



Tareas

ISSN: 0494-7061

cela@salacela.net

Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"
Panamá

Carrera Hernández, Azael
EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA 'ÉPOCA DEL URBANISMO NEOLIBERAL'
Tareas, núm. 161, 2019, Enero-, pp. 5-14
Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"
Panamá, Panamá

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=535058540002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

EL DERECHO A LA CIUDAD

EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA 'ÉPOCA DEL URBANISMO NEOLIBERAL'

Azael Carrera Hernández*

*Sociólogo, Universidad de Panamá, azaelcarrera009@gmail.com

Resumen: El derecho a la ciudad fue planteado por primera vez por Henri Lefebvre a finales de la década de 1960 y la temática recobra interés para académicos, autoridades y activistas, pero su propuesta original sufrió de algunas mutaciones. Si se entiende como el derecho que tienen los habitantes de construir y definir la ciudad, se plantea que, en el caso de Panamá, esto es imposible debido a la existencia de dos elementos: una normativa de ordenamiento territorial que favorece la acumulación y la ausencia de un movimiento social urbano capaz de hacer resistencia a la avanzada del capital.

Palabras clave: Derecho a la ciudad, Henri Lefebvre, ordenamiento territorial y movimiento social urbano, ciudad.

La presente reflexión plantea que no es posible el derecho a la ciudad ante la existencia de normativas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano que favorecen al capital y conciben la ciudad como un medio para hacer negocio. Tampoco es posible alcanzarlo sin la existencia de un movimiento social urbano que neutralice la avanzada del capital y proponga un urbanismo alternativo. Para expresar este argumento se dividió el artículo en tres apartados. El primero explica las distintas nociones del derecho a la ciudad que van desde una propuesta utópica, por un lado, hasta llegar a formar parte de una agenda neoliberal, por el otro. Un segundo momento aborda las contradicciones recientes del desarrollo urbano en la ciudad de Panamá producto de la acción de tres actores: el Estado, el capital y los sectores populares. Por último, se presentan las limitaciones y los retos que representa este nuevo derecho a los habitantes de esta ciudad.

Aspectos teóricos sobre el derecho a la ciudad

En la década de 1960, Lefebvre expone el derecho a la ciudad, pero su propuesta fue ignorada ante el predominio del enfoque estructuralista casteliano en los estudios urbanos. Lo define como el derecho que tienen los habitantes de construir, definir y crear la ciudad y hacerla un espacio de lucha anti capitalista.

La temática recientemente recobra un interés para académicos, activistas y planificadores ante el surgimiento de nuevos conflictos contra las expresiones espaciales del dominio del capitalista financiero, el deterioro del hábitat y la lucha de organizaciones barriales por tener una mayor injerencia en la definición de la política urbana. No obstante, su propuesta original atraviesa por una serie de mutaciones que van desde de un concepto crítico/utópico hasta adquirir un enfoque liberal. Una revisión rápida de la literatura científica da cuenta de la polisemia del concepto que pueden ser agrupadas en tres tendencias.

La primera tendencia es la re apropiación de la propuesta lefebvriana (aburguesamiento) impulsadas por la cooperación internacional como respuesta del neoliberalismo al malestar social generado por el asalto de la ciudad por parte del capital financiero, las demandas de democracias participativas que reclaman los movimientos sociales urbanos y la exigencia por mejoras del hábitat popular. En este marco se han celebrado algunas cumbres mundiales que reconocen el derecho a la ciudad y, al mismo tiempo, impulsan los mecanismos de mercado como medio óptimo para alcanzarlo. También los poderes municipales de algunas ciudades latinoamericanas se adelantan a proponer cartas del derecho a la ciudad, pero esto, no necesariamente, se materializa en una mejora de la calidad de vida de las mayorías, tener acceso, por ejemplo, a una vivienda digna y servicios públicos urbanos básicos y, en algunos casos, se profundizan las desigualdades sociales urbanas. En esta lógica, Lopes (2010) afirma que el derecho a la ciudad se convirtió en un eslogan cuyo

precio pagado ha sido muy alto, pues el concepto se ha trivializado, domesticado y corrompido: en su versión reformista o cooptada por el sistema, se ha reducido simplemente a pedir una ciudad más 'humana' y respetuosa del medio ambiente en el mundo del capitalismo y de las democracias formales, aunque el modo de producción capitalista sea por naturaleza anti democrático y anti ecológico.

En una segunda postura ubicamos a Lefebvre y Harvey con pequeñas diferencias entre ellos, pero caracterizado por el materialismo histórico como método más efectivo para el estudio de la ciudad.

Para el primero, el urbanismo moderno ejecutado por el Estado y el capital, mercantiliza la vida cotidiana, genera segregación espacial e impide que los trabajadores pudieran participar en las decisiones sobre la ciudad. El surgimiento de la industrialización, la consolidación del capitalismo como modo de producción dominante, generó una ciudad donde primaba el valor de cambio sobre el valor de uso. La tendencia a la producción generalizada de mercancía convirtió a la ciudad y al espacio en una más de ella. En este punto es importante destacar la diferencia que hace Lefebvre entre habitar y hábitat, afirmaba que antes de la urbanización generalizada, provocada por la industrialización, el habitar era una actividad social que les confería a los ciudadanos identidad urbana y los habilitaba para la participación política. Con el crecimiento de las ciudades, esto se redujo a ocupar una vivienda (hábitat), función separada de la actividad política. Afirma el referido autor "las políticas del hábitat urbano se hicieron cada vez más una suma de imposiciones y controles de planificación, zonificación, usos del suelo, impuestos desde arriba y que obstaculizaban la participación ciudadana en las decisiones sobre los cambios urbanos" (Lefebvre, 1975). Por lo tanto, el derecho a la ciudad sería entonces la restitución de la visión de totalidad y la lucha contra la enajenación de la vida cotidiana. El sujeto político del derecho a la ciudad era la clase obrera, la que podía estar condiciones de hacer de la urbe un espacio de lucha anticapitalista.

Para Harvey, el derecho a la ciudad es la posibilidad de transformarla y recuperarla como bien común, pero a diferencia de Lefebvre que plantea la lucha obrera como medio para lograrlo, propone las prácticas ciudadana insurgentes (expresiones urbanas surgidas en las periferias urbanas populares, que partiendo de marco legales vigentes, empoderan, parodian, descarrilan o subvierten las agendas estatales) para materializar la utopía que intentan hacer del territorio un escenario de construcción de alternativas espaciales, que restrinjan los efectos urbanos de la apropiación capitalista del espacio. En un contexto de globalización neoliberal, Harvey afirma que, para atraer capitales, los gobiernos diseñan un conjunto de estrategias urbanísticas como la ampliación de infraestructuras y equipamiento urbano en lugares específicos de la ciudad. La inversión y el diseño para fragmentos urbanos impiden un planeamiento integral, además de destruirla como bien común, político y vital.

Una tercera postura sobre el derecho a la ciudad podría denominarse como post modernista. Soja (2014) establece que el derecho a la ciudad no puede restringirse a la lucha contra los efectos del capitalismo en el espacio urbano. Para este autor, la lucha anticapitalista no agota la posibilidad de reivindicación de la justicia espacial y del derecho a la ciudad. Hay dimensiones espaciales que escapan al análisis de clase como el género, etnicidad o la cultura, evidencian la diversidad de forma de experimentar la ciudad y de buscar justicia espacial. Propone un análisis ecléctico incorporando los aportes de Lefebvre, la micro física del poder de Foucault, el feminismo post moderno y los estudios culturales. Sin bien sus críticas son acertadas, olvida que la cuestión de género y cultural ha sido abordada en los estudios urbanos desde la perspectiva marxista por otros discípulos de urbanista francés.

La ciudad de Panamá y la producción social del espacio

La ciudad de Panamá representa un caótico sistema donde el mercado del suelo tiene un peso mayoritario en su organización. Atendiendo a la capacidad de pago, los grupos sociales quedan distribuidos dentro de él, a razón de que los de altos ingresos ocupan los espacios del centro de la ciudad, mejor dotados de servicios e infraestructura y concentración de empleos; mientras que los sectores populares se ubican en las periferia, una importante proporción en áreas no aptas para urbanizar, lo que los hace vulnerables al riesgo de desastres naturales, además de la penuria que implica movilizarse diariamente hacia el centro en un sistema de transporte que no es seguro, no es cómodo y mucho menos confiable. Fenómeno que en la jerga sociológica se describe como división social del espacio o segregación, y que evidencia la jerarquía que existe en el acceso a la riqueza social y disfrute de los recursos de la ciudad.

En la producción de ese espacio intervienen actores importantes que definen su dinámica reciente: el Estado, el capital y los sectores populares. El primero interviene en la producción de una forma directa a través de la política de vivienda y la implementación de los

planes de ordenamiento territorial. Con el re establecimiento del régimen democrático, surge un Estado comprometido con la agenda neoliberal, lo que significó en el desarrollo urbano, su repliegue en la producción de vivienda para las capas medias y bajas y adquiere el rol de facilitador de la inversión privada. La política neoliberal conllevó a que el Estado perdiera el poco control que tenía sobre el mercado del suelo urbano.

Referido a los planes de ordenamiento territorial, durante esta década se formuló por primera vez, un plan que definiría la configuración de la ciudad (el primer plan realizado en la década de 1940, plan Brunner, nunca se llegó a ejecutar). Se propuso como objetivo desconcentrar el centro y proponía una ciudad de múltiples polos a través de la creación de una serie de nodos. Después de casi 15 años, el centro sigue atrayendo la mayor cantidad de viajes y, por supuesto, concentrando la mayor cantidad de empleos. Mientras que los nodos se convirtieron en espacios que facilitan la reproducción del capital comercial. En cada uno de ellos hoy hay grandes centros comerciales (el nodo de Los Pueblos, Albrook, Los Andes, etc.) que sumergen a la población en el consumo y privatizan el espacio público. Lo que hace pensar que ese plan fue funcional a la dinámica del capital y ajeno al interés de planificar una ciudad más integrada y eficiente. El plan fue recientemente actualizado, pero todo parece indicar que viene más de lo mismo.

La industria de la construcción y su alianza con el capital financiero son actores importantes que definen la configuración del espacio urbano. Cabrera afirma (2016) “que el sostenido crecimiento de la economía, con un fuerte componente del sector de la construcción ha determinado una modernización selectiva de la ciudad. En aquellas zonas más rentables y codiciadas por los proponentes inmobiliarios se levanta la ciudad vertical con los rascacielos más altos de la región. Esta liberalidad en las normas de construcción ha llevado a que ciertas áreas de la ciudad como San Francisco, Betania, Bella Vista y Parque Lefebvre se hayan saturado y no puedan acoger más proyecto por la falta de capacidad de las redes de alcantarillado. En la periferia el capital reproduce la ciudad horizontal. El arquetipo que ha orientado su construcción ha sido ganancia en breve plazo. Urbanizaciones de muy baja calidad en cuanto a tamaño, organización del espacio público y equipamiento comunitario, construidas en zona donde el precio suelo es bajo”

Los sectores populares son los otros actores que intervienen en la ciudad. El Observatorio Urbano de Panamá de la Universidad Santa María la Antigua (USMA), en el año 2015 determinó que el 41 por ciento de la vivienda en Panamá se han iniciado de manera informal. “La mayor parte de este desarrollo se da en tierras públicas originalmente adquiridas para otros fines y, generalmente, en ubicaciones periféricas de la región urbana, lejos de los centros de empleo. Esta informalidad produce barrios alejados, sin servicios básicos, y sin los trazados viales y provisiones de equipamiento comunitario que permitirían generar eventualmente vecindarios con calidad de vida para sus residentes. El desarrollo informal responde al nivel de exclusión social del sistema formal de provisión de viviendas en la región urbana”.

Los sectores populares reclaman su derecho a la ciudad, a través de invasiones clandestinas en las periferias, determinado por una política de vivienda, fundamentada en el mercado incapaz de bajar el déficit habitacional, mientras que hay superávit de vivienda para sectores altos. Arraiján, Pacora y la zona norte de la ciudad son principales puntos donde se dan este tipo de urbanizaciones.

Recientemente, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) determinó que existe un total de 278 asentamientos informales, de los cuales 40 nunca podrán legalizarse.

La interacción entre estos actores genera el Área Metropolitana de Panamá, un espacio fragmentado que se extiende desde Las Garzas de Pacora hasta El Espino en La Chorrera, casi 80 km lineales de urbanizaciones informales de muy baja calidad. Y unos 36 km hacia el norte, en las cercanías del río Chagres, a lo largo del corredor transistmico. Una ciudad poco amigable con el ambiente, de una gran extensión con baja densidad y altamente dependiente del automóvil, sin interconectividad, con pocos elementos de movilidad peatonal (aceras que faciliten la caminabilidad y con escasa arborización) y deficiente sistema de transporte público (a excepción de las líneas del metro que ha venido a aliviar la penuria de los residentes de la zona norte de la ciudad) y sin mencionar el deterioro de la pocas plazas y parques existentes.

El derecho a la ciudad en Panamá

La idea de construir una ciudad inclusiva, democrática y participativa donde predomine el interés común sobre el privado, es prácticamente imposible debido a dos factores: las leyes del desarrollo urbano en Panamá favorecen ampliamente al capital, en detrimento del interés común (más valor de cambio que valor de uso) y la ausencia de movimientos sociales urbanos

organizados capaces de hacer resistencia a la avanzada del capital inmobiliario y de proponer un urbanismo alternativo.

Referido a la primera, podemos abordar brevemente tres casos. En la década de 1980, y con el objeto de fortalecer el centro bancario, el Estado propició la intervención de sector privado en la producción de vivienda para lo cual creó un conjunto de leyes que favorecieron la banca y el sector de la construcción, mientras que nunca se pudo dar solución efectiva al problema. En 1985 se crea la ley de intereses preferenciales para subsidiar hipotecas por debajo de la tasa de interés comercial. Esto estimula la compra de viviendas beneficiando a las empresas privadas que ahora son las encargadas de construir los conjuntos habitacionales de interés social ante el retiro del Estado. Este sector presiona de forma constante para ampliar el margen del subsidio que cubre la hipoteca. Se empezó con viviendas cuyo costo era de 20 mil dólares y actualmente, incluye las que tiene un costo hasta 120 mil. La ampliación no se traduce en una mejora de los conjuntos habitacionales en cuanto a materiales, dimensiones del lote y el equipamiento comunitario de las urbanizaciones.

El segundo caso es la conocida ley de bonificación que permite al promotor/constructor de un proyecto residencial sobrepasar los límites establecidos en cuanto a densidad (personas/hectárea) y altura de edificio en un determinado sector urbano. Bajo el pretexto de que está supliendo un beneficio de interés público mediante la provisión de un área social 'privada' (es decir, dentro de la torre), el Estado le da una bonificación que permite exceder la norma establecida en cuanto a densidad habitacional y altura del edificio. Desde su establecimiento en 1982, este incentivo ha sido ampliamente aprovechado por la industria inmobiliaria, contribuyendo al perfil vertical y denso del centro urbano que conlleva impacto sobre las infraestructuras urbanas (calles y aceras, sistemas de acueducto y alcantarillado, etc.) llevándolos al punto de su colapso.

El tercer caso es el Fondo Solidario de Vivienda que consiste en un subsidio de 10 mil dólares para el abono de casas cuyo costo sea hasta 80 mil para familias que tengan un ingreso no mayor a mil mensuales con hipoteca aprobada. Se trata de un subsidio bajo la figura de apoyo a las familias (demanda), pero en realidad va dirigido a la oferta.

En cuanto la ausencia de movimientos sociales capaces de hacer resistencia al asalto de la ciudad. Si bien existen organizaciones barriales, sus reivindicaciones son inmediatas, sus demandas no apuntan a la esfera de la producción del capital, sino más a su reproducción. Una vez solventada su exigencia, el movimiento se desarticula. Tampoco hay organizaciones barriales ligadas a otras organizaciones de carácter más clasista como los sindicatos y partidos políticos. Lo que predomina es una lógica clientelar con los partidos políticos tradicionales. No obstante, sí hay algunos ensayos como es el caso de la Coordinadora Victoriano Lorenzo presente en 16 comunidades del oeste de la ciudad de Panamá y el Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACS) que, a través de la Secretaría de Asuntos Sociales Comunes, organiza algunos asentamientos informales en el lado este de la ciudad.

También es importante mencionar el trabajo de la Red Ciudadana Urbana de Panamá, organización de las capas medias, que opera en los barrios del centro de la ciudad que, ante el deterioro de su hábitat, se ha organizado y ha obligado al MIVIOT y al poder municipal a hacer cumplir la normativa urbanística, y de esta forma evitar un deterioro mayor de la calidad de sus barrios. Podrían ser estos los embriones de un movimiento mucho más sólido que reivindiquen que la ciudad es para la gente y no para hacer negocio.

Bibliografía

- Cabrerías Arias, Magela, 2016, "Fracturas sociales y casas clonadas: Efectos de la mercantilización del suelo" en Abramo, Pedro, Marcelo Rodríguez Mar-celo Mancilla y Jaime Erazo Espinoza (coordinadores) Procesos urbanos en acción: ¿Ciudades para todos? (Buenos Aires: CLACSO) <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160704113705/Procesosurbanos.pdf>
- Cabrerías Arias, Magela, 2013, "Las políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica" en Bolívar Teolinda y Jaime Erazo Espinoza (coordinadores), Los lugares del hábitat y la inclusión (Buenos Aires: CLACSO) http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131115_034921/Habitat.pdf
- Delgadillo Polanco, Víctor Manuel, 2012, "El derecho a la ciudad en México: ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal" en Andamios, México DF: Universidad Autónoma de la Ciudad de México) Vol. 9. No. 18, enero-abril. Harvey, David 2012 Ciudades rebeldes: Del derecho a la ciudad a la revolución urbana (Akal: Madrid)- Lefebvre, Henri, 1975, El derecho a la ciudad (Barcelona: Península)
- Lopes de Souza, M., 2010, "Which Right for which City? In Defense of Political Strategic Clarity", en Interface: a Journal for and about Social Movements, (National University of Ireland: Maynooth) Vol. 2, No 1, mayo.
- Molano Camargo, Frank, 2016, "El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis de la ciudad capitalista contemporánea" en Folios (Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional) Segunda Época, No. 44, julio-diciembre. - Soja, Edward 2014 En busca de justicia espacial (Valencia: Tirant Humanidades)