

LOS DERECHOS COMO UTOPIA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD EN LATINOAMÉRICA

Maricarmen Tapia Gómez
Universitat Politècnica de Catalunya.

Los derechos como utopía en la construcción de la ciudad en Latinoamérica (Resumen)

Las ciudades latinoamericanas comparten ciertas dinámicas urbanas, marcadas por una fuerte segregación social y urbana, resultado tanto de la marginación social como por la escasez de políticas y regulación del suelo y por la ausencia de un desarrollo urbano centrado en “lo público”. En el presente artículo, se intenta develar algunos de los factores que influyen en la reproducción de este modelo de ciudad, así como distinguir las principales causas, interacciones y decisiones involucradas, con el fin de mostrar momentos y decisiones en que, desde las políticas públicas, es posible intervenir en el territorio para lograr la inclusión de derechos en la construcción de la ciudad.

Palabras clave: Segregación urbana, derechos humanos, legislación urbanística

Rights as a Utopia in the Construction Process of the City in Latin America (Abstract)

Latin American cities share similar urban dynamics labelled with a strong social and urban segregation, due to social marginalisation, lack of land policies and regulation, and by the absence of "public" urban development. This article seeks to identify factors that influence the reproduction of this city model, and to distinguish their main causes, interactions and related decisions, aiming to evidence how it could be possible for public policies -in terms of time and decision making- to intervene territories and to build cities with the human rights approach.

Key words: Urban segregation, human right, urban frame

La fuerte desigualdad social que prevalece en las ciudades latinoamericanas es parte de la experiencia cotidiana de sus habitantes: un paisaje urbano, cargado de contaminación visual, acústica y del aire, de calles en mal estado, largas distancias para recorrer cada día y un sistema de transporte colectivo saturado. Se trata de un entorno falto de continuidad y de atributos como áreas verdes de calidad, identidad bien nutrida por su patrimonio. La ciudad aparece como una sumatoria pero no como resultado de un proyecto común de ciudad y vida pública. Este resultado no es casual sino que responde a las insuficientes políticas y regulación del desarrollo urbano, y a la ausencia de la comprensión de la ciudad como un

sistema integral que se expresa en lo público; son los espacios públicos y no los privados, donde la ciudad se entrelaza y mantiene su continuidad¹.

Los derechos y su percepción como utopía

La ciudad entendida desde “lo público” implica responder a ciertos derechos comunes a todos, de lo contrario se convierte sólo en un soporte de uso privativo, el cual sirve para emplazar las actividades privadas (comerciales, de ocio, laborales) y en donde la vivencia de lo común se reduce a los desplazamientos, y no a espacios y actividades de integración, siendo las conductas delimitadas por los ingresos.

La aplicación de la lógica individual y mercantil a lo urbano convierte la ciudad en un bien de consumo, es decir, el ciudadano obtiene de la ciudad en la medida que puede pagar por ello ¿Pero qué sucede si los ingresos son insuficientes? La ciudad es mucho más que la adquisición y acumulación de patrimonio individual, trata de necesidades colectivas que requieren patrimonios y usos comunes. Incorpora regulaciones que aseguren la protección de vidas, provisión de servicios, la conservación de patrimonio natural, es decir, trata de derechos y obligaciones individuales basados en el bien común.

La ciudad se debe considerar como un espacio construido históricamente, que es el resultado de muchos procesos y aportes, en donde vivimos hoy en día y debemos asegurar su permanencia y mejoras para las futuras generaciones. Cuando pensamos en “hacer ciudad”, debemos pensar en un proyecto a largo plazo, que formará parte del legado de deudas y progresos para los que vendrán.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, define derechos y obligaciones dando un marco ético en el cual se desarrolla la sociedad: la igualdad, la no discriminación, la libertad. Esta declaración además encadena los derechos no por jerarquías sino por tres principios que deben prevalecer: son universales, indivisibles e inalienables. ¿Responden nuestras ciudades a este marco ético?

A esta Declaración, de mediados del siglo XX, respondió gran parte de la reconstrucción de las ciudades devastadas de la Segunda Guerra Mundial y dio un empuje definitivo al modelo de Sociedad de Bienestar. No obstante, la cuestión de asegurar unas garantías mínimas de calidad vida en las ciudades remonta a mucho antes, en el siglo XIX, con las corrientes higienistas y las primeras grandes intervenciones urbanas². Ya entonces la ciudad sufría problemas como el hacinamiento y las infracondiciones de habitabilidad y salubridad. Desde entonces, se ha avanzado enormemente en las ciudades europeas en mejorar la calidad de vida urbana, generando una serie de políticas y regulaciones que

¹ Una excepción a esta imagen son las ciudades que han preservado sus centros históricos, considerando que estos procesos no generasen expulsión de los residentes ni segregación. Otra excepción son los barrios de altas rentas, pero funcionan de manera desagregada y predominantemente residencial.

² Se debe considerar que en Europa, muchos de los argumentos sociales de las reformas necesarias por las condiciones de habitabilidad sirvieron para la expulsión de los residentes de estas áreas.

permitieron la localización de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos que aseguraran estos derechos básicos.

Si bien las ciudades latinoamericanas contaron también con importantes procesos transformadores a finales siglo XIX y luego, durante los años 20 y 30, estos respondieron más bien a reformas urbanas de carácter estético -“el embellecimiento” - que a un modelo de ciudad integrada socialmente. Quizás los esfuerzos más importantes son los de la década de los 60, cuando se realizaron grandes inversiones y programas públicos para nuevos equipamientos, servicios e infraestructura pública³. Según datos de la CEPAL (2016), estos niveles de inversión pública en relación con el PIB, no se han repetido en el tiempo, lo que es muy preocupante en contraste con el paulatino crecimiento del PIB y con el creciente distanciamiento de ingresos mínimos y máximos⁴.

Las ciudades Latinoamericanas, en especial las ciudades metropolitanas, se caracterizan hoy por la agudización de la segregación socio espacial, estar desarticuladas en funciones y con importantes carencias de equipamientos urbanos y espacios públicos en las áreas de menores rentas. Esta fragmentación difícilmente facilita la cohesión social e identidad urbana. En este sentido, la ciudad, como resultado social y como código social, no hace sino reproducir las fuertes desigualdades existentes en el ámbito económico, convirtiéndose en un discurso espacial en el cual la desigualdad forma parte del espacio en que transcurre la vida.

En Latinoamérica, la ciudad es el reflejo de las desigualdades, separa a sus habitantes por sus rentas, las cuales son desiguales y en muchos casos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de las personas y sus familias. Por ello es tan relevante la demanda *de un salario decente* de la Organización Internacional del Trabajo y que hoy forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas para el período 2015 - 2030. No obstante, un salario decente no es suficiente para organizar una ciudad y evitar la segregación, ya que la especulación inmobiliaria permitiría aumentar los precios de suelo y vivienda, dada la mayor capacidad de pago, y como este pago seguiría siendo diferenciado, seguiría existiendo la segregación y marginación urbana. Lo anterior demuestra que la respuesta no se halla en acciones individuales de acceso a un mercado inmobiliario, sino que se trata de una solución pública que interviene para asegurar condiciones de vida dignas y de una convivencia basada en la igualdad de derechos.

Esta frase, para muchos, resulta francamente utópica, si no directamente insensata. La ciudad desde *lo privado, lo individual*, es para muchos un modelo válido. Por ejemplo, para algunos, es arraigada la idea que “la ciudad debe ser resultado del esfuerzo”, es decir, son necesarias las diferencias que ayuden a los individuos a superarse y alcanzar mejoras en sus medios. Esto sería cierto si todos contásemos con iguales condiciones para al momento de querer superarse o de contar con acceso real a la superación de la pobreza. Respecto a la

³ El contexto sociopolítico facilitó las mejoras en la calidad de vida urbana, tanto desde los partidos políticos progresistas y de izquierdas, como producto de las fuertes demandas desde los movimientos sociales y de la influencia en Latinoamérica de la experiencia europea respecto a la política de bienestar social.

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información oficial. Según la misma fuente, América latina es un poco más de un tercio de la media europea.

segregación, es posible leer y escuchar frases como “Cada uno es libre de vivir con quien elija” lo cual tiene sentido si efectivamente todas las personas, sin distinción de raza, genero o ingresos puede libremente elegir con quien vivir. Pero aún así serían necesarias ciertas “reglas del juego” que aseguren una convivencia entre diferentes individuos. La ciudad requiere ser entendida como un sistema que no funciona por agrupación o sumatoria de intereses privados sino que se conecta y desarrolla a través de lo público.

Desde la perspectiva de las personas que viven a diario la segregación social y urbana, sucede un fenómeno particular. Si se revisan los resultados de las encuestas de percepción de la ciudad, se encuentra que a pesar de la evidente precariedad habitacional y urbana en que viven, cuando son consultados sobre su percepción de los servicios, equipamiento e infraestructura urbana, los encuestados tienden a sentirse satisfechos y manifestarse optimistas respecto a que sus entornos mejorarán en el futuro. ¿A qué responde esta respuesta? ¿Saben estas personas que cuentan con derechos? ¿O para ellos también se trata de una utopía inexigible?

Es posible que la excesiva resiliencia de las marcadas clases sociales frente a las injusticias palpables en sus ciudades forme parte de una característica cultural fuertemente arraigada, enseñada y reproducida. Característica cultural de cual no parece percatarse quien lo vive y quien lo reproduce. La vivencia de la injusticia urbana como un estado normal y cotidiano forma parte de la experiencia de la vida urbana en Latinoamérica, por tanto se actúa de acuerdo a ella y se ofrecen soluciones siempre dentro de este marco.

De esta manera, se debe romper con esta concepción cultural de la naturalidad de la segregación, y encontraremos que esta idea está profundamente arraigada en cuestiones de interés y enriquecimiento particular que se ha alimentado históricamente de la laxitud del Estado en cuanto a la regulación para el interés general y la redistribución de la riqueza.

Un avance importante en el tema de derechos, en diversos países de la región, es la incorporación de los Derechos Humanos y los Pactos Económicos Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos en sus Constituciones. Un ejemplo de ello, es la incorporación del derecho a la vivienda en 22 de 24⁵ países; únicamente Chile y Perú no garantizan este derecho constitucionalmente⁶.

Desde una perspectiva más general, pero que afecta al territorio, ONU, con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible para los próximos 15 años, plantea que, dados los efectos negativos en el planeta de nuestro desarrollo, son indisolubles el desarrollo económico del desarrollo social y ambiental. Estos objetivos son un compromiso negociado y asumido por los Estados miembros. Lamentablemente, a pesar de lo alentador de sus 17 objetivos, las metas suelen no representar cambios profundos del modelo de segregación e injusticia. Aunque sí

⁵ Revisión de las 24 Constituciones en el marco de investigación llevada a cabo por el grupo de Investigación de Derechos Urbanos y Territoriales. Chile.

⁶ Chile mantiene su Constitución redactada en 1980, durante la dictadura de Augusto Pinochet. En el caso de Perú, este derecho fue eliminado de los artículos 10 y 18 de la Constitución, en su modificación de 1993, durante el gobierno de Alberto Fujimori.

es importante el avance en definir “sostenible” como el equilibrio entre lo económico, social y ambiental, lo que conlleva responsabilidades compartidas sobre el desarrollo.

Otra alternativa de enfoque de los derechos en la construcción de la ciudad surge de las propuestas desde las organizaciones sociales, con la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad del 2005, realizada durante los consecutivos Foros Sociales. Esta Carta plantea que “Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminación”, y el derecho a la ciudad es definido como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”. La carta, por una parte, recoge los Derechos Humanos, entendidos como garantías de acceso en la ciudad y, por otra, declara una serie de derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía y a la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad. Esto último en consonancia con la herencia de Henri Lefebvre, de la década de 60 y 70, y las contribuciones posteriores de autores como David Harvey o Jordi Borja.

La influencia de la carencia de regulación urbanística en la segregación social

Los principales desafíos que enfrenta la regulación territorial y urbana en América Latina, con diversos grados según el país, son por una parte, la gran cantidad de población que vive en asentamientos precarios en los suburbios de las ciudades, muchos de los cuales se encuentran en áreas de riesgo, junto a altos porcentajes de hacinamiento en diversas áreas urbanas. Por otra parte, las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos se han desarrollado en forma insuficiente e inequitativa, en su mayor parte alejados de la población de menores recursos, lo que aumenta la segregación socio espacial. Si a lo anterior sumamos los requerimientos ambientales, nos encontraremos con una desprotección de las personas y de los recursos naturales frente a procesos abusivos de contaminación, extracción intensiva y de conflicto en el reparto de los recursos básicos naturales, tales como el agua.

Cabe considerar que hay autores que definen la segregación como la concentración de población de rentas similares, incorporando a las clases altas que se concentran en determinadas áreas y que afectan a la dinámica general de segregación en la ciudad. Nos interesa aquí la segregación de los grupos de menores rentas, ya que son estos los que se encuentran con menores capacidades de acceder a los bienes y servicios urbanos si estos no son garantizados en forma igualitaria. Se considera además el carácter forzoso de la segregación de las rentas más bajas, que en nada se puede comparar a la elección voluntaria de ciertos grupos de rentas más altas de auto segregarse.

Para describir brevemente la segregación socio espacial, que en Latinoamérica responde a una desigualdad social estructural, se puede decir que se trata de áreas donde se concentra la residencia de personas de rentas bajas y con insuficientes equipamientos, infraestructura y servicios públicos. A este cuadro se puede sumar la calidad de la vivienda y los niveles de hacinamiento que agudizan la situación de marginalidad.

La garantía de derechos requiere una comprensión integrada del desarrollo territorial y urbano. Aunque los Estados en Latinoamérica han firmado los Pactos Internacionales para garantizar los derechos humanos, hacer operativas estas garantías requiere un sistema legal, institucional y presupuestos que aseguren el cumplimiento. No obstante, si se revisan los marcos legales que regulan los desarrollos urbanos y territoriales en Latinoamérica, encontraremos falencias de regulación en diversos aspectos necesarios para asegurar estos derechos y un desarrollo urbano sostenible. Esta carencia fue claramente expresada en los compromisos de Hábitat II en 1996 y veremos cómo se desarrollan en la nueva agenda urbana a 20 años en Hábitat III este año 2016.

Desde la política pública, en el ámbito territorial y urbano, es importante mantener el foco en las variables que intervienen en la segregación para no reproducirla y para actuar certeramente sobre las causas. En este sentido, si se analizan las principales causas y efectos en la segregación socio espacial de las ciudades en Latinoamérica, encontraremos que uno de los factores es la falta de regulación del desarrollo urbano y territorial para el bienestar general.

La política pública para garantizar derechos, no sólo debe dar soluciones a través de construcción de los equipamientos y dotación de servicios, sino que necesita de la planificación del territorio y la planificación urbana para asegurar una localización y distribución igualitaria de la vivienda, equipamientos y servicios.

Para Latinoamérica, un marco apropiado de desarrollo urbano y del territorio debiera regular en forma integral los distintos sectores y escalas territoriales en torno a la garantía de derechos. Regular y planificar la ciudad y los asentamientos en base a los derechos humanos, implica responder a cuestiones comunes, colectivas, que requieren de la acción pública, con atribuciones e instrumentos fiscales y urbanísticos que resuelvan cuestiones como la delimitación del derecho de propiedad en relación al rol social del suelo y la propiedad; las atribuciones para la iniciativa pública en el territorio; la no discriminación; la participación activa de los ciudadanos y el derecho a la vivienda⁷.

No contar con esta herramienta de previsión y organización espacial de las actividades y necesidades, genera una dinámica propia de utilización y desarrollo urbano desde los intereses privados, reduciendo el desarrollo urbano a una función económica, basado en la acumulación de riqueza, que en nada se relaciona con las necesidades sociales, ambientales, culturales, de carácter público.

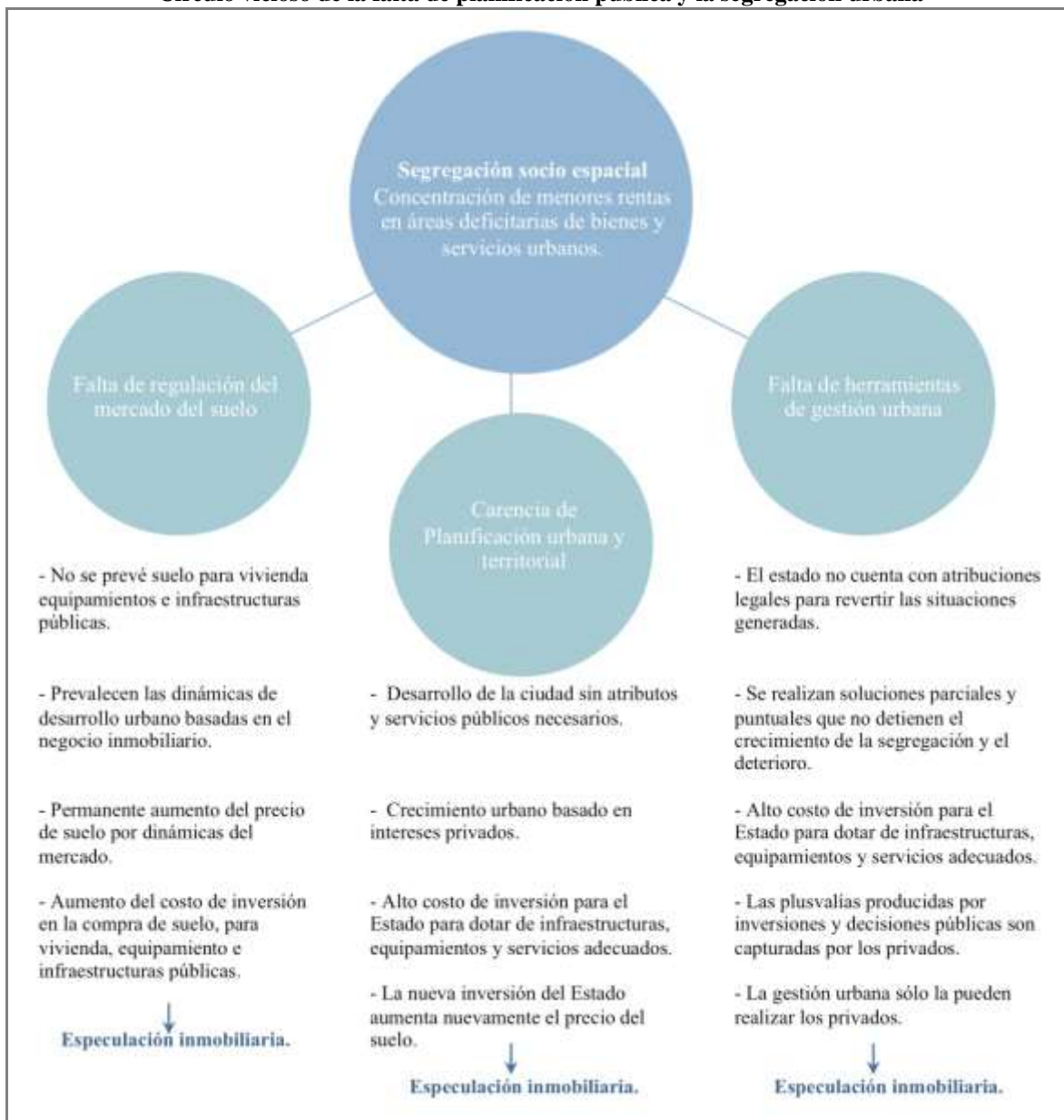
Es posible establecer una interrelación entre la carencia de planificación urbana y la segregación socio espacial, (figura 1). Si bien la segregación socio espacial no se explica sólo desde esta carencia, veremos cómo la falta de esta, reproduce en un círculo vicioso la segregación urbana. Este círculo plantea una cuestión fundamental, que es el rol del Estado en la regulación del suelo y la propiedad para garantizar el bien común.

Por otra parte, este círculo vicioso nos muestra que, paradójicamente, mientras más recursos se inviertan sobre el territorio, mayores serán las plusvalías. Si estas inversiones

⁷ Tapia y Sugranyes, 2015

no van acompañadas de regulación correctora, mayores serán las probabilidades de acciones especulativas de captación privada de las inversiones públicas. Es por ello que una regulación adecuada considera herramientas de gestión urbana y fiscales para desincentivar esta especulación y redistribuir o invertir las plusvalías generadas por la acción o inversión pública.

Figura 1
Círculo vicioso de la falta de planificación pública y la segregación urbana



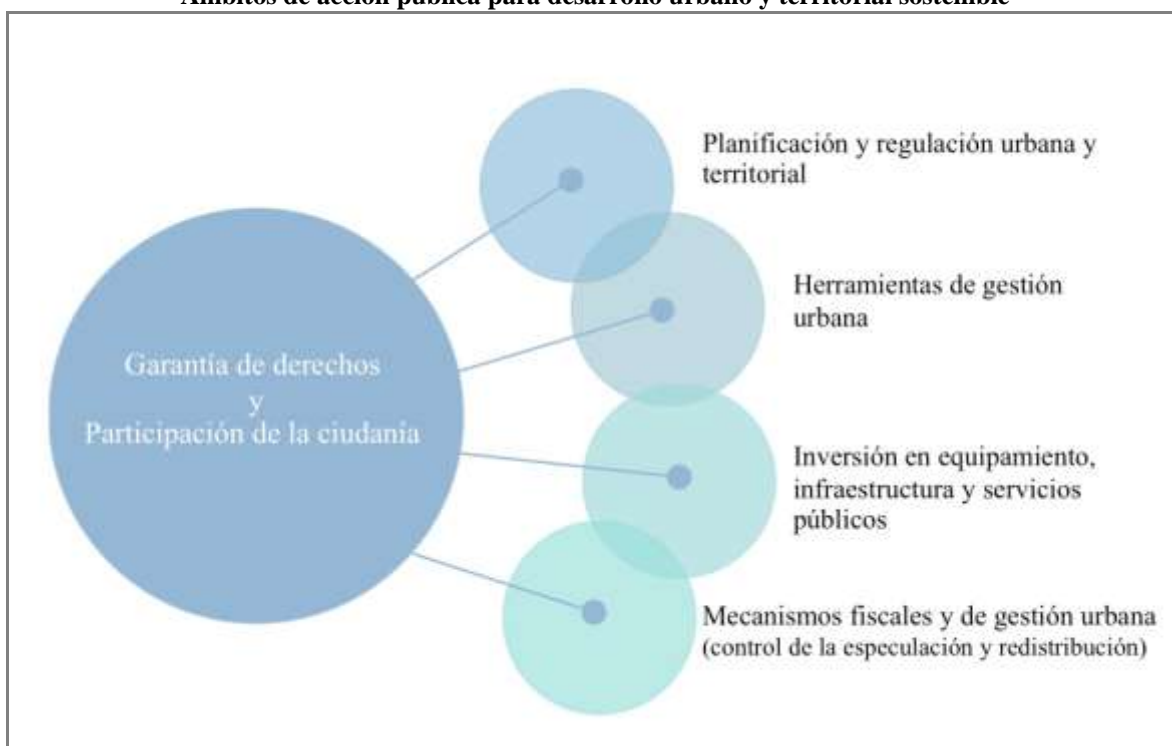
Fuente: Elaboración propia.

Acción pública para un desarrollo urbano y territorial sostenible

Sobre cómo lograr ciudades más equilibradas en su desarrollo social, ambiental y económico hay una larga tradición y experiencias que permiten contar con numerosas herramientas y estrategias para abordar nuestras ciudades. La experiencia de diversos países que han enmarcado su desarrollo urbano en las garantías de derechos, cuentan con diversas regulaciones que buscan equilibrar las desigualdades económicas en el territorio y asumir la responsabilidad de velar por los derechos humanos, lo que conlleva asumir el rol social, ambiental y económico del suelo como una cuestión fundamental de atender integralmente.

Por otra parte se debe considerar que aunque los costos de atender debidamente serán mayores, un modelo integral y planificado previene costos sociales y urbanos a mediano y largo plazo mucho más altos y, muchas veces, situaciones irrecuperables, como es el caso de derribos de soluciones habitacionales realizadas por el mismo Estado.

Figura 2
Ámbitos de acción pública para desarrollo urbano y territorial sostenible



Fuente: Elaboración propia

Uno de los principales componentes necesarios para asegurar desarrollos urbanos sostenibles, como se explica más adelante, es contar con un marco legal y una planificación territorial que articule la totalidad del territorio, incluyendo y respetando las especificidades y las distintas escalas. Un segundo componente, está relacionado con financiación pública para el desarrollo urbano y territorial, que a su vez tiene dos aspectos asociados: los mecanismos de financiamiento e inversión pública por un parte, y por otra, los mecanismos

de control y transparencia de estos procesos. Finalmente, en relación tanto con la planificación como con el control y la transparencia, aparece el rol de la participación de la ciudadanía en cada una de estas instancias y procesos de transformación urbana, como herramienta de integración, cohesión, ejercicio democrático y como instancia que da transparencia y legitimidad a las decisiones públicas. (figura 2)

La Planificación pública, basada en el bien común y el uso eficiente y sostenible de los recursos, incorpora la regulación del suelo, el ordenamiento territorial y la planificación y gestión urbana; debe prever la disponibilidad de suelo para satisfacer necesidades de infraestructuras, equipamiento y servicios; velar por la protección patrimonio natural y cultural; proteger debidamente a la población de riesgos de desastres y asegurar la localización adecuada de la vivienda. Entendiéndose esta localización como la proximidad y accesibilidad a los bienes y servicios existentes o prever desarrollos urbanos que los contengan.

Esto implica, como decíamos, contar con atribuciones para la gestión urbana y con presupuestos, que permitan revertir las situaciones existentes y planificar el desarrollo urbano y con las atribuciones suficientes para asociar el crecimiento urbano, a la reserva de suelo para dicho fin. Se debe considerar que este marco por sí mismo no asegura un desarrollo equilibrado sino que requiere de la voluntad política para implementarlo debidamente y de una ciudadanía consciente de sus derechos que vele por su cumplimiento.

Los crecimientos, en especial de tipo residencial, tanto públicos como privados, deben responder a la planificación pública, basada en objetivos de interés general y en los que estén asegurados los niveles adecuados de equipamiento, infraestructura y servicios públicos. Esto implicará que la tendencia de ser el mercado inmobiliario el que decide sobre el crecimiento -bajo criterios de máxima rentabilidad- deberá ser reconducida y controlada de acuerdo a lo dispuesto en la planificación. Esta decisión, difícil de implementar a causa de las presiones de estos intereses que verán reducidas sus ganancias, permitirá al Estado invertir en forma sostenible y de acuerdo al interés general.

Un segundo componente fundamental, es cómo se financia o desfinancia la ciudad, muy en relación con el principio de prevalecer el interés general sobre el particular. En la medida en que no se establezcan herramientas de captación de las plusvalías generadas por la acción del Estado, estas seguirán siendo fuente de enriquecimiento privado, restando ingresos que podrían servir para nuevas inversiones al conjunto de la sociedad. Por ejemplo, si se construye un gran parque urbano, muchas familias se verán beneficiadas de este espacio, beneficio recreacional, de socialización, de salud y de beneficios con el medio ambiente y la biodiversidad. Este gran esfuerzo de inversión pública genera, dados sus beneficios, un aumento del precio del suelo en todos los terrenos inmediatos y las áreas circundantes. ¿Quién se beneficia de ello? ¿Ese era el fin de la inversión? ¿Cómo repartir ese aumento de beneficios en forma justa?

La recuperación de este aumento para beneficio general se realiza a través de diversos mecanismos recaudatorios que a su vez desincentivan la especulación inmobiliaria, tales como el anuncio de proyecto o el impuesto a la plusvalía. Asimismo, desde el diseño y gestión urbana –siempre en el marco de una planificación mayor- también se puede

recuperar la plusvalía a través de proyectos que incorporen las cargas y beneficios, la reparcelación entre otros. Países como Colombia, Ecuador y Brasil han mostrado importantes avances en estas herramientas incorporadas en su legislación urbana y territorial.

Es importante, además de contar con presupuestos, cautelar para que la inversión y los beneficios por acción del Estado no sean traspasados al mercado inmobiliario, sino que sirvan para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, en especial los más vulnerados.

Un adecuado marco de regulación fiscal asociado al desarrollo urbano permite evitar el uso abusivo de procesos especulativos sobre el suelo y generar a su vez reinversión. Asimismo, se deben considerar mecanismos de redistribución con el fin de invertir de acuerdo a objetivos generales y asegurar que la inversión no se realice únicamente en las zonas que concentran mejor calidad y dotación de servicios urbanos.

En la financiación de la inversión pública en el territorio y la ciudad, es también fundamental considerar su fiscalización y que se aseguren niveles de transparencia de los procesos de transformación. Son de interés los casos de los países que realizan esta fiscalización desde la perspectiva de transparentar los procesos, como la Ley 8422 contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función Pública de Costa Rica y el Proyecto de Ley, en discusión en el Senado de Chile, sobre Transparencia del Mercado del Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones de Límite Urbano.

Una de las herramientas clave en la gestión del suelo y del desarrollo urbano es contar con información actualizada del estado de la ocupación y uso del suelo, es decir, con un catastro integrado de almacenamiento y tratamiento de la información de carácter público⁸.

El catastro cumple a su vez la función de transparentar la situación de las propiedades, al permitir la consulta pública de ciertos grados de información y de la totalidad de la información para el propietario que consulte sobre su predio y predios vecinos. A nivel de consulta general, permite a los ciudadanos acceder fácilmente y contar con información fidedigna.

Este catastro es de especial interés, por ejemplo, para mostrar los propietarios que se verían beneficiados por ciertos cambios normativos, como la ampliación del límite urbano o el aumento de edificabilidad, otorgando transparencia al proceso y respecto a las posibles presiones de determinados grupos de interés.

Finalmente, la participación de los habitantes en la toma de decisiones sobre el entorno en que viven cada vez es de mayor importancia al menos en cuatro aspectos. Primero de ellos, tal como describe la Carta del Derecho a la Ciudad, se trata del derecho a participar de la construcción colectiva; en segundo lugar, se trata de un ejercicio democrático en la asunción colectiva de derechos y responsabilidades; en tercer lugar, permite legitimar las

⁸ Es interesante la experiencia del Comité Permanente sobre el Catastro de Iberoamérica (CPCI). Declaración del Catastro en Iberoamérica del 2005, en el que participan 19 países latinoamericanos que tienen o carecen de catastros públicos.

acciones de sus representantes e instituciones. Finalmente, a mayor participación pública en los procesos urbanizadores, mayor será el grado de transparencia y con ello se desincentivan las decisiones que no estén basadas en intereses colectivos o de interés general.

Conclusiones: Hacia una planificación urbana y territorial desde los derechos

En Latinoamérica es necesario retomar el enfoque de derechos cada vez que se plantean políticas públicas sobre el territorio. Si bien muchas de las Constituciones de estos países incorporan los Derechos Humanos, estos debieran servir para guiar los desarrollos territoriales y urbanos de manera vinculante. De alguna manera, el territorio se ha mantenido ajeno al cumplimiento de estos derechos, los cuales deben permear la planificación urbana y territorial en términos de ética y lógicas de desarrollo.

La incorporación de los derechos fundamentales a la organización del país otorga unos principios y roles al Estado, relacionados especialmente con los derechos y responsabilidades de sus ciudadanos. Es así como el desarrollo del territorio y la ciudad debe responder a una función social. Mantener la garantía de los derechos humanos en el centro de las políticas territoriales y urbanas, es una guía clara que distingue lo que hay que mejorar y cambiar del actual modelo.

Por otra parte, nos enfrentamos a nuevas dinámicas globales que afectarán a nuestros territorios. Una de ellas refiere a los fenómenos cambiantes de la economía, que ya no cuentan con territorios fijos: desterritorialización de las inversiones, rápidos cambios en los modos de producción y volatilidad de las empresas que realizan grandes extracciones o producciones.

Lo mismo sucede con las migraciones internas y externas producto de la desigualdad territorial que obliga o induce a las personas a trasladarse desde una zona rural o ciudades pequeñas a otras en busca de mejor calidad de vida. Este fenómeno debe ser atendido e incorporado en la comprensión y la planificación de las ciudades y el territorio, no sólo desde una escala nacional, sino como dinámicas que se sucederán y acrecentarán en la región. La desigualdad de un país hará que las personas se movilen a otro que ofrezca mejores condiciones; los países con menores regulaciones competirán con los que pretendan generar mayor equilibrio, por tanto las responsabilidades ya no sólo están en relación con la ciudadanía que se gobierna sino con los países de la región en que se inserta. Desde la planificación urbana y el ordenamiento del territorio sostenibles, deben generarse compromisos, metas y acciones comunes en la región. Avanzar conjuntamente ayudará a traspasar las barreras internas.

Como ya se ha explicado, la planificación urbana sostenible, desde los derechos, no puede articularse sin un Estado que cuente con las atribuciones necesarias. Dada la fuerte segregación, los esfuerzos de inversión deben estar centrados en abastecer las áreas más desprovistas, mientras que los esfuerzos normativos y fiscales, a revertir los efectos segregadores en los nuevos desarrollos urbanos. Cabe destacar que sólo contar con

herramientas legales y capacidades del Estado no es suficiente, sino que es necesaria una voluntad política y una cultura cívica que así lo exija.

Finalmente, son necesarias también las utopías, la creencia en la capacidad de nuestras sociedades de avanzar hacia sociedades justas e igualitarias. Esta visión permite articular lógicas de desarrollo y establecer el rol del Estado como garante.

La utopía del bienestar colectivo tiene la capacidad de traspasar barreras de lo cotidiano, de lo burocrático y de los intereses privados. Otorga un plano diferente a la acción y a la búsqueda de soluciones, es participación y capacidad de crear cohesión.

Esta utopía se construye desde el imaginario común de desear mejores ciudades para lo que son necesarios muchos cambios desde distintos ámbitos de la sociedad. Desde las disciplinas del territorio y la ciudad implica revisar cada instrumento, objetivo y mecanismos desde los que se actúa. Es necesario recomponer los diagnósticos, entender la pobreza y la segregación como algo no deseado y que sea el centro de la acción pública su erradicación.

Finalmente, la utopía permite también saltar las barreras del tiempo y enlazar con el futuro. No es posible realizar en un solo programa de gobierno o desde una determinada voluntad política, los cambios necesitan de un plan que permita ir alcanzando objetivos. Es necesario plantear proyectos a mediano y largo plazo y encaminar esfuerzos intersectoriales en una visión común de lo que deseamos llegar a ser.

Bibliografía

BÁRCENA, Alicia. Presentación Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, en la Academia Diplomática de Chile Andrés Bello. Desafíos de la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2016
<http://www.cepal.org/es/presentaciones/desafios-la-implementacion-la-agenda-2030-america-latina-caribe-1>

BORJA, Jordi. *Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar la contradicciones de la ciudad actual*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2012.

CARTA EUROPEA DE SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD. Saint Denis. 2000. <http://www.uclg-cisd.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-europea>

CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD. Barcelona: 2005. En <http://www.hic-net.org/document.php?pid=2663>

CAPEL, Horacio. *La morfología de las ciudades. Vol. III. Agentes urbanos y mercado inmobiliario*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2013.

COMITÉ PERMANENTE SOBRE EL CATASTRO DE IBEROAMÉRICA (CPCI).
Declaración del Catastro en Iberoamérica. Bogotá, 2005
<http://www.catastrolatino.org/quienes.asp>

DECLARACIÓN DE MONTEGO BAY 2015. Jamaica. XXIV Asamblea General de
Ministros y Autoridades máximas de vivienda y urbanismo de América Latina y el Caribe.
<http://www.minurvi.org/documentos/Noticias/2015/2015%20Declaración%20Montego%20Bay%20español.pdf>

FARIÑA, José y NAREDO, José Manuel dirección. Libro Blanco de la Sostenibilidad en el
Planeamiento Urbanístico Español. Ministerio de Vivienda. Gobierno de España 2010

GARNIER, Jean-Pierre El derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. En Vilanova JM
y Casals , V editores. *Habitatge i Societat a la Catalunya del segle XXI*. Barcelona:
Editorial Institut hàbitat Turisme territorio. UPC. 2014

NEL·LO, Oriol. *La Ciudad en Movimiento. Crisis social y respuesta ciudadana*. Madrid:
Díaz- Pons Editores. 2015

SUGRANYES, Ana y MATHIVET, Charlotte, Editoras. *Ciudades para tod@s Por el
derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Habitat International Coalition (HIC)
Primera edición -Santiago de Chile, 2010.

TAPIA, Maricarmen y SUGRANYES, Ana. El territorio y la ciudad en la nueva
Constitución de Chile. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*.
Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de diciembre de 2015, Vol. XX, no 1.141.
<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1141.pdf>.