

Año 6
NÚMERO 10
SEPTIEMBRE
DE 2016

REVISTA INSTITUCIONAL DE LA
DEFENSA PÚBLICA
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

An abstract painting in shades of blue, yellow, and brown. In the center, there is a large, dark, textured structure that resembles a building or a monument. Above it, several figures are depicted in a stylized, almost sculptural manner. The background is composed of various brushstrokes and textures, creating a sense of depth and movement.

DERECHO A LA CIUDAD

SIN JUSTICIA SOCIAL URBANA NO HAY CIUDADANÍA

REVISTA INSTITUCIONAL DE LA

DEFENSA PÚBLICA

DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

ISSN 1853-5828

Publicación propiedad del Ministerio Público de la
Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
República Argentina. Edificio Dr. Arturo Enrique
Sampay, México 890 (1097) CABA.

El contenido y las opiniones vertidas en cada uno
de los artículos son de exclusiva responsabilidad de
sus autores.

Año 6
NÚMERO 10
SEPTIEMBRE
DE 2016

REVISTA INSTITUCIONAL DE LA DEFENSA PÚBLICA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

DIRECTOR

DR. HORACIO CORTI

COORDINADORA DEL NÚMERO

DRA. LAURA TARBUCH



Defensor General

Dr. Horacio Corti

Defensora General Adjunta**Fuero Contencioso Administrativo y Tributario**

Dra. Graciela Elena Christe

Defensor General Adjunto**Penal, Contravencional y de Faltas**

Dr. Luis Esteban Duacastella Arbizu

Fuero Contencioso Administrativo y Tributario**Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 1**

Dr. Fernando Lodeiro Martínez

Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 2

Dra. Mariana Beatriz Pucciarello

Primera Instancia**Defensoría N° 1**

Dra. Alejandra Lorena Lampolio

Defensoría N° 2

Dr. Pablo A. De Giovanni (I)

Defensoría N° 3

Dra. María Lorena González Castro Feijóo

Defensoría N° 4

Dra. Cecilia González de los Santos

Defensoría N° 5

Dr. Ramiro Joaquín Dos Santos Freire

Defensoría N° 6

Dr. Javier Indalecio Barraza

Fuero Penal, Contravencional y de Faltas**Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 1**

Dr. Gustavo Eduardo Aboso

Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 2

Dr. Emilio Antonio Cappuccio

Primera Instancia**Defensoría N° 1**

Dra. Patricia Beatriz López

Defensoría N° 2

Dra. Silvina Noemí Nápoli

Defensoría N° 3

Dra. María Andrea Piesco

Defensoría N° 4

Dr. Sebastián Zanazzi

Defensoría N° 5

Dr. Francisco J. Malini Larbeigt

Defensoría N° 6

Dra. Marcela María Amelia Paz

Defensoría N° 7

Dr. Marcelino N. Civitillo

Defensoría N° 8

Dr. Matías Becerra (I)

Defensoría N° 9

Dra. Andrea Demarco (I)

Defensoría N° 10

Dra. María Florencia Zapata

Defensoría N° 11

Dra. Mariana Salduna

Defensoría N° 12

Dr. Federico Enrique Stolte

Defensoría N° 13

Dra. Paula Lagos

Defensoría N° 14

Dr. Sergio J. Pistone

Defensoría N° 15

Dr. Miguel Talento Bianchi

Defensoría N° 16

Dra. Gabriela Marquiegui Mc Loughlin

Defensoría N° 17

Dr. Diego Calo Maiza (I)

Defensoría N° 18

Dr. Juan Ignacio Cafiero

Defensoría N° 19

Dra. Bibiana Marys Birriel Moreira

Defensoría N° 20

Dra. Marina Recabarra

Defensoría N° 21

Dra. María Lousteau

Defensoría N° 22

Dr. Christian Federico Brandoni Nonell

Defensoría N° 23

Dra. Claudia Analía Rodríguez

Defensoría N° 24

Dra. María Laura Giusepucci

Secretaría General de Acceso a la Justicia

Dr. Mauro Riano

Secretaría General de Administración

Lic. Jorge Costales

Secretaría General de Coordinación Técnica

Dr. Javier José Telias

Secretaría General de Asistencia a la Defensa

Dra. Marcela Millán

Secretaría General de Planificación

Dr. Francisco M. Talento

ÍNDICE

- 9 EDITORIAL
- 11 DOCUMENTO PRELIMINAR DEL MPD DE LA CABA: DEFENSA PÚBLICA Y JUSTICIA SOCIAL URBANA.
- 25 CAPÍTULO 1:
DISCUSIONES SOBRE EL DERECHO A LA CIUDAD Y LAS POLÍTICAS URBANAS
- 27 DERECHO A LA CIUDAD: ENFOQUES Y HERRAMIENTAS PARA LOS DESAFÍOS DE LA JUSTICIA SOCIAL EN UNA CENTURIA URBANA.
Dra. Lorena Zárate
- 36 DIMENSIONES DEL DERECHO A LA CIUDAD Y ESTÁNDARES DE INTEGRACIÓN SOCIOURBANA. *Hacia una construcción territorial igualitaria.*
Dr. Jonatan Baldiviezo, Lic. Catalina Marino y Dra. Laura Tarbuch
- 55 EL ACOSO DE LA MERCANTILIZACIÓN Y LA PROPIEDAD PRIVADA AL DERECHO A LA CIUDAD
Dr. Pedro Pérez
- 67 DESARROLLO URBANO Y MOVILIZACIÓN DEL SUELO OCIOSO. *Oportunidades y desafíos para la planificación de las ciudades del país.*
Dr. Luis Baer
- 77 CIUDADES LATINOAMERICANAS: REPRESENTACIONES DE LA SEGREGACIÓN Y CONTRASTES.
Mg. Carlos Fidel
- 86 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES EN AMÉRICA LATINA
Dr. Edésio Fernandes
- 99 URBANISMO PARA LA INTEGRACIÓN: REFLEXIONES Y PAUTAS PARA UN CAMINO POSIBLE.
Dra. Cecilia González de los Santos
- 113 CAUSAS PENDIENTES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. *Medir el cumplimiento de los derechos para construir ciudadanía.*
Arq. Fernando Murillo
- 134 DIRECTRICES PARA PROMOVER CIUDADES MÁS INCLUSIVAS EN VIRTUD DE LOS MERCADOS DE SUELO Y DE VIVIENDA PREVALECIENTES
Dr. Martim Smolka
- 139 LA CARTA POR EL DERECHO A LA CIUDAD: AVANCES Y DESAFÍOS.
Entrevista al Arq. Enrique Ortiz Flores

- 145 **CAPÍTULO 2:**
ENFOQUES PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA
- 147 **DEFENSA PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA: EL TRABAJO DESDE EL TERRITORIO.**
Lic. Andrea Cataldo, Dra. Laura De Marinis, Lic. Catalina Marino, Lic. Ioana Micaela Ronconi y Dra. Laura Tarbuch
- 153 **(E)LECCIONES DE LAS VILLAS. Problemas y aprendizajes en la gestión democrática de la ciudad.**
Dra. Noelia Garone, Lic. Catalina Marino y Lic. Paula Pérez
- 173 **GÉNERO EN EL ESPACIO URBANO**
Lic. Daniela Comaleras y Prof. Silvana Fernández
- 192 **LAS URBANIZACIONES TRANS-INCLUSIVAS DE YOGYAKARTA AL RIACHUELO. El derecho a una ciudad libre de violencia cisnormativa.**
Dr. Christian Gruenberg y Marcela Tobaldi
- 204 **ENCUENTROS Y DES-ENCUENTROS ENTRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EL DERECHO A LA VIVIENDA. Una mirada desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad.**
Lic. Andrea Cataldo
- 221 **LA SALUD Y LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN Y DESARROLLO**
Mg. Mariela Rossen
- 229 **INTEGRACIÓN Y COLOR: EL MACROMURAL DE LA COLONIA PALMITAS, MÉXICO.**
Entrevista al Colectivo Germen
- 239 **EL COLOR ES URGENTE. Cuando el color es más que una decisión estética. Presentación del artista Santiago Canción**
- 243 **CAPÍTULO 3:**
ANÁLISIS Y EXPERIENCIAS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD
- 245 **POLÍTICAS TERRITORIALES Y GESTIÓN DEL SUELO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Claves para entender y aplicar la Ley de Hábitat Popular desde una perspectiva de los Derechos Humanos.**
Lic. Luna Miguens y Arq. Eduardo Reese
- 256 **REVISANDO LA AGENDA URBANA: UNA MIRADA DESDE LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT.**
Dr. Juan Luciano Scatolini
- 273 **¿ALQUILAR SE PUEDE? ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE EL ALQUILER RESIDENCIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.**
Lic. Leandro Vera Belli

- 284** **PROYECTAR CON LA COMUNIDAD. ENFOQUE DESDE LOS DERECHOS, ARTICULANDO SABERES POPULARES CON CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS Y DISCIPLINARES EN LA PSH.**
Arq. Beatriz H. Pedro, Arq. Gabriela Bandieri y Arq. Mauricio Contreras
- 300** **VILLA 31 Y 31 BIS: LA LUCHA POR LA URBANIZACIÓN, LA SANCIÓN DE LA LEY 3.343 Y EL ROL DE LA JUSTICIA.**
Dr. María Cristina Cravino, Dr. Sebastián Pilo y Lic. Pablo Vitale
- 314** **SALIENDO DEL “GUETO”. LA NECESIDAD DE LA URBANIZACIÓN MEDIANTE UN TRABAJO COLECTIVO, ESTRUCTURAL Y HORIZONTAL, Y UN ESTRICTO SEGUIMIENTO DE LOS TRIBUNALES.**
Dra. Alejandra Lorena Lampolio, Dra. María Cecilia Volpato, Dra. María Cecilia Dieuzeide y Lic. Carina Andrea Insaurrealde
- 327** **¿ES LA POLÍTICA HABITACIONAL DE LA CABA UNA RESPUESTA INTEGRAL A LAS NECESIDADES SOCIOHABITACIONALES DEL BARRIO LOS PILETONES Y CONTRIBUYE A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA?**
Lic. Sebastián Castañeda y Lic. Juan Camilo Jiménez
- 337** **PALO ALTO: CUARENTA AÑOS DE LUCHA POR LA VIVIENDA, MÉXICO. Historia de una cooperativa.**
- 345** **CAPÍTULO 4:**
APORTES DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL
- 347** **EL RUMBO LEGAL HACIA HÁBITAT III**
Dr. Pablo Aguilar González
- 352** **DERECHO HUMANO A LA CIUDAD: PROBLEMAS Y SOLUCIONES.**
Dr. Gunther Hernán Gonzales Barrón
- 368** **APORTES DEL DERECHO A LA CIUDAD EN ECUADOR**
Dr. Arturo Mejía Granizo
- 374** **INFORMALIDAD Y DERECHO A LA CIUDAD EN ECUADOR**
Arq. José Morales
- 380** **MEDELLÍN, UNA MIRADA DE ESCORZO A SU REVOLUCIÓN URBANA.**
Arq. Valentina Mejía Amézquita
- 387** **LA EUROPEIZACIÓN DEL TERRITORIO Y LA NUEVA AGENDA URBANA EUROPEA. ¿ES POSIBLE UNA REGULACIÓN COMÚN DEL DERECHO URBANO EN EUROPA?**
Dra. Marta Lora-Tamayo Vallvé
- 393** **LAS MIRADAS Y LAS VOCES DE LOS PROTAGONISTAS**

Dr. Pedro Pérez*

El acoso de la mercantilización y la propiedad privada al Derecho a la Ciudad

Nos proponemos caracterizar el Derecho a la Ciudad al relacionarlo con ciertos componentes estructurales de la producción de la urbanización en las sociedades latinoamericanas: la mercantilización de su producción y consumo y la propiedad privada. Esos vínculos representan contradicciones estructurales con ese derecho, de allí que pueden ser percibidos como situaciones de acoso a la efectividad del Derecho a la Ciudad.

Comenzamos adoptando la noción del derecho de la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad en su versión de 2005: "...el *usufructo equitativo de las ciudades* dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social... *derecho colectivo de los habitantes* de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del *derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado*." (HIC, 2008:187. Énfasis nuestros).

* Dr. Pedro Pérez

Abogado. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC).
Posgrado en Sociología. Investigador Principal del Conicet.
Profesor universitario (UBA/UNGS/UNC/UNR/UTDT).

Podemos agregar que el Derecho a la Ciudad es un componente de la ciudadanía, como posibilidad generalizada de acceso amplio a la vida social urbana (reproducción social aglomerada, calidad ambiental, producción y consumo cultural, territorio como identidad, decisiones políticas, etc.), basado en la disponibilidad de los soportes materiales (suelo, vivienda, infraestructuras, equipamientos) y funcionales (servicios).¹

Pensar ese derecho en nuestras sociedades implica reconocer el cruce de tensiones entre los procesos de reproducción económica y los de reproducción social, y entre sus ámbitos espaciales. De allí las contradicciones entre el espacio urbano como *bien de cambio* y como *bien de uso*.

En ese registro, el primer componente es la posibilidad de asentarse en el ámbito urbano. De allí la preeminencia del acceso al suelo y a la vivienda. Es un derecho al *lugar* como ámbito particular de la vida social: derecho a los bienes urbanos (suelo, vivienda, infraestructura, servicios, calidad ambiental, etc.) y derecho a la *centralidad*: ser parte del conjunto de relaciones e intercambios que hacen y renuevan la sociedad aglomerada.

Más allá de las formulaciones anteriores, es evidente que tal derecho se basa en la posibilidad de resolver la contradicción que existe entre la necesidad de los bienes urbanos y su mercantilización que hace depender su acceso de la configuración de una demanda *solvente*, y por consiguiente, la exclusión de quienes no obtienen los recursos monetarios suficientes para ello. Situación que se consolida institucionalmente por medio de la aplicación del derecho de propiedad privada.

Para esta presentación, introducimos una perspectiva analítica basada en esas dos dimensiones

1-Es imposible concebir la vida humana sin la existencia de soportes materiales y, particularmente sin protección física frente a la gran vulnerabilidad de los seres humanos. Suelo y vivienda son, así, una condición básica de la vida humana.

estructurales: la mercantilización de la producción-consumo de la ciudad y la propiedad privada y terminamos con unas conclusiones.

Para entender el Derecho a la Ciudad

Las modalidades predominantes de producción de la ciudad capitalista, estructuralmente determinadas, tienden a contradecir la posibilidad de que la ciudad sea definida como derecho y que su ejercicio sea institucionalmente garantizado.

Derecho a la Ciudad o mercantilización

La consolidación de las relaciones capitalistas impuso la tendencia a una mercantilización universal del conjunto de los bienes sociales (Esping-Andersen, 1993). Estos se producen para satisfacer necesidades de la población siempre que, al ser incorporados al intercambio, permitan recuperar los costos de producción y realizar la ganancia asociada a la plusvalía que se genera en el proceso productivo y, de esa forma, es apropiada monetariamente por el capital. Quienes quieren consumir esos productos deben disponer de la cantidad de dinero necesaria para ese intercambio. Por esa razón, solamente se producen los bienes que encuentran *demanda solvente*. Algunos bienes no se producirán, otros se destinarán a diferentes sectores sociales según sus ingresos y su consecuente capacidad económica de pagar por su consumo, es decir, de su solvencia.

Esto significa que, en la medida que los bienes necesarios para la reproducción de la población están mercantilizados, las familias deben tener ingresos suficientes para acceder a cada uno de ellos. En caso contrario, deberán

dejar algunos de esos bienes fuera de su consumo. Esa capacidad económica no se define de manera polarizada (solvencia/insolvencia), sino que es un continuo entre posiciones extremas con otras intermedias. Una familia puede ser solvente para los consumos alimenticios cotidianos, pero no para los gastos que requiere la compra de una vivienda. Es un lugar común decir que la insolvencia frente a la necesidad de suelo-vivienda (y de las infraestructuras y demás componentes de la ciudad) está asociada a las condiciones económicas de ese bien: particularmente su costo muy alto. Pero obviamente, está también asociada a las condiciones de los ingresos sociales.

En suma, la mercantilización de la ciudad se concreta en su producción y consumo mercantiles, e indica que la *posibilidad* de la población de acceder (usar, poseer) a las condiciones de la urbanización depende de su *solvencia*. *A contrario sensu*, la consideración de la ciudad como derecho implica la posibilidad real de acceder a esos bienes como parte de la condición de ciudadanía, desplazando su carácter de mercancía.

Ahora bien, antes de hablar de derecho, por qué no explorar la posibilidad de que la solvencia sea la situación general. Si así fuera, no existiría la contradicción que mencionamos: las relaciones de mercado permitirían el acceso a la totalidad de los bienes necesarios para la reproducción de la población, que incluye el asentamiento en la ciudad. Desgraciadamente, en el capitalismo es estructural que los salarios no se determinen en razón de las necesidades reales de reproducción de la población, sino en relación con la consolidación de los procesos de acumulación económica que, justamente, se basan en la explotación. Debemos recordar que uno de los objetivos de las configuraciones del Estado de Bienestar fue evitar la exclusión del consumo, garantizando ingresos suficientes

para ello. Esto se institucionalizó por medio de las normas laborales y, particularmente, utilizando procedimientos colectivos de negociación capital-trabajo garantizados estatalmente. Cuando eso no fue suficiente, se utilizaron recursos fiscales conformando lo que se llamó el *salario indirecto*, que no fue otra cosa que transferencias desmercantilizadoras.² En suma, el intento de evitar la introducción de la cuestión del Derecho a la Ciudad nos ha llevado a percibir su relevancia.

Podemos entonces aceptar la importancia de la sustitución de la mercancía por el derecho, y de su concreción en procesos sociales que permitan acceder a los bienes de la urbanización por fuera de las relaciones mercantiles. La contradicción entre derecho y mercantilización, entonces, es objeto de una resolución social y política que garantiza la posibilidad generalizada de acceder a la ciudad, *consumo no mercantil* (o *desmercantilizado*), más allá de la solvencia/insolvencia.

Aceptado lo anterior, puede reconocerse la limitación de las meras declaraciones del derecho que no van acompañadas de decisiones políticas que ponen en marcha procesos sociales y económicos destinados a permitir el acceso a la ciudad de manera independiente de las condiciones económicas.

La sustitución de la mercantilización para el acceso a la ciudad

La concreción del Derecho a la Ciudad supone sustituir el acceso mercantil a la ciudad —y a su sostenimiento— por las condiciones de la ciudadanía que, además de basarse en una declaración jurídica de reconocimiento, debe

²- Su significación se aclara más adelante.

materializarse en procesos económicos concretos. Procesos que puedan habilitar ese acceso sin tener que disponer de los recursos monetarios determinados por las relaciones de mercado. Vale la pena hacer notar que la sustitución del acceso mercantil por el Derecho a la Ciudad no significa la puesta en cuestión del derecho de propiedad.³ Es el acceso mercantil lo que se opone a la concreción del Derecho a la Ciudad.

Históricamente esa sustitución fue realizada por medio de la intervención estatal con políticas que permitieron la producción no mercantil de los bienes urbanos o la desmercantilización de su producción como, predominantemente, la desmercantilización del consumo, ampliando la solvencia de la población (Offe, 1990).

La *producción no mercantil* se orienta a satisfacer la necesidad de ciudad sin pasar por el mercado, sin buscar ganancia y, por lo mismo, sin requerir solvencia para ser consumida. En esta modalidad, la producción de la ciudad queda excluida de las relaciones de acumulación de capital. Es el caso de la producción estatal directa de vivienda o de otros bienes urbanos. El Estado puede operar como actor económico no mercantil dentro de un sistema de relaciones capitalistas, dado que su reproducción no depende de la ganancia, sino de su capacidad de obtener fiscalmente los recursos necesarios para ello. Por esa razón, el Estado puede hacer accesibles los bienes urbanos sin retribución económica (*consumo no mercantil*). Puede distribuir esos bienes en razón de una definición de derecho de ciudadanía, así como lo hace, por ejemplo, con el derecho a la salud o a la educación.⁴

Además de la posibilidad de llevar adelante

3- Agradezco a Hernán Petrelli un comentario al respecto.

4- Estas proposiciones no dicen nada sobre la significación estructural en relación a la reproducción de las relaciones capitalistas de los procesos que se mencionan..

una producción no mercantil, el Estado desarrolla acciones de *desmercantilización de la producción* que limitan las condiciones mercantiles de ciertos procesos productivos, sin eliminar la ganancia de los productores capitalistas. El resultado es la disminución del precio y por ende de la cantidad de recursos monetarios que deben utilizarse para su consumo, gracias a la transferencia de recursos fiscales al capital como exenciones impositivas, disminución de derechos de importación, apoyos financieros, etc. El precio de ese bien será, consecuentemente, menor. Al mismo tiempo, el Estado puede llevar a cabo acciones de *desmercantilización del consumo*: aumentando la solvencia de los consumidores por medio de diferentes instrumentos que les transfieren recursos fiscales (subsidios financieros, etc.). Como resultado, las familias que necesitan esos bienes no deben disponer de la totalidad del dinero que sería necesario en una plena mercantilización. Puede tratarse de desmercantilización total o parcial que permita el consumo sin disponer de recursos monetarios en absoluto o disponiendo de una limitada cantidad. Así, la liberación de la obligación de disponer de dinero será más o menos relevante según cómo se concrete la desmercantilización. Puede existir desmercantilización del consumo cuando el precio no está determinado por la cobertura de costos y ganancia sino, por ejemplo, por una relación con el salario de quien lo consume.⁵

La producción no mercantil y la desmercantilización implican un acercamiento al consumo de esos bienes en términos de derechos, aunque

5- No debemos confundir los procesos de desmercantilización del consumo con el debilitamiento de la acumulación. Se trata de captación fiscal de recursos cuyo uso contribuirá a disminuir el valor de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, podrán ser una condición para favorecer la acumulación de capital en términos generales. La verdadera significación no puede conocerse sin saber el origen de esos recursos (desde la ganancia, la renta o el salario).

con diferente significación. En el primer caso ocurre una exclusión del capital privado en la producción de los bienes urbanos, cuyo consumo podrá realizarse sin aporte monetario, permitiendo una aplicación de los derechos de ciudadanía, de manera análoga al consumo de la educación pública.⁶ En el segundo, el Estado limita la realización de la plusvalía en el intercambio, evitando su pleno traspaso a los precios y su afectación del consumo, gracias a la transferencia de recursos fiscales que compensan la ganancia de los productores y/o la insolvencia de los consumidores. En este caso no existe una sustitución del mercado por el derecho, sino, por el contrario, su consolidación al facilitar el consumo ampliando la solvencia.

En los países capitalistas avanzados las situaciones mencionadas se consolidaron como parte de las políticas de bienestar entre la segunda posguerra y mediados de los años setenta del siglo XX. En las sociedades latinoamericanas, esas experiencias fueron mucho menos importantes y se dieron como parte de procesos de “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002).

Con la reestructuración neoliberal, a partir de mediados de los años setenta del siglo XX, buena parte de esas situaciones se revirtieron, modificándose la orientación de las políticas estatales. Así, junto con el debilitamiento de los procesos estatales de producción no mercantil o desmercantilizada, se promovieron sus contrarios: la mercantilización de bienes y procesos previamente no mercantiles y la re-mercantilización de bienes y procesos desmercantilizados. El efecto fue la eliminación de las perspectivas de Derecho a la Ciudad, salvo el mantenimiento de acciones de desmercantilización del consumo que contribuyeron a consolidar la nueva mercantilización o re-mercantilización.

6- Esto es, claramente, la sustitución del mercado por el derecho.

El Estado tomó un papel de facilitador de esos negocios, contribuyendo con el fortalecimiento de la solvencia de sus consumidores.⁷

La mercantilización que vuelve y el derecho que se debilita

Consideremos las situaciones que resultan de políticas de *mercantilización* o de *re-mercantilización* que por sus efectos pueden no diferenciarse de los originalmente mercantiles. Son casos de incorporación en el mercado de bienes o procesos que estaban excluidos del mismo, como puede ser suelo comunal o ejidal (Salazar, 2013) o de propiedad o uso público; o de bienes o servicios desmercantilizados que son privatizados (re-mercantilizados) (Pérez, 2009). También en estos casos lo *normal* es su consumo mercantil, pero no es posible excluir otras posibilidades. En primer lugar, una decisión estatal de mercantilización o re-mercantilización de la producción no impide que sea complementada con otra de desmercantilización del consumo de ese bien o servicio. Es también posible que un bien introducido estatalmente en el mercado sea adquirido mercantilmente con base en una desmercantilización solidaria. En la medida que se provoca una creciente mercantilización, esos bienes deben ser accedidos con base en la solvencia y, correlativamente, con el debilitamiento o exclusión de la garantía al Derecho a la Ciudad. Pero también es, no solamente posible, sino muchas veces real, el acceso a los bienes o servicios re-mercantilizados, como infraestructuras y servicios urbanos, por medio del consumo no mercantil clandestino (Pérez, 2009).

7- Los programas de vivienda social (o urbanización social) de naturaleza predominantemente financiera son un buen ejemplo (Coulomb y Scheingart, 2006, Pérez, 2014, Rodríguez y Sugranyes, 2005, Zenteno, 2015)..

La garantía para el mantenimiento de los lugares y las condiciones de la reproducción social en la ciudad: la planeación urbana.

¿Es posible refrenar la capacidad de destrucción-construcción que tiene el desarrollo de las relaciones mercantiles en la producción de la ciudad y que desplaza la población y deteriora sus condiciones urbano-ambientales y culturales?

La mercantilización de la producción de la ciudad tiende a que ese proceso se repita *más de una vez* en algunos sectores del territorio urbano. Para ello es condición la previa *desurbanización*, esto es la destrucción de las condiciones urbanas preexistentes. Esa desurbanización puede deberse al abandono involuntario de actores públicos y/o privados, o bien puede ser un efecto buscado. En principio, las consecuencias del deterioro urbano, más allá de sus causas, y los procesos de destrucción-construcción a que pueden dar lugar, suelen *depender* de las normas urbanas (planeación urbana) y de la efectiva aplicación que se haga de ellas. Esto es particularmente cierto con relación a las regulaciones sobre lo que se puede construir en un lugar que está deteriorado o que puede deteriorarse.

La planificación urbana aparece entonces como un elemento importante en la concreción, en una ciudad determinada, de definiciones más o menos abstractas del Derecho a la Ciudad. Por medio de ella se pueden definir, por ejemplo, modalidades concretas de ejercicio de la propiedad privada sobre los bienes inmuebles (restricciones administrativas). Este componente de la planificación urbana, como limitación de la propiedad individual, suele estar relativamente legitimado en la sociedad. De allí su relevancia.⁸

8- En el mencionado caso de Caballito en la Ciudad de

Los grados de rigidez (o por el contrario de flexibilidad) de las normas y, particularmente, de sus controles, pueden operar como limitantes o facilitadores de los procesos de destrucción-construcción con los consecuentes efectos de exclusión de la población original.

Planteado el tema de esta forma, es evidente que se trata de una cuestión política en la que inciden los diferentes actores en juego y sus potencialidades para pesar en la toma de decisiones, tanto para la elaboración de las normas como para su aplicación y control.

El Derecho a la Ciudad, entendido en esta dimensión, dependerá de la relación entre normas y juego de fuerzas en la configuración del espacio urbano.

El Derecho a la Ciudad y la propiedad privada

La propiedad privada es la segunda de las condiciones estructurales que definen el Derecho a la Ciudad. Decimos estructural ya que el *orden jurídico se impone* a los actores sociales de una manera que, en principio, no puede ser soslayada ni modificada.⁹ Ese orden representa, en un momento dado, el resultado de relaciones de poder que se encuentran jurídicamente institucionalizadas, es decir *sancionadas*. Toda modificación posible depende de un cambio en esas relaciones de poder, siempre dentro de las condiciones que para su transformación estén definidas por ese mismo ordenamiento con modalidades calificadas por

Buenos Aires, las movilizaciones se orientaban a conseguir la limitación de las transformaciones con base en las normas urbanas. Y se consiguió la exclusión de algunas áreas del barrio de la posibilidad de construir torres de vivienda de gran tamaño (Cosacov, 2009).

9- Como suele decirse, la violación de la ley implica su reconocimiento.

su legalidad y, pretendidamente al menos, por su legitimidad.¹⁰

El orden jurídico¹¹ “impone condicionamientos objetivos a los procesos sociales” y, por ello, “también forma parte de la realidad social” (Azuela, 1999:13). De manera particular, el derecho “impone condiciones reales al desenvolvimiento de las relaciones sociales de propiedad” que define más allá de sus contenidos económicos (Azuela, 1999:203).

Podríamos considerar el Derecho a la Ciudad como una regulación de las relaciones que determinan socialmente el acceso y goce de los bienes de la urbanización, y que se da, concretamente, dentro de una relación *jerárquica* entre derechos.¹² En esa jerarquía, el Derecho a la Ciudad tiende a confrontar con el derecho a la propiedad privada. Colisión de la que suele salir triunfante este último.

No es posible lograr una clara comprensión de la situación del Derecho a la Ciudad si no se tiene en cuenta esa relación entre los derechos. En este apartado solamente exponemos este asunto, sin entrar en su desarrollo.

El Derecho a la Ciudad es una suerte de derecho sin contenido, mientras que la propiedad tiene un contenido muy claro. Aquel derecho, que es una formulación conceptual asociada a las nociones de derechos de ciudadanía, es objeto de definición histórica para su posible reconocimiento positivo. Por lo general, las normas jurídicas reconocen un componente de

ese derecho, particularmente el de la “vivienda digna”.¹³ Podría discutirse la significación de esa fórmula (vivienda digna). Seguramente se concluiría que se refiere a un derecho que cubre mucho más que el *techo*. Es sin ninguna duda una unidad *suelo-vivienda*, de allí que el derecho a la vivienda incluye el derecho al acceso al suelo. Pero también es más. La fórmula que utilizara Yujnovsky (1984) para definir a la vivienda, como conjunto de *servicios habitacionales*, es una clara indicación de esa realidad compleja que se esconde detrás del término “vivienda”. El artículo 131 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires agrega a la vivienda digna la existencia del derecho a un “hábitat adecuado”.

Por otra parte, el derecho positivo no ha concretado el derecho a la vivienda frente al de la propiedad. Por ejemplo, ante la falta de suelo para que las familias se asienten, el propietario de suelo no utilizado (vacante) no está obligado a disponer su propiedad (suelo de su propiedad) para permitir el asentamiento. Y esto es así, más allá de que fuese posible hacerlo en las condiciones mercantiles de cada momento. El derecho de propiedad deja de lado la consideración de la *necesidad* de suelo de los no propietarios. El derecho civil no reconoce la existencia, en términos de sujetos de derecho, de los no propietarios. Como dice Azuela, a propósito de la Ley General de Asentamientos Urbanos de México de 1976, no creó “una garantía social en favor de los pobladores de las ciudades, ya que ni constituyen a los grupos más necesitados en sujetos jurídicos ni les otorgan derechos de contenido definido” (Azuela, 1999:35).

Podemos suponer que en esa difícil relación se ponen en juego tres dimensiones sociales

10- Como es evidente, mencionamos la posibilidad de la transformación *regular* y no la que se da desde una posible ruptura del orden jurídico pre-existente.

11- Consideramos relevantes para estos temas los aportes de la escuela mexicana de derecho urbano, en particular los trabajos de Antonio Azuela, tal como vemos más adelante.

12- Para una perspectiva jurídica ver Galizzi, Orecchia y Petrelli, 2014, p.18.

13- Así lo dispone el artículo 14 bis incorporado en la Constitución Argentina en 1957 y el 131 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

fundamentales: el poder; la ganancia, particularmente la acumulación capitalista; y la cultura como sistema de valoraciones socialmente predominantes. Las tensiones ellas cristalizan en la institucionalización estatal de los procesos de apropiación del suelo, en su definición de la propiedad. Tal es el *sentido común* construido que, sin embargo, no se sostiene en referencia a una temporalidad más amplia y a una territorialidad igualmente mayor.¹⁴

En el capitalismo, la conjunción de esos elementos cristalizada en el derecho civil naturaliza a la propiedad por encima de los demás derechos. Consolida los resultados de los procesos *originales* de apropiación de riquezas que, una vez sancionados por el Estado (jurídicamente), se vuelven inmovibles. Un buen ejemplo son las apropiaciones coloniales del suelo por la potencia metropolitana, desconociendo las tenencias anteriores, con la subsiguiente distribución en propiedad individual, claramente asociada a la configuración de relaciones sociales articuladas políticamente. Esa fue la base económica de las *elites* dirigentes en América Latina, por lo menos hasta entrado el siglo XX. Grupos sociales que, con diferencias entre los países, mantienen un importante peso social y político.¹⁵

Un indicador de la importancia actual otorgada al derecho de propiedad, particularmente inmobiliaria, es el tratamiento de las ocupaciones (*ilegales*) de tierras y de edificios. La situación

14- La consolidación de la propiedad privada del suelo es una de las dimensiones de la configuración de la sociedad moderna, capitalista e industrial; por otra parte, subsisten en diferentes lugares del mundo, junto con la “nueva” propiedad privada, forma comunales de propiedad, por eso mismo excluidas de alguna manera del mercado (Aravena *et al.*, 2014).

15- Vale marcar la excepción del caso mexicano con la sanción de un régimen diferente de propiedad como resultado de la ideología de la Revolución que se consolida en la Constitución de 1917 (Azuela, 1999).

en la Ciudad de Buenos Aires en los años 2000 es ilustrativa. Con el endurecimiento de la tipificación penal del delito de usurpación,¹⁶ el Gobierno de la Ciudad modificó las condiciones institucionales en una doble dimensión. En términos socioculturales consolidó una valoración negadora de un Derecho a la Ciudad por encima de la propiedad, que se concretó en la utilización del delito de usurpación. En términos de gestión, se reordenaron los procedimientos, se traspasó ese delito desde el fuero federal al de la Ciudad (2008), se promovió la intervención del Ministerio Público Fiscal y se elaboró un protocolo para agilizar los desalojos.¹⁷ La Ciudad modificó también la política habitacional asistencial para vincularla con los desahucios, a la vez que, junto a los lanzamientos promovidos judicialmente por propietarios privados, el Gobierno llevó a cabo desalojos administrativos de ocupantes de inmuebles públicos, como de inmuebles privados que corrían, en términos reales o no, riesgo de derrumbe (Pírez, 2014b). Como resultado, la mera atribución del derecho

16- Según la reforma de 1995 el artículo 181 del Código Penal argentino dice: “Será reprimido con prisión de seis meses a tres años: 1º el que por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojar a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes; 2º el que, para apoderarse de todo o parte de un inmueble, destruyere o alterare los términos o límites del mismo; 3º el que, con violencias o amenazas, turbare la posesión o tenencia de un inmueble.”

17- En el año 2000 una modificación al Código Procesal Penal nacional, que fue retomado en el respectivo Código de la Ciudad de Buenos Aires, estableció un procedimiento rápido de desalojo para recuperar la propiedad usurpada de manera anticipada en un proceso penal por delito de usurpación en cualquier momento del mismo, o apenas abierta la investigación, siempre que sea *verosímil* la existencia de un derecho sobre el inmueble ocupado. Se configura una suerte de “desalojo exprés” (Arenaza, 2014:114).

de propiedad, de manera *verosímil*, desplaza jurídicamente la pretensión de legitimidad de la ocupación de alguien que puede tener una necesidad insatisfecha que, además, está cubierta por un derecho reconocido a la inserción en la ciudad (como *hábitat*).

La propiedad encuentra rápidamente un escudo ideológico, jurídico y represivo que, en algunos casos, llega a provocar muertes en su defensa.¹⁸ Esto ayuda a entender por qué las tomas de suelo, como la que mencionamos, y que constituyen un claro indicador de esa flagrante necesidad de suelo y vivienda, son *definidas* gubernamentalmente como cuestiones de *seguridad* (Cravino, 2014:20). En esa mirada, las ocupaciones son *hechos de inseguridad* que deben ser enfrentados como tales: si no fueron evitados son reprimidos. Queda aquí en claro que se protege la *seguridad jurídica* otorgada al derecho de propiedad. El Derecho a la Ciudad no tiene entidad suficiente como para que su incumplimiento sea considerado un asunto de inseguridad jurídica.

Si esa ocupación en el Parque Indoamericano¹⁹ es observada con una perspectiva relativa al Derecho a la Ciudad, puede percibirse que el suelo que se ocupó era un sector que, si bien correspondía formalmente al Parque, estaba claramente abandonado.²⁰ Además, ese suelo

18- Ese fue el resultado de la violenta represión utilizada para desalojar la ocupación del Parque Indoamericano en diciembre de 2010 en Buenos Aires, por familias que reivindicaban su Derecho a la Ciudad (Ferme, Vera y Zapata, 2014).

19- Tengamos en cuenta que ese Parque no es formalmente tal, sino que está definido en las normas de usos de suelo como área de equipamiento (E). Esa diferencia formal, no modifica la función real de ese terreno y las consecuentes relaciones de valor y uso de la población con el mismo (Agradezco el comentario de Hernán Petrelli).

20- “La presencia de basura y escombros, la falta de vegetación y de mobiliario urbano, eran claros indicadores

venía siendo mejorado y utilizado como área de recreación por los habitantes de los asentamientos informales de la zona. La ocupación, por lo tanto, estaría indicando que el *hecho* de la *utilización* se antepuso al *derecho* de propiedad, en una mirada desde la necesidad.

Algunas conclusiones o continuaciones

Hemos caracterizado el Derecho a la Ciudad en relación con dos cuestiones centrales en la urbanización de las sociedades latinoamericanas: los procesos de producción-consumo mercantiles y las constricciones de la propiedad privada.

La primera vinculación permitió definir tal derecho en contradicción con los procesos mercantiles, estando su existencia asociada a las formas no mercantiles. Los procesos de desmercantilización con transferencias fiscales del Estado operan como facilitadores de las relaciones mercantiles al fortalecer la solvencia de grupos de bajos ingresos. En el mejor de los casos podría considerarse que, al limitar los efectos de exclusión en el acceso a la urbanización, implican un reconocimiento parcial del Derecho a la Ciudad, si tal cosa fuese posible. De todas maneras, esas condiciones no resultan de relaciones estáticas, sino que son modificadas por componentes institucionales, sociales y económicos.

El derecho de propiedad aparece como una consolidación institucional de los procesos mercantiles de producción-consumo de la ciudad y, particularmente, de sus resultados en términos de acumulación económica.

Las dos dimensiones mencionadas son estructurales, en tanto que se imponen a los actores que deben aceptar esa existencia coercitiva.

de que aquel sector (...) parecía más un baldío que un parque” (Cravino, 2014:21).

De allí que se presentan con situaciones fuertes que ponen en cuestión al ejercicio concreto del Derecho a la Ciudad, que lo acosan.

Frente a esos acosos (coerciones) encontramos diferentes luchas sociales que tienden a moverse entre dos orientaciones: la resolución inmediata de la necesidad de suelo-vivienda y urbanización (por medio de autoproducciones no mercantiles, fundamentalmente), y la reivindicación de sus derechos a una plena inserción social, dentro de los cuales se encuentra, sin dudas, el Derecho a la Ciudad.

Sin embargo, parecería que en nuestra sociedad, y esto debería ser objeto de análisis más específicos, el Derecho a la Ciudad en su plena significación configura una propuesta *revulsiva*, ya que implica la tensión para cambiar la ciudad de manera que todos/as tengan en ella el lugar que necesitan. Esto es, definir a la ciudad como necesidad, y el derecho como reconocimiento de esa necesidad y garantía de su satisfacción. Es decir, la postulación del Derecho a la Ciudad incluye una convocatoria a transformar la ciudad que apela a la dimensión dinámica de las luchas sociales, relacionando estos hechos con procesos sociales amplios, donde las relaciones políticas tienen un papel central y, por lo mismo, el Estado, en sus diferentes niveles gubernamentales.

En la medida que las ciudades se estructuran en torno a los procesos mercantiles, no es el derecho a su acceso lo que permite la vida urbana plena. Por el contrario, es una cierta solvencia que, por otra parte, permite modalidades muy diferentes y desiguales de acceso a la ciudad y a sus bienes. Al mismo tiempo, en la medida que el suelo urbano, y los bienes construidos sobre él, son ante todo objeto de apropiación privada excluyente, sin limitaciones frente a situaciones de necesidad, los mecanismos mercantiles para su acceso se ven fortalecidos, con el uso, si fuere necesario de la coerción estatal, además de la económica.

El Derecho a la Ciudad, por su parte, podría aglutinar una serie heterogénea de luchas sociales en pos de la amplia inserción material en la ciudad (suelo-vivienda) como base del acceso al conjunto de los bienes materiales e inmateriales de la reproducción social aglomerada (urbana).

BIBLIOGRAFÍA

ARAVENA, Susana *et al.*, *La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*, Trilce-WE EFFECT, Montevideo, 2014.

ARENAZA, Soledad, “Imperio de la ley, justicia por mano propia y negociación forzada del conflicto: el caso del Parque Indoamericano”, en Cravino, María Cristina (org.) *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*, UNGS, Los Polvorines, 2014, pp. 113-128.

AZUELA, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México, 1989.

COSACOV, Natalia, “Dinámica del capital y movilización de vecinos. Aproximaciones a un análisis microespacial de un conflicto urbano en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires” en *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol.3 (2), Buenos Aires, 2009, pp. 193-204.

COULOMB, René y SCHTEINGART, Martha (Coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, UAM-A-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

CRAVINO, María Cristina, “Causas y azares: la ocupación del Parque Indoamericano” en María Cristina Cravino (org.) *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*, UNGS, Los Polvorines, 2014, pp. 19-61.

ESPING-ANDERSEN, Gosta., *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Edicions Alfons El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València, Valencia, 1993.

FERME, Nicolás; VERA BELLI, Leandro y ZAPATA, María Cecilia, “La toma del Parque Indoamericano. Un disparador para pensar a la política pública en movimiento”, en *Perspectivas de Políticas Públicas*, Año IV, No. 6, enero-junio, UNLa, Lanús, 2014.

GALIZZI, Daniel; ORECCHIA, María Laura y PETRELLI, Hernán, “Capacidades estatales de intervención territorial” en IPAP Líneas de Investigación 2014. Informe Final. Subsecretaría de Modernización del Estado –IPAP– Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, 2014.

HIC-AL, *El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*, HIC, México, 2008.

OFFE, Claus, *Las contradicciones del Estado del Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1990.

PÍREZ, Pedro, *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Editorial de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009.

PÍREZ, Pedro, “La mercantilización de la urbanización. A propósito de los ‘conjuntos urbanos’ en México”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 29, N° 3 (87), El Colegio de México, México, 2014, pp. 481-512.

PÍREZ, Pedro (en colaboración con Natalia Cosacov), “El derecho a la ciudad y la reestructuración neoliberal en Buenos Aires: movilizaciones de sectores populares (“insolventes”) y clases medias (“solventes”): ¿Una extensión conceptual?”, en *Seminario: Construcción de ciudadanía y nuevos actores en las grandes ciudades*, CIICH-UNAM, 12-13 de octubre, México, 2014.

RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana (Edit.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 2005.

SALAZAR, Clara, “Los ejidatarios en el control de la regulación”, en Salazar, Clara (Coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina, México*, El Colegio de México, México, 2012, pp. 265-305.

TORRE, Juan Carlos y PASTORIZA, Elisa, “La democratización del bienestar”, en Torre, Juan Carlos (Director), *Los años peronistas (1943-1955)*, Sudamericana, Buenos Aires, 2002, pp. 257-312.

YUJNOVSKY, Oscar, *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955/1981*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

ZENTENO TORRES, Elizabeth, “Políticas de contraste a la marginalidad urbana. El caso de Santiago de Chile y San Pablo”, en Sehtman, Alejandro y Elizabeth Zenteno (Coord.) *Continuidades, rupturas y emergencias. Las desigualdades urbanas en América Latina*, México: CIALC-PUEC-PEL-UNAM, México, 2015, pp.159-174 y p. 340.