.000 coreanos firmaron en un plazo igualmente breve otra petición distinta, también a la Casa Azul, en la que demandaban la abolición de la Ley coreana sobre el Estatuto del Refugiado que se había promulgado en 2013. Esta cultura conservadora, además de la limitada protección de la legislación nacional interna a los migrantes, son las causas de que el municipio se encuentre con dificultades a la hora de desarrollar políticas progresistas para los migrantes, en particular, en el caso de los trabajadores migrantes indocumentados y los refugiados. El municipio aún tiene pendiente la tarea de desarrollar políticas integrales en relación con los migrantes basadas en los derechos humanos.

6. La Casa Azul es la oficina ejecutiva y residencia oficial del jefe de estado y de gobierno de Corea del Sur.



## IV. Promoviendo la democracia participativa y la implicación de los ciudadanos

El capítulo 1 de la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos está dedicado a la «Ciudad de la libertad de comunicación y participación», que garantiza el derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos y a una administración autónoma a través de la participación y el cultivo de la conciencia cívica democrática (art. 1-3). La colaboración con la sociedad civil y con las partes interesadas ha sido el principal enfoque que se ha desarrollado con el objetivo de establecer una administración y unas políticas efectivas de derechos humanos, en particular respecto a grupos en exclusión social. Reforzar la democracia participativa y la implicación de los ciudadanos han sido las tareas principales. El municipio de Gwangju se ha dedicado a reforzar la democracia participativa en los procesos normativos y decisorios en base al principio de gobernanza colaborativa.

Gwangju ha tratado de cultivar la implicación de los ciudadanos a través de sus comunidades en cinco distritos, respaldando el movimiento comunitario. El municipio aprobó la ordenanza de apoyo comunitario en 2010, en 2013 dio apoyo a 112 comunidades y a finales de 2017 amplió su apoyo a otras 600. También ha creado un Equipo de Apoyo Comunitario, que es ahora un modelo de buena gobernanza a través del cual los funcionarios municipales colaboran estrechamente con organizaciones vecinales en la planificación, presupuesto y aplicación de proyectos en los distritos, con lo que sus residentes amplían su capacidad de decisión respecto a distintos ámbitos de la vida, entre ellos, la educación de los menores, el medio ambiente y el bienestar social.

El municipio de Gwangju inició el sistema de elaboración de presupuestos participativos en 2011. Durante el mandato del entonces alcalde Yoon Jang-hyun (2014-2018), se amplió el sistema de presupuestos participativos con la aprobación en 2017 del Sistema de Presupuestos Participativos Ciudadanos de Gwangju. La participación en la ejecución del presupuesto garantiza la implicación ciudadana en la elaboración de políticas. En abril de 2017, el municipio nombró a 91 miembros del Comité de presupuestos participativos entre 193 solicitantes, seleccionados entre miembros de grupos en exclusión social, además de entre expertos financieros, con edades entre los 20 y los 80 años, debido a que el municipio tuvo en cuenta la composición equilibrada por edad, sexo y zona de residencia en el proceso de selección. A través de este sistema, los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer proyectos públicos. En concreto, los 91 miembros del Comité participan en tres fases: examen, filtración y selección de las propuestas<sup>7</sup>. Además, el municipio ha duplicado el presupuesto participativo, destinando 10.000 millones de wones (unos nueve millones de dólares) para el ejercicio 2018 y los posteriores. Este Sistema de Presupuestos Participativos ayuda al municipio a delegar parte de las facultades de elaboración del presupuesto de la Administración municipal en los ciudadanos, aumentando así la transparencia y la imparcialidad del proceso presupuestario. El Comité seleccionó 40 propuestas tras examinar las 632 que había recibido para el ejercicio 2019. Sin embargo, hubo de enfrentarse a una fuerte oposición del Concejo municipal en el proceso de aplicación, que llevó a cabo recortes presupuestarios de 23.000 millones de wones en 14 de las propuestas seleccionadas, con la justificación de que se trababa de parti-

Gwangju puso en marcha en 2017 una evaluación de impacto sobre los derechos humanos de determinadas ordenanzas y normativas municipales.

7. Boletín de noticias del Gobierno Metropolitano de Gwangju del 19 de abril de 2017: «Gwangju nombra a 91 miembros del Comité de Presupuestos Participativos» (en línea) <https://saygj2.tistory.com/7652>.

Gwangju se encuentra aún en una fase inicial de lograr la diversidad en la sociedad, en particular en lo que concierne a los migrantes.

das solapadas o de que no eran urgentes. Este órgano ya había recortado anteriormente todo el presupuesto de 21 de las 40 propuestas seleccionadas, que suponían en torno al 50% del presupuesto participativo para el ejercicio 2018<sup>8</sup>. Reconciliar el Sistema de Presupuestos Participativos Ciudadanos de Gwangju con las competencias en materia presupuestaria del Concejo municipal constituye un desafío mayor.

Gwangju organizó la primera Asamblea Ciudadana el 21 de mayo de 2017, día en que se celebra el Día del Ciudadano de Gwangju. El equipo organizativo lo formaron expertos civiles y un grupo responsable de la logística. Este equipo condujo todo el proceso de organización de la asamblea con el apoyo de la Administración municipal. Todos los ciudadanos o grupos cívicos de Gwangju estaban facultados para proponer políticas. Finalmente, de las 100 propuestas recogidas en asambleas ciudadanas y elaboradas por los ciudadanos se votaron las 10 más populares. Los representantes del Ayuntamiento, el Concejo municipal, la Junta de educación y cinco oficinas de distrito suscribieron un acuerdo para desarrollar las políticas que se habían adoptado en la Asamblea. A continuación, el municipio examinó las propuestas y aceptó 53 de las 100 remitidas: 10 al completo, 22 sol o se aceptaron parcialmente y 21 ya estaban en fase de implementación<sup>9</sup>. Entre las propuestas aceptadas estaban la creación de un centro cultural juvenil, salas de atención infantil comunitarias y la ampliación de los servicios a familias con tres o más hijos. En 2018 se celebró otra Asamblea Ciudadana. La organización de Asambleas Ciudadanas es un experimento de gobernanza inclusiva en la que participa la ciudadanía, la sociedad civil organizada, el Ayuntamiento y los concejos municipales. El municipio debería considerar dotar de carácter legal a la asamblea mediante una ordenanza.

Un buen ejemplo de gobernanza colaborativa fue la consulta pública sobre la construcción de la Línea 2 de metro en 2018. La cuestión se estuvo discutiendo en medio de una gran controversia durante 16 años. Durante el mandato del nuevo alcalde Lee Yong-seop (2018-2022), el municipio suspendió todos los procedimientos administrativos relacionados con el proyecto y facultó a un Comité de consulta pública formado por siete miembros civiles neutrales a que coordinase todos los procesos consultivos. El Comité seleccionó a 250 participantes civiles (una mitad estaba a favor y la otra en contra) y realizó una consulta durante dos días. No se permitió a los funcionarios municipales participar en el debate. La construcción de la Línea 2 de metro obtuvo una aprobación del 78,6% y los grupos contrarios aceptaron el resultado. De este modo, se evitó una disputa social y se ensayó una nueva cultura de toma de decisiones al hacer que se tuviese también en cuenta la opinión minoritaria.

El municipio de Gwangju ha estado ayudando a grupos en exclusión social en la supervisión y aplicación de políticas. Las ordenanzas municipales exigen al menos un 40% de miembros mujeres en cada uno de los más de 100 comités municipales. El municipio cuenta también con un Comité juvenil independiente para escuchar las necesidades de los jóvenes y debatir planes y promover políticas que las afronten. En 2018, se puso en marcha también un Comité de derechos cívicos compuesto por diversos representantes de grupos civiles que recibe y examina las peticiones ciudadanas, a las que responde en un plazo de 100 días.

8. NEWSIS, 13 de diciembre de 2018: «Solapados y no urgentes, recortes en los Presupuestos Participativos municipales de Gwangju» (en línea) [http://www.newsis.com/view?id=NX20181213\\_0000501667&clD=10899&plD=10800#](http://www.newsis.com/view?id=NX20181213_0000501667&clD=10899&plD=10800#).

9. *Gwangju Dream Daily*, «La Asamblea Ciudadana propone un Gwangju feliz» (22 de mayo de 2018) (en línea) [http://www.gjdream.com/v2/news/view.html?news\\_type=201&uid=487781&trackback=2#top](http://www.gjdream.com/v2/news/view.html?news_type=201&uid=487781&trackback=2#top).

## V. Resultados y retos

Durante el mandato del exalcalde Mayer Kwang Woon-tae (2010-2014), Gwangju alcanzó un considerable grado de institucionalización de los derechos humanos en la Administración municipal. En este período, el municipio de Gwangju creó una Oficina de Derechos Humanos, adoptó la Carta de Gwangju por los Derechos Humanos, aprobó la ordenanza y estableció 100 indicadores de derechos humanos, un sistema de ombudsman local y un plan director, con lo que se ha convertido en un modelo de referencia para otros gobiernos locales del país que quieren convertirse en ciudades de derechos humanos.

No obstante, ha habido fuertes críticas en el sentido de que la institucionalización de los derechos humanos por sí misma no ha conseguido traer consigo de manera automática una mejora efectiva de los derechos de los ciudadanos, en particular, los de los grupos en exclusión social. En respuesta a esas críticas, el entonces alcalde Yoon Jang-hyun (2014-2018) redobló sus esfuerzos para promover los derechos humanos en la Administración municipal y adoptó diversas políticas de inclusión social. Durante su mandato, el municipio aprobó el servicio de apoyo 24 horas para personas discapacitadas, la ordenanza de salario mínimo de subsistencia de Gwangju, el denominado Modelo Laboral de Gwangju y la evaluación de impactos sobre los derechos humanos, además de modificar la situación de todos los trabajadores no fijos a fijos en el sector público municipal. El exalcalde Yoon adoptó además otras medidas para fortalecer la democracia participativa y la implicación de la ciudadanía, ampliando fuertemente su apoyo a las actividades comunitarias, reforzando el sistema de elaboración de presupuestos participativos y celebrando asambleas ciudadanas. El alcalde actual, Lee Yong-seop (2018-2022) ha dado continuidad a las políticas de su antecesor, llevando a cabo la consulta pública sobre la controvertida Línea 2 de metro y creando el Comité de derechos cívicos. Todas estas iniciativas han tenido como objetivo fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso municipal de toma de decisiones.

En mi opinión, son tres los elementos básicos que hacen de Gwangju una ciudad de derechos humanos: en primer lugar, una firme voluntad política, además de una filosofía bien consolidada de ciudad que promueve los derechos humanos. Todos los logros obtenidos han sido posibles gracias a la firme voluntad de los dos alcaldes anteriores. Además, otro fundamento de esta firme voluntad política es el consenso público ya irrevocable en el sentido de respeto de los derechos humanos, el denominado *espíritu de Gwangju*, que ha generado una situación en la que se da por sentado que quien ocupe la alcaldía de Gwangju deberá respetar ese espíritu y promover los derechos humanos sea cual sea la opción política que represente.

El segundo elemento es la creación de una Oficina con competencias en derechos humanos en el seno de la Administración municipal. Es preciso que esta Oficina cuente con suficientes recursos humanos y económicos, que su estatuto sea sostenible, y que parte de su personal, incluido el director de la Oficina, se componga de expertos en derechos humanos. El municipio ha aplicado en todo momento el requisito de contar con al menos siete años de experiencia en el ámbito de los derechos humanos para ejercer el cargo de director de la misma. Esta

Gwangju se ha dedicado a reforzar la democracia participativa en los procesos normativos y decisorios en base al principio de gobernanza colaborativa.

La institucionalización de los derechos humanos no ha conseguido traer consigo una mejora efectiva de los derechos de los ciudadanos en situación de exclusión social.

Oficina se creó bajo la supervisión directa del vicealcalde administrativo y es la que más recursos humanos ha empleado de todos los órganos similares entre los gobiernos locales coreanos. La Oficina desempeñó un papel esencial en la institucionalización enérgica de los derechos humanos y la aplicación de políticas en este ámbito. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea expresó asimismo su opinión sobre la importancia de que los gobiernos locales refuerzen los Departamentos de derechos humanos y Comités civiles como estrategia clave para localizar los derechos humanos<sup>10</sup>.

En tercer lugar, debe existir un grado adecuado de cooperación con la sociedad civil. Se invitó a los representantes de grupos cívicos y del ámbito académico a participar en el proceso de institucionalización de los derechos humanos y en el desarrollo de políticas de derechos humanos. Un Comité civil creado en virtud de una ordenanza está facultado a examinar las políticas y programas de derechos humanos y formular recomendaciones a la Administración municipal.

Según mi experiencia como directora de la Oficina de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Gwangju, son tres los principales problemas que se plantean en el proceso de localización de los derechos humanos. El primero de ellos es la insuficiente sensibilidad en esta materia por parte de los funcionarios del Gobierno municipal y su falta de disposición a desarrollar y aplicar políticas de derechos humanos. Dado que la institucionalización de los derechos humanos la dirigió la Oficina en la fase inicial, los funcionarios municipales entendieron equivocadamente que los derechos humanos eran competencia única de esta. Sin embargo, les corresponde a todos los departamentos de la Administración municipal elaborar y aplicar políticas concretas en este ámbito. Los diferentes departamentos deben en ocasiones dejar a un lado sus labores más rutinarias y trabajar conjuntamente para elaborar políticas integrales de derechos humanos. Desde 2012, el municipio de Gwangju ha continuado impartiendo formación a funcionarios municipales a fin de aumentar su sensibilidad en la materia y ha tratado de impulsar trabajo colaborativo entre determinados departamentos municipales, así como con la sociedad civil.

El segundo de los problemas es la ausencia de legislación y mecanismos sobre de derechos humanos en el Gobierno central coreano, que aún no ha promulgado una ley nacional de derechos humanos que permita garantizar la puesta en marcha de mecanismos sostenibles e integrales de derechos humanos en los gobiernos locales. La descentralización de recursos humanos y financieros del Gobierno central a los gobiernos locales es una cuestión clave en este sentido.

Por último, en este caso es importante también la firme voluntad política de los gobiernos locales. La institucionalización de los derechos humanos debe conllevar la puesta en marcha de políticas de fondo e integrales que permitan ampliar la inclusión social y la democracia participativa. Recientemente, el municipio de Gwangju ha ensayado una serie de políticas novedosas orientadas a impulsar la diversidad en la sociedad e implicar a los ciudadanos en los procesos decisorios, pero estos enfoques no han conseguido arraigar aún en la Administración municipal. Una firme voluntad política permitirá que el municipio avance al siguiente nivel de auténtica ciudad de derechos humanos.

10. Ibidem nota 2.

## VI. Conclusión

Gwangju ha recorrido un largo camino hasta convertirse en una ciudad de derechos humanos, pero le aguarda un camino aún más largo en el futuro. Confío en que la experiencia de Gwangju le sea útil a aquellos gobiernos locales dispuestos a recorrer esa misma senda. Por último, quisiera subrayar que el municipio de Gwangju ha estado consolidando la cooperación internacional entre gobiernos locales en materia de derechos humanos. Es necesaria una solidaridad internacional multi-nivel que incluya a los gobiernos centrales y locales y a las sociedades civiles. Gwangju ha estado albergando desde 2011 el Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos con el fin de compartir políticas de derechos humanos y promover el concepto de «ciudad de derechos humanos» con la participación de funcionarios municipales, organizaciones de la sociedad civil y entidades internacionales en los ámbitos nacional e internacional. Esperemos que esta red contribuya a reforzar la solidaridad internacional y a consolidar los derechos de las personas en el ámbito público, incluidas aquellas en exclusión social, aprovechando así al máximo las experiencias y los conocimientos de todas las ciudades participantes. El municipio prevé además crear una secretaría y poner en marcha la Agenda Gwangju 2030 para las ciudades de derechos humanos con motivo del 10º Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos de 2020.

Para la construcción de una ciudad de derechos humanos, es clave contar con la firme voluntad política del alcalde.

## Referencias bibliográficas

GOBIERNO METROPOLITANO DE GWANGJU, «Gwangju city appoints 91 Participatory Budget Committee members », 19 de abril de 2017 (en línea) [Fecha de consulta 08.10.19] <https://saygj2.tistory.com/7652>.

GWANGJU DREAM DAILY, «Citizens' Assembly proposes Happy Gwangju», 22 de mayo de 2018 (en línea) [Fecha de consulta 08.10.19] [http://www.gjdream.com/v2/news/view.html?news\\_type=201&uid=487781&trackback=2#top](http://www.gjdream.com/v2/news/view.html?news_type=201&uid=487781&trackback=2#top).

NEWSIS, «Overlapping and Not Urgent, Gwangju City's Participatory Budget cut in rows », 13 de diciembre de 2018 (online) [Fecha de consulta 08.10.19] [http://www.newsis.com/view/?id=NISX20181213\\_0000501667&cID=10899&pID=10800#](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20181213_0000501667&cID=10899&pID=10800#).



**Jordi Baltà**

*Consultor experto en cultura, Organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (Agenda 21)*

## I. Introducción: exploración del terreno común

Las crisis que afectan a muchas ciudades contemporáneas, de las que son muestra, por ejemplo, el aumento de la exclusión social y cultural, la privación de derechos básicos, y la dificultad que tienen las autoridades públicas para abordar las raíces estructurales de los problemas urbanos, entre otros fenómenos, exigen unos nuevos enfoques sobre la formulación de políticas, que deberán, entre otras cosas, aprovechar las actuales corrientes de pensamiento en los distintos ámbitos políticos, la comunidad académica y las comunidades de base, para desarrollar paradigmas más sofisticados que aborden la naturaleza multidimensional de la vida urbana contemporánea.

Un análisis de la relación entre el derecho a la ciudad, el derecho a la diferencia y la acción cultural local (incluidas las políticas culturales locales) ofrece este espacio de oportunidad en el que continuar explorando potenciales sinergias. En particular, un análisis inicial de los conceptos sugiere los siguientes aspectos complementarios:

- El derecho a la ciudad implica la capacidad de sus habitantes de participar en la configuración de los espacios urbanos de acuerdo con sus valores e intereses, y esto, sin duda, viene determinado por valores culturales. De hecho, existen semejanzas aparentes entre la afirmación de David Harvey (2013: 4) «el derecho a la ciudad es [...] el derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos» y la de Jon Hawkes (2006: 240) «[nuestra] cultura encarna el sentido que le damos a nuestras vidas; se construye sobre los valores que compartimos y sobre el modo en que aceptamos nuestras diferencias»; así como el potencial anejo de la acción cultural de contribuir a crear un sentido colectivo de significado y de propósito (Hawkes, 2001: 13).
- El derecho a la diferencia que, como lo plantea Henri Lefebvre, implica un rechazo de las tendencias homogeneizadoras y de dominio que encarna el capitalismo (además de la fragmentación social que estas provocan) puede relacionarse con enfoques contemporáneos de las políticas culturales que han puesto de relieve la necesidad de preservar la diversidad cultural y de proteger y promover la diversidad de las

El derecho a la ciudad implica la capacidad de sus habitantes de participar en la configuración de los espacios urbanos de acuerdo con sus valores e intereses, y esto, sin duda, viene determinado por valores culturales.



A pesar de las potenciales sinergias, la labor en torno al derecho a la ciudad y la acción cultural pocas veces se relacionan.

expresiones culturales (véase, por ejemplo, la Convención de la Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales) en el contexto de la globalización, que destacan que «la diversidad cultural [...] constituye uno de los elementos esenciales de transformación de la realidad urbana y social» (CGLU, 2004: párrafo 1; véase también la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural de 2001).

- En última instancia, el derecho a la ciudad es «interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente» (HIC, 2005: art. 1.2), e incluye, por tanto, entre otros, derechos culturales tales como el derecho a tomar parte en la vida cultural (Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y elementos relacionados, como el derecho al patrimonio histórico y cultural (véase también CGLU-CISDP, 2016). Como se verá más adelante, los enfoques operativos relativos a derechos culturales tales como la implicación de la ciudadanía en la elección de las prioridades culturales, el uso de los espacios públicos como entornos de cocreación de narrativas y símbolos sobre la dimensión cultural de las ciudades, y la descentralización de los equipamientos y las oportunidades culturales pueden interpretarse como la dimensión cultural del derecho a la ciudad.

A pesar de estas potenciales sinergias, también es cierto que, en la práctica, la labor en torno al derecho a la ciudad y la acción cultural pocas veces se relacionan. El lenguaje que emplean los activistas, los profesionales y los decisores políticos en estos ámbitos no suele coincidir, como tampoco lo hacen sus prioridades, y los potenciales elementos complementarios rara vez se explicitan. Uno de los factores que podría ser necesario abordar en este sentido tiene que ver con la identificación de los casos en los que la acción cultural sí favorece efectivamente el ejercicio del derecho a la ciudad.

## II. Aspectos críticos de la relación entre la cultura y el ejercicio de los derechos en la ciudad

Reflexionar sobre las condiciones en las que la acción cultural puede contribuir al ejercicio del derecho a la ciudad requiere un análisis crítico de la acción y la política culturales, asumiendo que las políticas y programas en estos ámbitos se han apartado muchas veces del enfoque inclusivo, participativo y basado en derechos, y que, por el contrario, han contribuido en la práctica a otros paradigmas urbanos.

La observación de las tendencias contemporáneas en las ciudades sirve para dar fe de ello. Aunque se ha sostenido que las ciudades, pueblos, barrios y espacios locales ofrecen el entorno más propicio en el que poder ejercer el derecho a participar en la vida cultural (Martinell, 2014: 5), y, de hecho, diversos ejemplos así lo demuestran, las ciudades son también centros de consumo, incluido el de productos y servicios culturales. De hecho, las industrias culturales contemporáneas se han integrado en gran parte en el comercio mundial de productos y servicios, al igual que otros servicios básicos (por ejemplo, la vivienda), y cabe pensar que refuerzan sus valores dominantes: «La industria de la cultura no atestigua tanto la importancia de la cultura como el ansia expansionista del sistema capitalista actual [...] Por otra parte, cuanto más influyente se vuelve esta

cultura, más refuerza un sistema mundial cuyos fines son, principalmente perjudiciales para la cultura en el sentido prescriptivo de la palabra [...] [El capitalismo] ha incorporado la cultura para sus propios fines materiales [...]» (Eagleton, 2018: 151-152). De todo lo anterior dan buena muestra muchas de las actuales tendencias del turismo cultural (festivales importantes, exposiciones *blockbuster*, nuevas sucursales de museos globales como alicientes para el turismo, etc.), así como el uso de imágenes y símbolos culturales en la imagen de marca de las ciudades para diversos fines.

Además de la mercantilización de las expresiones culturales (que a menudo implica una homogeneización), incluso la búsqueda de espacios y actividades *auténticas* y *diversas*, y el capital simbólico que se deriva de ellos suele instrumentalizarse en nombre de la rentabilidad. En muchas ciudades, la preservación de los barrios históricos, que en muchos casos albergaban estudios de artistas y otras iniciativas culturales, ha conllevado la gentrificación de los espacios urbanos (Harvey, 2013), causando distintos efectos, entre ellos, un aumento del precio de la vivienda y los locales de trabajo (con la consiguiente expulsión de los hasta entonces residentes y artistas), una pérdida de diversidad social y cultural, y la concentración de las narrativas culturales en un conjunto limitado de aspectos tradicionales y comerciales, que en última instancia impiden la evolución dinámica de las expresiones y actividades culturales. En estos contextos, la cultura lo que hace es reforzar ese dominio en lugar de ampliar libertades o el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Estas tendencias afectan además a las condiciones de trabajo de los artistas y los profesionales de la cultura. Sin duda, estos sectores ya han pasado antes por dificultades, pero en la actualidad aparecen nuevas formas de explotación, como un aumento del trabajo por cuenta propia en los sectores culturales y creativos, y la idea de que la pasión individual por trabajar en el arte y la cultura sirve para justificar jornadas de trabajo interminables, malas condiciones laborales, o bajos salarios (Zafra, 2017).

### III. Derecho a la ciudad, derecho a la diferencia y políticas culturales locales: ámbitos de acción

Aunque no se pueden obviar estas tensiones y limitaciones, también existen casos en que las políticas culturales contribuyen a ampliar las libertades individuales y colectivas, y a permitir el ejercicio de derechos, incluido el derecho a la ciudad. Con frecuencia, estos planteamientos dependen de la innovación de los modelos de gobernanza, en el sentido de implicar a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil, bien como impulsores de nuevos enfoques, o como colaboradores activos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas culturales. Y, siguiendo un patrón similar al de otros ámbitos de actividad relacionados con el derecho a la ciudad, en las ciudades de todo el mundo se dan problemas y demandas comparables, de modo que, en cierto modo, allanan el camino de la cooperación internacional.

Una de las iniciativas que ha aparecido en este ámbito es la *Agenda 21 de la cultura*. Se trata de una carta adoptada en una reunión internacional de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil que tuvo lugar en 2004 a iniciativa del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL) de Porto Alegre (CGLU, 2004). A partir de enton-

La industria de la cultura no atestigua tanto la importancia de la cultura como el ansia expansionista del sistema capitalista actual.

La Agenda 21 de la cultura ha sido promovida por la plataforma mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) subrayando la necesidad de que los aspectos y las políticas culturales se consideren un componente esencial de las aproximaciones al desarrollo sostenible local.

ces, la Agenda 21 de la cultura ha sido promovida por la plataforma mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), subrayando la necesidad de que los aspectos y las políticas culturales se consideren un componente esencial de las aproximaciones al desarrollo sostenible local.

Si bien es necesario admitir que el uso de la expresión «desarrollo sostenible» y de la expresión relacionada «ciudades sostenibles» debe someterse a una reflexión crítica (García Chueca, 2019), los promotores de la Agenda 21 de la cultura entienden que es necesario un planteamiento más multidimensional y holístico del desarrollo, que reconozca los factores culturales (valores, expresiones, patrimonio, diversidad, creatividad, que en todo caso deben respetar plenamente los derechos humanos) como fundamentales en el desarrollo y con mayor presencia en la gobernanza local.

En la práctica esto supone adoptar una postura visiblemente distanciada, cuando no opuesta, al paradigma de «ciudades creativas» (Florida, 2004), que en general ha considerado la cultura un factor del desarrollo económico, y ha contribuido a reforzar las jerarquías que predominan en los enfoques *mainstream* al desarrollo y a menospreciar los modelos de desarrollo cultural inclusivos y basados en los derechos humanos<sup>1</sup>. En este sentido, el documento práctico *Cultura 21: Acciones* que adoptó CGLU en 2015 tras un exhaustivo proceso de consultas, con el propósito de actualizar los postulados de la Agenda 21 de la cultura y aumentar su aplicabilidad, afirma que «los derechos culturales garantizan que toda persona tenga la capacidad de acceder a los recursos culturales necesarios para vivir en libertad su proceso de identificación a lo largo de toda la vida y la capacidad de participar, y dar forma nueva, a las culturas existentes», y que «la reducción de la cultura al valor económico de sus expresiones limita o anula su dimensión de bien común y, consiguientemente, su capacidad transformadora [...]. Los modelos económicos del siglo XXI deben permitir una articulación más coherente entre la economía pública, privada y civil (no lucrativa) y garantizar el respeto y la dignidad de las personas, de la justicia social y del medio ambiente» (CGLU, 2015: 11-12). Si bien no se pone en cuestión el potencial de las actividades y procesos culturales de contribuir al desarrollo económico, en este caso se hace poco hincapié solo en esta conexión y se dedica más atención a la participación inclusiva en la vida cultural y la representación de las expresiones y patrimonios diversos en el espacio público.

A partir de algunas políticas y proyectos inspirados por la Agenda 21 de la cultura<sup>2</sup> e iniciativas similares que se han desarrollado en otros contextos, a continuación se presentan una serie de líneas de actuación que son válidas para conciliar y reforzar la relación entre el derecho a la ciudad, el derecho a la diferencia y las políticas culturales locales.

1. Hay que señalar que en los últimos años Richard Florida ha revisado algunos de sus planteamientos anteriores en este ámbito, abordando el aumento de la desigualdad, la segregación y la gentrificación (Florida, 2017).
2. Algunos de los proyectos a los que se hace mención en los siguientes apartados, aunque no todos ellos, se han tomado de la base de datos *Obs* de buenas prácticas de la Comisión de Cultura de CGLU, que puede consultarse en <http://obs.agenda21culture.net/>

### **a) Descentralización, acceso inclusivo y participación en actividades culturales**

Uno de los problemas tradicionales a la hora de reforzar la dimensión cultural en la planificación urbana tiene que ver con la concentración de oportunidades de participación cultural en zonas y espacios limitados. En efecto, las actividades culturales normalmente se han celebrado en recintos formales, clásicos (museos, galerías, teatros, salas de conciertos, palacios, etc.), la mayoría de los cuales han estado históricamente situados en el centro de las ciudades, con lo que se limitan las posibilidades de los ciudadanos

que residen en barrios periféricos de acceder a ellos. Además, hay una serie de factores complementarios, entre ellos, la limitada diversidad de actividades disponibles en los equipamientos culturales principales, la incomodidad que sienten amplios sectores de la población al acceder a los recintos culturales principales, en parte, debido a la imagen y los valores que los caracterizan (temor a no entenderlos, o la percepción de que las actividades culturales están dirigidas exclusivamente a otros segmentos de la población), además de los precios de las entradas o la falta de información, que también han contribuido a reducir el acceso a la cultura y la participación en ella (sobre todo, cuando nos fijamos en las actividades culturales y recintos más mayoritarios).

Se han puesto en marcha diversas medidas y aproximaciones complementarias por parte de los agentes locales recientemente para solucionar las debilidades en este ámbito, incluidas las siguientes:

- **Diversificar las estéticas, estilos y formatos** que son los destinatarios legítimos del apoyo público y que merecen un lugar en el espacio público de la cultura, por ejemplo, a través de programas públicos de apoyo al arte callejero (Bogotá, Lisboa, etc.).
- **Crear redes de centros culturales comunitarios descentralizados**, diseñados de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos, y donde se desarrollan diversas actividades participativas (por ejemplo, Belo Horizonte, Lille, Ciudad de México).
- **Ofrecer apoyo a proyectos culturales iniciativa de colectivos informales y grupos comunitarios**, contribuyendo a reforzar capacidades en toda la ciudad, e introduciendo más diversidad en la esfera pública de la cultura (por ejemplo, Bogotá, Glasgow, Río de Janeiro).
- **Establecer asociaciones con distintas partes interesadas locales** que permitan la disponibilidad de oportunidades culturales en un conjunto diverso de espacios en toda la ciudad, más allá de los recintos culturales tradicionales, y ofrezcan así vías de acceso a ciertos grupos de ciudadanos que, de otro modo, tendrían muy escasas opciones de participar (por ejemplo, las colaboraciones entre artistas e institutos de educación secundaria que promueve el proyecto de Barcelona *Creadores en residencia*, que ha implicado a los alumnos en la participación en procesos creativos).

Por encima del concepto de «acceso a la cultura», que, muchas veces, entraña una recepción pasiva de obras culturales que *producen* los artistas, debe imponerse el concepto, más activo, de «participación» en estos enfoques. Por otra parte, es importante poner de relieve que el derecho a tomar parte en la vida cultural supone, además de participar en actividades culturales específicas mediante, por ejemplo, la creación de nuevas narrativas y obras, la implicación activa en el proceso decisorio, la gestión de los procesos y las actividades culturales, como se verá más adelante.

## **b) Reconocimiento y apoyo a ecosistemas culturales plurales y diversos**

En consonancia con el reconocimiento del derecho a la diferencia, y con el hecho de admitir que la diversidad no es solo una característica inherente a la humanidad, sino además un componente deseable de la sociedad; y, en respuesta a los análisis de la estructura y el dinamismo de la cultura contemporánea que ponen de relieve su configuración como

Por encima del concepto de «acceso a la cultura», que, muchas veces, entraña una recepción pasiva de obras culturales que producen los artistas, debe imponerse el concepto más activo, de «participación».

Las ciudades deberán tratar de ofrecer un entorno propicio para una gama diversa de agentes culturales y reconocer su interdependencia.

La disponibilidad de espacios públicos que ofrezcan oportunidades de un acceso a la cultura inclusivo, participativo y universal es un elemento esencial del derecho a tomar parte en la vida cultural.

un «ecosistema» de agentes y procesos que son mutuamente dependientes (véase, por ejemplo, Holden, 2015), las ciudades deberán tratar de ofrecer un entorno propicio para una gama diversa de agentes culturales y reconocer su interdependencia. Es más, al igual que sucede en el caso de los ecosistemas naturales, una vida cultural rica incluirá necesariamente las pequeñas iniciativas de base junto a los grandes espacios culturales, conjuntos de música clásica y grupos de *hip-hop*, iniciativas tanto comerciales como sin ánimo de lucro, así como oportunidades y actividades que abarquen un conjunto diverso de formas de arte y expresiones culturales. Estas iniciativas, lejos de percibirse como opuestas, habitualmente asumen posturas complementarias y variables dentro de un *continuo*, y pueden retroalimentarse mutuamente: se contrata a graduados de las escuelas de teatro públicas y a miembros de compañías de danza para aparecer o actuar en series de televisión y en películas, además de otras sinergias similares que se pueden encontrar en otros ámbitos.

En lo que a la formulación de políticas se refiere, reconocer los ecosistemas culturales supone, entre otras cosas, atender en particular a los elementos más frágiles y emergentes del sector cultural, y propiciar la colaboración entre las diversas partes interesadas, a través de los siguientes ámbitos de actividad, entre otros:

- **Incentivar la colaboración entre los grupos culturales mayoritarios y *alternativos***, y garantizar que las principales instituciones culturales de la ciudad ofrezcan actividades culturales participativas en todos los distritos, como, por ejemplo, en la Carta de Cooperación Cultural que ha promovido Lyon.
- **Reintegrar el excedente de los beneficios que generan ciertas actividades culturales** en aquellas (otras) con menos probabilidades de obtener beneficios en el mercado, pero que aun así tienen su importancia en términos culturales, por ejemplo, a través de la gestión pública de lugares del patrimonio cultural y centros culturales con atractivo turístico en Lisboa, de modo que los recursos resultantes reviertan en otros lugares y actividades culturales (Richards y Marques, 2018: 92).
- **Establecer estrategias sectoriales** que aborden la creación, producción, distribución y acceso a la cultura, contando con el apoyo de grupos de trabajo participativos y plurales, como, por ejemplo, la labor acometida por el municipio de Terrassa en el ámbito cinematográfico y audiovisual.

### **c) La preservación del espacio público y los espacios de trabajo para la cultura**

La disponibilidad de espacios públicos que ofrezcan oportunidades de un acceso a la cultura inclusivo, participativo y universal es un elemento esencial del derecho a tomar parte en la vida cultural, que puede considerarse parte de la lucha –en sentido amplio– por la preservación de espacio público en las ciudades y el ejercicio del derecho a la ciudad, ante los fenómenos de la privatización, comercialización y aumento de las políticas de seguridad, entre otros. En términos culturales, el espacio público dispone del potencial de facilitar la presentación de creaciones, el reconocimiento y encuentro de identidades y formas de expresión diversas, y la cocreación de nuevos símbolos y expresiones, entre otras

cosas. Una serie de amenazas –entre las que se encuentra el aumento de los precios de la vivienda– afecta también a la disponibilidad de los espacios de trabajo para los artistas y grupos culturales en muchas ciudades, como pueden ser los barrios que antes cumplían una función cultural significativa y que después se han gentrificado.

En los últimos años, ante la creciente presión, los agentes locales han adoptado políticas y medidas para abordar estos problemas:

- **Promover los espacios públicos como espacios de participación cultural inclusiva y diversa** a través de la organización de festivales y otras actividades participativas como, por ejemplo, el Desfile Mosaico de Vaudreuil-Dorion, que reúne a una comunidad muy diversa resultado de un proceso participativo, de intercambio y aprendizaje cultural; además de festivales y actividades en muchas otras ciudades.
- **Utilizar las prácticas artísticas colectivas para reconfigurar el espacio público** y generar nuevas narrativas en relación con la vida urbana. Por ejemplo, el proyecto de campo de repollo Šan iai, en Kaunas (Lituania), que es una iniciativa de base en la que colaboran juntos artistas, activistas urbanos y vecinos para volver a apropiarse de un espacio urbano y definir sus fines colectivamente.
- **Dar visibilidad en el espacio público a las historias de diversidad que han contribuido a crear la ciudad**, por ejemplo, el proyecto Spirit of Enterprise, que celebra el asentamiento progresivo de más de 30.000 migrantes y refugiados en Greater Dandenong (Melbourne), y sus historias.
- **Diseñar nuevos mecanismos que promuevan la disponibilidad de espacios de trabajo asequibles** para artistas y grupos culturales, por ejemplo, el programa CAP para el apoyo al desarrollo de espacios culturales en Seattle, la Agencia de Servicios para Espacios Creativos en Viena, y los planes para el uso cultural de espacios desocupados en otras ciudades.

#### **d) Innovar los marcos de gobernanza**

El derecho a la ciudad implica la capacidad de la ciudadanía de verse representada en los espacios urbanos en los que vive. Esto debería reflejarse en la forma en que se adoptan las decisiones, mediante la creación de mecanismos abiertos, transparentes y participativos en el momento de fijarse las prioridades y, a poder ser, la disponibilidad de espacios permanentes de consulta y toma de decisiones que representen los intereses diversos de forma equilibrada y que abarquen todo el ciclo completo de la elaboración de políticas (diseño, implementación, evaluación). En el ámbito de la política cultural, al igual que en otros ámbitos de formulación de políticas, la gobernanza debe ser participativa, transparente, y rendir cuentas; asimismo, debe involucrar a una diversa gama de departamentos de las políticas que repercuten en la vida cultural, además de a los distintos ámbitos de gobernanza en marcos multinivel (CGLU, 2015). El objetivo, en última instancia, es que la ciudadanía pueda apropiarse de las políticas y programas culturales que se desarrollen en sus ciudades.

Entre los ámbitos de acción que pueden adoptarse en el ámbito local están los siguientes:

El espacio público dispone del potencial de facilitar la presentación de creaciones, el reconocimiento y encuentro de identidades y formas de expresión diversas, y la cocreación de nuevos símbolos y expresiones.



En el ámbito de la política cultural, al igual que en otros ámbitos de formulación de políticas, la gobernanza debe ser participativa, transparente, y rendir cuentas.

Mediante el fortalecimiento de las prácticas y políticas culturales participativas e inclusivas se está reforzando el derecho a la ciudad.

- **Promover consultas participativas en la definición de prioridades**, por ejemplo, las prácticas de elaboración participativa de presupuestos que han permitido la creación de centros culturales de barrio en Belo Horizonte, y la elaboración de estrategias culturales y planes de acción (por ejemplo, Concepción, Nillumbik, Washington D. C., Yarra Ranges).
- **Establecer redes o plataformas de grupos comunitarios o grupos de la sociedad civil** que participan en el desarrollo cultural, representando a los ciudadanos, artistas y profesionales de la cultura, en Busan y Montreal, entre otros.
- **Establecer marcos permanentes horizontales para la reflexión y la elaboración de políticas culturales** que impliquen a las autoridades públicas y a organizaciones de la sociedad civil de forma no jerárquica, como sucede en el caso de la colaboración entre la Academia Mediterránea y la Plataforma Cultural de Esmirna, o la Mesa Redonda Común de Artistas de Seongbuk (Seúl).

#### IV. Observaciones finales

Los ejemplos de los apartados anteriores sirven para mostrar el terreno común que existe entre las iniciativas dirigidas a reforzar el derecho a la ciudad y el derecho a la diferencia, y el desarrollo cultural local que promueven los gobiernos locales y los activistas de la sociedad civil. De hecho, puede decirse que mediante el fortalecimiento de las prácticas y políticas culturales participativas e inclusivas se está reforzando el derecho a la ciudad, y que este puede verse reflejado en experiencias que permiten a los ciudadanos y a los colectivos comunitarios reconfigurar la ciudad a través de prácticas culturales, ejercicios creativos y una nueva concepción de las narrativas, las identidades y los símbolos de la ciudad.

Muchos de esos ejemplos reúnen a diversas partes interesadas (entre las que se encuentran activistas y promotores del derecho a la ciudad), aunque, ciertamente, esta no es una tendencia universal: muy a menudo las iniciativas toman caminos paralelos, sin llegar apenas a coincidir. Es necesario seguir trabajando tanto en el ámbito local como a nivel internacional, para resolver las carencias (por ejemplo, en cuanto al lenguaje empleado, a los objetivos perseguidos, los métodos de trabajo, etc.) y seguir identificando las principales prioridades para una agenda común entre el derecho a la ciudad, el derecho a la diferencia y la acción cultural local.

#### Referencias bibliográficas

CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS – CGLU. *Agenda 21 de la cultura: Un compromiso de las ciudades y los gobiernos locales para el desarrollo cultural*. Barcelona: CGLU, 2004 (en línea) [Fecha de consulta 26.02.2019] [http://agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21\\_es\\_ok.pdf](http://agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21_es_ok.pdf).

CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS – CGLU. *Cultura 21: Acciones. Compromisos sobre el papel de la cultura en las ciudades sostenibles*. Barcelona: CGLU, 2015 (en línea) [Fecha de consulta 01.03.2019] [http://agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/c21\\_015\\_spa.pdf](http://agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/c21_015_spa.pdf).



COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DERECHOS HUMANOS DE CGLU – CISDP CGLU. *Carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudad*. Barcelona: UCLG-CISDP, 2016 (en línea) [Fecha de consulta 26.02.2019] [https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda\\_ESP\\_0.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_ESP_0.pdf).

Eagleton, T. *Culture*. New Haven y Londres: Yale University Press, 2018 (1.ª edición de bolsillo).

Florida, R. *The Rise of the Creative Class... and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life*. Nueva York: Basic Books, 2004 (1.ª edición de bolsillo).

Florida, R. *The New Urban Crisis: How Our Cities are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class and What We Can Do About It*. Nueva York: Basic Books, 2017.

García-Chueca, E. «Towards Sustainable Cities: A Matter of Faith?», en: Zevi, Tobia (ed.). *Not Just Smart: Towards Sustainable Cities*. ISPI (22.01.2019) (en línea) [Fecha de consulta 01.03.2019] <https://www.ispionline.it/it/publicazione/towards-sustainable-cities-matter-faith-22056>.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION – HIC. *World Charter for the Right to the City*. 2005 (en línea) [Fecha de consulta 26.02.2019] <http://hic-gs.org/document.php?pid=2422>.

Harvey, D. *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Londres y Brooklyn: Verso, 2013 (1.ª edición de bolsillo).

Hawkes, J. *The Fourth Pillar of Sustainability. Culture's essential role in public planning*. Melbourne: Common Ground Publishing / Cultural Development Network (Vic), 2001 (en línea) [Fecha de consulta 26.02.2019] [http://www.culturaldevelopment.net.au/community/Downloads/HawkesJon\(2001\)TheFourthPillarOfSustainability.pdf](http://www.culturaldevelopment.net.au/community/Downloads/HawkesJon(2001)TheFourthPillarOfSustainability.pdf).

Hawkes, J. «Why Should I Care?». *Museums & Social Issues*, vol. 1, n.º 2 (2006), p. 239-246.

Holden, J. *The Ecology of Culture*. Swindon: Arts & Humanities Research Council, 2015 (en línea) [Fecha de consulta 01.03.2019] <https://ahrc.ukri.org/documents/project-reports-and-reviews/the-ecology-of-culture/>.

Martinell, A. «Vida cultural, vida local». Ensayo publicado por la Comisión de Cultura de CGLU, 2014 (en línea) [Fecha de consulta 26.02.2019]. [http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/es/newa21c\\_alfons\\_martinell\\_spa.pdf](http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/es/newa21c_alfons_martinell_spa.pdf).

Richards, G. y Marques, L. *Creating Synergies between Cultural Policy and Tourism for Permanent and Temporary Citizens*. Barcelona: CGLU / Ajuntament de Barcelona, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 01.03.2019] [http://agenda21culture.net/sites/default/files/files/cities/content/informe\\_2018\\_bcn\\_cultural\\_policy\\_and\\_tourism\\_-eng\\_1.pdf](http://agenda21culture.net/sites/default/files/files/cities/content/informe_2018_bcn_cultural_policy_and_tourism_-eng_1.pdf).

Zafra, R. *El entusiasmo. Precariedad y trabajo creativo en la era digital*. Barcelona: Anagrama, 2017.



---

## CONSTRUIR LA CIUDAD DESDE ABAJO

- EL DERECHO A LA CIUDAD COMO ÉTICA DE COMPROMISO: ENSEÑANZAS DE LAS EXPERIENCIAS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL SUR GLOBAL

*Alexandre Apsan Frediani*

- PROMOVRIENDO EL DERECHO A LA CIUDAD DESDE ABAJO: EXPERIENCIAS DE COCREACIÓN EN EUROPA

*Irene Escorihuela*



Alexandre Apsan Frediani

*Profesor Asociado, University College London*

## I. Introducción

Desde el momento en que Lefebvre empleó en 1968 por primera vez, el concepto de «derecho a la ciudad» lo han adoptado distintos movimientos sociales, ONG e incluso miembros de las administraciones públicas en todo el mundo a la hora de formular innumerables demandas. La expresión apareció «porque sirvió para correlacionar un conjunto común de problemas transversales resultantes de una pauta particular, de ámbito mundial, de acumulación y desposesión de capital» (Görgens and van Donk, 2012: 4). La consigna del derecho a la ciudad la emplean cada vez más los actores de la sociedad civil en las ciudades del Sur global, donde las tendencias de acumulación de capital y desposesión han aumentado las desigualdades sociales y espaciales, además de provocar vulneraciones de diversos derechos humanos. El concepto del «derecho a la ciudad» ha recibido un interés especial por actores de la sociedad civil a través de debates y sesiones realizados en el marco de los Foros Sociales Mundiales, que culminaron en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad de 2005. Este movimiento ha tenido continuidad y se ha revitalizado a través de la formación de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad en 2014, que reúne a diversas organizaciones y, además, a redes de gobiernos locales, tanto del Sur global como del Norte global.

Este artículo aborda el «derecho a la ciudad» como una «ética de compromiso» y no como un proyecto o una consigna ya definidos. Esta ética de compromiso, basándose en las perspectivas de la teoría urbana del Sur (Bhan, 2019), se vincula a un tipo de práctica que se concreta a través de luchas y movilizaciones ubicadas en zonas geográficas particularmente desiguales. Aunque el concepto surgió en Europa, ubicar el derecho a la ciudad dentro de experiencias de marginación, opresión y resistencia en ciudades como São Paulo, Lagos y Mumbai exige reconocer las diversas trayectorias de desarrollo urbano, moldeadas por tendencias de adaptación al mercado y entrelazadas con relaciones poscoloniales. El propósito de este trabajo es estudiar las aportaciones de las experiencias de base en el Sur global para llegar después a los debates en torno a la definición, interpretaciones y avance del derecho a la ciudad. De esta manera, este artículo pretende poner de relieve la importancia de seguir conectando

El concepto del «derecho a la ciudad» ha recibido un interés especial por actores de la sociedad civil a través de debates y sesiones realizados en el marco de los Foros Sociales Mundiales.

El derecho a la diferencia se aborda, además, como un medio para promover la solidaridad entre las distintas reivindicaciones y los diversos grupos, en lugar de considerar que aumenta los riesgos de fragmentación de las movilizaciones sociales.

la consigna del derecho a la ciudad con reivindicaciones reales. Por otra parte, espera contribuir a la creación de alianzas translocales para evitar particularismos que fragmenten y universalismos que homogenicen experiencias y condiciones diversas. Asimismo, en estas páginas se recogen tres lecciones principales extraídas de las experiencias de la sociedad civil del Sur global en relación con el debate sobre el derecho a la ciudad. En primer lugar, reconoce la necesidad de *reformular* y *redefinir* el significado de *ciudadanía*. En vez de centrarse en los mecanismos formales de vinculación con los estados nacionales, estas iniciativas se caracterizan por reclamar que todos los habitantes de las ciudades sean reconocidos como ciudadanos, con un conjunto de derechos y responsabilidades, sin hacer distinciones. En segundo lugar, las experiencias de la sociedad civil han contribuido a aumentar la sensibilización sobre las crecientes injusticias relacionadas con el *acceso diferenciado* y la *apropiación de la ciudad*. Diversas campañas e iniciativas de la sociedad civil se han propuesto mostrar de forma tangible y significativa cómo la diversidad social relacionada con el género, la clase social, la edad, la (dis)capacidad o la etnia provocan una distribución desigual de las oportunidades de experimentar la ciudad. Y, por último, las prácticas de los grupos de la sociedad civil en el Sur global han enfatizado la relación entre la *producción colectiva del espacio* y la *ampliación de los derechos* en las ciudades. Además de condenar los modos de ordenación territorial que han profundizado las desigualdades sociales y espaciales, la sociedad civil también ha venido mostrando ejemplos de formas diversas, más populares y democráticas, de producción de la ciudad. Detrás de estas tres prácticas subyace una honda preocupación de la sociedad civil por promover el derecho a la diferencia, de manera que se reconozca el papel que desempeña la diversidad social en la producción de una ciudad más justa. El derecho a la diferencia se aborda, además, como un medio para promover la solidaridad entre las distintas reivindicaciones y los diversos grupos, en lugar de considerar que aumenta los riesgos de fragmentación de las movilizaciones sociales. Estas prácticas tienen el potencial de mostrar vías alternativas de planificar y diseñar las ciudades, y permiten el desarrollo de una imaginación más inclusiva, emancipatoria y redistributiva de los futuros urbanos.

## II. El derecho a la ciudad como ética de compromiso

Lo que ha configurado la aparición de la consigna del «derecho a la ciudad» entre las organizaciones de base, los movimientos sociales y los activistas del Sur global han sido, principalmente, las actividades en torno a la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad de 2005. Según Ortiz (2010), este proceso se inició en 1992 en el marco de las actividades preparatorias de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que se celebró en Río de Janeiro. De esta iniciativa surgió la elaboración de un tratado sobre urbanización denominado «Por ciudades y poblados justos, democráticos y sustentables». Las movilizaciones en torno a estos debates prosiguieron a través de diversos actos, entre ellos, la Asamblea Mundial de Pobladores de México en 2000. Desde entonces, los Foros Sociales Mundiales se han convertido en un espacio esencial en el que los grupos de la sociedad civil han avanzado en estos debates, lo que contribuyó al desarrollo de los conceptos que aparecen en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad y a que tuvieron lugar debates sobre su aplicación, difusión y promoción.

Estos son los antecedentes de la creación de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, ya en 2014, debido a que varias organizaciones llegaron a la conclusión de «la necesidad de promover y movilizar a los gobiernos nacionales y locales, a las organizaciones internacionales y regionales hacia un nuevo paradigma para el desarrollo, ciudades más inclusivas y democráticas» (Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, 2015). La plataforma, que opera a modo de red internacional informal y flexible de organizaciones ya existentes, ha estado liderando diversas actividades dirigidas a reconocer y promover el derecho a la ciudad a través de la implementación de políticas públicas; y ha desempeñado un papel especial impulsando el reconocimiento de principios y temas relacionados con el derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana.

Se está planteando actualmente un debate en torno a una serie de cuestiones relativas a la representatividad y la aplicabilidad de esta creciente promoción de la agenda del derecho a la ciudad en el Sur global. Muchos grupos de la sociedad civil no se movilizan en torno a esta consigna, ya que, según dicen, el lenguaje de los derechos puede ir en detrimento de la posibilidad de construir asociaciones y alianzas productivas que permitan la distribución de recursos y oportunidades en las ciudades. Ciertos grupos, sobre todo de África y Asia meridional, han argumentado que, a diferencia de América Latina, los enfoques basados en los derechos no son apropiados en contextos donde no se confía en las instancias legislativas, ejecutivas y judiciales del Estado para garantizar los derechos, o que esa garantía no depende de dichas instancias. Y, por último, se ha aducido que la agenda del derecho a la ciudad podría crear divisiones contraproducentes entre las campañas de ámbito urbano y las rurales en contextos en los que las experiencias de lo urbano son muy diversas y están arraigadas en profundos vínculos y movimientos rurales-urbanos, como en las ciudades africanas.

Este artículo expone que, en lugar de plantear el derecho a la ciudad como una «consigna de trabajo e ideal político» (Harvey, 2008), los grupos de la sociedad civil lo vienen haciendo más bien como una «ética de compromiso» que canaliza una forma particular de movilización hacia la producción de una ciudad más equitativa. Si se asiste a las reuniones organizadas por la Plataforma Global por el Derecho a la ciudad, podrán verse diversos grupos que ni emplean esta consigna ni se movilizan en torno a este concepto. Entonces, ¿qué es lo que une a estos grupos? Basándose en los trabajos de Marcuse (2010) y Sugranyes y Mathivet (2010), puede definirse el derecho a la ciudad como una «ética de compromiso» en relación con tres características: en primer lugar, se trata de un concepto aglutinador que permite la conexión y el intercambio de diversas experiencias de explotación generadas por procesos de desarrollo urbano que obedecen a los mercados. Incluso sin emplear el derecho a la ciudad como concepto, existe un creciente reconocimiento en los grupos de base sobre los vínculos entre sus diferentes campañas de lucha contra las repercusiones de la neoliberalización de la gobernanza urbana, como son la falta de acceso a terrenos, servicios y vivienda adecuados, la inseguridad en la tenencia, los desalojos, los abusos de poder y la violación de una serie de conjuntos fundamentales de derechos humanos.

En segundo lugar, el derecho a la ciudad como ética de compromiso tiene que ver con una creciente postura entre los grupos de base respecto a propiciar acciones que puedan ir más allá de los efectos de los problemas

Existe un creciente reconocimiento en los grupos de base sobre los vínculos entre sus diferentes campañas de lucha contra las repercusiones de la neoliberalización de la gobernanza urbana.



El derecho a la ciudad se entiende muchas veces no como un proyecto definido; sino, más bien, constituido por una red de reivindicaciones y movilizaciones que encabezan los grupos de base.

para abordar las causas profundas de las injusticias relacionadas con los procesos de urbanización. Tal como lo formula Marcuse (2010: 89), el derecho a la ciudad «implica examinar qué hace funcionar el sistema, qué produce el dolor y qué produce los beneficios, cuáles son sus debilidades y sus fortalezas (más allá de lo que indica un simple análisis de las causas de los problemas y subsistemas individuales)».

Y, en tercer lugar, el derecho a la ciudad como ética de compromiso atrae el interés de los grupos de la sociedad civil por articular visiones de formas alternativas de desarrollo urbano. En vez de centrarse en evitar problemas particulares, los actores de la sociedad civil reclaman y abogan por otras formas de actuación, participando en un debate más profundo en torno a valores e imaginarios más justos desde el punto de vista social y medioambiental acerca de las ciudades. La ética de compromiso del derecho a la ciudad consiste en captar y reconocer las diversas articulaciones de tales conceptos, en lugar de amalgamarlas en una idea de *buena ciudad*. Por lo tanto, el derecho a la ciudad se entiende muchas veces no como un proyecto definido; sino, más bien, constituido por una red de reivindicaciones y movilizaciones que encabezan los grupos de base, interesados en vincular los problemas, las prácticas y las narrativas locales con los procesos mundiales.

### III. Enseñanzas de las experiencias de la sociedad civil

En este apartado se abordan algunas de las experiencias y lecciones clave que han generado los grupos de la sociedad civil y que guardan relación con esta ética de compromiso del derecho a la ciudad. El motivo de haber escogido para el artículo estas experiencias se debe a mi propio compromiso y a conocerlas bien, así como por sus conexiones con el debate sobre el derecho a la ciudad. Estos encuentros con las prácticas aquí analizadas reflejan mi propia trayectoria en iniciativas de la sociedad civil en el Sur global, sin que el artículo pretenda ser exhaustivo. Se ha intentado describir las prácticas tal como han sido presentadas y formuladas, con el propósito de reconocer sus narrativas particulares y extraer de ellas lecciones relevantes para un debate más amplio sobre el derecho a la ciudad.

En primer lugar, cada vez son más las iniciativas de la sociedad civil que abogan por el reconocimiento de una *formulación más sustantiva de ciudadanía*. En vez de abogar por la protección de los derechos de los ciudadanos definidos por su nacionalidad o afiliación formal al Estado nación, estas iniciativas explican con más detalle las razones por las que deben protegerse los derechos de todos los habitantes de las ciudades. Esto está conduciendo a la formulación y producción de nuevas formas de ciudadanía, en consonancia con la noción de Lefebvre del «derecho de los habitantes urbanos» (Purcell, 2002) y el concepto de «ciudadanía insurgente» desarrollado por Holston (2008). La Federación Nigeriana de Asentamientos Precarios e Informales [*Nigerian Slum/Informal Settlement Federation*] ha llevado a cabo diversos censos propios y actividades paralegales en asentamientos informales en la capital Lagos y en Port Harcourt, y defienden los derechos de todos los habitantes urbanos a la dignidad humana. Este planteamiento se ha utilizado para impugnar las órdenes de desalojo que afectan a los habitantes urbanos de diversas nacionalidades y su condición de ciudadanos. En São Paulo, diversos

movimientos sociales urbanos han reconocido la importancia de la ocupación de los edificios vacíos para que puedan servir como espacios en los que acoger y atender a migrantes y refugiados. Este enfoque puede verse, por ejemplo, en iniciativas como la acogida de refugiados sirios encabezada por el *Movimento dos Trabalhadores Sem Teto* (MTST) o la *Ocupação Marconi* del *Movimento Moradia Para Todos* (MMPT) en la que residentes de diferentes países se unen a diversas tareas de gestión de edificios, programas de educación cívica y manifestaciones para luchar contra los desalojos y a favor de programas y políticas de vivienda más equitativos (Frediani *et al.*, 2019).

De manera similar, la Carta del Derecho a la Ciudad de Beirut [*Right to the City Charter of Greater Beirut*]<sup>1</sup> hace referencia al debate sobre «ciudades santuario» y reclama el reconocimiento de los derechos y responsabilidades de todos los habitantes urbanos. La Coalición Internacional del Hábitat (HIC) - Red de Derechos a la Vivienda y a la Tierra (HLRN) y la Asociación Amel han estado fomentando la carta y han implicado a diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil. Se marcó el objetivo de hacer frente a la creciente crisis de refugiados y desplazados, debido a que el Líbano acoge aproximadamente a un millón y medio de refugiados y desplazados sirios y a 500.000 palestinos; y ofrece un análisis detallado de los compromisos y obligaciones jurídicos locales, nacionales e internacionales para proteger los derechos humanos de todos los habitantes de Beirut.

Las relaciones entre los derechos de los refugiados y los derechos de los habitantes urbanos también han sido objeto de análisis por académicos de la Universidad de Makerere, en Uganda. En colaboración con investigadores internacionales, han estado promoviendo la protección de los derechos humanos de los refugiados y desplazados internos en Kampala. Según datos de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, 94.958 refugiados y solicitantes de asilo viven en Kampala. La Ley de Refugiados de Uganda de 2006 [*2006 Refugee Act*] se promulgó con el propósito de garantizar a los refugiados la «libertad de circulación», el «empleo remunerado» y el «trato no discriminatorio». Sin embargo, los estudios sobre los métodos de subsistencia de los refugiados y los desplazados internos que viven en Kampala han demostrado las diversas formas en que se les niegan esos derechos. Entre las principales barreras al ejercicio de los mismos, están diversas cuestiones que atañen al desarrollo urbano, como el alto coste de la vivienda y la erosión de los espacios de trabajo asequibles en la ciudad, como los mercados. Al igual que la Carta del Derecho a la Ciudad de Beirut, este caso pone de relieve la importancia de la política y la planificación urbanas para garantizar los compromisos y las obligaciones en materia de derechos humanos (Monteith *et al.*, 2017).

La segunda de las experiencias de la sociedad civil en el Sur global en relación con los debates sobre el derecho a la ciudad se refiere a la importancia de reconocer el *acceso diferenciado y la apropiación de la ciudad*. Fenster (2005: 217) refuta «la noción de Lefebvre de derecho a la ciudad recurriendo a una crítica feminista y de perspectiva de género y argumentando que (...) el derecho a la ciudad no presta suficiente atención a las relaciones de poder patriarcales». De manera similar, Beebejaun (2017: 325) afirma también que «la teoría urbana contemporánea que se basa en el trabajo de Lefebvre rara vez desarrolla una comprensión feminista

Entre las principales barreras al ejercicio de los mismos, están diversas cuestiones que atañen al desarrollo urbano, como el alto coste de la vivienda y la erosión de los espacios de trabajo asequibles en la ciudad.

1. Puede ampliarse la información sobre la Carta del Derecho a la Ciudad de Beirut [*Right to the City Charter of Greater Beirut*] en: [http://www.hlrn.org/img/publications/Assessment\\_FINAL\\_EN\\_web.pdf](http://www.hlrn.org/img/publications/Assessment_FINAL_EN_web.pdf)

A menudo tienen un enfoque interseccional y se centran en promover un acceso diferenciado a oportunidades urbanas.

o de género del espacio». Mientras, diversas campañas que han encauzado grupos de la sociedad civil en el Sur global han puesto de relieve las diversas formas en las que las relaciones de poder han configurado las oportunidades de las que disponen los diferentes grupos sociales de hacer realidad su derecho a utilizar y participar en la vida urbana. En la década de 2000, el Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios (COHRE, por sus siglas en inglés) dirigió campañas basadas en su Programa sobre la Mujer y el Derecho a la Vivienda, que exploró las luchas de las mujeres que viven en asentamientos informales en América, Asia y África. La labor del COHRE (2008) ha sido fundamental para apoyar la protección y el progreso del derecho de la mujer a la vivienda y explorar la relación entre los procesos de urbanización y la violencia por motivos de género, la discriminación por motivos de género y la inseguridad en la vivienda de la mujer. Ayuda en Acción [*ActionAid*] ha llevado a cabo campañas de promoción similares, como “Ciudades Seguras para las Mujeres” [*Safe Cities for Women*] sobre los derechos de la mujer en la ciudad, examinando las violaciones de los derechos como consecuencia de la inseguridad urbana en varios países, entre ellos Bangladesh, Brasil, Jordania, Liberia, Nepal, Nigeria, República Democrática del Congo (RDC), Senegal, Sudáfrica y Zimbabue.

Más allá de los problemas relativos a la discriminación por motivo de género, han proliferado campañas centradas en otros aspectos de la diversidad social que configuran el derecho a la ciudad. Por ejemplo, la organización Leonard Cheshire International, que se centra en las personas discapacitadas, ha mostrado un creciente interés por los problemas relacionados con las interacciones entre el desarrollo urbano y los derechos de las personas con discapacidad (Walker *et al.*, 2012). El grupo de investigación *Lugar Comum*, de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Federal de Bahía en Salvador (Brasil) ha estado apoyando a varios colectivos urbanos para exponer las discriminaciones por racismo en Salvador y denunciando que la planificación y el diseño urbanístico excluyentes profundizan ese racismo. Se han sacado a la luz violaciones de derechos humanos contra personas negras desfavorecidas como consecuencia de la brutalidad policial y se ha mostrado cómo los procesos de gentrificación y regeneración urbana afectan mayormente a este colectivo. También se ha llamado la atención sobre el hecho de que la raza determina una distribución extremadamente desigual e injusta de riesgos y cargas urbanas (Fernandes *et al.*, 2018).

Pese a que las convenciones nacionales e internacionales y los espacios de compromiso siguen impulsando campañas que abordan reivindicaciones particulares por cuestión de identidad, a menudo tienen un enfoque interseccional y se centran en promover un acceso diferenciado a oportunidades urbanas. Puede que las campañas aborden el debate desde la perspectiva de una identidad particular, pero demuestran que padecer injusticias en la ciudad está relacionado con las cargas que genera la intersección de diferentes identidades sociales que tienen que ver con el género, la clase social, la edad, las discapacidades y la etnia. En el caso de Mumbai, por ejemplo, Leonard Cheshire demuestra que el programa municipal de Rehabilitación de Barrios Marginales de la ciudad está creando más inseguridad, especialmente para las niñas con discapacidades. En Salvador, *Lugar Comum* está mostrando la particular forma de racismo que experimentan las mujeres negras pobres a causa de los procesos de regeneración de su área urbana.

Y, en tercer lugar, diversos grupos de la sociedad civil del Sur global han demostrado en la práctica que las *formas colectivas de producción del espacio* tienen un papel clave para avanzar hacia el derecho a la ciudad. Aunque se insertan en contextos muy diferentes, estas experiencias implican procesos de movilización social y formas colectivas de producción y gestión del espacio en la ciudad. Uno de los ejemplos más significativos de este tipo de experiencias lo tenemos en la labor de varias federaciones que trabajan en extensiones urbanas, sobre todo, en los continentes asiático y africano, y que forman parte del movimiento Slum/Shack Dwellers International (SDI). Esta labor ha consistido en procesos comunitarios por los que se llevan a cabo censos de la población, mostrando que los pobres de las zonas urbanas pueden reforzar su capacidad de influir en la toma de decisiones urbanas generando y apropiándose de los conocimientos sobre sus condiciones de vida. En Ciudad del Cabo (Sudáfrica), por ejemplo, los procesos de censo han permitido la reubicación de algunos asentamientos informales en los que las comunidades han replanificado sus asentamientos *in situ*, mejorando así el acceso a los servicios y sus condiciones de vida. En Freetown (Sierra Leona), los miembros de la Federación han colaborado con el Centro de Investigación Urbana de Sierra Leona [*Sierra Leone Urban Research Centre (SLURC)*] y con *Architecture Sans Frontières-UK* [Arquitectura sin Fronteras del Reino Unido] para elaborar Planes de Acción Comunitaria (Macarthy, Frediani y Kamara, 2019). Estos planes han apoyado los procesos en curso de mejora de barrios marginales cívicos y de base, además de coordinar las intervenciones llevadas a cabo en colaboración con las ONG y las autoridades públicas.

La producción social del hábitat es un proceso centrado en las personas e impulsado por las personas para diseñar, planificar, construir, mantener y habitar espacios.

En América Latina, la Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina (HIC-LA) ha estado apoyando los intercambios y la sistematización de procesos similares de construcción de ciudades liderados por la comunidad, otorgándoles el reconocimiento de «producción social del hábitat» (Ortiz y Zárate, 2004). Según la Coalición, la producción social del hábitat es un proceso centrado en las personas e impulsado por las personas para diseñar, planificar, construir, mantener y habitar espacios, abordando los desafíos históricos sociales y territoriales. Estas prácticas se definen como procesos complejos y dinámicos que se han desarrollado a través de movimientos sociales y de interacciones entre los habitantes de las ciudades, y cuya finalidad es la transformación social. Por consiguiente, y como resume Larraín (2009: 1), el proceso de producción social del hábitat «supone una mejora en términos materiales, pero, más importante aún, constituye un avance en la emancipación de los grupos socialmente excluidos y segregados». En Asia Sudoriental, la Coalición Asiática para el Derecho a la Vivienda [*Asian Coalition for Housing Rights (ACHR)*] ha propiciado y respaldado procesos similares. La Coalición es una red de grupos de base, activistas, ONG y profesionales que ha desempeñado su actividad en esta región durante más de 30 años y ha propiciado y apoyado procesos de mejora en barrios marginales impulsados por las propias comunidades. Además, en colaboración con otros grupos regionales, como la Red de Arquitectos Comunitarios [*Community Architects Network (CAN)*], ha trabajado durante la última década con centenares de comunidades en 19 países del sudeste asiático incidiendo en políticas y en partenariados de desarrollo para la implementación del programa de la Coalición Asiática para la Acción Comunitaria [*Asian Coalition for Community Action (ACCA)*], de mejora para toda la ciudad, orientado a personas en busca de trabajo en 150 ciudades asiáticas.

Existen tensiones entre los distintos grupos, de las que una de las más importantes es tratar de no abandonar a los grupos menos organizados, marginados y vulnerables.

Pese a que muchas de estas prácticas no se formulan ni se defienden en términos del derecho a la ciudad, sí representan una ética de compromiso cuyo objetivo es poner de relieve el hecho de que las prácticas de planificación dominantes no han sido capaces de responder a las necesidades y aspiraciones de los residentes urbanos más pobres. Estas iniciativas demuestran la capacidad de los grupos de base organizados para liderar procesos de producción de la ciudad en sus propios términos y, de esta forma, desbloquear nuevos imaginarios para la transformación urbana. Aunque estas prácticas han establecido precedentes para formas más democráticas de producción del espacio, también han afrontado considerables dificultades cuando han tenido que enfrentarse a las desigualdades existentes y los desequilibrios de poder tanto dentro de las «comunidades» como entre ellas. Existen tensiones entre los distintos grupos, de las que una de las más importantes es tratar de no *abandonar* a los grupos menos organizados, marginados y vulnerables que se enfrentan a más obstáculos para participar en estos procesos. Además, otro problema consiste en cómo deberían abordarse los procesos y las necesidades de toda la ciudad más allá de los barrios organizados. Por tanto, en lugar de unirse como invitados a espacios de participación predefinidos de arriba hacia abajo, todas estas experiencias analizadas demandan que los actores públicos, del mercado y de la sociedad civil apoyen y mejoren la capacidad de la comunidad para ser más inclusiva y sostener iniciativas vigentes.

#### IV. Conclusiones

«¿Existe ahora algo que pueda considerarse como un movimiento global por el derecho a la ciudad?» fue la pregunta que planteó Caruso (2010: 110) y a la que respondió: «un movimiento global por el derecho a la ciudad no es una realidad aún. Sin embargo, es posible que un grupo de activistas y organizaciones sea capaz de facilitar una alianza en constante crecimiento, centrada en temas cruciales relativos a las exclusiones y la violación de derechos, generados por el actual marco institucional hegemónico de la gobernanza urbana». En la actualidad, y gracias a la aparición de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, esta aspiración puede hacerse realidad.

Pero, al mismo tiempo que se consolida cada vez más el movimiento mundial por el derecho a la ciudad, también crece el fenómeno de la institucionalización de ese mismo concepto, con lo que se plantean simultáneamente oportunidades y muchas amenazas. Un ejemplo de esta creciente institucionalización ha sido el reconocimiento del derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana, así como en el proceso que condujo a su formulación. La creación de la Unidad Política [Policy Unit] denominada «Derecho a la ciudad y Ciudades para Todos» abrió una oportunidad para el reconocimiento de las demandas de este creciente movimiento internacional en el seno del proceso de Hábitat III. Sin embargo, cabría afirmar asimismo que también ha marginado y compartimentado la agenda del derecho a la ciudad a un ámbito específico, dejando potencialmente de lado los debates del resto de Unidades Políticas, como por ejemplo la de Estrategias de Desarrollo Económico Urbano o la de Políticas de Vivienda. En última instancia, la agenda definitiva ha sido objeto de crítica por su incoherencia, donde concurren elementos que pueden apoyar, y otros que pueden amenazar, el avance del derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad vuelve a recorrer una trayectoria delicada, ya que se está usando al mismo tiempo como instrumento de movilización social y de acción colectiva transnacional, además de como instrumento para institucionalización de una consigna, pero sin el contenido que se requeriría para desafiar los sistemas que producen un desarrollo urbano injusto e insostenible. Así pues, este análisis de las enseñanzas que ofrecen las experiencias de la sociedad civil en el Sur global es un recordatorio de la importancia de conectar el concepto del derecho a la ciudad con las experiencias particulares de resistencia y producción colectiva de la ciudad. En este trabajo se expone que estas experiencias demandan unas políticas urbanas que: reconozcan a todos los habitantes urbanos como ciudadanos, con derechos y responsabilidades; aborden el acceso diferenciado al uso y la producción de la ciudad, en particular, reflejando el modo en que las intersecciones entre las identidades sociales están moldeando la distribución de oportunidades y cargas urbanas; y promuevan formas colectivas de producción de la ciudad que mejoren la capacidad de los grupos de base de evitar la mercantilización del terreno y la propiedad y contribuyan al desarrollo de imaginarios más democráticos para nuestro futuro urbano.

El derecho a la ciudad es un punto de encuentro, y no tanto un punto de partida o de llegada; es una ética más que una fórmula que pueda aplicarse.

Plantear el derecho a la ciudad desde una perspectiva del Sur global implica reconocer que no se trata de una agenda que venga predeterminada y claramente definida. En este artículo se ha defendido que es preciso entenderlo como una ética de compromiso, un enfoque que tiene sus raíces en las experiencias y reivindicaciones de luchas arraigadas y situadas en contextos locales, y que tienen interés y conexiones con actores y procesos globales. Estas reivindicaciones impulsadas por redes de entidades de la sociedad civil (movimientos sociales, asociaciones, colectivos, ONG, activistas y miembros del colectivo académico) articulan sus propios discursos y lenguajes en relación con las campañas a favor de un proceso de urbanización más justo desde el punto de vista social y ambiental. En este contexto en el que conviven prácticas de ámbito local con alianzas globales, el derecho a la ciudad surge como un espacio potencial para construir solidaridad y permitir el aprendizaje. En mi opinión, en el caso de no pocos actores de la sociedad civil, el derecho a la ciudad es un punto de encuentro, y no tanto un punto de partida o de llegada; es una ética más que una fórmula que pueda aplicarse.

## Referencias bibliográficas

ActionAid. «Whose City? An evaluation of urban safety for women in 10 countries». ActionAid: Safe Cities for Women (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019] <http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/201182.pdf>.

Bhan, G. «Notes on a Southern urban practice». *Environment & Urbanization*, vol. 1, n.º 15 (2019), p. 1-16.

Beebejaun, Y. «Gender, urban space, and the right to everyday life». *Journal of Urban Affairs*, vol. 39, n.º 3 (2017), p. 323-334.

Caruso, G. «A New Alliance for the City? Opportunities and Challenges of a (Globalizing) Right to the City Movement», en; Sugranyes, A. y Mathivet, C. (eds.). *Cities for All: Proposals and Experiences towards the Right to the City*. Santiago: Habitat International Coalition, 2010, p. 99-112.



Centre on Housing Rights & Evictions (COHRE). «Women and Housing Rights» *Sources*, n.º 5 (abril 2008) (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019]  
[http://hria.equalit.ie/pdf/en/5/NEW%20HOUSING%20DOC%20COHRE\\_Sources\\_5.pdf](http://hria.equalit.ie/pdf/en/5/NEW%20HOUSING%20DOC%20COHRE_Sources_5.pdf).

Fenster, T. «The Right to the Gendered City: Different Formations of Belonging in Everyday Life». *Journal of Gender Studies*, vol. 14, n.º 3 (2005), p. 217-231.

Fernandes, A.; Frediani, A. A.; Ossul, I.; Mendonza, M. M. y Risi, F. (eds.). «Collective Practices, Instruments for Collective Action and the Right to the City in Salvador, Bahia». The Bartlett Development Planning Unit of University College London (DPU) and Faculty of Architecture of Federal University of Bahia (FAUFBA) (abril de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019]  
[https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/sites/bartlett/files/salvador\\_report\\_2017\\_final.pdf](https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/sites/bartlett/files/salvador_report_2017_final.pdf).

Frediani, A. A.; De Carli, B.; Barbosa, B. R.; Comarú, F. A.; de Sousa Moretti, R. «São Paulo: Occupations – A Pedagogy of Confrontation – Informal Building Occupations in São Paulo’s Central Neighbourhood», en: Rocco, R. y van Ballegooijen, J. (eds.). *The Routledge Handbook of Informal Urbanization*. Londres: Routledge, 2019, p. 259-269.

Görgens, T. y van Donk, M. «Exploring the potential of the ‘Right to the City’ to integrate the vision and practice of civil society in the struggle for the socio-spatial transformation of South African cities». *Paper presented at Strategies to Overcome Poverty and Inequality, Isandla Institute* (2012) (en línea) [Fecha de consulta: 01.03.2015] <http://isandla.org.za/publications/161/>.

Harvey, D. «The Right to the City». *New Left Review*, n.º 53 (septiembre/octubre 2008), p. 23-40.

Holston, J. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

Larraín, B. «Social Production of Habitat as a tool for advocacy in an African context? The case of Mashimoni, Nairobi». *DPU Policy Brief from MSc Dissertation* (2019). The Bartlett Development Planning Unit of University College London.

Macarthy, J. M.; Frediani, A. A. y Kamara, S. F. «Report on the role of Community Action Area Planning in expanding the participatory capabilities of the urban poor». *SLURC Publication* (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 05/09/2019] [https://www.slurc.org/uploads/1/0/9/7/109761391/caap\\_research\\_report\\_final\\_\\_web\\_quality\\_.pdf](https://www.slurc.org/uploads/1/0/9/7/109761391/caap_research_report_final__web_quality_.pdf).

Marcuse, P. «Rights in Cities and the Right to the City», en: Sugranyes, A. y Mathivet, C. (eds.). *Cities for All: Proposals and Experiences towards the Right to the City*. Santiago: Habitat International Coalition, 2010, p. 87-98.



Monteith, W.; Lwasa, S.; Nsangi, G.; Sseviiri, H. y Byarugaba, D. «Upholding the rights of urban refugees in Uganda». *IIED Briefing* (septiembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 05.09.2019] <https://pubs.iied.org/pdfs/17431IIED.pdf>.

Ortiz, E. «The Construction Process towards the Right to the City in Latin America», en: Sugranyes, A. y Mathivet, C. (eds.). *Cities for All: Proposals and Experiences towards the Right to the City*. Santiago: Habitat International Coalition, 2010, p. 113-120.

Ortiz, E. y Zárate, L. «De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat». *Diálogos ciudad y ciudadanos del siglo XXI: Coalición Internacional para el Hábitat* (septiembre de 2004) (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019] <http://www.hic-gs.org/content/PSH.pdf>.

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad «Organización y movilización de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad: Plan de Acción y Ejes Temáticos». (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019] [https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Documento%20recto\\_ES\\_0.pdf](https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Documento%20recto_ES_0.pdf).

Purcell, M. «Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitants». *GeoJournal*, n.º 58 (2002), p. 99-108.

Sugranyes, A. y Mathivet, C. «Cities for All: Articulating the Social-Urban Capacities», en: Sugranyes, A. y Mathivet, C. (eds.). *Cities for All: Proposals and Experiences towards the Right to the City*. Santiago: Habitat International Coalition, 2010, p. 13-20.

Walker, J.; Frediani, A. A.; Trani, J. F. «Gender, difference and Urban Change: Implications for Promotion of Well-being?». *Environment and Urbanization*, vol. 25, n.º 1 (2012), p. 1-14.



Irene Escorihuela

*Directora, Observatorio de Derechos Económicos,  
Sociales y Culturales (ODESC)*

**H**istóricamente, movimientos sociales y asociaciones vecinales han configurado el territorio a través de sus luchas y reivindicaciones. Hoy en día, el movimiento municipalista abre inéditas posibilidades de conquista del derecho a la ciudad, no solamente por las propias propuestas gubernamentales, sino por una nueva aproximación hacia las demandas de los movimientos urbanos.

La cocreación de las ciudades puede dar lugar a peligrosos ejemplos, como aquellos donde la Administración apuesta por colaborar con el sector privado, legitimando la privatización del espacio público o la mercantilización de edificios, equipamientos o recursos. No obstante, cocrear la ciudad, desde un enfoque de derechos y en alianza con la sociedad civil, comporta pensar y diseñar motores de cambio para las ciudades como bienes comunes.

Para ello, una correlación de fuerzas favorable en el Gobierno municipal es fundamental, pero muchas otras batallas se libran fuera de las instituciones. Por un lado, algunos cambios difícilmente podrán implementarse únicamente desde la voluntad del Gobierno local, puesto que la oposición no es tan sólo los partidos políticos que se puedan posicionar en contra, sino poderosos *lobbies* y grupos empresariales con gran capacidad de incidencia y acceso a los medios de comunicación, con una gran influencia en la opinión pública. Sin embargo, también los lugares diarios de convivencia, donde se genera debate y difunde opinión, son de suma importancia. Sin la *conquista* de estos espacios cotidianos no se pueden conseguir victorias que signifiquen un paso adelante en la garantía del derecho a la ciudad. Para ello resulta imprescindible contar con una ciudadanía organizada, movimientos que se constituyan en contrapoder capaces de denunciar los ataques al derecho a la ciudad y a la vez de plantear propuestas radicales de cambio. El reto del municipalismo reside en dar espacio a iniciativas sociales garantes de derechos que provienen de fuera de la institución y llevarlas a la práctica sin cooptarlas ni liderarlas, más allá de las previsiones y planes del Gobierno.

Por otro lado, la autotutela de derechos es una realidad en muchas ciudades, donde los movimientos sociales crean oportunidades de garantía de

El reto del municipalismo reside en dar espacio a iniciativas sociales garantes de derechos que provienen de fuera de la institución y llevarlas a la práctica sin cooptarlas ni liderarlas.

## Las cuatro experiencias europeas examinadas guardan distinta relación entre sociedad civil y gobiernos locales.

una vida digna, generando otro tipo de economía más solidaria, parando desahucios o gestando espacios feministas. Sin embargo, resulta sumamente complicado que cambios legislativos que comporten mejoras universalizables se desarrollen desde la ciudadanía sin el apoyo municipal, en atención a los retos jurídicos y procedimientos necesarios para su aprobación. Se impone, en este punto, un trabajo conjunto entre Administración pública y sociedad civil, saliendo de sus espacios de confort. La suma de las dos esferas deberá ser virtuosa, es decir, multiplicará las posibilidades que, por separado, hubieran tenido institución y movimiento.

Las experiencias que hemos seleccionado parten, en su práctica totalidad, de reivindicaciones ciudadanas. La propuesta por lo tanto se gesta a nivel popular. En algunos casos, se trata de una demanda histórica de un lugar en particular, otras son de tipo coyuntural, es decir, luchas que surgen ante una oportunidad concreta, o como alternativa a una propuesta que no agrada. Las cuatro experiencias europeas examinadas guardan distinta relación entre sociedad civil y gobiernos locales. En todas ellas hemos tenido en cuenta la importancia de caminar hacia el derecho a la ciudad para todos y todas, atendiendo el derecho a la diferencia. A continuación expondremos una medida sobre vivienda en Barcelona (España), impulsada por la sociedad civil y aprobada y ejecutada por el Ayuntamiento que promueve la mixtura social; la reconversión en parque del aeropuerto de Tempelhof en Berlín (Alemania), accesible para toda la ciudadanía, gracias a una ley ciudadana aprobada en referéndum; la remunicipalización del agua en Terrassa (España) con el fin de gestionarla de manera pública y democrática, liderada por un espacio ciudadano pero vehiculada por el Gobierno municipal; y finalmente, la creación de un centro cultural para jóvenes de cogestión ciudadana y municipal en Zagreb (Croacia).

### I. La medida del 30% en Barcelona: más vivienda asequible

Desde el estallido de la crisis económica (2008), los movimientos por el derecho a la vivienda en España se han multiplicado, ante la situación de emergencia habitacional<sup>1</sup>. Ante décadas de desprotección, no será sino un conjunto amplio de medidas, cambios normativos y políticas públicas, con resultados a medio y largo plazo, lo que logrará mejorar el acceso a la vivienda de la ciudadanía.

#### ¿Cómo surge la medida del 30%?

Una de las principales reivindicaciones que el movimiento por el derecho a la vivienda ha puesto sobre la mesa es la necesidad de aumentar la vivienda social y asequible en la ciudad. En febrero de 2018, cinco organizaciones<sup>2</sup> presentaron una moción al pleno del Ayuntamiento de Barcelona con cuatro medidas concretas en relación con el aumento del parque de vivienda asequible. La moción consiguió aprobarse con amplia mayoría y la victoria ciudadana se celebró como tal, conscientes sin embargo de que demasiado frecuentemente las mociones son tan solo acuerdos simbólicos, sin ningún impacto práctico ni desarrollo posterior. No obstante, en este caso la aprobación de la moción fue el disparo de salida para la consecución de más vivienda asequible.

1. Más de 644.000 familias han sido desahuciadas entre 2007 y 2018 en España según datos del Consejo General del Poder Judicial.

2. Las cinco entidades son: la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, la Federación de Asociaciones de Vecinos y Vecinas de Barcelona, el Sindicato de Inquilinos, la Asamblea de Barrios por un Turismo Sostenible y el Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## ¿En qué consiste?

En toda nueva construcción o rehabilitación integral de edificios de más de 600 m<sup>2</sup> en Barcelona, un 30% de las viviendas deben ser de protección oficial, es decir, el precio estará fijado por decreto gubernamental (por debajo de mercado). Bajo la premisa de que el mercado inmobiliario tiene grandes beneficios y que, por otro lado, las necesidades de vivienda son punzantes, se establece que empresas constructoras y promotoras de vivienda deberán adaptar una parte de su oferta a precios asequibles. Con ello se consiguen dos finalidades: que haya vivienda por debajo del precio de mercado en la ciudad y que esté distribuida por todos los distritos de la ciudad, apostando por una mayor cohesión social y menor segregación espacial<sup>3</sup>. Este punto resulta fundamental para el derecho a la ciudad: la vivienda asequible no se ubicará en un barrio pobre de las periferias, sino que formará parte de promociones por toda la ciudad. Ponderar el derecho a la diferencia es también eso: fomentar normativas y políticas públicas que combatan la segregación, que apuesten por la mixtura social en las ciudades y eviten la formación tanto de barrios con muy pocos recursos como de comunidades cerradas y elitistas.

Se consiguen dos finalidades: que haya vivienda por debajo del precio de mercado en la ciudad y que esté distribuida por todos los distritos de la ciudad.

## ¿Cómo se establece la colaboración entre el Ayuntamiento y la sociedad civil?

Una vez aprobada la moción municipal, las cinco organizaciones impulsoras –constituidas en un grupo promotor (GP)– solicitaron reunirse con el Gobierno municipal para dar inicio a la tramitación de esta primera medida, que implicaba una modificación del Plan General Metropolitano. También convocaron un grupo de trabajo con los distintos partidos para avanzar conjuntamente, además de reuniones con los grupos municipales por separado para garantizar su voto a favor. Desde el Ayuntamiento se pusieron a disposición del GP y de los partidos políticos informes económicos y jurídicos y reuniones con expertos que permitieran la toma de decisiones informada.

En todo momento, desde el Gobierno municipal se aceptó el liderazgo del GP, siendo este quien convocaba las reuniones del grupo de trabajo y presentaba los resultados de las consultas con expertos al resto de partidos. Este punto resulta de extrema importancia, ya que evidenciaba que la medida provenía de la sociedad civil y no del Gobierno y se evitaba así tanto la apropiación por parte del Ayuntamiento como recelos partidistas. Tal y como la concejal de urbanismo ha reconocido, esta medida no se habría conseguido aprobar de haber sido iniciativa municipal.

## Los trámites urbanísticos

La aprobación inicial llegó en junio de 2018. Algunos partidos políticos, que habían participado sin entusiasmo en el grupo de trabajo, se sorprendieron de la velocidad con que se había llegado a este punto. Surgieron voces que reclamaron más tiempo para dar espacio a la participación de otros actores (sobre todo, privados). El sector de la construcción y las empresas promotoras hicieron uso de varios medios (prensa, posicionamiento de ciertos actores importantes, etc.) para mostrar su oposición a la me-

3. Los cálculos del Ayuntamiento de Barcelona estiman que, siguiendo el ritmo de construcción y rehabilitación de los últimos años, se conseguirán entre 300 y 400 viviendas asequibles anualmente.

El sector de la construcción y las empresas promotoras hicieron uso de varios medios para mostrar su oposición a la medida.

Sin la colaboración entre el Ayuntamiento de Barcelona y la sociedad civil esta medida no hubiera visto la luz.

didada, tachándola de contraria a la normativa y ruina económica para el sector. Pero el Ayuntamiento, a expensas del GP, mantuvo la propuesta sobre la mesa. Las negociaciones para su aprobación se dieron por doble vía: desde el GP se hicieron rondas de reuniones con partidos y el Ayuntamiento compartió argumentos jurídicos y económicos con que contábamos. Finalmente, la medida se aprobó de manera inicial, dando lugar a un proceso participativo. Durante este tiempo, el GP impulsó encuentros en el seno de los movimientos sociales, debates con expertos, ruedas de prensa... Por su parte, el Ayuntamiento respondía a las alegaciones realizadas por la ciudadanía y grupos de interés y conseguía informes extra para asegurar la viabilidad de la medida cuestionada por algunos partidos.

Finalmente, se aprobó provisionalmente y el Gobierno de Catalunya debía ratificar la decisión por medio de la aprobación definitiva. Tratándose de un Gobierno de un partido distinto al del Ayuntamiento de Barcelona, se pusieron varios impedimentos que demoraron varios meses la entrada en vigor de la medida. También en este punto, la interlocución doble por parte del municipio y de la sociedad civil fue clave.

### Algunos aprendizajes

La primera conclusión de esta experiencia es que sin la colaboración entre el Ayuntamiento de Barcelona y la sociedad civil esta medida no hubiera visto la luz. El hecho de que la iniciativa fuera de los colectivos sociales con un alto reconocimiento social y mediático facilitó una correlación de fuerzas favorables que permitió la aprobación final. También es cierto que, sin los esfuerzos implementados por parte del Gobierno municipal, en términos de trabajo técnico, informes, celeridad en la tramitación y cesión del protagonismo, no hubiera sido posible. Sin embargo, el proceso no ha estado exento de tensiones: los medios de comunicación y varios partidos reiteraban que la medida provenía de la alcaldesa, ignorando por completo que la propuesta y el liderazgo había sido del GP y, en ocasiones, el propio Ayuntamiento ha sabido aprovechar la medida de cara a la campaña electoral.

## II. El aeropuerto Berlín-Tempelhof convertido en parque

El caso de Berlín-Tempelhof resulta paradigmático por tres motivos. Primero, por tratarse de la reutilización de una infraestructura estratégica como es un aeropuerto; segundo, por los distintos elementos del derecho a la ciudad que entran en liza: vivienda (iniciativa municipal) *versus* espacio público y zonas verdes (iniciativa ciudadana) y, por último, por la alta carga de contenido histórico del lugar por su uso durante la época nazi, que sin duda juega un rol en el conjunto del proyecto, al ser la memoria histórica un aspecto importantísimo de las ciudades (Best, 2014).

### El cierre del aeropuerto y las alternativas

Los planes de cerrar el aeropuerto se remontan a 1996, consecuencia de la contaminación, ruido y cercanía al centro, así como su capacidad limitada. A ello se sumaba la apuesta por crear un único gran aeropuerto en

Berlín, en consonancia con el urbanismo de las megainfraestructuras<sup>4</sup>. En octubre de ese año Tempelhof cerraba definitivamente sus puertas, pero se abría a continuación un sinfín de posibilidades para los 300.000 m<sup>2</sup> vacantes desde ese momento.

Sin un plan claro por parte de los poderes públicos, el antiguo aeropuerto se empezó a usar para paseos en bicicleta, picnics o hacer volar cometas. Cuando, desde el Senado de Berlín<sup>5</sup>, se empezaron a diseñar propuestas de urbanización, los berlineses ya habían hecho suyo Tempelhof, con diversas iniciativas como Squat Tempelhof<sup>6</sup> en 2009. El año siguiente se dio a conocer el masterplan del Senado, que los partidarios del referéndum consideraban encarecería la vivienda y gentrificaría los barrios cercanos. La ciudad, conocida por su ambiente relajado y activismo social, empezaba a notar atisbos de presión urbanística. La lucha por Tempelhof se planteaba como una batalla entre dos formas opuestas de vivir la ciudad: la ciudad excluyente y competitiva contra la ciudad abierta para todos y todas.

La lucha por Tempelhof se planteaba como una batalla entre dos formas opuestas de vivir la ciudad.

### La propuesta de 100% Tempelhofer Feld

En septiembre de 2011 se creó 100% Tempelhofer Feld para lanzar una campaña potente que preservara el parque tal y como estaba. En cambio, el municipio proponía la construcción de viviendas –parte de las cuales sociales, que alojarían a 4.700 familias, pero también de lujo–, una gran biblioteca, oficinas y zona comercial. Tras recoger 185.328 firmas, 100% Tempelhofer Feld planteó una iniciativa legislativa que se votaría vía referéndum junto con las elecciones europeas. El texto proponía que el área del aeropuerto se mantuviera en su estado actual, sin variaciones, como espacio verde de recreación y paisaje urbano. El referéndum venía a oponerse a la inversión privada, la especulación y el crecimiento económico de la ciudad sin atender a las capas sociales más vulnerables. En relación con la vivienda, argumentaban que, si bien era cierta la crisis habitacional, había mucha vivienda vacía en la ciudad. Se desconfiaba sobremanera en el plan de vivienda que se planteaba, con el riesgo de gentrificar parte de los barrios colindantes y privatizar parte del parque.

En mayo de 2014 tuvo lugar el referéndum, donde un 65% de los votantes aprobaron la ley propuesta por 100% Tempelhofer Feld. A partir de ese momento, respetando la norma aprobada que impedía construir en el parque, se pusieron sobre la mesa distintos procesos de participación por parte de la municipalidad. En concreto, se elaboró un plan de cuidado y mantenimiento con varios ítems: conservación del parque, historia, deportes y gestión. Si bien distintas voces afirman que fue un plan muy participado –con toma de decisiones conjunta–, algunas críticas apuntan que se trató de un *top-down planning and bottom-up use* (Schalk, 2014: 138).

### Reflexiones al respecto

Como el resto de ejemplos, el aeropuerto de Tempelhof encarna una lucha ciudadana convertida en realidad. En este caso, el rol del Ayuntamiento es cuanto menos interesante: si bien defendía inicialmente una postura contraria a la de los colectivos promotores del referéndum, posteriormente ha

4. El desacuerdo sobre el cierre del aeropuerto se llevó a referéndum en abril de 2008, donde los argumentos a favor de mantenerlo operativo (mayoritariamente, relativos a oportunidades de negocio en la zona), obtuvo tan solo el 21,7% de los votos. Esta primera votación denotaba ya la predisposición de la población por contar con un gran espacio abierto en lugar de un aeropuerto.
5. La propuesta nació del Departamento de Desarrollo Urbano y Medioambiente del Senado de Berlín, que es ciudad-Estado.
6. Squat Tempelhof fue una de las muchas iniciativas que defendían mantener el espacio del aeropuerto sin urbanizar. Se convocó a miles de personas a ocupar los campos de Tempelhof para reivindicar que se quedara tal y como estaba.



Contar con parajes de ocio compartidos en el espacio público que permitan la expresión de las diferencias y a su vez la mixtura social es extremadamente relevante para caminar hacia el derecho a la ciudad.

confirmado la opción ganadora y contribuido a la participación ciudadana, dejando sin edificar 300.000 m<sup>2</sup> en medio de la ciudad. ¿Cuál es el valor de Tempelhofer Feld? Por un lado, es un gran espacio natural, necesario frente a la contaminación y destrucción del medioambiente. El argumento ecológico tomó peso entre las razones que defendía 100% Tempelhofer Feld. Por otro lado, algunos autores apuntan al carácter berlinés amante de la apertura y la libertad. Tempelhof es ahora un lugar de encuentro de todo tipo de personas, sin barreras. Personas de distinto nivel socioeconómico, origen, cultura, sexo u orientación sexual pueden disfrutar de miles de kilómetros de paisaje y actividades gratuitas, sin restricción alguna. Tempelhof *freiheit* (libertad) significa un avance en la cohesión social de la ciudad, un espacio común de reconocimiento y disfrute. Contar con parajes de ocio compartidos en el espacio público que permitan la expresión de las diferencias y a su vez la mixtura social es extremadamente relevante para caminar hacia el derecho a la ciudad para todos y todas, especialmente en un contexto de privatización del espacio público y límites a las prácticas sociales en las calles. Es un espacio no privativo, de gestión colectiva y uso compartido.

### III. La remunicipalización del agua en Terrassa

Aunque el disfrute del agua es un derecho humano, su gestión se ha concedido a empresas privadas en la mayoría de grandes ciudades, controladas por tres grandes corporaciones mundiales: Suez, Veolia y Bechtel. En Terrassa, durante 75 años la empresa Mina Pública d'Aigües S.A. había tenido la concesión del agua (Bagué, 2019: 18). La titularidad es pública, pero la gestión privada.

El acceso al agua es un elemento central en las luchas urbanas, con la Guerra del Agua de Cochabamba (Bolivia) como ejemplo paradigmático. En la actualidad, y en el contexto europeo, las reivindicaciones alrededor del agua se basan, por un lado, en el acceso a suministros básicos; y por otro, a la gestión del servicio, ambos muy relacionados<sup>7</sup>. En la última década se han desarrollado distintos estudios sobre el agua y su gestión privada. Desde el movimiento municipalista más activo el último lustro, se ha cuestionado la privatización de los servicios públicos y se ha puesto en la agenda política la necesidad de recuperar su gestión pública.

#### La ciudadanía se organiza en Terrassa

En este contexto, las irregularidades detectadas en las concesiones y la finalización de cincuenta de ellas en el área metropolitana de Barcelona se sumaban al reciente 15-M e incipiente *activismo institucional* municipalista. La Taula de l'aigua de Terrassa se creó en 2013, propuesta ciudadana para recuperar el servicio del agua a manos públicas. Puesto que la concesión a la empresa Mina Pública d'Aigües finalizaba en 2016, se pusieron en marcha distintas actuaciones. Por ejemplo, se intentó incidir en las elecciones municipales de 2015 mediante el Pacto Social por el Agua Pública, interpellando directamente los partidos acerca de la remunicipalización del agua. Al mismo tiempo, la Taula se centró en el estudio y documentación técnica del proceso de recuperación del servicio y en sensibilizar a la ciudadanía respecto a la oportunidad para una gestión pública y democrática del agua en la ciudad mediante charlas y debates.

7. Además del derecho humano al agua y al saneamiento, el acceso a suministros básicos forma parte también del derecho a una vivienda adecuada. El encarecimiento de los precios de la vivienda y también del agua, la electricidad o el gas dificulta que, especialmente en los hogares vulnerables, se puedan asumir las facturas. Nos encontramos ante situaciones de pobreza energética. Las grandes empresas suministradoras de estos servicios, que acumulan grandes beneficios en sus ejercicios económicos, pero en cambio se niegan a asumir impagos de sus clientes con pocos recursos, son sumamente opacas.

## El rol de la Administración local

Progresivamente, el pleno municipal se fue inclinando hacia la remunicipalización, consecuencia del trabajo de incidencia de la Taula, de la suma de apoyos sociales y del trabajo en red con otras ciudades por el agua pública. Lejos de permanecer al margen, la empresa Mina Pública d'Aigües S.A. respondió por varias vías, véase los medios de comunicación, preparando recursos ante tribunales, generando miedo entre trabajadores de la compañía... El municipio creó, en 2016, el Comisionado del Agua y la Comisionada de Participación, que promovieron debates públicos y un proceso participativo. Por parte de la ciudadanía, en 2017 se presentaron dos mociones municipales y se organizó una gran manifestación. Finalmente, ese mismo año se aprobó el cambio de forma de gestión del servicio público de agua en Terrassa.

La Taula de l'aigua de Terrassa se creó en 2013, propuesta ciudadana para recuperar el servicio del agua a manos públicas.

## El control ciudadano del agua

A continuación, se abría una etapa de monitoreo ciudadano, creando para ello un Observatorio que continuara con el trabajo conjunto entre la Administración y la ciudadanía organizada –con voz y voto–, puesto que la gestión, además de pública, debería ser democrática, participada por los vecinos y vecinas. En la configuración del Observatorio reside el grado de control ciudadano de un recurso como el agua, que se enmarca dentro de la gobernanza del mismo. Se trata de un punto clave en el nuevo modelo del agua: las reivindicaciones no se agotan cuando un servicio básico como el agua se remunicipaliza, sino que su gobernanza posterior debe ser participada por la sociedad civil. De lo contrario, nada garantiza que la gestión municipal cumpla con los criterios democráticos y de vocación pública. Por ello se contempla, por ejemplo, un presupuesto suficiente que permita la participación de todas las personas interesadas, cuenten con más recursos y experiencia o con menos, con el objetivo de no elitizar un órgano democrático. En definitiva, se busca tener en cuenta el derecho a la diferencia, considerando imprescindible la formación y diseminación de información, así como facilitando la implicación de actores menos involucrados en el proceso de defensa de este derecho universal.

## IV. ¿Qué lugar hay para la cultura y los jóvenes en el derecho a la ciudad?

En este debate se entremezclan distintas cuestiones: por un lado, la situación de jóvenes y adolescentes con pocas oportunidades laborales y precariedad acuciante. Por otro lado, sistemas de educación reglada poco dados a innovar, que estigmatizan o limitan formas de expresión artística. Junto con muchos otros elementos, el resultado es que el espacio público se convierte –también– en lugar de aprendizaje y ocio. A menudo, la percepción por parte de las personas adultas puede ser de recelo e incluso de rechazo, sobre todo cuando se trata de jóvenes racializados. Pero sin duda, los y las jóvenes necesitan de espacios más allá de las escuelas y centros de secundaria para desarrollar sus inquietudes culturales, socializarse, experimentar. El ejercicio del derecho a la diferencia surge de nuevo en este contexto, necesitando contemplar la ciudad que anhelan los más jóvenes. En ausencia de propuestas concre-

Las reivindicaciones no se agotan cuando un servicio básico como el agua se remunicipaliza, sino que su gobernanza posterior debe ser participada por la sociedad civil.

tas sobre la mesa, la juventud usa los espacios a su manera, consecuencia de la exclusión de sus necesidades en el planeamiento de la ciudad. Por el contrario, la toma en consideración de sus reivindicaciones –en no pocas ocasiones, vinculadas al arte y la cultura urbanos–, puede dar lugar a sinergias virtuosas para el conjunto de la ciudad.

### **La experiencia de POGON, Zagreb (Croacia)**

Queremos en este punto traer a colación la experiencia de Zagreb donde, tras años de lucha, se consiguió un centro cultural para jóvenes cogestionado. Se trata de POGON, centro para la cultura independiente y juventud, en funcionamiento desde 2009. La hipótesis que había detrás era la falta de espacios de creación cultural en la ciudad, especialmente para jóvenes. Actualmente, POGON «es el resultado directo de la incidencia política y el activismo de la sociedad civil» (Peracic *et al.*, 2016: 132). La clave fue la unión de las reivindicaciones culturales con las juveniles, encarnadas inicialmente por dos redes nacionales de cultura y de jóvenes junto con una plataforma local y clubes culturales. Esta coalición diseñó una campaña para incidir en las elecciones municipales del año 2005, con un documento que firmaron los grupos políticos que se presentaban, debates públicos y acciones de protesta.

A pesar de una mala relación inicial con el Gobierno municipal, la continuación de la lucha –con acciones reivindicativas como la ocupación de parte de la fábrica que finalmente albergaría el centro– llevó a buen puerto la propuesta, justo antes de las siguientes elecciones locales. Nació una colaboración entre sociedad civil (Alianza Operación Ciudad) y el Ayuntamiento para gestionar conjuntamente el centro. Situado en una antigua fábrica (Jedinstvo), el centro acoge exposiciones, conciertos, festivales, teatro, danza... La programación y los proyectos que se desarrollan en POGON se gestionan desde la Alianza Operación Ciudad, de modo que la sociedad civil se encarga de diseñar y preparar la actividad diaria del centro. Sin embargo, la buena acogida de POGON, tanto en Zagreb como a nivel internacional, ha propiciado el apoyo de la municipalidad a nivel de financiación para la reconstrucción del espacio y su funcionamiento.

### **Algunas conclusiones**

Del caso de POGON podemos aprender, en primer lugar, que efectivamente la movilización social puede conseguir sus objetivos, aunque fueron cuatro años de acciones de protesta, incidencia política y trabajo comunicativo. Pero, de no haber sido por esos cuatro años, POGON no existiría en la actualidad. En segundo lugar, que la suma de organizaciones juveniles con movimientos culturales es una forma muy interesante de conjugar el arte con las inquietudes juveniles. POGON juega un importante rol en la escena cultural –e internacional– y, en ese sentido, apuesta por la cohesión social, la involucración de los jóvenes, no solo como espectadores sino como creadores y también gestores y tomadores de decisiones en la escena cultural, promoviendo diálogos y ahuyentando prejuicios.

## V. Conclusiones: ¿cocreando la ciudad?

Aunque el derecho a la ciudad ideado por Lefebvre contemplaba altas dosis de democracia y participación social en la vida urbana, tejer alianzas Gobierno-sociedad civil en sistemas representativos no resulta sencillo. Frecuentemente, la cocreación de políticas públicas es fruto de victorias sociales tras años de lucha. En otras ocasiones son oportunidades que, gracias a la fuerza ciudadana, permiten a los gobiernos locales implementar medidas más progresistas o destinadas a ciertos colectivos que de lo contrario nunca se hubieran aprobado, atendiendo al derecho a la diferencia. Es clave reconocer que las ciudades son diversas y que se debe dar oportunidades para sus distintas manifestaciones, sin duda unas con más privilegios que otras, ya sea por origen, género, orientación sexual, religión, situación socio-económica... Más vivienda asequible, agua de gestión municipal y control ciudadano, espacios públicos sin barreras para el disfrute de distintas culturas y edades, iniciativas culturales que faciliten la expresión de los jóvenes son ejemplos de ello.

Crear plataformas amplias y plurales, espacios híbridos con capacidad de trabajo, es tan necesario como complicado. Las organizaciones sociales tienen una fuerte influencia en la opinión pública y los medios de comunicación, así como aceptación social: la propuesta surge de la calle y no de los *despachos*. Cuanto mayor sea la popularidad de los movimientos, más predisposición tendrán los gobiernos para abrirles esferas de decisión que hasta el momento eran exclusivas de la institución. Además, la cocreación de las ciudades requiere de la puesta a disposición de personal técnico y recursos económicos por parte de la Administración, respetando el liderazgo o la gestión de la sociedad civil.

Ciertamente, existen riesgos, como la apropiación por parte de los poderes públicos, la identificación de los movimientos promotores de las iniciativas con el partido de gobierno o las críticas de *amiguismo* por aceptar una propuesta ciudadana. También que, al dedicar mucho tiempo a trabajar una propuesta con la Administración y manejar más información técnica, los movimientos se profesionalicen o incluso eliticen; por otro lado, es probable que se instale en ellos una constante insatisfacción, considerando que los pasos que da la Administración son insuficientes.

Tras las experiencias presentadas, se pueden apreciar apuestas por las ciudades como bienes comunes, en pro del derecho a la vivienda o al agua, al espacio público, los derechos de los jóvenes. Sin duda, son avances hacia el derecho a la ciudad, y lo son de forma compartida, tras debates y movilización popular, velando porque las ciudades sean espacios donde se limiten los privilegios y prevalegan los derechos universales. Las ciudades son epicentros del lucro y las ganancias, pero también hogares de personas trabajadoras, y las distintas experiencias expuestas persiguen mejorar la vida de estos hogares velando por su derecho a la ciudad.

## Referencias bibliográficas

Bagué, E. *Remunicipalització, participació i democràcia*. Barcelona: Enginyeria Sense Fronteres, 2019.

A pesar de una mala relación inicial con el Gobierno municipal, la continuación de la lucha llevó a buen puerto la propuesta.

Peracic, D. *et al.* «We need it - we do it» (2016) (en línea) [Fecha de consulta 16.03.2019] <http://dinkoperacic.com/en/projects/we-need-it-we-do-it/>.

Schalk, M. «Utopian desires and institutional changes», en: Bradley, K. y Hedrén, J. (eds.). *Green Utopianism: Perspectives, Politics and Micro-Practices*. Londres: Routledge, 2014.

Best, U. «The debate about Berlin Tempelhof airport, or: a Lefebvrian critique of recent debates about affect in geography», en: Schmid, C. *Urban Revolution Now: Henri Lefebvre in Social Research and Architecture*. Londres: Ashgate, 2014.

---

## MARCOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA Y MULTINIVEL

- LA CONSTRUCCIÓN METROPOLITANA DEL DERECHO A LA CIUDAD: HACIA MODELOS INNOVADORES DE GOBERNANZA

*Ricard Gomà*

- POLICENTRISMO Y DERECHO A LA CIUDAD EN TERRITORIOS METROPOLITANOS

*Antonio Aniesa*

- DERECHO A LA CIUDAD Y GOBIERNO MULTINIVEL EN AMÉRICA LATINA

*Fernando Carrión*





Ricard Gomà

Director, Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona

## I. Derecho a la ciudad y nuevo municipalismo

¿El derecho a la ciudad en el siglo XXI puede heredar el proyecto civilizatorio que el estado de bienestar forjó en el siglo XX? ¿Y el nuevo municipalismo democrático puede convertirse en su principal agente de construcción? En torno a estas dos cuestiones, se organiza el hilo conductor de este primer apartado; paso previo para aportar después algunas reflexiones sobre la escala metropolitana –ámbito espacial donde se dirimen hoy las principales dimensiones del derecho a la ciudad– y los retos de su gobernanza en clave innovadora.

¿El derecho a la ciudad en el siglo XXI puede heredar el proyecto civilizatorio que el estado de bienestar forjó en el siglo XX?

### Era urbana, cambio de época y derecho a la ciudad

La *sociedad industrial* tomó forma en el *espacio de los estados*; la nueva era que vivimos es *urbana*. Tras la recesión, las ciudades se consolidan como lugares clave en la configuración de la sociedad líquida y la economía digital. En Hábitat III, Quito 2016, se constata que la mayoría de la población mundial es urbana. Las ciudades son hoy la expresión del conjunto de tensiones y retos que cruzan el siglo XXI: tan vulnerables a la especulación como creativas y cooperativas; cargadas de tantas fracturas sociales como fuerza comunitaria; responsables del cambio climático y referentes también de las transiciones ecológicas más avanzadas. Se hace tangible la hegemonía de lo urbano: las ciudades son el epicentro de la cotidianidad de la mayoría, el espacio donde se organiza la disputa entre el miedo y la esperanza (Borja *et al.*, 2016; Olmedo y Endara, 2017).

En el marco de esta era urbana, el *cambio de época* despliega una nítida dimensión espacial. Las lógicas del cambio sociocultural perfilan un escenario de complejidades e incertidumbres vitales –en las esferas familiar, laboral, afectiva, residencial– que impulsan el fortalecimiento de la dimensión de proximidad del estado de bienestar (acogida, inclusión, organización de los cuidados, ciclos de vida). Las lógicas del cambio socioeconómico, por otra parte, sitúan la financiarización de la vivienda en el núcleo del régimen de acumulación, y dibujan un escenario de burbuja inmobiliaria, exclusión habitacional, gentrificación y segregación residencial

Se trata de fijar las políticas sociales de proximidad y la agenda urbana en el núcleo del régimen de bienestar.

La justicia espacial y la transición ecológica se convierten en componentes clave de la agenda del derecho a la ciudad.

que convoca al fortalecimiento de la agenda urbana del estado de bienestar (vivienda social y control de alquileres, regulación de usos turísticos, mejora de barrios con herramientas de defensa vecinal...). El *derecho a la ciudad*, como dimensión cotidiana y comunitaria de todos los derechos básicos, gana fuerza como proyecto de reconstrucción de una ciudadanía para el siglo XXI. Se trata de fijar las políticas sociales de proximidad y la agenda urbana en el núcleo del régimen de bienestar: retornar a la esfera local los procesos de avance y mejora colectiva que el siglo XX había situado en los estados. Se dibuja pues el reto de reescribir la justicia social desde la gramática urbana de la proximidad (Subirats, 2016).

La sociedad industrial generó marcos nacionales de gestión del conflicto de clases: estados de bienestar con dosis variables de redistribución y asistencialismo (Atkinson, 2016). La sociedad del siglo XXI afronta el reto de forjar esquemas de ciudadanía más vinculados a su abanico emergente de realidades. Y es ahí donde habita *el bienestar de proximidad*. En una sociedad compleja, cruzada por tensiones múltiples, la construcción de derechos sociales es multidimensional. Cabe tener en cuenta algunas vertientes clave que conectan con el diseño de políticas sociales por el derecho a la ciudad: a) abordar la equidad en términos predistributivos e integrales (no solo redistributivos y de renta); b) articular lucha contra desigualdades a reconocimiento de las diferencias: en una sociedad urbana heterogénea todo camino a la igualdad pasa por la diversidad; c) conectar la autonomía personal a la ausencia de dominación colectiva, y la igualdad social a la autodeterminación personal frente al paternalismo estatal; d) vincular todo lo anterior a la acción comunitaria: fraternidad y cuidados para tejer interdependencias urbanas ante la explotación de la vulnerabilidad. Esta red de ideas-fuerza puede concretarse en un catálogo de bienestar de proximidad organizado en cuatro ámbitos: políticas de inclusión social y relacional; políticas de salud, educativas, culturales y de rentas en clave comunitaria; agendas de cotidianidad (relaciones de género, distribución social de los cuidados y cambio demográfico); y agendas de diversidad (LGTBI, interculturalidad, diversidad funcional...) (Laval y Dardot, 2014).

En un contexto donde la cuestión habitacional aparece en el eje de las vulnerabilidades, donde las metrópolis constituyen el núcleo de la economía digital y financiarizada, donde la producción urbana de riesgos ambientales adquiere máxima relevancia, las dimensiones de la *justicia espacial* y la *transición ecológica* se convierten en componentes clave de la agenda del derecho a la ciudad. Igual que en el bienestar de proximidad, también la agenda urbana aparece cruzada por múltiples ejes: la vivienda como activo financiero o como derecho; los barrios como lugares seguros o gentrificables; la ciudad como espacio residencial segregado o cohesionado; los entornos y recursos naturales como mercancías o como elementos de soberanía municipal (Sennett, 2018). Frente a esos dilemas, la agenda urbana del derecho a la ciudad requiere hibridar lógicas urbanísticas y ecológicas.

- Lógicas urbanísticas: impulsar políticas de *justicia espacial* para garantizar el derecho a la vivienda y al barrio, para hacer frente a dinámicas especulativas y de expulsión (Soja, 2014). Garantizar una vivienda asequible y digna, y hacerlo en el marco de barrios y ciudades cohesionadas, con mixtura social y funcional, requiere palancas de acción diversas. a) *Una agenda urbana por el derecho a la vivienda*: desde el incremento del parque público hasta el impulso del coope-

rativismo, pasando por la regulación municipal de alquileres y precios; desde políticas de rehabilitación con mecanismos de garantía de permanencia hasta programas contra la exclusión residencial. b) *Una agenda urbana por el derecho al barrio*: desde la regeneración con instrumentos de defensa vecinal hasta la protección de redes comerciales de proximidad, pasando por la preservación de tejidos, memorias e identidades urbanas; desde bancos de suelo público hasta la fiscalidad urbana sobre usos residenciales, y la protección de estos frente a la sustitución turística.

- Lógicas ecológicas: la agenda urbana es también *transición ecológica* para proteger el clima y el aire, para recuperar el control ciudadano sobre el circuito alimentario y el ciclo del agua. Sabemos que las ciudades son responsables del 70% de las emisiones productoras de cambio climático, vinculadas al uso de energías fósiles; sabemos que la contaminación del aire de las metrópolis provoca centenares de miles de muertes anuales, y que la movilidad en vehículo privado es su determinante clave. UN-Habitat, por otra parte, lleva años situando la exigencia de alternativas alimentarias y acceso universal al agua, en tanto que derechos urbanos básicos frente a dinámicas de especulación financiera-mercantil. La agenda de la transición ecológica se configura pues a partir de cuatro ejes clave: energía, movilidad, agua y alimentación.

El municipalismo redibuja –aún de forma incipiente– la geografía de la gobernanza mundial y sus relaciones de poder.

### **El nuevo municipalismo. Innovación social, movimientos urbanos y gobiernos locales**

El cambio de época genera condiciones para un modelo de ciudadanía en torno al bienestar de proximidad, la justicia espacial y la transición ecológica urbana. Se trata de un modelo que debería fortalecer, en clave institucional, su dimensión municipalista. El derecho a la ciudad no solo redefine las políticas públicas, rearticula también la lógica de gobernanza: reubica en el *municipalismo* el conjunto de herramientas para hacerlo posible. Vivimos una crisis de los esquemas clásicos de política y gobierno. La globalización desata realidades y sensaciones de desprotección, y los estados tienden a responder con fronteras excluyentes y repliegue autoritario. Pero avanza también –desde una gramática de esperanza– la alternativa municipalista: gobiernos de proximidad con ámbitos de empoderamiento colectivo, ampliación democrática y reconstrucción de derechos. Se articula de forma progresiva una esfera local con agendas conectadas a temas estructurales (desigualdades, migraciones, derechos humanos, cambio climático). El municipalismo redibuja –aún de forma incipiente– la geografía de la gobernanza mundial y sus relaciones de poder: los gobiernos locales se convierten en sujetos políticos democráticos frente a los mercados globales y a las fronteras estatales. El municipalismo aparece como proyecto donde articular vínculos con diferencias, comunidad con acogida. El territorio posible de encuentro entre apertura y protección, entre democracia participativa y derecho a la ciudad.

En España a partir de 2011, las dinámicas del 15M y el binomio recesión-austeridad generan un fuerte impacto en el municipalismo configurado a partir de 1979. La reactivación local desde nuevos parámetros se produce en términos de acción colectiva (innovación social y movilización urbana) y de intervención política (candidaturas ciudadanas y de confluencia).

En el terreno de la intervención política, surgen los sujetos municipalistas que irrumpen en el escenario electoral local.

- En el terreno de la acción colectiva emerge: a) Una realidad de *prácticas de innovación social*. Se trata de un conjunto de experiencias de base comunitaria orientadas a dar respuesta, en primera instancia, a los impactos sociales de la crisis; iniciativas que van prefigurando, después, modelos alternativos de producción y articulación de comunes urbanos desde lógicas de empoderamiento personal y colectivo. La innovación social se despliega en un amplio abanico: desde la economía solidaria a los bancos de tiempo, pasando por redes de consumo agroecológico; desde la gestión ciudadana de espacios urbanos, hasta iniciativas de soberanía tecnológica, pasando por cooperativas de vivienda, energía o transporte (Blanco y Nel.lo, 2018). b) Un *ciclo de movilización urbana*. Se trata de un conjunto de dinámicas conectadas a problemas globales, pero cuya expresión se produce en lo cotidiano: el «sí se puede» contra los desahucios y la pobreza energética; la autogestión urbana frente a la especulación y la mercantilización de espacios; la lucha laboral de las mujeres en marcos precarizados de economía urbana; la acción en favor de la acogida y la ciudadanía de refugiados y migrantes; y las soberanías de proximidad (energética, hídrica y alimentaria). Son formatos innovadores de acción colectiva: en su organización (de orientación comunitaria); en su repertorio de acción (más disruptivo que convencional); en su narrativa (crean relatos con alta penetración social); en su temática (pivotan sobre cuestiones socioeconómicas tras años de ciclo *posmaterial*). Y son redes con voluntad de impacto en las agendas municipales (Nel.lo, 2015; Martí *et al.*, 2018).
- En el terreno de la intervención política, surgen los sujetos municipalistas que irrumpen en el escenario electoral local. Nacen de una doble transición: de la fragmentación a la confluencia; y de la esfera social a la arena política. Se configuran a partir de procesos de suma entre culturas de acción emergentes y preexistentes; entre la ciudadanía y espacios políticos ya organizados. En mayo de 2015, las nuevas candidaturas consiguen las primeras mayorías sociales y electorales. Encabezan el gobierno de cuatro de las cinco principales ciudades del país (Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza). Barcelona en Comú, la candidatura que lleva a la alcaldía a Ada Colau –activista del movimiento antidesahucios– es la expresión más nítida: gana con el 25,2% de los votos y es primera fuerza en 54 sobre 73 barrios. Se dibujan así las condiciones políticas de partida hacia la creación del nuevo escenario municipalista. Los resultados electorales de 2019 resultan desiguales. En Barcelona y Valencia se mantienen coaliciones de gobierno encabezadas por fuerzas emergentes, no así en Madrid y Zaragoza.

Se trata de un escenario sustancialmente diferente a todos los precedentes, pero que nace también con dinámicas en tensión: a) la asunción de cultura de gobierno puede mermar capacidad disruptiva a los nuevos actores, pero también generar nuevas lógicas de relación entre lo institucional y lo social, desde el reconocimiento mutuo, la alianza público-ciudadana y los procesos de *commoning*; b) el contexto de austeridad puede ser procesado por el mundo local desde la resignación, pero también desde la oportunidad de construcción de alternativas: nuevas políticas sociales y agendas urbanas, procesos de apropiación comunitaria de servicios y espacios, una gestión más democrática y ciudadana; c) los impactos de la crisis generan sobre las personas miedos y vivencias del sufrimiento en ámbitos privados y domésticos, pero también nuevas dinámicas de innovación social, procesos de empoderamiento y prácticas de carácter cooperativo (Blanco y Gomà, 2016).

En efecto, el municipalismo adquiere fuerza como espacio institucional de construcción del derecho a la ciudad; como sujeto político en la gobernanza multinivel. Pero los estados pesan demasiado: tanto en la dimensión simbólica como en la sustantiva. Los gobiernos locales se encuentran presionados por inercias históricas: no se sitúan en la centralidad del reparto de recursos públicos; no se sitúan aún en el núcleo de los regímenes de bienestar y transición ecológica. Por lo tanto, cabe plantear, desde la lógica municipalista, un triple reto de cambio en el esquema de gobernanza global. a) *Empoderamiento*: aumentar de forma sustancial las capacidades de gobierno en la esfera local. Resulta necesario hacerlo en cuestiones como la acogida de personas migrantes, la transición energética o el control público de alquileres, agendas vinculadas a lo cotidiano donde resulta además probado el fracaso de su abordaje en el ámbito estatal. b) *Interdependencias horizontales*: transitar de un esquema *top-down*, de subordinación de las ciudades a los niveles superiores, a otro de tipo horizontal donde la escala no implique jerarquía. Se trata pues de articular una gobernanza entre iguales, de soberanías acordadas, como nueva gramática relacional entre ciudades, regiones, estados y ámbitos supranacionales (Barber, 2013). Significa en la práctica que las ciudades cogobiernen, por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana, los ODS, el Acuerdo Climático de París, o el pilar social de la UE. c) *Scaling out*: transferir políticas y prácticas urbanas por medio de redes de municipalismo internacional y procesos de *policy learning*. Si hace unas décadas, en una realidad menos compleja, se trataba de «pensar global y actuar local»; hoy, en un mundo más complejo e interconectado se trata –también– de «pensar local y actuar global» (Internet y el espacio digital lo hacen factible). Hay por supuesto en todo ello mucho camino por recorrer, pero se empieza ya a esbozar una geografía internacional de ciudades (C-40, Sharing Cities, Cities for Housing...) con vocación de hacer frente a los retos de la era urbana global desde agendas potentes, interconectadas y no subordinadas.

Transitar de un esquema top-down, de subordinación de las ciudades a los niveles superiores, a otro de tipo horizontal donde la escala no implique jerarquía.

En un mundo más complejo e interconectado se trata –también– de «pensar local y actuar global».

## II. Derecho a la metrópolis e innovación en modelos de gobernanza

La mayoría de la población del planeta vive en las ciudades; y la mayoría de la población urbana lo hace en las metrópolis, en asentamientos humanos complejos, por encima del millón de habitantes y en rápida expansión. Construir el derecho a la ciudad, por lo tanto, no puede dejar de implicar procesos a escala metropolitana. Es en el tablero metropolitano donde se da hoy el combate entre habitabilidad y especulación; entre justicia socioespacial y gentrificación. Donde se cartografía la disputa diaria entre exclusión económica y formas cooperativas de producción y consumo; entre el cambio climático y el respeto a los límites ambientales del planeta. En el siglo XXI, el derecho a la ciudad es también el derecho a la metrópolis. Su construcción, sin embargo, requiere modelos de gobernanza metropolitana que siguen hoy, en gran parte, inexplorados.

### La dimensión metropolitana del derecho a la ciudad

Las metrópolis de hoy son el resultado de interacciones múltiples en el tiempo (Marull y Boix, 2016). Es importante modelizar sus rasgos básicos para conocer las realidades sobre las cuales desplegar políticas públicas y dinámicas de gobernanza. Podemos partir de la idea de que la construc-

Los impactos sociales de la financiarización urbana producen expulsiones y sustitución funcional y poblacional.

ción metropolitana reciente es el fruto de procesos en tres dimensiones interconectadas: económica, socioresidencial y ecológica. El cruce de estos procesos y su plasmación espacial ha generado modelos metropolitanos abiertos y evolutivos (tabla 1).

**Tabla 1. Tipos de metrópolis. Dinámica evolutiva en múltiples dimensiones**

	Régimen productivo	Estructura socioresidencial	Modelo ambiental
Metrópolis industrial	Fordista	Sociedad de clases. Urbanismo intensivo	Cambio climático y contaminación atmosférica
Metrópolis postindustrial	Flexible	Sociedad dual. Urbanismo difuso	
Metrópolis del conocimiento	Creativo	Sociedad compleja. Regeneración urbana	Transición ecológica

Fuente: Elaboración propia.

En la *dimensión económica*, la ciudad fordista consolida la especialización económica del espacio: industrias intensivas en trabajo y desarrollo de redes de transporte. A finales del siglo xx se terciarizan las bases económicas de las metrópolis y ello genera un doble impacto: los múltiples espacios del cierre industrial contrastan con la concentración de los tramos directivos en unos pocos distritos urbanos globales; y los espacios centrales de servicios financieros y tecnológicos contrastan con las periferias que alojan el terciario de escaso valor añadido. Emergen metrópolis con fuertes jerarquías y dualidades territoriales. Ya en pleno siglo xxi, se desarrolla un nuevo giro económico-urbano con tres componentes clave (Harvey, 2016). La creación de valor se desplaza al conocimiento (capacidad de innovación) (Fíguls y Galletto, 2019) y la reactivación industrial se produce bajo condiciones de revolución tecnológica; la actividad digital irrumpe con fuerza y las plataformas basadas en Internet se insertan en la economía de las ciudades; el capital financiero se activa hacia inversiones urbanas y tiende a crear burbujas inmobiliarias. Estos cambios, en el plano territorial, producen un juego complejo de oportunidades/riesgos sobre el ámbito metropolitano: el potencial, por una parte, de diluir jerarquías espaciales hacia metrópolis más reticulares y sostenibles; la amenaza, por otra, de los procesos de gentrificación.

En la *dimensión socioresidencial*, las décadas centrales del siglo xx, vienen marcadas por la presencia urbana masiva del trabajo asalariado, con la clase social como eje central de estratificación; así como por la producción fordista de bloques de vivienda en espacios residenciales de alta densidad y lógica suburbial-metropolizadora. A finales del siglo xx se despliegan dos cambios relevantes. En la vertiente laboral, el mercado se polariza entre los nuevos sectores cualificados y el trabajo terciario precarizado con escasa articulación colectiva; y en el vector residencial, se produce la ciudad extensiva como espacio urbano y simbólico de las nuevas clases profesionales urbanas, con menor densidad y mixticidad<sup>1</sup>. La etapa actual vuelve a presentarse como un juego de fuerzas en tensión. Por una parte, el incremento sin precedentes de la complejidad social urbana (orígenes, hogares, edades...) emerge como oportunidad hacia espacios con nuevas morfologías diversas y compactas; por otra parte, los impactos sociales de la financiarización urbana producen expulsiones y sustitución funcional y poblacional (Sassen, 2014).



En la *dimensión ecológica*, durante las décadas centrales del siglo pasado se produjo un modelo de intensos impactos ambientales: economías urbanas con alta dependencia de energías fósiles y expansión de la movilidad motorizada en vehículos privados. Desde finales del siglo xx ese esquema se recrudece, y no es hasta una fase muy reciente que empiezan a ponerse en marcha estrategias para revertirlo. El crecimiento de emisiones provoca una realidad de cambio y alerta climática, con las metrópolis como agentes clave del calentamiento global; el uso masivo del coche se halla en la raíz de la contaminación del aire, principal determinante ambiental de la salud; y se desencadena finalmente un proceso de consumo extensivo de espacio: entre 1996 y 2016, la población urbana crece un 25%, pero el territorio urbanizado se expande un 40%. Tenemos hoy metrópolis con riesgos ecológicos socialmente producidos por la desprotección del clima, la degradación del aire y la depredación del espacio.

En síntesis, la ciudad fordista y de clases que se dualizó y lo plasmó en procesos de urbanismo difuso, la que dio lugar a ámbitos metropolitanos jerarquizados y economías terciarizadas, cruza hoy un cambio de época urbano hacia metrópolis conectadas en red, hacia espacios donde se expresan todas las complejidades. Si fijamos nuestra atención en América Latina y la UE, las lógicas anteriores se reflejan de forma aún más intensa.

- En latinoamérica el peso demográfico de las ciudades ha pasado del 25% al 75% de la población entre inicios del siglo XX y del XXI; en el mismo período, el PIB urbano ha escalado del 20% al 80% del total. El salto en la realidad metropolitana no tiene precedentes: ninguna ciudad latinoamericana llegaba al millón de habitantes hace sólo cien años; existen hoy más de 60 ámbitos metropolitanos por encima de esa cifra de población. De las 25 megalópolis del mundo (más de 10 millones de habitantes), cuatro se ubican en América Latina: Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro; mientras Bogotá, Lima, Santiago, Belo Horizonte, Guadalajara y Ciudad de Guatemala sobrepasan los 5 millones. Son economías metropolitanas dinámicas aunque ineficientes, en términos relativos globales; alojan sociedades desiguales y segmentadas con niveles elevados de informalidad laboral y urbana; muestran procesos de urbanización difusa; y altos índices de congestión y contaminación (Rojas et.al. 2006).
- Si desplazamos el foco hacia la Unión Europea (UE), quizás lo más relevante en la esfera urbana haya sido el proceso de formación de 12 redes transmetropolitanas: ámbitos de alta densidad relacional (económica, sociocultural, ecológica) vertebrados por metrópolis maduras. Dos de estas megaregiones se localizan en Gran Bretaña (Londres-Birmingham-Manchester-Liverpool; y Glasgow-Edimburgo). Seis se ubican en la UE occidental y central: Amsterdam-Bruselas-Colonia; París; Frankfurt-Stuttgart; área de Berlín; Praga-Dresden-Leipzig; y Viena-Budapest. Y cuatro en la UE latino-mediterránea: Roma-Milán-Turín; Barcelona-Lyon; región de Madrid y Lisboa. Las 12 redes metropolitanas suman, en relación al total de la UE, el 61% de la población, el 69% del PIB, el 74% del gasto en R+D y el 78% de las industrias creativas.

Observamos pues como América Latina y la Unión Europea han consolidado en las últimas décadas una realidad demográfica y territorial

El salto en la realidad metropolitana no tiene precedentes.

América Latina y la Unión Europea han consolidado en las últimas décadas una realidad demográfica y territorial marcada por la hegemonía de lo metropolitano.

1. Algunas metrópolis han mostrado la posibilidad de transitar de la ciudad industrial a la posindustrial sin dualización social. El cruce de regímenes de bienestar en fase expansiva con políticas urbanas de cohesión puede hallarse en la raíz. El caso de Barcelona aparece como uno de los referentes (Porcel, 2016).



Las metrópolis muestran aún insuficiencias relevantes en sus capacidades de autogobierno, así como fragilidades en sus arquitecturas institucionales.

marcada por la hegemonía de lo metropolitano. Un predominio que se traslada a las esferas económica, social y ambiental, y sitúa a las metrópolis como verdaderos epicentros de la realidad cotidiana de la mayoría. La construcción metropolitana del derecho a la ciudad se vuelve del todo insoslayable.

### Hacia modelos innovadores de gobernanza metropolitana

El municipalismo protagoniza hoy un doble e interconectado proceso de fortalecimiento: articula de forma progresiva una *agenda de políticas* por el derecho a la ciudad, con una *agenda política* por el reconocimiento de las ciudades como sujetos de la gobernanza global. Las metrópolis, en cambio, muestran aún insuficiencias relevantes en sus capacidades de autogobierno, así como fragilidades en sus arquitecturas institucionales. No deja de ser una paradoja: vivimos la era de las metrópolis, que son la nueva escala de lo urbano, y en ellas se expresan los principales dilemas y retos de este siglo. Pero esas mismas metrópolis arrastran debilidades de agenda y democráticas difíciles de explicar (Ahrend *et al.*, 2014; Tomàs, 2009). Debilidades que las alejan de poder encarar esos retos con la fuerza política y ciudadana necesaria. Parece pues razonable plantear la necesidad de *fortalecer la gobernanza metropolitana*, de avanzar hacia una esfera con capacidad democrática para construir el *derecho a la metrópolis*. Se abriría una ventana de oportunidad: construir esquemas innovadores que permitan forjar políticas metropolitanas de inclusión social, justicia espacial y transición ecológica, y que incorporen a las metrópolis, en clave democrática, a las redes de gobernanza multinivel.

Se han desplegado, hasta hoy, tres fórmulas principales de articulación metropolitana:

- El modelo de *gobierno supramunicipal*. Implica la existencia de una institución territorial metropolitana. Un espacio de autogobierno con capacidad para diseñar y prestar el conjunto de políticas y servicios que permitan abordar los retos de la metrópolis desde el ámbito público, más allá de las lógicas de mercado. La autoridad puede ser de elección directa o indirecta (sobre la base de los resultados municipales). Y puede implicar la fusión de municipios, o bien la permanencia de estos en un marco de reparto competencial con la institución metropolitana.
- El modelo de *gobernanza intermunicipal*. Implica construir en la metrópolis un esquema de gobernanza flexible, articular capacidades de acción conjunta entre ciudades, y dotar a dicha acción de un modelo de formalización cooperativa. El andamiaje institucional puede adoptar 2 formatos: a) una *mancomunidad* entre municipios como espacio de producción compartida de políticas; o b) un dispositivo de *planificación estratégica* como espacio de definición de modelo metropolitano y de concertación de acciones entre actores de naturaleza diversa.
- El modelo de *agencias de gestión*. Implica optar por maximizar la autonomía de los municipios metropolitanos. Ello resulta de una doble consideración: *política*, se asume que es en el ámbito de cada ciudad donde se agregan mejor las preferencias ciudadanas; y

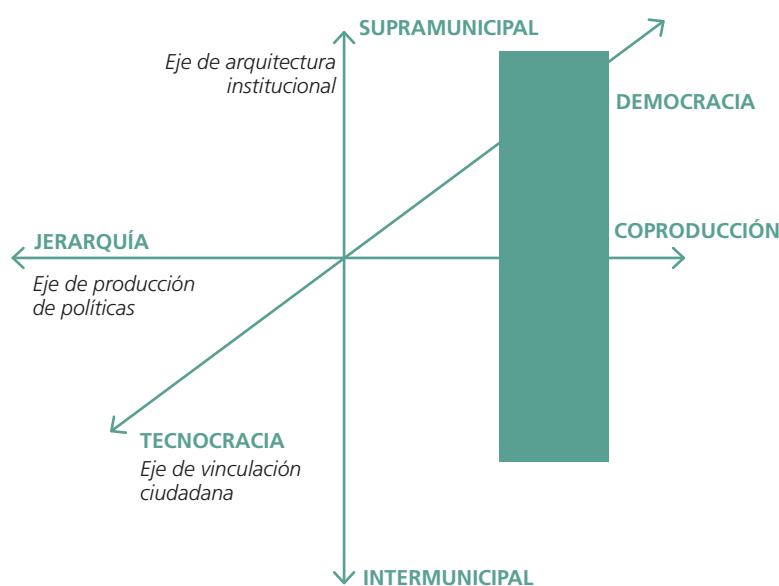
*prestacional*, se asume que la competencia intermunicipal induce a mejores servicios y maximiza condiciones de atractividad económica o residencial. Todo ello se considera compatible con la existencia de *agencias sectoriales* de ámbito metropolitano, para administrar todos aquellos servicios donde la cooperación resulte aconsejable.

¿Qué plasmaciones se dan en la práctica? A escala europea se observa un alto grado de diversidad. Entre las principales metrópolis: un 29% optan por el modelo de gobierno supramunicipal; 60% por el de gobernanza intermunicipal; y 11% por el de agencias. Si consideramos solo las que se han dotado de la *fórmula supramunicipal*, existe en todos los casos un sistema de doble nivel (municipal/metropolitano); algunas metrópolis (Londres, Mánchester, Liverpool, Stuttgart, Hannover) adoptan la elección directa de la alcaldía y/o el consejo metropolitano, otras (Barcelona, Lisboa, Lyon, Helsinki) siguen el mecanismo de la elección de segundo nivel. Existe un alto grado de coincidencia en el bloque de *policy areas* sobre las que se construye algún tipo de competencia metropolitana: planeamiento y ordenación territorial, movilidad, ecología, y desarrollo socioeconómico. La diversidad reaparece cuando el foco se desliza hacia la fiscalidad: en un 44% de los casos, la principal fuente de recursos metropolitanos son las transferencias desde niveles superiores (región, estado); un 35% de las metrópolis se financian de forma principal por medio de impuestos propios; mientras que el 21% restante lo hace sobre todo vía aportaciones municipales. En todos los casos se da algún tipo de *mix* entre modelos de financiación (Martí y Tomàs, 2019).

Más allá de esta realidad, ¿es posible articular un esquema metropolitano que supere las rigideces, debilidades y anacronismos de los modelos realmente existentes?; ¿es factible explorar una propuesta innovadora de gobernanza con capacidad de construir el derecho a la metrópolis desde parámetros del siglo XXI? (figura 1).

¿Es factible explorar una propuesta innovadora de gobernanza con capacidad de construir el derecho a la metrópolis desde parámetros del siglo XXI?

**Figura 1. Ejes y modelos de gobernanza metropolitana**



Fuente: Elaboración propia

El derecho a la metrópolis dota de contenido efectivo –en múltiples dimensiones– al derecho a la ciudad.

Seguro que no existen respuestas sencillas, ni ajenas a los contextos político-culturales de cada metrópolis, pero pueden tejerse algunas coordenadas de reflexión. En primer lugar, imaginar un esquema –en el eje de arquitectura institucional– de hibridación entre la autoridad metropolitana (agenda amplia de políticas) y la red de municipios: un modelo de autogobierno metropolitano cooperativo. En segundo lugar, imaginar un esquema –en los ejes democrático y de producción de políticas– de elección directa, coproducción e instrumentos de participación: un modelo metropolitano con fuerte vinculación ciudadana. La intersección entre *autogobierno cooperativo* y *vinculación ciudadana* perfila el espacio de *innovación en la gobernanza metropolitana* (el rectángulo azul de la figura 1). La dimensión democrática además puede convertirse en palanca para fortalecer el *demos*: un sujeto colectivo a escala metropolitana capaz de generar actores y prácticas coordinadas en esa misma escala, capaz de cristalizar un ámbito propio de identificación sobre la base de identidades de barrio y de ciudad a ser preservadas y proyectadas al futuro.

Se trata de avanzar hacia un escenario metropolitano con capacidad de autogobierno, horizontal y en red, abierto a la coproducción ciudadana y de representación directa. *Un escenario que haga posible la construcción del derecho a la metrópolis, y que lo haga desde trazados democráticos, cooperativos y comunitarios*. En síntesis, la gobernanza democrática metropolitana aparece como factor clave –junto al nuevo municipalismo– de fortalecimiento de la arquitectura institucional de la proximidad. Así como el derecho a la metrópolis dota de contenido efectivo –en múltiples dimensiones– al derecho a la ciudad, en el contexto de cambio de época que vivimos.

## Referencias bibliográficas

Ahrend, R. *et al.* «The OECD metropolitan governance survey». *OECD Regional Development Working Papers*, n.º 14 (2014). París: OECD Publishing.

Atkinson, A. *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* Ciudad de México: FCE, 2016.

Barber, B. *If mayors ruled the world*. Yale: YUP, 2013.

Blanco, I. y Gomà, R. *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icària, 2016.

Blanco, I. y Nel.lo, O. *Barríos y crisis*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

Borja, J., Carrión, F. y Corti, M. *Ciudades para cambiar la vida*. Quito: Flacso, 2016.

Fíguls M. y Galletto, V. «Localització de la innovació a la RMB, 2010-2016», en: AA.VV. *El dret a la metròpoli*. Barcelona: IERMB, 2019.

Harvey, D. *The ways of the world*. Londres: Profile Books, 2016.

Laval, Ch. y Dardot, P. *Común*. Barcelona: Gedisa, 2014.

Martí, M. y Tomàs, M (ed.). «Governança metropolitana» (monogràfic). *Revista Papers*, n.º 61 (diciembre de 2018). Barcelona: IERMB (en línea) <https://iermb.uab.cat/ca/revistapapers/n-61-governanca-metropolitana/>.

Martí, S.; Gomà, R. et al. *MMSS y derecho a la ciudad*. Barcelona: Icària, 2018.

Marull, J. y Boix, R. (ed.) «Megaregions i desenvolupament urbà sostenible» (monogràfic). *Revista Papers*, n.º 58 (noviembre de 2016) Barcelona: IERMB (en línea) <https://iermb.uab.cat/ca/revistapapers/n-58-megaregions-i-desenvolupament-urba-sostenible-factors-estrategics-per-a-larea-metropolitana-de-barcelona-en-el-context-europeu/>.

Nel.lo, O. *La ciudad en movimiento*. Madrid: Díaz Pons, 2015.

Olmedo, P. y Endara, G. *Alternativas urbanas y sujetos de transformación*. Quito: FIS, 2017.

Porcel, S. *Dinámicas de estructuración socioresidencial en la BCN metropolitana posindustrial: ¿Hacia una ciudad dual o cuarteada?*. Tesis doctoral, UAB, Barcelona, 2016.

Rojas, E. et.al. (2006). *Gobernar las metrópolis*. Washington D. C.: BID.

Sassen, S. *Expulsions*. Boston: Harvard University Press, 2014.

Sennett, R. *Building or Dwelling*. Londres: Allen Lane - Penguin, 2018.

Soja, E. *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades, 2014.

Subirats, J. *El poder de lo próximo*. Madrid: Catarata, 2016.

Tomàs, M. *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.



**Antonio Aniesa**

*Responsable de Relaciones Internacionales, Plaine Commune, Francia*

**E**n 2016, la Nueva Agenda Urbana adoptada en la Cumbre Hábitat III de Quito menciona el «derecho a la ciudad», un concepto que acogen con satisfacción determinados actores de este debate, mientras que otros apuntan a un riesgo de desnaturalización del mismo. ¿No es acaso cierto que, cuando no se consigue que una idea desaparezca, aquellos a los que amenaza intentan cooptarla?

### **I. La sacralización de la competitividad metropolitana**

El «derecho a la ciudad» está renovando su importancia en los debates sobre el espacio urbano. Podemos considerar que constituye la expresión de insatisfacciones de habitantes urbanos, una voluntad de reapropiación de las ciudades, una reacción a las transformaciones urbanas, impulsadas, en particular, por la metropolización, donde la vida desaparece tras los conceptos de ciudad «empresarial», de metrópolis «atractiva», de «competitividad».

En plenos años 2000, no era excepcional que, en un coloquio sobre el «Gran París», se empezara hablando del «Gran Londres», seguido (y en ocasiones precedido) por una presentación de la «clasificación mundial de las ciudades». La conclusión era la siguiente: «Para no distanciarse de Londres, Tokio o Nueva York y para que otras ciudades no la alcancen, la metrópolis parisina debe transformarse y ser más competitiva». La competitividad, no la vida, se sacralizaba, como horizonte de la urgente transformación del Gran París. Tal vez resulte útil recordar que pocas veces se hacía alusión al aumento de la tasa de pobreza y de las desigualdades socio-espaciales de la capital británica (Challenges.fr, 2017).

Este artículo no pretende debatir sobre los vínculos entre metropolización, lógicas económicas neoliberales y competición entre metrópolis mundiales (Bouba-Olga y Grossetti, 2018). Se limita a consignar que estos imponen como eje central del debate urbano «la atractividad» como estrategia de transformación urbana para captar capital e inversiones financieras. Una transformación urbana orientada a incrementar oportunidades para la rentabilidad del capital en la ciudad, tendencia que se ha impuesto a nivel global.

La Nueva Agenda Urbana menciona el «derecho a la ciudad», un concepto que acogen con satisfacción determinados actores, mientras que otros apuntan a un riesgo de desnaturalización del mismo.

Un área metropolitana corresponde a una diversidad de territorios, de experiencias y de vida.

El derecho a la ciudad en áreas metropolitanas se declina a partir de la idea de «policentrismo».

Saskia Sassen (2009b: 263) explica que «Actualmente, las ciudades globales, en particular, son el lugar donde los múltiples procesos de globalización adoptan formas concretas, localizadas, y constituyen asimismo lugares donde pueden manifestarse nuevas formas de poder. Una parte importante del centro neurálgico de la economía mundial se concentra en una red de aproximadamente 40 ciudades mundiales, que conforman una geografía del poder». Observa asimismo lo siguiente: «En las grandes ciudades, tanto del mundo desarrollado como del mundo en desarrollo, observamos una nueva geografía de los centros y de los márgenes que contribuye no solo a reforzar las desigualdades existentes, sino también a movilizar una serie de nuevas dinámicas de la desigualdad» (Sassen, 2009a: 124).

El Gran París es una de las regiones más ricas de Europa, pero también una de las que registra mayores desigualdades. «*Las políticas territoriales que impulsan* la atraktividad conllevan la puesta en marcha de proyectos de ordenación que favorecen la aparición de un urbanismo dual. Este deja fuera de juego a segmentos enteros del espacio urbanizado y de los habitantes» (Deboulet *et al.*, 2018: 32). Aunque se trata, sin duda, de un fenómeno que afecta al conjunto del planeta urbano: «El número de pobres urbanos es considerablemente más importante: representan al menos la mitad de la población urbana mundial según los criterios de los umbrales de pobreza nacionales relativos» (Davis, 2006: 28).

Henri Lefebvre (1989) escribía: «cuanto más se extiende la ciudad, más se degradan las relaciones sociales». Tanto en el Norte como en el Sur, el ámbito urbano está sometido a tensión. «Podemos (...) ver que las ciudades se han convertido en espacios estratégicos donde surgen una serie de conflictos y de contradicciones» (Sassen, 2009a: 133). ¿Justifica esto las movilizaciones dirigidas a promover otras políticas urbanas? No se refieren necesariamente al «derecho a la ciudad», sino que forman parte, de manera voluntaria o no, de la idea de que «quienes conforman la vida urbana tienen, en primer lugar, derecho a que se escuchen sus reivindicaciones en relación con lo que han generado y una de sus reivindicaciones es el derecho a conformar la ciudad a imagen de sus aspiraciones» (Harvey, 2011: 42).

## II. El derecho a la ciudad en las aglomeraciones urbanas

¿Pero qué significa el derecho a la ciudad en un contexto metropolitano? ¿Se viven las mismas realidades urbanas en espacios de 10.000, 100.000, 500.000 o varios millones de habitantes? No se vive la misma realidad parisina en el centro de París que en Saint-Denis (periferia popular limítrofe al norte), en Grigny (periferia popular situada 23 km al sur de París), en Marne la Coquette (periferia acomodada) o en los Campos Elíseos (París).

Un área metropolitana corresponde a una diversidad de territorios, de experiencias y de vida, en función del lugar donde se habita. Esta afirmación no supone negar que existen problemáticas compartidas en las áreas metropolitanas. Se trata de una invitación para «descentrar» nuestros enfoques sobre estas. Se trata de entender las dinámicas metropolitanas a partir de la diversidad de las vidas reales que las enfrentan.



Se trata de no aceptar centralidades únicas –geográficas, políticas, económicas– que invisibilizan todas las demás percepciones de un área metropolitana. En este sentido, si queremos hablar del «derecho a la ciudad», no cabe tolerar que territorios que la componen sean invisibles. Equivaldría a invisibilizar vidas urbanas.

Ser «visible» y promover «otra mirada sobre las metrópolis» es lo que reivindicaban los gobiernos locales de periferias presentes en marzo de 2006 en el I Foro de Autoridades Locales de la Periferia (FALP) celebrado en Nanterre (Francia). Las dinámicas metropolitanas se abordaron a partir de las experiencias de márgenes políticos y sociales. Expresaron una voluntad común de actuar permitiendo «intercambios inéditos y puesta en común de prácticas concretas de los territorios, que contribuyan a favorecer la construcción de metrópolis democráticas, sostenibles y solidarias»<sup>1</sup>. Expresaron sus aspiraciones de mayor justicia y solidaridad interterritorial para sus áreas metropolitanas.

«Como territorios populares, con frecuencia periféricos, suburbanos, representamos una parte importante del “crecimiento urbano”. Y, si nuestra historia y nuestro porvenir como administraciones locales están vinculados a los de las “ciudades centro”, no pueden reducirse a la mera ampliación de las fronteras de estas. Representamos una diversidad de realidades, de subjetividades, de sensibilidades (...), todos y todas nos reconocemos en el rechazo a ser los invisibles de las áreas metropolitanas, convencidos de que nuestra voz debe escucharse para hacer frente a lo que se dirime en nuestro mundo urbano»<sup>2</sup>.

Al dar visibilidad a sus aspiraciones, a sus experiencias, a sus necesidades como «ciudad», estos territorios de las periferias urbanas actúan para promover una metropolización solidaria, sostenible y democrática, y modifican los lugares comunes de los debates urbanos dominantes. El «derecho a la ciudad» está asociado a este compromiso. «Estamos plenamente comprometidos con el “derecho a la ciudad” y con el desarrollo de los derechos de las mujeres y de los hombres que viven en ellas»<sup>3</sup>. Para el FALP, el derecho a la ciudad en áreas metropolitanas se declina a partir de la idea de «policentrismo», esto es, «el derecho de que cada territorio de estos espacios metropolitanos garantice la proximidad y la atención de las diferentes necesidades humanas (servicios públicos, mercado de trabajo, espacios verdes, centros culturales, espacios públicos, vivienda). La metrópolis solidaria que deseamos no acepta más espacios y poblaciones olvidadas»<sup>4</sup>. Es la policentralidad la que garantiza el derecho a la ciudad en las áreas metropolitanas.

### III. El policentrismo como garantía del derecho a la ciudad

El «derecho a la ciudad» y la idea de «policentrismo» están íntimamente relacionados con la historia de las luchas de las periferias populares para «hacer ciudad». La revolución industrial impulsó un ritmo de crecimiento urbano sin parangón en la Historia. Valga un único ejemplo. Fueron necesarios 1.800 años para que París llegara a un millón de habitantes en 1850 y, en los 170 años siguientes, la aglomeración alcanzó de 10 a 12 millones. Se registran crecimientos de

La historia y el presente de muchas periferias populares ha consistido en reivindicar la necesidad de «hacer ciudad» para asegurar un porvenir alejado de la condición de periferia olvidada.

1. Conclusión del I FALP de Nanterre, Patrick Jarry, alcalde de Nanterre, marzo de 2006.
2. Declaración final del III FALP, Canoas, junio de 2013.
3. Declaración final del II FALP, Getafe, junio de 2010.
4. Declaración final del III FALP, Canoas, junio de 2013.

Reivindicar el «policentrismo» refleja la voluntad de las ciudades periféricas de ser reconocidas como espacios de vida, de aspiraciones y de movilización democrática en las metrópolis.

esta magnitud, o incluso más importantes, en todo el planeta. La «ciudad» se ha desbordado. «*La mayoría de la población urbana pobre ya no vive en el centro de las ciudades. Desde 1970, las barriadas marginales de la periferia de las ciudades de los países en desarrollo han absorbido la mayor proporción del crecimiento urbano mundial (...). Las áreas suburbanas de muchas ciudades pobres ya son tan extensas que tal vez sería conveniente reconsiderar el concepto mismo de periferia*» (Davis, 2006: 39).

Henri Lefebvre (1968: 15) escribía: «Con el crecimiento de la periferia, se inicia un proceso que descentra la ciudad (...). La conciencia urbana se va a disipar. (...) En torno a la ciudad se instala una periferia desurbanizada y, sin embargo, dependiente de la ciudad». La asociación de periferia y «derecho a la ciudad» parece, por tanto, una paradoja, pero si no queremos condenar a una mayoría de los habitantes urbanos a la invisibilidad, debemos superarla. Proponemos dar respuesta a la invitación de Mike Davis de «reconsiderar la periferia» introduciendo el concepto de «policentrismo».

Ary Vanazzi, alcalde de São Leopoldo, en la periferia de Porto Alegre (300.000 habitantes) declara: «Aquí, los habitantes llegaron antes que la ciudad», confirmando así las palabras de Henri Lefebvre, si bien añade: «Hemos tenido y tenemos que hacer la ciudad»<sup>5</sup>. Como subraya Jordi Borja (2003: 170) «hacer ciudad es, antes que nada, reconocer el derecho a la ciudad para todos».

Hay «derecho a la ciudad» en el «hacer ciudad» si este «revindica un poder fundamental y radical de configuración de los procesos de urbanización, es decir, de las formas en que nuestras ciudades se transforman constantemente» (Harvey, 2011: 9). La historia y el presente de muchas periferias populares ha consistido en reivindicar la necesidad de «hacer ciudad» para asegurar un porvenir alejado de la condición de periferia olvidada por las lógicas de urbanización impuestas. En los años setenta, Manuel Castells (1975: 6) hacía referencia a estas luchas: «En la calle, miles de familias obreras en Santa Coloma de Gramanet se enfrentan durante horas a la Guardia Civil fascista para reclamar el derecho a un hospital, solo uno, para una ciudad de más de 100 000 personas». Los gobiernos locales de las periferias metropolitanas han jugado un papel importante en este sentido: «*En la metrópolis del siglo XXI*, el reconocimiento del “policentrismo” en su función de proximidad radica en la continuación de las luchas de los habitantes y de muchos cargos electos locales de periferias populares que, a lo largo del siglo XX, se movilizaron para tener acceso a equipamientos colectivos, servicios públicos, a ser *ciudad* para no ser simplemente *viviendas* cerca de las fábricas o simples *ciudades dormitorio*» (Braouezec, 2012).

Mitchell (2014: 320) afirma que «el derecho a la ciudad adopta la forma de un derecho a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentro y de intercambio, a los ritmos de vida y de empleo del tiempo que permite el uso pleno de dichos momentos y lugares». Si esto es así, cabe plantear que el «hacer ciudad» de las periferias populares contribuye a hacer realidad el «derecho a la ciudad», tal como lo plantea Mitchell, en los diferentes territorios de las metrópolis y contribuye a crear dinámicas metropolitanas policéntricas. Borja (2003: 318) lo formula en los siguientes términos:

5. Intervención en el FALP, Nanterre, marzo de 2006.

*«Derechos a la centralidad. Todas las áreas de la ciudad metropolitana deben poseer lugares con valor de centralidad y todos los habitantes deberían poder acceder con igual facilidad a los centros urbanos o metropolitanos. En la ciudad metropolitana la articulación de los centros viejos y nuevos, el acceso y la recalificación de los centros históricos no solo de la ciudad central sino también de las áreas periféricas, la creación de nuevas centralidades poli-valentes en sus funciones mixtas en su composición social son elementos consustanciales de la democracia urbana».*

Reivindicar el policentrismo implica que las periferias sean reconocidas como territorios que aportan soluciones a los desafíos metropolitanos.

#### IV. La gobernanza metropolitana a debate

Reivindicar el «policentrismo» refleja la voluntad de las ciudades periféricas de ser reconocidas como espacios de vida, de aspiraciones y de movilización democrática en las metrópolis. No es, no obstante, un tema exento de debate. Harvey (2015: 159) afirma sobre la gobernanza policéntrica: «La reproducción de los privilegios y del poder de clase por la gobernanza policéntrica resultante se integra perfectamente en las estrategias de clase neoliberales de reproducción social». De estas palabras se desprende que el policentrismo es lo opuesto a la solidaridad, contribuye a favorecer una suerte de «egoísmos locales» y una tendencia a no mezclarse por parte de los más acomodados. Pero Harvey olvida que, en realidad, configuraciones metropolitanas centralizadas no ofrecen ningún tipo de garantía a un reparto equitativo de la riqueza. Como ocurre con el derecho a la ciudad, la clave está en la correlación de fuerzas que existe en los territorios. Ahora bien, para establecerlo, los territorios de las periferias populares deben tener voz para confrontar la ideología de la competitividad y de la rentabilidad del capital. Desde este punto de vista, reivindicar el policentrismo implica que las periferias sean reconocidas como territorios que aportan soluciones a los desafíos metropolitanos. Desafíos como la fragmentación social de las áreas metropolitanas, de la que no es responsable el plurimunicipalismo (argumentos usados a veces para justificar la centralización metropolitana), sino las lógicas económicas dominantes. «La transformación de las actividades económicas y de los sistemas productivos de las grandes metrópolis conduce a lógicas de “selección” en los espacios intraurbanos: espacio de relegaciones, espacios atractivos» (Bretagnole et al., 2011: 12). Saskia Sassen (2010: 28-29) defiende en este sentido que «las ciudades han pagado (...) un importante tributo al nuevo régimen económico. Todas han experimentado, y de manera masiva, desplazamientos de hogares modestos y de empresas poco rentables desde los centros de las ciudades rehabilitados y los nuevos barrios de negocios hacia las periferias urbanas».

David Harvey (2011: 87-88) habla de la “profecía de Engels” cuando alude a la «haussmanización» para referirse al «aburguesamiento» y a la «gentrificación», excluyendo a las categorías populares del centro. «En realidad, la burguesía solo tiene un método para resolver el problema de la vivienda a su manera (...). Este método tiene un nombre, se llama “Hausmann” (...). Entiendo en este caso por “Hausmann” la práctica que se ha generalizado consistente en abrir brechas en los barrios obreros, sobre todo los situados en el centro de nuestras grandes ciudades (...). Independientemente del motivo, el resultado es siempre el mismo: las callejuelas y callejones más escandalosos desaparecen y la burguesía

Las lógicas económicas dominantes acentúan las fragmentaciones socio-espaciales y crean constantemente más periferia soportada – y no elegida – por las clases populares.

Reconocer el policentrismo nos obliga a salir de la dualidad *centro/periferias*.

se glorifica por este gran éxito; pero las callejuelas y los callejones vuelven a surgir inmediatamente en otro lugar y, a menudo, en la vecindad inmediata» (Engels, 1969 [1887]: 24).

Las lógicas económicas dominantes acentúan las fragmentaciones socio-espaciales y crean constantemente más periferia *soportada* por las clases populares (a diferencia de las periferias de los ricos, que son elegidas). En estas condiciones, las reivindicaciones de «policentralidad» de gobiernos locales de periferias populares no son reflejo de una suerte de «egoísmo local», sino de una voluntad de «poder de actuar» desde las instituciones democráticas para rechazar el destino de invisibilidad, de relegación o de anexión pura y simple que les asignan las lógicas dominantes. Son un reflejo, en definitiva, de la voluntad de garantizar el derecho a la ciudad en todos territorios de la metrópolis y sobre todo en los más azotados por la exclusión. Defendiendo sus intereses locales a través del policentrismo actúan contra las segregaciones sociales frente a todos los egoísmos, haciendo visible la necesidad y el interés metropolitano por la solidaridad.

Reconocer el policentrismo nos obliga a salir de la dualidad *centro/periferias*. Nos obliga pensar la gobernanza de la metrópolis de una forma diferente al simple gobierno de una ciudad *más grande*, a riesgo de múltiples fracasos (Gilli y Offner, 2009: 110) o incluso de considerar que las metrópolis son ingobernables (Jouve y Lefèvre, 2004). Es necesario inventar nuevas formas de gobernanza. Serán diferentes en función de las tradiciones políticas, pero implicará no olvidar que «las periferias también tienen una historia» (Gilli y Offner, 2009: 131) marcada por el *hacer ciudad* y la voluntad de *ser*. Una gobernanza en la que la cooperación entre *centralidades*, fruto de las luchas de las periferias por el «derecho a la ciudad», sea clave para responder a los desafíos comunes, ayude a todos, pero sobre todo a los que necesitan más. Una gobernanza en la que la cooperación y la solidaridad de todos prime sobre la dominación y la centralización.

## V. La experiencia del Gran París

En el debate sobre el Gran París (es decir, sobre la configuración de un mecanismo de gobernanza metropolitana), el mundo de las finanzas aboga por una «recentralización» de la metrópolis en aras de la eficacia económica y de una mayor atraktividad. Hay pocos partidarios del policentrismo ya que este «afirma el derecho de cada gobierno local a tender, por su propia vía, hacia la autonomía. El requerimiento de agrupación territorial y la integración urbana de las reformas territoriales desde los años 1960, como sabemos, entra claramente en contradicción con esta idea» (Faburel, 2018: 170).

Las primeras ideas que defendieron los partidarios de una *centralización* se denominaban Haussmann 1 y Haussmann 2 en referencia al Barón Haussmann que ordenó en 1860 la anexión a París de municipios limítrofes de la periferia ignorando sus historias y sus más de 100 años de democracia local. En muchos de los municipios de periferia, ya se trate de ciudades obreras o de ciudades dormitorio, las luchas por «hacer ciudad» durante todo el período de crecimiento urbano de la revolución industrial fue fruto de una alianza entre poder local y el movimiento obrero (el llamado «cinturón rojo»). Las autoridades locales de las

periferias demostraron capacidad de innovación social, por lo que la metrópolis parisina está caracterizada por esta multiplicidad de espacios de movilización democrática.

Sin embargo, la desindustrialización golpeó con dureza estos territorios y a sus habitantes, pero la existencia de una fuerte democracia local, a pesar de las dificultades, les ha permitido a conservar voz y visibilidad. Cuando se inició el debate sobre el Gran París (2001) tuvieron capacidad de participar en él para defender los principios de *solidaridad* frente a los requerimientos de *competitividad*. Desde sus realidades, dieron a ver las desigualdades sociales y espaciales que experimentan a fin de reducirlas. Algunos municipios se agruparon en mancomunidades para ayudarse mutuamente a «hacer ciudad», construyendo un proyecto común para todos sus habitantes dentro de la metrópolis parisina. Plaine Commune<sup>6</sup> es un ejemplo de ello. Su ambición ha consistido en hacer avanzar el derecho a la ciudad para las clases populares frente a las tensiones que suscitan las políticas neoliberales y participar, con otras dinámicas territoriales, en construir una metrópolis policéntrica, solidaria y ecológicamente responsable. En este sentido, Plaine Commune ha trabajado para promover una gobernanza metropolitana policéntrica que permita poner en valor los proyectos de los territorios que componen la metrópolis para que ninguno se vea relegado al olvido y todos sean atendidos en función de sus necesidades. La creación de la denominada «Metrópoli del Gran París» (MGP) es fruto de un primer compromiso. El debate sigue entre partidarios de una *centralización* política y los que proponen cooperación desde una gobernabilidad *policéntrica*.

Plaine Commune ha trabajado para promover una gobernanza metropolitana policéntrica.

## Referencias bibliográficas

Borja, J. *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

Bouba-Olga, O. y Grossetti, M. «La Mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence: comment s'en désintoxiquer». *Archives ouvertes* (23.11.2018) (en línea) [Fecha de consulta 22.08.2019] <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01724699/document>.

Braouezec, P. «Les ambitions du Grand Paris», intervención en el coloquio «Qu'est-ce qu'une métropole durable». Sarajevo, septiembre de 2012.

Bretagnolle, A., Le Goix, R. y Vacchiani-Marcuzzo, C. «Métropolisation et mondialisation». *Dossier Documentation françaises*, n.º 8082 (julio-agosto de 2011).

Castells, M. *Luttes urbaines*. París: Petite Collection Maspéro, Éditions La Découverte, 1975.

Challenges.fr. «Londres, capital de la pauvreté, selon un nouveau rapport» (2017) (en línea) [Fecha de consulta 09.08.2019] [https://www.challenges.fr/monde/europe/londres-capitale-de-la-pauvrete-selon-un-nouveau-rapport\\_505088](https://www.challenges.fr/monde/europe/londres-capitale-de-la-pauvrete-selon-un-nouveau-rapport_505088).

Davis, M. *Le Pire des Mondes, de l'explosion urbaine au bidonville global*. París: Éditions La Découverte, 2006.

6. Mancomunidad de 450.000 habitantes constituido en 2001 que agrupa a nueve municipios situados al norte de París (Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, La Courneuve, L'île Saint-Denis, Pierrefitte, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains, Villetaneuse).

Deboulet, A. (coord.), Butin, C. y Demoulin, J. *Métropoles compétitives et horizons de justice spatiale*. CISDPDH, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 22.08.2019] [https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/METROPOLES-COMPETITIVES-JUSTICE-SPATIALE\\_CGLU2018.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/METROPOLES-COMPETITIVES-JUSTICE-SPATIALE_CGLU2018.pdf).

Engels, F. *La question du logement*. París: Les Éditions sociales, 1969 [1887].

Faburel, G. *Les métropoles barbares: Démondialiser la ville, désurbaniser la terre*. París: Le passager Clandestin, 2018.

Gilli, F. y Offner, J.M. *Paris, Métropole hors les murs: Aménager et gouverner un Grand Paris*. París: Presses de Sciences Po, 2009.

Harvey, D. *Le Capitalisme contre le droit à la ville: Néolibéralisme, urbanisation, résistance*. París: Éditions Amsterdam, 2011.

Harvey, D. *Villes Rebelles. Du droit à la ville à la révolution urbaine*. París: Éditions Buchet Chastel, 2015.

Jouve, B. y Lefèvre, C. (dir.). *Metropole ingouvernable : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. París: Elsevier, 2004.

Lefebvre, H. *Le Droit à la ville*. París: Éditions Anthropos, 1968.

Lefebvre, H. «Quand la ville se perd dans une métamorphose planétaire». *Le Monde diplomatique* (mayo de 1989) (en línea) [Fecha de consulta 22.08.2019] <https://www.monde-diplomatique.fr/1989/05/LEFEBVRE/41710>.

Mitchell, D. «Espace public, droits et justice social», en : Gintrac, Cécile ; Giroud, Matthieu (dir.). *Villes contestées. Pour une géographie critique de l'urbain*. París: Les Prairies ordinaires, 2014, pp. 313-335.

Sassen, S. *La Globalisation. Une sociologie*. París: Gallimard, 2009a.

Sassen, S. «Critique de l'État. Territoire, Autorité et droits, de l'époque médiévale à nos jours». París: Le Monde diplomatique (2009b).

Sassen, S. «L'archipel des villes globales». *Revue Sciences Humaines. Grands Dossiers*, n.º 17 (*Villes mondiales : les nouveaux lieux de pouvoirs*) (diciembre 2009/enero-febrero de 2010) (en línea) [Fecha de consulta 22.08.2019] [https://www.scienceshumaines.com/l-archipel-des-villes-globales\\_fr\\_24585.html](https://www.scienceshumaines.com/l-archipel-des-villes-globales_fr_24585.html).

Fernando Carrión

Investigador, FLACSO-Ecuador

### I. Introducción

Con Este artículo se quiere mostrar cómo los nuevos patrones de urbanización, que se configuran a través de una diversidad de situaciones, demandan nuevos marcos institucionales e inéditas políticas de gobierno para concretar el derecho a la ciudad. Para ello se considerará una temporalidad que va desde la década de los años ochenta del siglo pasado hasta ahora, cuando se configuran tres hechos que cambian la dinámica de la ciudad latinoamericana:

*Un proceso de urbanización* sustentado en el cierre del ciclo de la migración del campo a la ciudad y la apertura de la migración internacional hace que las ciudades crezcan menos, aunque con más complejidad; el crecimiento urbano deja de ser el problema *central* para dar paso a la *desigualdad*, fomentando las reivindicaciones del *derecho a la ciudad* (Harvey, 2012; Carrión, 2019) y de la *justicia espacial* (Secchi, 2015; Soja, 2014). Por otro lado, las ciudades dejan de operar bajo la lógica del rango-tamaño con jerarquía urbana y pasan a realizarlo bajo *dinámicas transurbanas e interurbanas* que plantean un problema inédito: la inadecuación entre las nuevas formas de organización del territorio urbano con las estructuras institucionales de gobierno.

*El retorno y expansión* de la *democracia* –luego de regímenes dictatoriales– hacia los gobiernos locales, en el marco de los procesos de descentralización; en 1980 solo siete países de la región elegían autoridades locales (1980), mientras que hoy todos son electos popularmente (Carrión, 2015). De esta manera se democratiza la sociedad urbana y se redefinen las relaciones con los estados (unitarios, federales), gobiernos intermedios (estados, provincias, departamentos) y gobiernos locales (municipios).

*La implantación de la lógica neoliberal* en la producción de las urbes implica un cambio de mirada: de lo social (estado de bienestar y redistributivo) a lo económico, convirtiendo la ganancia en el motor central del urbanismo (eficiencia), a través de: la privatización de los servicios e infraestructuras (Pérez, 1999), las políticas tributarias (reducción de

El crecimiento urbano deja de ser el problema central para dar paso a la desigualdad, fomentando las reivindicaciones del derecho a la ciudad y de la justicia espacial.



La implantación de la lógica neoliberal en la producción de las urbes implica un cambio de mirada: de lo social (estado de bienestar y redistributivo) a lo económico.

impuestos), el incremento de las plusvalías del suelo (Abramo, 2011) y las inversiones públicas inscritas en el urbanismo de proyectos.

Este trípode configura el eje de la conflictividad urbana, produciendo la emergencia de las ciudades como un fenómeno político con complejos marcos institucionales, donde se reivindica el derecho a la ciudad. Para el efecto trabajaremos tres temas articulados: las características del proceso de urbanización; la falta de congruencia entre los marcos institucionales y los nuevos patrones de urbanización; y el derecho a la ciudad, entendido como una utopía política que busca la distribución equilibrada del poder y el acceso de la ciudadanía a los beneficios que produce la ciudad.

## II. El proceso de urbanización

La Urbanización en América Latina tiene dos coyunturas urbanas en este último siglo:

### Explosión urbana

La urbanización originada a principios del siglo xx se extiende hasta la década de los años ochenta y se describe como *explosión urbana*, debido a la acelerada migración rural que hizo que América Latina pasara de tener el 41% de población concentrada en ciudades en 1950 al 71% en 1980, convirtiéndose en el continente con la mayor tasa de urbanización del mundo.

En la urbanización de las ciudades, tres fenómenos deben resaltarse: el incremento del número de ciudades, que se multiplica por seis; el aumento del tamaño de la población concentrada en las urbes más grandes; y la localización dominante de la población en las zonas costeras o cercanas (menos de 100 kilómetros lineales) (Rodríguez, 2002).

Esta migración produjo una nueva realidad urbana: la población que llegó a la ciudad no satisfizo las necesidades básicas de la vida ciudadana, pero sí transformó las urbes con la presencia de periferias, que operaron como *ciudades de campesinos* (Roberts, 1980), debido a que los migrantes reprodujeron en las ciudades la economía y cultura campesinas como estrategia de sobrevivencia.

La fase de explosión urbana produjo *la disociación histórica entre urbanización y ciudad, porque la migración del campo no produjo ciudad*. Estos lugares fueron calificados como asentamientos ilegales<sup>1</sup>, porque muchos nacieron de la invasión a la propiedad pública y/o privada, de la falta de respeto a las normas de construcción y urbanización, y de la carencia de los servicios, infraestructuras y espacios públicos, lo cual hizo que las administraciones públicas y privadas nieguen su existencia y por tanto, su reconocimiento. Bourdieu (1999) señala que «Hablar hoy de “suburbio problemático” o de “gueto” es evocar casi automáticamente, “no realidades”».

Esta urbanización sustentada en los asentamientos humanos no reconocidos, generó una doble ruptura de los confines:

1. En la actualidad las ilegalidades urbanas van más allá de las periferias hacia el trabajo, la comercialización y los centros urbanos; pero también hacia más complejas ilegalidades: narcotráfico (consumo, lavado), trata de personas y venta de armas.

El desborde de la mancha urbana de la ciudad nuclear por el apareamiento súbito de asentamientos humanos en las periferias urbanas, da lugar a los *barrios marginales* con los nombres –según la ciudad– de «favelas», «pueblos jóvenes», «villas miseria», «barrios de rancho» y «colonias populares». Estos asentamientos se construyeron por fuera de la ciudad y al margen de la mancha urbana, formando una estructura urbana *dual* a partir de una ciudad legal-formal y otra ilegal-informal (Hardoy y Saterwaite, 1996).

El desborde de la *institucionalidad pública*, nacida de la precaria capacidad de respuesta para satisfacer la presión migratoria, hizo que las reivindicaciones sociales se dirigieran hacia las administraciones locales carentes de recursos y competencias, mostrando las limitaciones del Estado centralista; al punto que se configuró la *crisis del Estado centralista*, fraguada a partir de esta *crisis urbana*.

Se cerró el ciclo de la movilidad rural/urbana y se abrió el de la migración internacional urbana/urbana.

### Transición urbana

El momento 1980-2020, entendido como de *transición urbana*, surge del cambio de dirección de la migración: se cerró el ciclo de la movilidad rural/urbana y se abrió el de la migración internacional urbana/urbana, conduciendo a dos situaciones: que la tasa de urbanización se reduzca, y que se constituya un *sistema interurbano* y *transurbano*, con una urbanización *plurilugar* que se despliega en territorios continuos o discontinuos<sup>2</sup>.

*Plurilugar* en el sentido de una estructura que ensambla varios espacios habitados o apropiados por diversos tipos del capital (Bourdieu, 1999), bajo la forma de una *ciudad de ciudades*. En otras palabras, existe un proceso de fragmentación del territorio –que potencia las desigualdades– sustentado en una estructura urbana formada por una *constelación de espacios discontinuos* (Castells, 2001), *ciudades insulares* (Duhau y Giglia, 2008) o *urbes tipo archipiélago* (Rubalcaba y Schteingart, 2012).

Este ensamble se constituye desde distintas esferas, como la una nueva economía –de base urbana y global– que enlaza espacios y sectores bajo una lógica de dispersión de las actividades económicas y de la centralización de su gestión en el territorio (Sassen, 1999), que demandan una infraestructura de integración con puertos, aeropuertos, autopistas y, sobre todo, nuevas tecnologías de la comunicación. En términos territoriales aparece un nuevo tipo de centralidad urbana que opera como nodo de articulación inter y transurbana, con funciones centrales que tienen un ámbito que supera la urbe en la cual están inscritas para enlazarse con centralidades similares de otras ciudades a través del sector terciario superior (Pradilla y Márquez, 2008).

Esta nueva forma de organización del territorio genera un desfase con los marcos institucionales existentes, produciendo una falta de correspondencia entre las *múltiples escalas territoriales* con el complejo *institucionalidad multinivel*, produciéndose una yuxtaposición de organismos del nivel horizontal (municipal) con los del nivel vertical, sean intermedios (provincias, departamentos, estados) o nacionales (interestatales o interestatales).

2. El *lugar* puede definirse como el punto del espacio físico en que un agente o cosa están situados, «tienen lugar», existen (Bourdieu, 1999).

Esta nueva forma de organización del territorio genera un desfase con los marcos institucionales existentes.

Los nuevos patrones de urbanización generan una nueva geografía urbana donde aparecen múltiples centralidades y por tanto también, múltiples periferias.

De esta manera *queda atrás* el patrón de urbanización sustentado en una ciudad *nuclear y metropolitana*, para dar paso a un territorio donde se produce una integración de diferentes actividades, inscritas en la dinámica interurbana y transurbana *pos metropolitana* (Soja, 2008). Los nuevos patrones de urbanización generan una nueva geografía urbana donde aparecen múltiples centralidades y por tanto también, múltiples periferias.

### Actuales patrones urbanización

En el proceso de urbanización hay dos componentes claves en la integración de los territorios: lo *supranacional* (Castells, 2001; Sassen, 1999) nutrido de la revolución científica tecnológica, que reduce las distancias, estimula el flujo y movilidad de los capitales y refuncionaliza fronteras, clúster y regiones urbanas.

Adicionalmente está lo *subnacional* (Borja y Castells, 1998), nacido del fortalecimiento de los gobiernos locales gracias al incremento de recursos y competencias y, sobre todo, a la elección popular de sus autoridades, cuestión que introduce un elemento inédito: la territorialización de la política. Desde este momento la relación del Estado con las sociedades locales se modifica, tanto que se configura un territorio que puede contraponerse, articularse o aislarse de forma subnacional o supranacional (ciudades globales o fronteras).

La *glocalización* estimula la aparición de un nuevo modelo de acumulación, donde lo local se internacionaliza y lo global se localiza, siendo lo global parte constitutiva de lo local y no algo externo. En esa perspectiva, las ciudades y las regiones se convierten en parte medular del anclaje y desarrollo de la globalización, porque son lugares estratégicos para su articulación, a través de formas continuas, discontinuas, difusas y distantes; formando sistemas de ciudades, redes urbanas, ciudades globales que hacen referencia al fenómeno de la articulación global de las urbes.



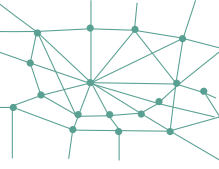




Las ciudades no existen aisladamente porque no son autárquicas, tanto que históricamente nacieron vinculadas al campo, y luego con otras ciudades conformando relaciones interurbanas y transurbanas. Las primeras ciudades se desarrollaron junto a los mares, ríos o caminos que la propia naturaleza proveía, mientras hoy lo hacen a través de medios producidos socialmente, siendo un elemento determinante las nuevas tecnologías de la comunicación (Castells, 2001).

Estos elementos configuran territorios urbanos, donde sobresalen los siguientes tres tipos ideales, como se observa en la tabla 1:

La *urbanización de ciudades* es tributaria de la primera fase de la urbanización y tiene dos expresiones: las *ciudades nucleares* (grandes, medias y pequeñas) con fuerte anclaje en el campo y las *ciudades metropolitanas* con importante base regional, sea plana o polarizada.

La *urbanización interurbana* articula ciudades bajo un *sistema urbano o red de ciudades*, concepto que supera al de *jerarquía urbana*, sustentado en atributos demográficos de rango-tamaño y no en relaciones, frente a lo cual Borja y Castells (1998) plantearon que «el sistema urbano global es una red, no una pirámide».

**Tabla 1. Patrones de urbanización y marcos institucionales de gobierno en América Latina**

	tipos urbanos	modelo espacial	relaciones	gobierno
urbanización de ciudades	Ciudad nuclear		Ciudad campo	Municipio aislado
	Ciudad metropolitana		Ciudad polarizada	Metropolitano
urbanización interurbana	Sistemas urbanos		Ciudades articuladas	Municipal horizontal
urbanización transurbana	Clusters		Ciudad fábrica	Público/privado multinivel
	Fronteras		Ciudades pares	Multiestatal
	Ciudades imaginadas		Ciudad multisituada	Pluriestatal
	Urbanización regional		Ciudad de ciudades	Multinivel

Source: Elaboración propia

La *glocalización* estimula la aparición de un nuevo modelo de acumulación, donde lo local se internacionaliza y lo global se localiza.

La *urbanización transurbana*<sup>3</sup> proviene del *desdoble territorial* de las ciudades, para excederlas, traspasarlas y operarlas bajo formas *multisituadas*, que van más allá de las relaciones entre ciudades, y que tienen cuatro expresiones:

los clúster –ciudades fábrica– operan como grupo de unidades privadas que actúan estratégicamente en ciertos sectores de la economía y del territorio; como concentración interconectada de empresas para producir de forma intensiva y privado-empresarial, donde la dinámica estatal crea las condiciones generales de la producción (impuestos, infraestructuras), sin construir institucionalidad pública, pero sí integrando municipios. Ejemplos claros son: la zona del salmón en la X Región de Chile (Montero, 2004), la del automóvil en El Bajío de México (Moreno, 2015) y en Perú, la del turismo en la región de Machu Picchu, Valle Sagrado y Cusco (Navarrete y Caballero, 2015), todas regiones de mono producción y con un modelo horizontal de cadenas de valor.

Las *ciudades imaginadas* –*urbano percibidas*– están desplegadas en territorios de países o continentes distantes y distintos, que operan como *comunidades simbólicas* en espacios sociales *transnacionales* (Beck, 1998). Esta realidad forma ciudades transurbanas alrededor de la economía/cultura/sociedad y de la tecnología, con dos mecanismos: primero, a través de *los mercados de alto estándar* ubicados en las nuevas cen-

3. Los conceptos «interurbano» y «transurbano» son trabajados en el libro *Devolver la polis a la ciudad* (Carrión, 2019) que está en fase de impresión. Por lo pronto, señalar lo paradójico: el DRAE define «interurbano» así: «Dicho de una relación o de un servicio de comunicación establecido entre distintas poblaciones» (sic), y «transurbano» no está en el diccionario.

El sistema urbano global es una red, no una pirámide.

Las ciudades imaginadas están desplegadas en territorios de países o continentes distantes y distintos.

tralidades urbanas, permitiendo que «el norte de las ciudades del sur se integre a las ciudades del norte» (Sassen, 1999); segundo, mediante las *migraciones interurbanas*<sup>4</sup> se logran integrar el origen y el destino<sup>5</sup>, para fundar una ciudad transurbana gracias al desarrollo científico tecnológico de las comunicaciones (*Smartphone* con múltiples aplicaciones), al impulso de la banca internacional (remesas) y a la integración mundial de la economía (legal e ilegal). Por eso la quinta parte de los mexicanos y la cuarta de los cubanos viven en Estados Unidos; Buenos Aires es la cuarta ciudad de Bolivia, Los Ángeles la cuarta de México, Miami la segunda de Cuba, Nueva York la segunda de El Salvador.

Las *ciudades de frontera*<sup>6</sup> –*ciudades multilugares*–, erróneamente denominadas «gemelas», «espejo» o «pares», son expresión de la ciudad transurbana, gracias a que el límite entre dos o más países colindantes es la condición de su existencia; por que la una sin la otra no podrían existir; tanto que se las puede considerar una misma ciudad, con dos partes distintas pero articuladas bajo las formas de segregación y fragmentación urbanas. La idea de que son dos ciudades distintas nace del *nacionalismo metodológico*, mientras que la de la integración proviene de las *asimetrías* complementarias (Carrión y Pinto, 2019).

*La urbanización regional* –*ciudad de ciudades*– nacida de *integración urbana* que va más allá de la metropolización desarrollada alrededor de una ciudad central que integra un territorio circunvecino, da paso a la conformación de un espacio con múltiples escalas que generan gobiernos con múltiples niveles.

### III. El marco institucional de gobierno del territorio

Los marcos institucionales de gobierno de las ciudades se estructuran a partir de dos determinaciones articuladas: la reforma del Estado y los nuevos patrones de urbanización.

*La primera* determinación introduce la lógica neoliberal en la administración pública de las urbes, provocando que los municipios renuncien a ciertas funciones o las privaticen, formen empresas municipales, fundaciones o corporaciones y realicen limitadas acciones sectoriales, los cuales definen un nuevo vínculo del municipio con la economía y la ciudad, inscrito en la dinámica del Estado mínimo. En cuanto a la política pública: *la planificación* es sustituida por el urbanismo de proyectos (Puerto Madero en Buenos Aires, Guayaquil 2.000 en Guayaquil, o el segundo piso del Periférico en México); y *lo tributario* privilegia las tasas sobre los impuestos, con lo cual los municipios se especializan en la producción de servicios e infraestructuras. Adicionalmente el neoliberalismo impactó en las sociedades urbanas cuando los objetos urbanos adquirieron la condición de bienes transables mercantilmente y de especulación; cambiando la condición de ciudadanía para asumir la dinámica de la soberanía del consumidor (demanda, contribuyente). De esta manera se cuestiona el derecho a la ciudad y se instalan nuevas desigualdades urbanas que reclamaron el acceso a la ciudad y a la producción de una nueva.

Simultáneamente apareció el denominado *giro a la izquierda*, como *retorno de lo público* o política *pos neoliberal*, expresado en el incre-

4. «Varios estudios señalan diferencias notorias entre la estampida migratoria de finales de los noventa e inicios del nuevo siglo con las anteriores migraciones, entre las que se pueden nombrar: nuevos lugares de destino, mayor nivel educativo, feminización de la migración, incremento de envío de remesas y uso de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC), como un medio que facilita el tejido de las redes migratorias y potencializa la formación de comunidades virtuales transnacionales en el contexto de globalización y del capitalismo informático» (Ramírez y Álvarez, 2014).
5. En el período anterior no hubo relación entre los polos de la ecuación, tanto que se reprodujo el origen (campo) en el destino (ciudad) a través de la economía y cultura campesinas. Esto es lo que Roberts en 1978 describió como «ciudades de campesinos».
6. La urbanización de las zonas de frontera es más alta al promedio nacional en la mayoría de los países de Latinoamérica (Carrión y Pinto, 2019).

mento del gasto y la inversión pública en infraestructuras (puertos, aeropuertos) y en sectores estratégicos de la economía (petróleo, energía), bajo el enfoque de un «proyecto nacional» inscrito en los postulados del llamado «socialismo del siglo XXI». En este contexto se democratizan las ciudades con la elección popular de alcaldes y los *municipios* emergen como un *poder local representativo, que modifica la relación local/nacional desde la diversidad y la territorialización de la política*. Este hecho histórico no fue reconocido por el neoliberalismo como tampoco por la tesis del retorno de lo público, porque fueron concebidos como proyectos nacionales que no respetaron las diferencias territoriales, *por su visión jerárquica que no construye unidad en la diversidad*.

La *segunda* determinación hace referencia al gobierno de los sistemas interurbanos y transurbanos. En este caso la *ausencia* de correspondencia entre urbanización y órganos de gobierno produce *complejos ensambles interinstitucionales*. El crecimiento de una o varias manchas urbanas contiguas, más allá de sus límites administrativos, condujo a conflictos entre administraciones públicas del mismo nivel (horizontal como los municipios) o de otro (vertical como los intermedios y nacionales), cada uno de los cuales tienen su propia representación, funcionalidad y políticas, como se puede ilustrar con los siguientes casos:

Ciudad de México con menos de nueve millones de habitantes –que no ha variado desde principios de siglo y que es la que elige a su jefe de Gobierno– en 2017 aprobó su propia Constitución, donde existen 16 delegaciones autónomas. En su Zona Metropolitana habitan más de 23 millones de habitantes en 60 municipios y dos Estados. Y la Megalópolis de México cuenta con más de 28 millones de habitantes que viven en 535 municipios y cinco estados (Iracheta, 2017). En definitiva, es un complejo institucional de gobierno compuesto por: 16 delegaciones, una jefatura de gobierno, cinco estados y 535 municipios.

Ciudad Juárez tiene un millón y medio de habitantes y conjuntamente con Chihuahua que cuenta con 900 mil habitantes, forman la octava Zona Metropolitana más grande de México. Adicionalmente con El Paso –ciudad norteamericana con 800 mil habitantes– constituyen la segunda Zona Metropolitana transnacional más grande de México y los Estados Unidos. En este caso son varios municipios, dos zonas metropolitanas y dos estados nacionales diferentes que constituyen una ciudad *transurbana* que debe buscar un nuevo gobierno en medio de estados nacionales.

Estas formas de urbanización tienen unidades administrativas con gobiernos yuxtapuestos de orden municipal, metropolitano, intermedio, nacional e interestatal, evidenciando el *agotamiento del régimen urbano nación-céntrico*<sup>7</sup> compuesto por una *ciudad nuclear inscrita en: un territorio, un gobierno y un Estado*. En otras palabras, autonomías múltiples provenientes de distintas unidades gubernamentales que cuentan con políticas urbanas poco acordadas en los territorios, que terminan por complejizar y *fracturar las demandas por el derecho a la ciudad*. Esto supone reconocer los territorios donde se despliegan los tipos de ciudades y los gobiernos que forman una trama institucional con autonomías distintas, a la manera de un complejo institucional multinivel (horizontal y vertical). En este contexto de institucionalidad múltiple proveniente de patrones de urbanización diferenciados ¿Cómo entender el derecho a la ciudad?

El neoliberalismo impactó en las sociedades urbanas cuando los objetos urbanos adquirieron la condición de bienes transables mercantilmente y de especulación.

7. Las ciudades por definición son la concentración de la heterogeneidad, una de ellas de base plurinacional; situación que es más clara en urbes de Bolivia, Guatemala, Ecuador, México y Brasil.



Estas formas de urbanización tienen unidades administrativas con gobiernos yuxtapuestos de orden municipal, metropolitano, intermedio, nacional e interestatal.

#### IV. El derecho a la ciudad en una realidad multinivel

El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los bienes de consumo colectivo producidos en la ciudad; esto es, a los servicios y las infraestructuras, porque eso significaría dejar intacta su estructura que excluye y produce desigualdad.

De allí surgen dos elementos claves: primero, no se trata de buscar una *ciudad inclusiva*, como propugna la cooperación internacional, sino de construir una ciudad distinta y democrática, que va más allá del acceso de los excluidos a la ciudad, *manteniendo su estructura*<sup>8</sup>. Y segundo, reconocer que el derecho a la ciudad no es homogéneo, porque la ciudad es el espacio de la diferencia y porque su gobierno proviene de un complejo ensamble interinstitucional, que hace que las demandas por el derecho a la ciudad se conviertan en un desafío adicional.

El derecho a la ciudad es el derecho a *cambiar y reinventar* la ciudad en un contexto de respeto a los derechos de la naturaleza<sup>9</sup>. Hay que cambiar la ciudad actual porque es una máquina que produce desigualdad y exclusión (Secchi, 2015). Si esto es así, el punto de partida debe venir de la pregunta: ¿Derecho a qué ciudad, a la actual o a la deseada? ¿Qué ciudad está detrás del derecho a la ciudad? Sin duda se trata de producir una ciudad que nazca de las bases de la actualmente existente, pero que sea distinta. El concepto del derecho a la ciudad es portador de una utopía, que debe negar la actual y buscar la nueva, con el sentido de Galeano (2003): «la utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos, y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar».

Hay que entender que hay una coproducción de la ciudad originada en el ensamblaje institucional de varios estados, gobiernos intermedios y municipios, provenientes de la relación entre lo público/privado/social, local/nacional y local/local. Es decir, que en la producción y consumo de la ciudad hay *un complejo urbano plurinstitucional desarticulado que fragmenta el referente político del derecho a la ciudad*, impidiendo concebir la ciudad como unidad política, como un todo urbano. En otras palabras, la fragmentación de los confines político-institucionales cuestiona la lógica del derecho a la ciudad, porque atomizan sus referentes sociales y políticos, impidiendo el control democrático de la producción y de su excedente. De allí que un punto de partida fundamental para impulsar el derecho a la ciudad sea el de construir una estructura institucional articulada, dentro de la cual se pueda reivindicar y construir la utopía.

En la lógica de la dispersión de los derechos dentro del marco institucional vigente, aparecen algunos casos que muestran el predominio de un nivel sobre otro; es decir, de la presencia de una jerarquía en los derechos. Al respecto se pueden ilustrar tres casos sintomáticos:

Gustavo Petro alcalde electo de Bogotá fue desplazado de sus funciones por que planteó la municipalización del servicio de recolección de basura que, según el Procurador General de Colombia, es una política contraria a la libertad de empresa en tanto es un derecho fundamental absoluto y pleno que está sobre la autonomía municipal (derecho de la ciudad); esto es, que los derechos a la propiedad privada y de empresa están sobre otros derechos, como el de la ciudad

8. Esta fue la tesis de la marginalidad que se desarrolló alrededor de la teoría de la modernidad, que nos planteó el concepto de la ciudad dual: legal/ilegal, que se resolvía subsumiendo *la una en la otra bajo las normas de la ciudad existente* (Germani, 1980).

9. Artículo 71 de la Constitución de Ecuador: «La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos».



La migración venezolana ilustra la disputa competencial en tres niveles: UNASUR, organismo de integración sudamericano, estableció la libre movilidad de personas en la región, eliminando la visa y el pasaporte para ingresar a otro país (solo con DNI). Este mandato fue desobedecido unilateralmente por los países receptores de migrantes que exigieron no solo visa y pasaporte sino también: pasado judicial, constancias dactilares y oculares. Mientras se vulneraban las normas internacionales por parte de los gobiernos nacionales, las ciudades han sido más permisivas y solidarias con los migrantes.

Históricamente Ciudad de México ha sido una urbe que ha tenido un respeto significativo por los derechos civiles de la población, diferenciándose frente a otros municipios, estados y Gobierno federal. Este es el caso del reconocimiento jurídico del matrimonio igualitario y del aborto, mientras que en los otros niveles no están reconocidos.

En otras palabras, no solo existe fragmentación de los derechos según el marco institucional de cada ciudad, sino también hay una jerarquía de los derechos según el nivel de gobierno; lo cual es un elemento clave en la coproducción de la ciudad y, por tanto, en la coproducción del derecho a la ciudad.

Por eso el derecho a la ciudad debe tener una cualidad imprescindible: contar con un marco institucional estructurado donde la población se represente, participe y sea próxima al ejercicio de gobierno. Para el efecto se debe cambiar el modelo de gestión (público/privado) y articular el complejo pluriinstitucional. Solo de esta forma cambiará el sentido de la ciudadanía más allá de la oferta y la demanda venida del mercado y podrá nacer una nueva ciudad. Esto es, entender a la ciudad como una comunidad política compuesta por ciudadanos que buscan, como decía Aristóteles, «una ciudad feliz y virtuosa».

La constitución de un *marco institucional articulado* implicaría una cesión parcial de las autonomías de cada órgano, porque las compartirían entre los distintos niveles verticales y horizontales de gobierno. La posibilidad de que los ciudadanos ejerzan el derecho a la ciudad, dependerá de cómo se reconstituye la Administración pública desde una óptica ciudadana con acuerdos múltiples; esto es, para que un derecho colectivo se concrete se requiere de un poder colectivo estructurado. En palabras de Ada Colau, esto significa que «los municipios tienen que tener más poder para que los ciudadanos tengan más poder».

Para que ello ocurra hay que transitar del urbanismo de proyectos que produce objetos al urbanismo ciudadano que soluciona problemas sociales y fortalece la ciudadanía y sus derechos, para lo cual si existe una importante experiencia en la región, compuesta por la producción social del hábitat en México<sup>10</sup>, el presupuesto participativo en Porto Alegre<sup>11</sup>, el programa del vaso de leche en Lima o de la descentralización en Montevideo<sup>12</sup>, entre muchos otros.

De allí se desprende que es necesario construir dos escenarios estratégicos generales: *producir más ciudad para más ciudadanos*; esto es, una ciudad democrática que cree las condiciones culturales para que la población menos integrada y diversa viva la ciudad. Y *generar más ciudadanos para más ciudad*; esto es, el derecho a la ciudad, para permitir un desarrollo de identidades, encuentro y participación, en el marco del respeto a la diversidad social.

Un punto de partida fundamental para impulsar el derecho a la ciudad es el de construir una estructura institucional articulada, dentro de la cual se pueda reivindicar y construir la utopía.

## Referencias bibliográficas

Abramo, P. *La Producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: Ed. OLACCHI, 2011.

Beck, U. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 1998.

Borja, J. y Castells, M. *Local y Global, la gestión de las ciudades en la era global*. Madrid: Taurus, 1998.

Bourdieu, P. *La miseria del Mundo*. Madrid: Akal, 1999.

Carrión, F. *El giro a la izquierda: los gobiernos locales en América Latina*. Quito: FES-ILDIS, 2015.

Carrión, F. *Devolver la polis a la ciudad, los municipios en América Latina*. Madrid: IUM, (2019, en imprenta).

Carrión, F. y Pinto, JP. «Repensar las ciudades de frontera más allá del nacionalismo metodológico», en: Carrión, F. y Enríquez, F. *Dinámicas transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?*, Quito, 2019.

Castells, M. *La era de la información, economía, sociedad y cultura*. México: Ed Siglo XXI, 2001.

Duhau, E. y Giglia, Á. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Ciudad de México: Siglo XXI, 2008.

Galeano, E. *Palabras andantes*. Madrid: Siglo XXI, 2003.

Germani, G. *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1980.

Hardoy, J.E. y Saterwaite, D. *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

Harvey, D. *Ciudades rebeldes, del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ed. AKAL, 2012.

Iracheta, A. *Metrópolis y gobernanza: Bases conceptuales*. Ciudad de México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Biblioteca de las Metrópolis, 2017.

Moreno, T. «Plan maestro del corredor logístico industrial automotriz del Bajío», en: *Quivera. Revista de Estudios Territoriales* (2015). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Montero, C. *Formación y desarrollo de un clúster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile*. Santiago: CEPAL, 2004.

Navarrete, M. y Caballero, G. «Análisis del clúster turístico sur peruano con herramientas del geomarketing». *Revista Escuela de Postgrado Neumann Bussines School* (2015).

Pérez, P. «Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires». *Revista EURE*, vol. 25, n.º 77 (1999).

Pradilla, E. y Márquez, L. «Presente y futuro de las metrópolis de América Latina». *Revista Territorios*, n.º 18-19. Bogotá: Universidad del Rosario (2008).

Ramírez, J. y Alvarez, S. «Cruzadores de Fronteras: una aproximación etnográfica a la migración clandestina ecuatoriana en tránsito hacia Estados Unidos», en: Ramírez, J. *Con o Sin pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. IAEN: Quito (2014).

Rodríguez, J. *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*. Santiago: Ed. CELADE-CEPAL, 2002.

Roberts, B. *Ciudades de campesinos: La economía política de la urbanización en el tercer mundo*. Ciudad de México: Siglo XXI, 1980.

Rubalcaba, R.M. y Schteingart, M. *Ciudades divididas: desigualdad y segregación social en México*. Ciudad de México: Ed. COLMEX, 2012.

Sassen, S. *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba, 1999.

Secchi, B. *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Catarata, 2015.

Soja, E. *Postmetrópolis, estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de sueños, 2008.

Soja, E. *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades, 2014.

10. De esta experiencia surgió la *Carta del derecho a la ciudad de México*, que luego se internacionalizó.
11. El diseño del presupuesto implica decidir prioridades y si estas nacen de la participación, tienden a fortalecer la ciudadanía. Ha sido tan importante esta iniciativa que luego fue internacionalizada por la cooperación internacional.
12. Es una propuesta nacional que permitió crear ocho gobiernos locales de proximidad, participación y representación de las diferencias.

