

Diálogos Urbanos

17 . 4 . 2018

Debates y reflexiones para construir
la agenda urbana de la ciudad



Conferencia

**La ciudad desde la perspectiva
de los Derechos Humanos.
Lecciones y propuestas desde
lo global y lo local.**

Lorena Zárate



**Montevideo
Desarrollo Urbano**



Relatora : Soledad González

LORENA ZÁRATE

Trabajó durante 7 años en Argentina como miembro del equipo de edición y publicación del Centro de Estudios Ambientales y Proyectos de la Fundación (Fundación CEPA, Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente), el Foro Latinoamericano de Estudios Ambientales (Foro Latinoamericano de Ciencias ambientales)-Cátedra UNESCO sobre Desarrollo Sostenible, y la revista Environment (revista Ambiente). Ha estado viviendo en la Ciudad de México desde junio de 1999 y se unió a la HIC-América Latina (HIC-AL) equipo regional en el año 2000, en colaboración con Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI) y otras organizaciones de la Coalición Hábitat México (CHM).

Buenos días a todas y todos y gracias por estar acá. Muchas gracias por supuesto también por esta invitación a las instituciones organizadoras, y muy especialmente a Silvana Pissano y Graciela Dede por toda la magia que han puesto en operación para hacer mi participación en este magnífico evento posible.

Es una gran alegría volver a esta ciudad y a este país tan entrañable para mí que soy de por acá, del otro lado del charquito, de Argentina, pero llevo muchos años viviendo fuera; así que volver al Río de la Plata siempre es eso, es estar en casa. Un gran honor ser parte de estas reflexiones y estos debates con compañeras y compañeros tan queridos. Compañeras de lucha y de trabajo con quienes hemos compartido este camino durante muchos años y gente de la que aprendo todos los días.

Empezaré por decir que la Coalición Internacional para el Hábitat, o HIC por sus siglas en inglés, es una red global independiente y sin fines de lucro que aglutina alrededor de 350 organizaciones de la sociedad civil en algo más de 100 países. Fue creada en 1976, hace ya más de 40 años, justamente a partir de lo que fue el Foro de las ONG frente a Hábitat I, la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre temas de asentamientos humanos que se realizó en Vancouver, Canadá. Desde entonces se decidió armar una red -como suele pasar después de muchos foros llenos de energía-, que todavía está vivita y coleando. Está conformada hoy por una gran diversidad de organizaciones, entre las que se incluyen muchas ONG pero también movimientos sociales, cooperativas de vivienda, federaciones de inquilinos, redes de mujeres, asociaciones de barrios, etc. Así como unidades académicas, institutos de investigación y formación en distintas universidades del mundo, profesores, estudiantes y activistas comunitarios en derechos humanos. En fin, una red amplia y compleja, con muchos desafíos y con algu-

nos aprendizajes y propuestas, que es lo que intentaré compartir ahora.

Por supuesto, el tema de los derechos humanos en la ciudad es enorme y podríamos abarcarlo desde muchísimos lugares, pero creo que el cincuenta aniversario del 68 (¡medio siglo que no es poco!) nos da algunas pistas de por dónde voy a intentar centrar las contribuciones.

El primero, por supuesto, es el aniversario de la ley uruguaya de cooperativas vivienda que se mencionó ayer varias veces, una ley ejemplar y una ley modelo que, como aprendimos ayer, se inspiró a su vez en cosas que en ese momento eran de vanguardia en muchos lugares del mundo.

Esta ley fue fundamental para el movimiento latinoamericano por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. Y vinculada a esa ley está por supuesto la FUCVAM, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, parte de nuestra red y que, si no me equivoco, cumple 48 años este año, ¡casi medio siglo también!

Esa ley y ese movimiento han inspirado procesos similares en distintos lugares de América Latina e incluso otras regiones del mundo. Escuchamos aquí de la voz de Ada Colau, la Alcaldesa de Barcelona, que ha dado origen a iniciativas y políticas públicas en Europa. En estas fotografías (Imagen 1) vemos experiencias de Argentina, Brasil y por supuesto de aquí, de la propia FUCVAM. Movimientos y luchas similares por viviendas dignas, a través de leyes, marcos jurídicos y sistemas financieros adecuados, acceso a suelo, apoyo técnico y propiedad colectiva.



Archivo de HIC-AL (con fotografías de FUCVAM, la UMMP-SP y otras organizaciones), sin datos de autor. Construcción de viviendas cooperativas en Argentina, Brasil y Uruguay.

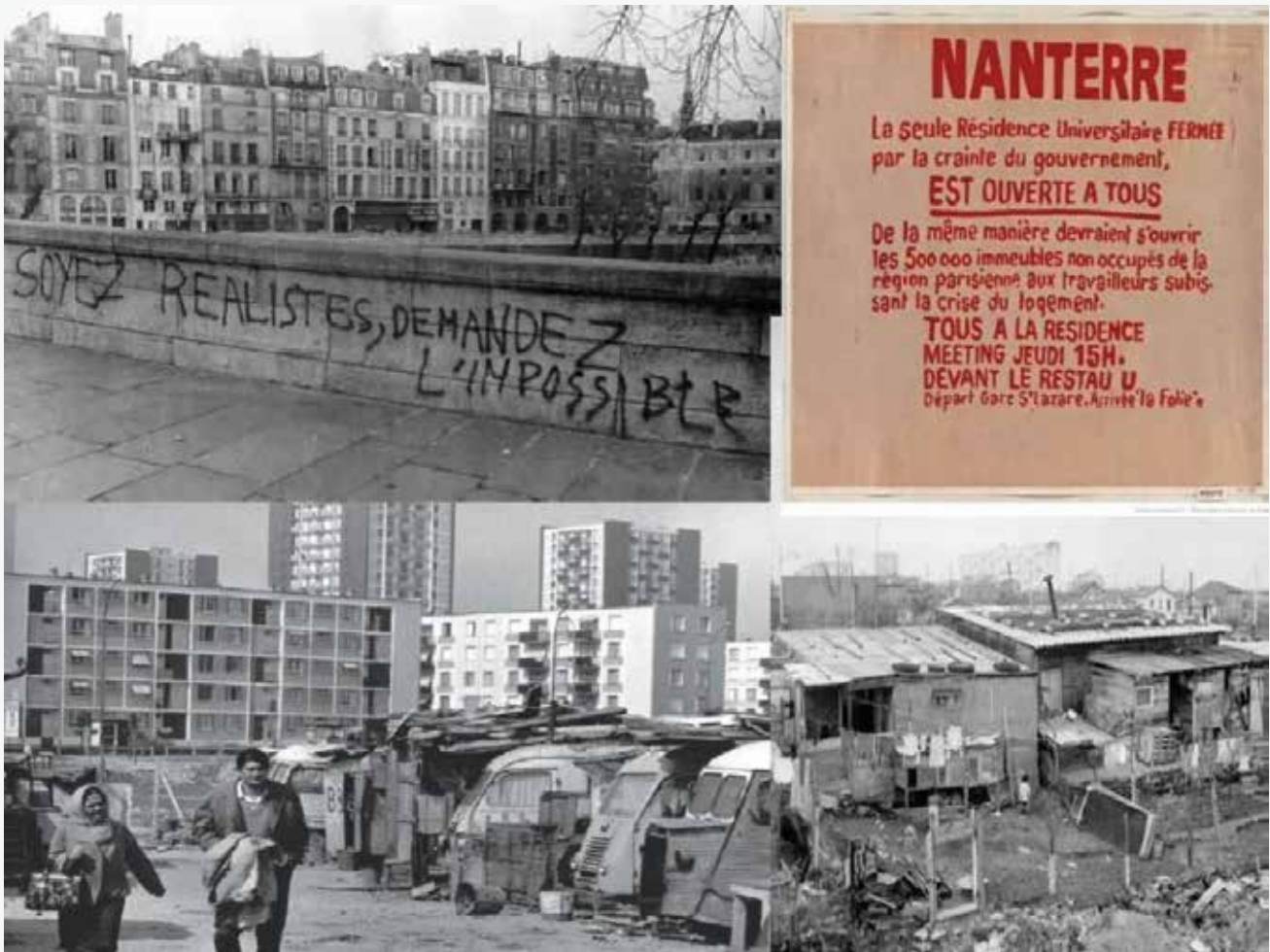
Pero además sabemos que ese trabajo y esa lucha fue también por el proceso organizativo en torno a ella, entendido como el acceso y la posibilidad de construir una ciudad distinta. Así, muchas de estas cooperativas y estas organizaciones empiezan la construcción de los conjuntos habitacionales no por las casas individuales sino por el salón comunal, por lo que va a ser el salón de las asambleas, de la toma de decisiones; por los espacios comunes, comunitarios, para el cuidado de las y los niños, la atención a la salud, el deporte, la cultura e incluso la producción y la provisión de servicios. Cosas que desde la política pública tardan mucho en llegar, cuando llegan.

Las cooperativas iniciales, como la de Isla Malaacá en Uruguay, fueron inspiración para otras similares en Palo Alto y El Molino en la ciudad de México, tanto en términos de su lucha política como en las técnicas constructivas que emplearon, que hacían posible que la gente pudiera participar en la producción de las viviendas. Pero también atendiendo otros aspectos más integrales y guardando terrenos dentro de las cooperativas para hacer proyectos de agricultura urbana o equipamientos comunitarios y recreativos, por ejemplo, como ha sucedido dentro del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en la última década.

Algunas de esas cooperativas generaron centros de atención a la salud, jardines de infantes y escuelas que se volvieron después referentes, no sólo para esa cooperativa sino para los barrios enteros, y varias de esas iniciativas han sido con el tiempo formalmente incorporadas a los sistemas de educación pública.

Estamos hablando de logros y de luchas fundamentales. Y debemos decir, logros y luchas que eran por el derecho a la vivienda y por el derecho a la ciudad pero a la vez por creación de sujetos políticos y la democratización de nuestras sociedades. Porque no tenemos que olvidar, y ayer se mencionó, el contexto de lucha contra la dictadura y los autoritarismos brutales en la región. Esta conexión es muy importante y sigue marcando las luchas de hoy.

El otro aniversario del que ayer se habló menos, y del que también se cumplen cincuenta años este año, es el del mayo francés, que por supuesto contagió e inspiró a muchos movimientos estudiantiles, obreros y populares en muchas ciudades del mundo. Hemos visto mucho los grafitis y las frases que dieron la vuelta al mundo desde las calles y muros de París: "sean realistas, pidan lo imposible". Pero se conocen menos quizás estas imágenes de abajo que también son de ahí: no del París céntrico, de Napoleón y Haussmann, sino de la periferia oeste, de Nanterre, en esa misma época



Fotos tomadas de internet, sin datos de autor. Imágenes de París y Nanterre, Francia (1968).

Si miramos esas imágenes con atención, veremos que no son muy distintas de las imágenes de esa misma época de Río o de Sao Paulo, o de cualquier otra gran ciudad latinoamericana. En esa localidad se había creado una universidad y fue ahí, en la Universidad en Nanterre, donde fue profesor Henri Lefebvre: el sociólogo, filósofo, geógrafo que fue el primero en hablar como tal del derecho a la ciudad. Entenderemos entonces que no es casualidad que él estuviera en esa universidad, cerca de esa realidad, cuando pensaba y escribía sobre el derecho a la ciudad; ni que sus textos terminaran siendo parte de los debates y propuestas que se discutieran durante el mayo francés. Me enteré hace poco que además de Estados Unidos, él también visitó Chile en la época del gobierno de Salvador Allende, y es probable que haya visto algo de la realidad latinoamericana en ese momento y que parte de sus documentos posteriores hayan tenido que ver también con esa reflexión.

Por supuesto estos debates siguen siendo vigentes hoy —quizás más vigentes que nunca o al menos tan vigentes como entonces. La siguiente imagen seguro la han visto ya varias veces, porque se volvió muy famosa en particular por los informes producidos por ONU Hábitat (la agencia de las Naciones Unidas que trabaja los temas de asentamientos humanos), y bueno, ha dado la vuelta al mundo. Es sin duda una imagen muy potente de Sao Paulo, Brasil: la favela Paraisópolis y el edificio de lujo contiguo.



Tuca Vieira. Favela Paraisópolis en Sao Paulo, Brasil (2005).

Una imagen muy poderosa porque, entre otras cosas -y podríamos conversar horas y horas de lo que nos dice esta foto- muestra con muchísima crudeza y claridad los contrastes, la desigualdad creciente que viven nuestras sociedades. La concentración brutal de la riqueza cada vez en menos manos y el despojo y empobrecimiento que sufrimos cada vez más amplios sectores de la población.

Una imagen de la que podríamos hablar también en términos del rol del Estado y de los distintos actores, en el sentido de favorecer unas cosas, dificultar las otras, etc.; o bien de las dinámicas de conflicto o cooperación entre estos grupos sociales. En fin, podríamos dedicar un evento entero a esto pero, dicho en pocas palabras, esta imagen nos habla de un par de cosas muy fundamentales: una es que el territorio es a la vez el reflejo de eso que sucede en la sociedad en general, pero también condición o precondition para reproducir (en este caso desigualdades) o bien tratar de mitigar o incluso cambiar esa realidad. Lo segundo es que las políticas de viviendas y hábitat en general —y esto fue parte de la cuestión con el proceso de industrialización y urbanización muy fuerte que vivió nuestra región en particular entre 1950 y 1970—no fueron suficientes y no se pensaron en términos de donde iba a vivir la gente que

estaba migrando del campo a la ciudad en busca de esas nuevas oportunidades de trabajo. Hoy seguimos teniendo problemas en vincular la política de vivienda y hábitat con la política económica, incluso con políticas de apoyo al empleo o a la producción en pequeña escala. Muy pocas veces o nunca se vinculan estos aspectos desde una perspectiva territorial (es decir el dónde, no sólo el qué o el quién). Entonces, son cuestiones que tenemos que seguir discutiendo y promoviendo.

Esta imagen es de la Villa 31, acá cerquita, del otro lado del río, en Buenos Aires, en el área central de la ciudad (Imagen 4). Sabemos que esta es la realidad de millones de personas en el mundo y en particular en el sur global. No hay estadísticas precisas, porque parte del problema es que estos asentamientos se invisibilizan y por lo tanto no están en los mapas, no están en las estadísticas. Pero en general sabemos que entre el 50% y el 70% del hábitat construido en el sur global lo ha hecho la gente (en nuestras ciudades latinoamericanas puede variar mucho, desde el 20% o menos a más del 70% en algunos casos). Es decir, no lo ha hecho el Estado, no lo ha hecho el mercado, sino sus propios habitantes. Y seguimos teniendo problemas con que esto que ha hecho la gente sigue siendo tratado de marginal, de irregular, de informal, incluso de ilegal. En realidad parece que se ponen caracterizaciones negativas sobre la gente, sobre esos barrios, y no sobre las instituciones y actores que tienen las responsabilidades compartidas de crear condiciones para que esos barrios no tengan que crecer de esa manera por falta de otras alternativas.



Lorena Zárate. Villa 31, Buenos Aires, Argentina(2016).

También hay tendencias crecientes de militarización y de criminalización de muchos de estos barrios. Por supuesto existen problemas de violencia y criminalidad (aunque no más que en otras áreas de esas mismas ciudades), pero en general se los toma como excusa para poner en práctica programas que aumentan considerablemente la presencia policial e incluso militar (que en algunos casos van combinados con programas de regularización de la tenencia e introducción de servicios e infraestructura). Sabemos lo que está sucediendo en Brasil y del terrible asesinato de Marielle Franco en marzo de este año, activista social que entre otras cosas denunció lo que estaba pasando otra vez en las favelas de Rio de Janeiro.

Entonces, no sólo no se reconocen y no se apoyan sino que se criminalizan y castigan estos esfuerzos de organización, de auto-producción y de mejora de las viviendas y los barrios. Y muchas veces se nos dice que no se pueden apoyar “porque no hay plata suficiente”. Bueno, alcanza con mirar los nuevos edificios y barrios de lujo en nuestras ciudades para entender que parte del problema es que hay mucha plata, pero muy mal repartida y en manos que obviamente no están pensando en distribuir y en generar mejores condiciones de vida para todas y todos.

Esto también es de acá enfrente, de lo que curiosamente se llama la Pequeña Manhattan, porque bueno, no es difícil adivinarlo, se inspira en Nueva York (Imagen 5) —centro del capitalismo global y cuna de experimentos financieros e inmobiliarios que se replican por ciudades de todo el mundo. Por lo menos la última vez que lo visité, que no fue hace tanto, mucho de eso estaba vacío. Departamentos de lujo que cuestan millones y que están vacíos. Casi nadie caminando en las calles; parece una maqueta. Una maqueta a escala real hecha en gran medida con el dinero que viene de fondos de pensiones de trabajadoras y trabajadores y que está especulando en el gran casino global en lo que se conoce como el proceso de financialización de la vivienda.



Tomada de internet; sin datos de autor. Pequeña Manhattan, Buenos Aires, Argentina (s/f).

Entonces no es una cuestión de que falte dinero sino de quiénes lo tienen y dónde se pone. Estos procesos suponen además en muchos casos desplazamiento de poblaciones tradicionales o de menores recursos que muy tienen que irse a buscar alojamiento en las periferias o terminan hacinadas en condiciones habitacionales muy precarias en los centros. En general, estas construcciones suponen el encarecimiento generalizado de los precios del suelo, y por lo tanto del precio de la vivienda, los precios de los alquileres e incluso de los servicios. Los impactos que esto está generando son brutales y se están generalizando: es un fenómeno que vemos no sólo en las grandes ciudades, no sólo en las ciudades capitales, sino en ciudades más chicas, en ciudades intermedias también. Raquel Rolnik seguro nos hablará más de esto en la presentación de su libro mañana pero está claro que hay una combinación de fondos salvajes que están operando en nuestros territorios. Porque hay dinero local, de las élites locales, pero hay mucho dinero trasnacional que está siendo destinado al desarrollo inmobiliario. Según la Relatora actual de la ONU para el derecho a la vivienda adecuada, Leilani Farha, se trata de una cantidad de dinero impresionante, difícil de contar porque el mercado de los bienes raíces representa algo así como el 60% del PBI global y suma varios trillones de dólares¹.

Pero también hablamos de los desastres que puede hacer una política de vivienda impulsada por el gobierno. Nuestra red fue parte de las organizaciones que trabajaron en el proceso de la Conferencia Hábitat II, realizada en Estambul en 1996, para defender que el derecho a la vivienda se mantuviera como un derecho fundamental en esa Declaración y en la Agenda Hábitat que surgió de ahí.

¿Qué pasó después de eso? Hay algunos avances interesantes, no vamos a decir que no, en términos de derecho a la vivienda en muchos lugares. Pero también hay desastres como estos que vemos aquí (Imagen 6), de construcción masiva de casas, como especies de nuevas plantaciones o de nuevos monocultivos —que en lugar de ser de palma africana o de soja son de casas, porque son políticas que están pensadas para hacer casitas (cajas de fósforos las llaman algunos) y no para hacer ciudad.

Esto es en Ixtapaluca, hacia el este de la ciudad de México. Y es parte de una política de vivienda que se ha venido implementando desde principios de la década del 2000 y que, durante más de 10 años a partir de eso, creció con alrededor de medio millón de créditos de vivienda al año. Se construyeron millones de viviendas con estas características, afuera de casi todas las ciudades intermedias de México, sobre lo que antes eran terrenos de cultivo o bosques, al lado de pueblos tradicionales y ciudades pequeñas que ya existían ahí, básicamente generando ciudades nuevas pero sin pensarlas como ciudades.

¹ — <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/009/61/PDF/G1700961.pdf?OpenElement>



Oscar Ruiz, Imágenes aéreas de México. Complejo San Buenaventura, Ixtapaluca, Estado de México (s/f).

Como podrán imaginarse, existen problemas ambientales y problemas sociales brutales. Muchas de estos conjuntos habitacionales están cerca de basurales o en terrenos no aptos, lo que provoca enfermedades, hundimientos y grietas. No hay servicios adecuados de transporte público, por lo que lleva mucho tiempo y es carísimo trasladarse -en promedio cuatro horas de viaje diario y en muchos casos más de la mitad del ingreso, lo que hace que no tenga sentido salir de ahí. Entonces se vuelven una especie de gueto, de cárcel. Esto provoca que adultos y niños ya no puedan convivir de manera regular bajo el mismo techo: el papá, la mamá, los adultos, se quedan en el centro de la ciudad durante la semana para poder acceder a oportunidades de empleo y otros servicios, alquilando algo que en general resulta de malas condiciones y caro. El resto de la familia, chicas y chicos, viven muchas veces con abuelos o con vecinos, lo que genera problemas serios de convivencia y dispersión familiar.

Problemas también de abandono de estas viviendas: 20% o 30% de los nuevos conjuntos están deshabitados, generando una especie de barrios fantasmas. Según la propia cámara de la construcción, 40% de lo construido tiene problemas estructurales graves y no va a durar más de dos décadas. A menos de 10 años de construidas, hay casas que se agrietan e incluso se caen; los equipamientos no sirven; los servicios no funcionan. Pero la gente está endeudada para pagar por 25 o 30 años.

Con el discurso de que se van a atender las necesidades de la gente y que se va mejorar el patrimonio de las familias lo que en realidad ha ocurrido es un empobrecimiento generalizado —hay varios estudios que hablan de esto y lo documentan. Las transformaciones institucionales y financieras hechas siguiendo las recomendaciones del banco mundial provocaron que unas pocas empresas mexicanas construyeran un montón de casas, hicieran un montón de dinero y cotizaran no solamente en la bolsa de valores de México

sino en la bolsa de valores de Nueva York y obtuvieran ganancias exorbitante (¡del promedio del 1000% en esos años!). Y ahora, con dinero público, con dinero de la gente, se están teniendo que hacer programas de mejoramiento barrial en estos conjuntos, viendo cómo se van a hacer habitables e integrados a la trama urbana. Es realmente indignante y doblemente criminal.

La tabla que sigue es una especie de síntesis y provocación (tabla 1).

Elementos del Derecho a la Vivienda Observación General N°4 Comité DESC-ONU, 1991	Producción y Gestión Social del Hábitat (organizada)	Producción Privada (vivienda de interés social)	Producción Espontánea (individual/familiar)
Seguridad jurídica de la tenencia (alquiler público o privado, cooperativa, arriendo, propiedad privada, propiedad colectiva, vivienda en emergencia, posesión, uso y goce, etc.) = protección contra desalojos	Siempre considera/garantiza alguna forma de seguridad de tenencia.	Promueve sólo la propiedad privada individual - Hipotecas de largo plazo ponen en riesgo la seguridad de tenencia.	Aunque muchas veces implica cierto pago por el precio de la tierra, en general se encuentra en una situación irregular en la tenencia jurídica.
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura (acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para cocina, calefacción, alumbrado, instalaciones sanitarias, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia)	Siempre considera/garantiza acceso a servicios e infraestructura.	En teoría debe garantizarlos pero no siempre lo hace (por ej. existen las instalaciones pero no llega el servicio o es de mala calidad).	No siempre cuenta con los servicios ni infraestructura necesarios aunque, con el paso del tiempo y mediando cierto tipo de organización, puede conseguir un nivel aceptable.
Gastos soportables (gastos personales o del hogar en vivienda no deben comprometer ni impedir el logro y satisfacción de otras necesidades básicas) = asequibilidad	Toma en cuenta niveles de ingreso y capacidad de ahorro (incluye autogestión, autoconstrucción, ayuda mutua).	No siempre tiene en cuenta niveles de ingreso y condiciones reales de pago de hipotecas a largo plazo.	Sólo consigue lo que puede pagar / construir / conservar.
Habitabilidad (espacio adecuado a los ocupantes, protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas para la salud; riesgos estructurales; seguridad física)	Siempre busca y en general consigue buenas condiciones de habitabilidad.	Sólo garantiza unas dimensiones mínimas y muchas veces utiliza materiales de mala calidad e incluso nocivos para la salud.	En muchos casos supone condiciones iniciales muy precarias pero con el paso del tiempo puede conseguir unas muy aceptables.
Accesibilidad (atención prioritaria a grupos en situación de desventaja y vulnerabilidad: adultos mayores, niños, incapacitados físicos, enfermos terminales, VIH positivos, enfermos mentales, víctimas de desastres, etc. - acceso a la tierra) = no discriminación	Busca atender a los grupos en situación de desventaja y empobrecidos.	Sólo atiende a la franja de la población con cierto nivel de ingreso comprobable.	Es justo la opción de los que no tienen otras opciones.
Lugar (acceso a opciones de empleo, servicios de atención salud, niños, escuelas y otros servicios sociales; no en lugares contaminados ni cerca de fuentes de contaminación)	Busca buenas condiciones de ubicación - no siempre las consigue.	Como busca el producto más barato que ofrece en general debe utilizar terrenos muy alejados de la ciudad central.	Sólo puede ubicarse en los lugares disponibles que en general son de alto riesgo (barrancas, lechos, basureros, etc.)
Adecuación cultural (manera en que se construye, materiales, políticas deben permitir expresión identidad cultural y diversidad; no sacrificar dimensiones culturales pero asegurando servicios tecnológicos modernos)	Busca tener en cuenta la identidad y diversidad de sus ocupantes.	Como busca abaratar costos, sólo dispone de un número determinado de "prototipos" que aplica sin importar los habitantes, el clima, la cultura, etc.	En la medida de las posibilidades, en general se adapta a cuestiones de identidad cultural.

Elementos que constituyen el derecho a la vivienda y su relación con las formas de producción.

Lorena Zárate, 2013.

Me gustaría que se fijaran en la columna de la izquierda, con fondo blanco, para a partir de ahí comentar por qué el derecho a la vivienda y el marco de los derechos humanos justamente nos dan elementos para analizar, evaluar y eventualmente diseñar políticas y programas más adecuados. Los que aquí ven mencionados son los elementos del derecho a la vivienda identificados en la Observación General N.4 del Comité DESC de las Naciones Unidas (nuestra red fue parte del grupo que trabajó en esta definición). Este derecho estaba ya reconocido en documentos anteriores (como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC- de 1976),

pero ni su contenido ni las obligaciones de los Estados respecto a él estaban claras hasta inicios de la década de 1990.

El primero de estos elementos tiene que ver con la seguridad jurídica de la tenencia. Esto se refiere al derecho a contar con un lugar donde vivir más allá de los arreglos jurídicos, libre de temores y amenazas de desalojos y desplazamientos. Es decir, el derecho a la vivienda no es igual ni solamente el derecho de propiedad, y el derecho de propiedad no siempre garantiza el derecho a la vivienda. Este es un tema fundamental sobre el que hemos trabajado mucho también con Raquel Rolnik cuando ella era la Relatora Especial de la ONU. Hay tres informes que ella elaboró sobre seguridad de tenencia y las alternativas que existen para promover distintos tipos de políticas que les recomiendo mucho que los miren².

Parte del problema con la foto que vimos de México tiene que ver no solamente con construir casas nuevas en las periferias, que además no pueden crecer, sino también con promover solamente la propiedad privada, individual, como la única opción. En los últimos 25 o 30 años se ha hecho muy poco para promover vivienda cooperativa u otras formas colectivas de tenencia y de disfrute de la vivienda; y se ha hecho muy poco para proteger a las y los inquilinos y promover vivienda de alquiler. Uruguay es muy probablemente una de las pocas excepciones, junto con algunas otras iniciativas aisladas por ahí. Pero en general, donde había vivienda pública, donde había protección de inquilinos y donde había apoyo a cooperativas se ha debilitado e incluso atacado eso sistemáticamente.

Por eso los temas que se discutieron ayer y estas iniciativas de leyes que nos presentaron sobre cuestiones inquilinarias o para revisar y poner a disposición las fincas y los vacíos urbanos son centrales, no solamente para Montevideo y para Uruguay; son centrales en distintos lugares del mundo. Es un asunto que está cobrando mucha fuerza otra vez y hay muchos actores hablando de esto en este momento. Se está discutiendo en México, y sabemos que en España y otros países de Europa, así como en Estados Unidos y Canadá, también está retomando fuerza el movimiento inquilinario —me acaban de escribir de Montreal hace unos días para preguntarme si hay una carta global de los derechos de las inquilinas y los inquilinos. Entonces les invitamos a que esta conversación siga, y con caja de resonancia en esos ámbitos académicos también. De acá voy para Argentina, donde en una semana hay un webinar sobre estos temas de los vacíos urbanos y las políticas de alquiler y protección de inquilinas e inquilinos que se organiza a nivel regional³.

Siguen en la lista otros elementos que son más habituales y que seguramente ustedes conocen muy bien, siendo todas expertas y expertos en estos temas: el acceso a los servicios y materiales; la habitabilidad y la adecuación de los gastos en relación al ingreso de la gente. Se está viendo que en muchas ciudades la gente está gastando más del 40% del ingreso para mantener su vivienda, ya sea en alquiler o en propiedad, y esto está poniendo en dificultades a muchísimas personas y familias, junto el fenómeno, por

² — <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>

³ — https://www.suelourbano.org/tema_biblioteca/vacios-urbanos-alquileres-informales/

ejemplo, de lo que se llama la pobreza energética —gente que tiene casa pero que no puede pagar los servicios para tener calefacción en invierno o aire acondicionado en verano, lo que genera serios problemas de salud e incluso fallecimientos.

Las condiciones adecuadas de accesibilidad se refieren sobre todo a atender prioritariamente a los grupos que más lo necesitan, los grupos justamente que el mercado deja fuera. El lugar adecuado es por supuesto fundamental, y esto normalmente se olvida, porque vivienda para los sectores de menores ingresos significa la tierra más barata que se pueda encontrar y por lo tanto lejos de las oportunidades y los beneficios materiales, políticos y simbólicos que la ciudad tienen para ofrecer. Lo mismo ocurre con la adecuación cultural que, muchas veces bajo pretextos de eficiencia y ahorro de costos (o mejor dicho maximización de ganancias para las empresas constructoras), queda fuera de la película, con un número limitado de prototipos que se aplican en todas las zonas del país —sin importar si en una zona hace frío y en otra un calor insoportable todo el año, como si las necesidades y prácticas culturales de la gente fueran las mismas.

Los grupos indígenas de origen rural que viven en la ciudad de México tuvieron que pelear mucho con el instituto de vivienda local porque no les permitía hacer lavaderos u otros espacios comunitarios, simplemente porque no estaba en la normativa. Y nos preguntamos, ¿quién hizo la normativa? Está claro que no vino del espíritu santoni de Marte. La normativa la hicieron personas, y bueno, la tendrían que poder cambiar también.

El ejercicio que intentamos hacer con esta tabla es un ejercicio muy simplificador y más bien tiene una función pedagógica, intentando analizar y comparar tres tipos de producción desde el marco del derecho a la vivienda para ver en qué medida cumplen con él o no y por qué. Para ello usamos los colores, que son una especie de semáforo: en verde los que más se cumplen, en amarillo los que están a la mitad y en rojos los que están muy mal. La primera se refiere a la producción social del hábitat organizada, como la que hace FUCVAM con sus cooperativas y muchos otros grupos organizados bajo distintas modalidades. La segunda es la vivienda llamada de interés social y para los sectores de menos ingresos, que antes hacía el Estado y que ahora hace en su mayoría el sector privado. Y la última columna es la producción social espontánea, no organizada del hábitat —familiar, individual, casi sin apoyo institucional de ningún tipo. Y como verán por los colores aún esa, que es la más vulnerable de todas, da mejores resultados en el semáforo que la producción del medio, que es la que tiene el marco regulador y jurídico, los recursos financieros y humanos, y todo el apoyo del Estado para hacerlo. Llama mucho la atención que aún esa última, que es la más precaria, de mejores resultados en este análisis desde el marco de los derechos humanos. Por supuesto que podríamos discutirlo; insisto, es un análisis simplificador, pero es parte de los ejercicios que creemos que vale la pena hacer para evaluar y reformular las políticas y programas de vivienda que se están impulsando en distintos países.

Ayer se habló mucho de la necesidad de mirar las cosas desde la perspectiva de la gente. Vayamos entonces al siguiente gráfico (Gráfico 1) donde se muestran las distintas problemáticas de vivienda que padecen diversos grupos de población. Por supuesto sabemos que todo esto se da en un contexto de mercado formal/informal y de mercados que actúan sin regulación de ningún tipo, y que tenemos también el desafío de proteger y mantener la vivienda ya construida, el stock ya construido, incluso de viviendas públicas que en muchos países tienen décadas y está en proceso de deterioro fuerte. Y también somos conscientes de las diferencias y necesidades de sectores específicos de la población que usualmente están en condiciones de mayor vulnerabilidad y sufren discriminación y exclusión (tales como mujeres jefas de hogar, jóvenes, adultos mayores, grupos étnicos, de la diversidad sexual y de género, personas con discapacidad o enfermedades crónicas, migrantes y refugiadas, etc.), por lo que deben ser atendidos con prioridad.

Entonces faltan varios elementos en esta gráfica pero digamos que, de manera muy esquemática, acá figuran algunas de las problemáticas más comunes para una gran parte de la población en nuestras ciudades y debemos considerar cómo somos capaces de diseñar políticas que puedan atender todo eso. Lo que queda claro es que una política de derecho a la vivienda no necesariamente implica construir casas —de hecho muchas veces construir casas es lo peor que podemos hacer, porque cuesta mucho dinero, lleva mucho tiempo y porque si no hay terrenos y condiciones adecuadas pasa todo lo que vimos recién.

Problemática de vivienda y hábitat



Gráfico 1: Problemáticas de vivienda y hábitat. Lorena Zárate, 2016.

Pero hay un montón de otras cosas que sí se pueden hacer, desde la regulación y sobre todo la coordinación de los programas públicos ya existentes -porque esta es la otra dimensión fundamental, de la que hablaremos en un momento cuando entremos al tema del derecho a la ciudad. Parte muy importante de la cuestión no es solamente qué hacen o pueden hacer las políticas de vivienda y hábitat sino el enfoque territorial de todas las otras políticas que ya están en marcha; la clave es identificar cómo podemos articular mejor todo eso. Entonces, tenemos que ver también cómo se establecen nodos de coordinación territorial de esas otras políticas y esas otras instancias, lo que hoy, hasta donde sabemos, se hace bastante poco. Existen ciertamente algunos esfuerzos que se están implementando para articular actuaciones institucionales, incluso abrir oficinas de distintos ministerios, departamentos y secretarías en los barrios, justamente para intentar que esas funcionarias y funcionarios que están definiendo y poniendo en práctica las políticas lo hagan desde los lugares concretos y entendiendo las dinámicas de esos barrios de manera distinta. Esta visión territorial es realmente fundamental, incluso en el sentido de profundizar la concepción de los derechos humanos que tradicionalmente están entendidos como derechos específicos por tema (civiles, políticos, sociales, económicos, culturales, ambientales), o bien por sectores de población (pueblos indígenas, mujeres, niñas y niños, etc.); y aunque se afirma que son integrales e interdependientes, es muy difícil entender cómo se da eso concretamente y las tensiones, las dificultades y los desafíos de avanzar en esos derechos realmente de manera integral. Por eso creemos que parte de la clave está en el territorio, está en la mirada territorial y espacial: no alcanza con decir “tenemos suficientes maestros o suficientes doctoras per cápita” sino que la pregunta es ¿dónde están? ¿y todas las personas tienen acceso? Por eso creemos que esta mirada territorial es parte fundamental de lo que aporta el derecho a la ciudad como un derecho nuevo, colectivo y complejo, que obliga entonces a mirar los derechos humanos desde otra perspectiva y por supuesto -y lo decía al inicio- a profundizar también en la democracia, en esta lucha por la democratización de nuestras sociedades.

Esa profundización de la democracia significa ir más allá de la democracia representativa, porque sabemos de las frustraciones generalizadas que hay respecto a las formas convencionales de la democracia representativa para avanzar en esto. Entonces, ¿cómo combinamos eso con otras formas? Y acabo de leer en las redes sociales que aquí tuvieron una semana o jornada de cabildos abiertos hace poco. De eso hablamos, de cómo profundizamos en la participación y la toma colectiva de decisiones si queremos avanzar en estos cambios y realmente construir una ciudad distinta.

Estos debates se han dado en distintos ámbitos, desde hace décadas, pero en particular en tres espacios a nivel internacional, que conectan lo local y lo global. Son espacios que se han dado más o menos en paralelo, con actores en general distintos y algunos pocos como nuestra red, que intenta conectarlos. Me refiero al Foro Social Mundial, que seguramente conocen muy bien; las conferencias oficiales de las Naciones Unidas y los Foros Urbanos Mundiales; y al espacio de las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). En este sentido, me alegra mucho que estén aquí Amanda Flety, que es la nueva coordinadora de la Comi-

sión de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos del CGLU⁴, y Vanesa Marx, que fue su creadora. El CGLU es una red global con la que hemos trabajado muy de cerca, en particular en los últimos 10 años, discutiendo cómo avanzar juntas en esto de los derechos humanos en la ciudad, el derecho a la ciudad, pero también los derechos de las ciudades, una dimensión fundamental y que no puede ser dejada de lado. Ada Colau lo decía muy claro ayer también: que las ciudades necesitan ser reconocidas en ese rol fundamental que están jugando y por lo tanto son necesarios varios y profundos reacomodos institucionales al interior de los países, en la gobernanza internacional, en la distribución de los recursos.

De esos foros han surgido cartas, documentos y declaraciones, algunos de la sociedad civil y otros documentos oficiales. Lo más importante de todo esto es notar que esos debates se han dado en distintas ciudades y regiones del mundo, no sólo en América Latina y Europa; pero también que el proceso que ha habido entre estos movimientos y por lo tanto entre estos documentos es un proceso de retroalimentación o de fertilización cruzada, porque estos instrumentos se han inspirado mutuamente. Así, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005)⁵, desarrollada dentro del Foro Social Mundial por varios de nuestros colectivos y redes, muchos de ellos aquí presentes, toma diversos elementos de otros instrumentos anteriores (como el Estatuto de las Ciudades de Brasil -2001- o la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad -2000-) y fue a su vez inspiradora para otros que vinieron después: la Constitución del Ecuador (2008), la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010) y la nueva Constitución de la Ciudad de México (2017). Más recientemente, se está discutiendo también la Carta de Beirut por el Derecho a la Ciudad, pensando sobre todo en la condición de las personas migrantes y refugiadas —lo que agrega a este proceso todo una dimensión que no teníamos desarrollada en forma tan clara antes.

En términos de derecho a la ciudad, el Estatuto de Brasil ha sido, como la ley uruguaya para el caso de la vivienda cooperativa, faro, guía e inspiración para muchísimos de estos procesos y documentos en múltiples lugares del mundo. De los seis fundamentos estratégicos que incluimos en la conceptualización incorporada dentro de la Carta de México, los tres primeros vienen claramente del Estatuto de Brasil y la Carta Mundial: los derechos humanos en las ciudades o la ciudadanía plena; la función social de la tierra, la propiedad y la ciudad, y la gestión democrática del territorio o el derecho a participar al más alto nivel posible en la toma de decisiones (aspectos de los que también habló mucho Lefebvre). A estos se agregaron otros tres que tienen que ver con la dimensión económica, la sustentabilidad y el espacio público.

Así, hablamos también del derecho a producir la ciudad y al reconocimiento de la producción social del hábitat por los distintos actores, así como vincular eso con la promoción de la economía social y solidaria y el reconocimiento del trabajo informal —en muchos lugares del mundo, la economía llamada informal implica más del 80% de toda la actividad económica local o nacional (en México es más del 50%), por lo que estas categorías ya no nos ayudan a entender adecuadamente y mucho menos a transformar la realidad.

⁴ — Ciudades y Gobiernos Locales Unidos <https://www.uclg.org/es>

⁵ — Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

El tema del manejo responsable y sustentable de los bienes comunes nos vincula no sólo a la ecología sino también a todo el debate sobre el buen vivir y nuestra relación con la naturaleza: de dónde viene el agua que usamos o los alimentos que consumimos, adónde va a parar la basura que generamos y cuánto y cómo reciclamos, o qué tipos de energía privilegiamos y para quiénes. Es decir, pensar la ciudad como una región, cómo una cuenca en la que conviven varios ecosistemas, más allá de los límites políticos/administrativos, y entender cómo funcionan esas dinámicas y cómo nos articulan con otras localidades y territorios en la región.

Por último, pero no por ello menos importante, el disfrute democrático de nuestras ciudades, que tiene que ver sobre todo con la provisión, la calidad y el funcionamiento del espacio público y los equipamientos comunitarios. En muchos lugares del mundo donde se está peleando hoy por el derecho a la ciudad en realidad se está peleando por defender equipamientos y espacios que están sufriendo la embestida de fuertes procesos de desmantelamiento y privatización. En esto Uruguay tiene también muchas lecciones que enseñarnos, como el sentido de lo público que hay todavía en este país —que como en Montevideo todavía podemos caminar por la playa o por la rambla, y que podamos disfrutar de esos espacios colectivos debería ser la norma pero lamentablemente se está volviendo la excepción ¡y no podemos permitirlo!

Para ir cerrando, quisiera comentarles brevemente algunos aprendizajes y desafíos sobre el proceso más reciente de la nueva agenda urbana, aprobada en Quito en el 2016. Durante los últimos cuatro años hemos estado trabajando muy intensamente en promoción de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, una articulación de diversas redes de la sociedad civil y gobiernos locales. Buscamos incluir no solamente aquellas que venían con experiencia desde la vivienda y el hábitat en general sino también desde los derechos de las mujeres y de las niñas en particular: cómo miramos la ciudad con enfoque de géneros y qué significa una mirada feminista de la ciudad, del hábitat, de la economía (ya las otras colegas nos hablarán bastante de eso en los próximos paneles). Pero también con grupos que trabajan la llamada economía informal (trabajadoras domésticas, vendedoras ambulantes, recicladoras de basura), grupos enfocados en temas de movilidad y accesibilidad, diversidades, transición ecológica y energética, entre muchos otros.

La definición del derecho a la ciudad que, luego de muchos debates y duras negociaciones, se incluyó como parte del “ideal común” dentro de la nueva agenda urbana (art. 11) recoge gran parte, aunque no todo, de lo que se había propuesto desde la sociedad civil y en particular desde esta Plataforma. Colegas como Ana Falú (de la Red Mujer y Hábitat) y Nelson Saule (del Instituto Polis de Sao Paulo) estuvieron muy involucrados dentro de los grupos de expertas y expertos que prepararon insumos relevantes para esta discusión y los diversos documentos que fueron surgiendo en el camino⁶. Esa mención al derecho a la ciudad es la única que van a encontrar en el texto, lo que costó sangre, sudor y lágrimas y casi pone en riesgo la aprobación de toda la agenda —y por eso quizás su relevancia. Pero la incidencia no se limitó a eso, sino que muchos de los elementos y propuestas que se presentaron fueron incluidos tanto en esos artículos

⁶ — www.habitat3.org

iniciales (arts. 12 y 13) como en varias otras secciones del documento.

Así, y aunque no se trate de un texto con fuerza legal (vinculante), hay muchos compromisos importantes que asumieron 167 gobiernos en la Asamblea General de la ONU (el primero en su tipo que menciona el derecho a la ciudad). Entre otras cosas, vale la pena destacar que se reconoció la relevancia de promover diversas formas de tenencia (alquiler, cooperativas, etc.) pero también la necesidad de regular los mercados y de controlar la gentrificación y la especulación, evitar los desalojos y desplazamientos y atender con urgencia a la población en situación de calle. Se reafirman los compromisos para garantizar la equidad de género y eliminar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y niñas en los espacios públicos y privados. Son múltiples las menciones respecto a hacer posible la participación significativa de las y los habitantes en la toma de decisiones, en el sentido de reconocer la coproducción y la cogestión de la ciudad. Se destaca la visión de un “desarrollo urbano centrado en las personas” y el reconocimiento a las contribuciones de la economía informal.

A la vez, hay que decirlo, muchos temas muy relevantes no aparecen porque, por presiones de ciertos gobiernos, se quitaron de los borradores sucesivos de la agenda. En consecuencia, hay omisiones gravísimas tales como que no hay una sola mención a la democracia ni al fortalecimiento de las instituciones democráticas en la agenda; se borraron las menciones a los derechos de la diversidad sexual y la identidad de género; y se quitaron menciones a la ciudad como bien común, que era parte de la propuesta de definición del derecho a la ciudad, entre muchas otras cosas.

En fin, muchos cuentos que contar pero ya se acabó el tiempo hace rato. Espero que algo de todo esto haya resultado interesante. Muchas gracias por su atención.



**Intendencia
de Montevideo**