



Andamios. Revista de Investigación
Social

ISSN: 1870-0063

andamios@admin.uacm.edu.mx

Universidad Autónoma de la Ciudad de
México
México

Matossian, Brenda

Escalas y derecho a la ciudad: cuestionamientos en una urbe patagónica

Andamios. Revista de Investigación Social, vol. 13, núm. 32, septiembre-diciembre, 2016,
pp. 83-106

Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62847468005>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ESCALAS Y DERECHO A LA CIUDAD: CUESTIONAMIENTOS EN UNA URBE PATAGÓNICA

Brenda Matossian*

RESUMEN. La multidimensional noción del derecho a la ciudad implica una búsqueda de la experiencia urbana comunitaria y participativa. Esta perspectiva es evidente en los planos teóricos, aunque compleja en su aplicabilidad y traducción a hechos concretos de la vida cotidiana de hombres y mujeres que residen, trabajan y circulan en las urbes latinoamericanas. Este trabajo busca hacer un contrapunto entre teoría y práctica a partir de un estudio de caso en una ciudad media en la norpatagonia andina argentina. Se analizan las formas, relaciones y tensiones en torno a estrategias participativas entre las escalas locales (municipio) y barriales (juntas vecinales). Aun con sus falencias y de modo todavía incipiente, aquéllas tienden a mejorar el derecho a la ciudad.

PALABRAS CLAVE. Asociaciones vecinales, participación ciudadana, escala local, derecho a la ciudad, ciudad media.

SCALES AND THE RIGHT TO THE CITY: A PATAGONIC CITY ENQUIRY

ABSTRACT. The multidimensional concept of the right to the city involves a pursuit of community and participatory urban experience. This perspective is evident in the theoretical frame but complex in its applicability and translation into concrete facts of everyday life of men and women who live, work and circulate in Latin American cities. This paper aims to make a combination

* Investigadora asistente en el Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHCHU). Correo electrónico: bmatossian@gmail.com

between theory and practice through a case study in a middle range city in the Andean North-Patagonia - Argentina. Strategies as regards participatory patterns, relationships and tensions between local scales (municipality) and neighborhood (neighborhood councils) are been analyzed. Even with its flaws, incipiently, these associations tend to improve the right to the city.

KEY WORDS. Neighborhood association, citizen participation, local scale, right to the city, middle city.

INTRODUCCIÓN

Las problemáticas urbanas han motivado investigaciones en ciencias sociales desde hace casi un siglo, en particular a partir de los estudios iniciados en la escuela de Chicago, con un claro enfoque cuantitativo. Este interés se ha ampliado y diversificado en enfoques, teorías y criterios metodológicos. En las últimas décadas, a partir de un desarrollo capitalista cada vez más agudo, la vida en las urbes ha profundizado las desigualdades sociales y ha aumentado las brechas entre las poblaciones más ricas y las más empobrecidas. De allí que el interés académico se dirigiera hacia temáticas más específicas, cristalizadas en nociones como la *segregación urbana* y la *fragmentación socioespacial*. Así, estos conceptos clave han sustentado distintos trabajos relevantes respecto a las ciudades latinoamericanas, de los cuales podemos citar a Clichevsky (2000), Schteingart (2001), Arriagada y Rodríguez (2003), Sabatini (2003) y Lencioni *et al.*, (2011).

Las particularidades que las formas de urbanización neoliberal han manifestado en América Latina también ocuparon a numerosos especialistas en geografía, arquitectura, sociología, antropología, entre otras disciplinas, tanto de la propia región como de otras regiones y países. Así, el campo de investigación de lo que usualmente se denomina estudios urbanos ha crecido significativamente. De modo simultáneo, distintas organizaciones internacionales y globales (principalmente Organización de las Naciones Unidas-Habitat [ONU-Habitat]) se han hecho eco de estos fenómenos y han gestado distintas estrategias de

trabajo a partir de la gestión de reuniones, publicaciones y programas que buscan alertar sobre las problemáticas urbanas más acuciantes. Un claro ejemplo fueron las iniciativas en torno al informe *The Challenge of Slums* elaborado por la ONU-Habitat en 2003, en el cual se analizó el alarmante incremento de la pobreza en el mundo. A su vez, el derecho a la ciudad se ha tornado recientemente en bandera de la defensa de la vida urbana de calidad.

Buena parte de estos avances, en términos académicos y de organizaciones internacionales, se han ocupado del estudio de las grandes metrópolis, en el caso de las latinoamericanas se destacan México, San Pablo, Buenos Aires, Bogotá, Lima y Santiago de Chile, principalmente. Queda aún pendiente profundizar, en similar medida, lo que sucede a otras escalas, en particular en aquellas ciudades de rango medio y pequeño sobre las cuales también recaen los problemas propios de las desigualdades socioespaciales. En especial, aquellas urbes con vocación turística demandan estudios renovados, ya que en ellas se ha desarrollado un nivel de especulación inmobiliaria desmedido y las dificultades de los sectores populares para acceder a la tierra y vivienda son singularmente complejas.

Este trabajo busca indagar en torno al derecho a la ciudad respecto a su faceta más íntimamente vinculada a la participación ciudadana en la escala local. La urbe que se estudia es San Carlos de Bariloche, en la provincia de Río Negro, en la Patagonia andina de Argentina. Se trata de una ciudad media, con una población de aproximadamente 130 000 habitantes, de vocación turística en un área alejada de los grandes centros de toma de decisiones político-administrativas.

DERECHO A LA CIUDAD DESDE UNA MIRADA TEÓRICA

El derecho a la ciudad en la actualidad posee una amplia connotación y vincula principios tales como sustentabilidad, justicia social, equidad, democracia y participación ciudadana. Respecto a la historia de su uso dentro de los ámbitos académicos, *Le droit à la ville* de Henri Lefebvre (1968) ha sido un trabajo pionero y se destaca como principal antecedente en el estudio de los problemas de la ciudad derivados de la

íntima relación entre el desarrollo del capitalismo y la urbanización. Tal como dice Capel (2010), refiriéndose al libro de Lefebvre, esta propuesta puso énfasis en un derecho nuevo, el derecho a la ciudad, como “derecho a la vida urbana, transformada, renovada”. Partía de la valoración de la vida urbana, con todo lo que ello implica, y afirmaba el derecho a participar en la construcción de la ciudad y a la apropiación del espacio urbano por parte de los ciudadanos.

Frente a los problemas propios de la urbanización, como la profundización de la fragmentación urbana, se pregunta el reconocido filósofo francés si la ciudad puede recuperar su capacidad para la integración y la participación cuando éstas se han visto tan gravemente reducidas. Aquí radica una clave teórica de este artículo, ya que es justamente desde una ciudad altamente segregada social y espacialmente que se analizan las posibilidades en el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de vecinos de distintos sectores sociales, en particular en barrios populares. En su texto, Lefebvre destaca que “únicamente la clase obrera puede ser agente, vehículo o apoyo social de esta realización” (1968: 139). Luego agrega: “para la clase obrera, rechazada de los centros hacia las periferias, desposeída de la ciudad, expropiada así de los mejores resultados de su actividad, este derecho tiene un alcance y una significación particulares” (Lefebvre, 1968: 167). Remarca, en este sentido, el potencial que puede emerger desde los estratos menos favorecidos de las sociedades urbanas para los cambios y las mejoras de la vida. Desde esta perspectiva, se destaca entonces la relevancia del ejercicio del derecho a la ciudad en los sectores populares, en los márgenes urbanos.

Unos años después, durante las décadas de 1970 y 1980, distintos movimientos vecinales fueron dando contenido concreto a estas reivindicaciones, vinculándolas directamente con un componente espacial (Capel, 2010). Para el caso argentino, el retorno a la democracia en 1983, después de siete años de dictaduras militares, dio ese impulso democratizador y participativo que alcanzó también las escalas barriales.

El derecho a la ciudad desde los organismos internacionales

Existen instrumentos oficiales, además de los otros provenientes de organismos de la sociedad civil, que promueven el desarrollo del derecho a la ciudad.¹ Se destaca el impulso desarrollado con miras a que la ONU adopte la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (2004). En uno de sus principios sobre la gestión democrática de la ciudad, esta carta manifiesta que:

Todos los(as) ciudadanos(as) tienen derecho a participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición y fiscalización de la implementación de las políticas públicas en las ciudades, priorizando el fortalecimiento, transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares (ONU-Habitat, 2004: 3).²

La ONU-Habitat ha elaborado informes como el *State of the World's Cities 2010-2011. Bridging the Urban Divide*, donde se refuerza el uso del con-

¹ Entre tales instrumentos se encuentran: *The European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City* (2000); *Estatuto de la Ciudad* (Brasil, 2001); *The Montréal Charter of Rights and Responsibilities* (2006); *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (2010). Es importante señalar la importancia y el protagonismo que se le ha dado a la participación ciudadana en la elaboración de estos instrumentos, ya que muestra el carácter verdaderamente democrático del derecho a la ciudad puesto en práctica. Por ejemplo, uno de los casos más emblemáticos en este sentido ha sido el mexicano: la *Carta de la Ciudad* ha surgido por iniciativa ciudadana a partir de diversas organizaciones del movimiento urbano popular que lograron el respaldo del Gobierno de la Ciudad de México para concretarla. Se trató de un largo y complejo proceso que comenzó en 2007 (fue publicado en 2010) y que comprometió a una gran diversidad de actores. En el caso de Brasil, la coalición entre el Gobierno Federal, los Gobiernos Municipales y la Sociedad Civil fue la que llevó a cabo la ratificación del *Estatuto de la Ciudad*. También se constituye como un ejemplo de proceso participativo que derivó en una progresiva consolidación de la legislación. Para más información sobre estas valiosas experiencias, se puede consultar el material referido en el apartado bibliográfico.

² La *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* fue elaborada durante el Foro Social de las Américas, Quito, julio de 2004; el Foro Mundial Urbano, Barcelona, octubre de 2004; el Foro Social Mundial, Porto Alegre, enero de 2005; y la Revisión previa a Barcelona, septiembre de 2005.

cepto del *derecho a la ciudad* en un contexto de fuertes cambios sociales, y propone gestiones urbanas más democráticas y participativas con miras a la reducción de las fracturas urbanas.

Cabe mencionar también a la organización Habitat International Coalition (HIC), encargada de las publicaciones que buscan involucrarse en la creación del marco teórico y práctico del derecho a la ciudad (Sugranyes y Mathivet, 2010). Esta última organización inició sus actividades en 1976 durante la I Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en Vancouver (Canadá), mostró la evidente relación entre el derecho a la ciudad y el acceso a una vivienda digna. La segunda parte de *Ciudades para tod@s* se dedica a las experiencias prácticas del derecho a la ciudad “en torno a cuatro enfoques que corresponden a estas diferentes estrategias: las luchas populares contra la marginalización y los desalojos; las iniciativas populares de empoderamiento; la implementación del derecho a la ciudad a través del marco legal; la planificación y políticas públicas” (Sugranyes y Mathivet, 2010: 18). Estos enfoques marcan los puntos más relevantes en las discusiones en torno a este concepto.

El enfoque crítico más reciente

El reconocido geógrafo crítico David Harvey retoma también el derecho a la ciudad en su producción. Harvey afirma que el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: “se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad” (2009). Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización. Esto significa que el derecho a la ciudad implica el derecho a dirigir la totalidad del proceso urbano; es allí donde se torna imprescindible la democratización de ese derecho, así como la construcción de un amplio movimiento social para hacerlo realidad, recuperar el control sobre la ciudad e instituir nuevos modos de urbanización.

Sin embargo, en el actual contexto de financiarización urbana (Daher, 2013), lo que sucede, tal como señala Harvey, es que “los ideales

de identidad urbana, ciudadanía y pertenencia —ya amenazados por la difusión del malestar de la ética neoliberal— resultan mucho más difíciles de sostener” (2009: 2). También alerta acerca del proceso en el cual el derecho a la ciudad está cayendo en manos de intereses privados o casi privados; se encuentra demasiado restringido, en la mayoría de los casos, a una elite política y económica que puede estar en condiciones de conformar las ciudades de acuerdo con sus propios deseos (Harvey, 2009).

Respecto a la renovación que demandan estos abordajes, Jordi Borja (2010: 41) destaca que el derecho a la ciudad integra los derechos a la vivienda, al espacio público, al acceso a la centralidad, a la movilidad, a la visibilidad en el tejido urbano, a la identidad del lugar, etcétera; sin embargo, es preciso reelaborar y detallar “nuevos derechos” de mayor complejidad como, por ejemplo, el reconocimiento de todos los derechos políticos para los residentes legales en una ciudad o región (para superar el vínculo limitante entre nacionalidad y ciudadanía). De acuerdo con esto último, enfocaremos el estudio de caso con miras a relacionar los enfoques teóricos y su puesta en práctica en la vida cotidiana de los habitantes urbanos de una ciudad media latinoamericana para identificar dónde se encuentran los problemas concretos que limitan la ampliación de estos derechos.

DE LA TEORÍA AL ESTUDIO DE CASO: DESAFÍO METODOLÓGICO

Luego de considerar estos elementos teóricos surgen desafíos y preguntas. En principio: ¿cómo estudiar el derecho a la ciudad en casos específicos? ¿Qué variables o abordajes podrían utilizarse? Si bien, tal como se ha mostrado, la noción es amplia, en este artículo se busca ahondar específicamente sobre la particularidad que el derecho a la ciudad puede tener para la población de sectores populares en escala barrial. Para ello se avanzará en las posibilidades y limitaciones en torno a la participación ciudadana continua y a la democratización de la acción pública gubernamental.

Se abordará la problemática desde distintas estrategias cualitativas. Se destaca la elaboración de entrevistas a profundidad a informantes

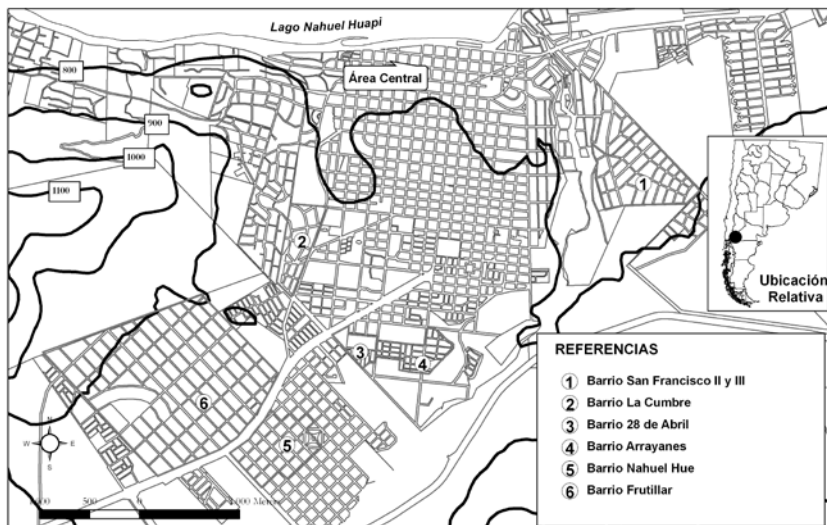
clave con el fin de encontrar “ese plus que se busca obtener allí donde las cifras muestran un límite o plantean un interrogante” (Arfuch, 2002: 189). Las entrevistas a informantes clave se realizaron principalmente a directivos de Juntas Vecinales (jv), las principales asociaciones en la escala barrial. Se entrevistaron nueve miembros de las comisiones directivas de los barrios Arrayanes, San Francisco II y III, Frutillar, 28 de abril, Nahuel Hue y La Cumbre (figura 1). Todos estos barrios se encuentran en un área topográficamente elevada de la ciudad y conforman un amplio sector popular denominado usualmente como “El Alto” (en contraposición con el área central, cercana al lago). La diversidad de barrios que lo componen se conformaron mediante diferentes modalidades (planes de viviendas sociales, loteos ocupados irregularmente y después regularizados mediante la declaración de interés social y políticas de erradicación forzada, entre otras) (Matossian, 2012).

Asimismo, se realizaron entrevistas a funcionarios municipales miembros de distintas dependencias: Junta Electoral Municipal, Concejo Deliberante, Subsecretaría de Planeamiento Territorial, Subsecretaría de Políticas Territoriales, Dirección de Juntas Vecinales. Este material conforma un corpus de acercamiento a las dinámicas barriales y a los mecanismos de participación ciudadana y gestión territorial municipal. Cada una de estas entrevistas implicó la elaboración de cuestionarios-guías específicos según el área de trabajo del entrevistado y los objetivos de la investigación.³

En cuanto a las fuentes escritas referidas a las problemáticas planteadas, se rastrearon documentos, algunos inéditos, de oficinas municipales y jv. Esta estrategia de búsqueda se enriqueció con el análisis de documentos oficiales a nivel municipal, principalmente ordenanzas y la Carta Orgánica; y a nivel provincial, con la Constitución de la Provincia de Río Negro.

³ Un desarrollo más extenso de la aplicación de entrevistas a informantes clave y formularios de entrevista aplicados se puede consultar en Matossian (2012).

FIGURA 1. SAN CARLOS DE BARILOCHE: CURVAS DE NIVEL
Y UBICACIÓN DE LOS BARRIOS EN LOS QUE SE REALIZÓ EL TRABAJO DE CAMPO



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, por medio de los recorridos urbanos de reconocimiento y la observación no participante se buscó indagar sobre la vida cotidiana de los vecinos en el espacio urbano. Dentro de estas estrategias interesan especialmente las vinculadas a la participación de los vecinos en tanto habitantes legítimos de su barrio y de la ciudad. Se privilegió este enfoque con el objetivo de reconocer una de las dimensiones del derecho a la ciudad, en una búsqueda de rescatar al ciudadano como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo construye, con un papel indiscutible en los proyectos de mejoramiento urbano (Lefebvre, 1974).

La inclusión de ciudadanos y la organización de la vida en común en los sectores populares ha sido tema de interés de numerosos trabajos de investigación abordado desde las ciencias sociales. Estos principales debates se enmarcaron en las críticas a las lógicas de desarrollo capitalista de la ciudad, con altos incrementos en los valores del mercado del suelo urbano y la desintegración de lo urbano, tendientes

a la exacerbación del individualismo y a la modificación de la condición política de lo urbano (Davis, 2006; Mogin, 2006; Fernández Wagner, 2009). Es desde esta perspectiva crítica que este trabajo busca hacer foco en los procesos participativos intraurbanos e indagarlos. En este sentido, el interés en la práctica del derecho político vinculado al voto y a las elecciones democráticas a escala local (en el caso del Municipio de Bariloche se eligen Intendente, Concejales y miembros del Tribunal de Contralor) no es tanto, como sí, especialmente, el de las formas participativas en escala barrial y en relación con el derecho a la ciudad. Se apunta a reconocer si existe una activa participación de los ciudadanos en la construcción de su barrio y su ciudad, ya sea con instrumentos institucionales o incluso autogestivos.

Se analiza este ejercicio de la política ciudadana en un contexto particular de inestabilidad residencial y débil acceso a ciertos derechos. Muchos de los barrios de sectores populares estudiados requieren de la intervención del Estado para transformarse hacia situaciones más favorables. En este trabajo se indagará la relación entre estas mejoras y el derecho a la ciudad que, articulado con el acceso a distintos ámbitos participativos, ofrecen una vía en el camino hacia la cohesión social.

San Carlos de Bariloche, ciudad turística de frontera con un alto componente migratorio (internacional e interno) en su población, posee un sistema de participación ciudadana descentralizado, enfocado en la organización mediante *jv*, cuya jurisdicción coincide con la de los barrios. En la escala local, el municipio coordina estas asociaciones mediante la Dirección de *jv*. Dada la relevancia de esta última oficina municipal, se le da especial importancia a los discursos que define su responsable y se los confronta con la misma experiencia participativa de los vecinos y la teoría respecto al derecho a la ciudad.

PARTICIPACIÓN DESDE UN ANCLAJE EN EL TERRITORIO, INTERROGAR ESCALAS

Las escalas en las cuales los habitantes urbanos pueden transformar, al menos en primera instancia y directamente, sus realidades cotidianas tienen un contacto inmediato con la experiencia asociativa a escala local. En este sentido, Baumann (2010) afirma que la ciudad es hoy un

vertedero para los problemas creados y no resueltos en el espacio global, donde desesperadamente se buscan soluciones locales a problemas producidos por la globalización, entre los que se destacan las desigualdades socioterritoriales y la fragmentación urbana. Por tanto, es válido cuestionar la capacidad transformadora de las organizaciones a escala local y, más aún, a nivel barrial. Respecto a la participación y la escala, Borja indica que “nos quedan los movimientos políticos alternativos (globales) como los que critican la globalización del mundo real en nombre de otro mundo posible y los movimientos sociales y culturales de resistencia (locales) que defienden identidades o intereses colectivos legítimos pero limitados” (2010: 42). Es en estos “extremos” donde Borja cree que se encuentran las resistencias posibles.

En sintonía con las reflexiones en torno a las posibilidades transformadoras que pueden desplegar los vecinos en los sectores populares, ante la pregunta ¿cómo una víctima puede transformarse en actor?, Touraine afirma que la capacidad de ser actor depende “de la capacidad de la voluntad de defender una cierta identidad, una cierta singularidad” (2003: 37). En este sentido, consideramos que el proceso de apropiación del espacio es la territorialización e implica, desde una mirada geográfica, justamente esa identificación con lo singular de la que habla Touraine. Más aún, siguiendo la línea propuesta por Rogério Haesbaert (2011), dado nuestro contexto periférico, latinoamericano y poscolonial, podemos reconocer el hibridismo de las identidades sociales como una forma de resistencia y reterritorialización que recrea por medio de la mezcla nuevas formas de construcción identitario-territorial. De allí que esta propuesta otorga importancia al anclaje territorial dado por adscripción residencial y por la participación desde instituciones a escala barrial en las disputas por mejorar el derecho a la ciudad.

El estudio de caso: una ciudad media en la norpatagonia argentina

En San Carlos de Bariloche, además de la participación política democrática a través de las elecciones municipales, existe una vía de participación ciudadana por medio de las denominadas *jv*, cuya injerencia respeta las divisiones barriales dentro del ejido municipal. Las *jv*

son reconocidas por la provincia de Río Negro con el artículo 240 de la Constitución Provincial. Por su parte, la Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche las incluye en su artículo 165, donde indica que la municipalidad reconoce y fomenta la creación de *jv* “que tengan por objeto la satisfacción de necesidades comunes, mediante toda modalidad de participación comunitaria”. También indica que las autoridades de las *jv* deben ser invitadas a participar, con derecho a voz, en las sesiones del Concejo Deliberante en que se traten asuntos de su incumbencia o que pudieran tener impacto en su ámbito territorial y agrega que “la opinión de las autoridades de las *jv* será siempre requerida por los organismos o funcionarios que traten cuestiones que pudieran afectar las características del área de su jurisdicción territorial”. A su vez, existe una Dirección de Juntas Vecinales que funciona como oficina municipal encargada de atender y facilitar los vínculos entre los barrios y el gobierno local.

Respecto a las dimensiones socioeconómicas, en los sectores populares la importancia de las *jv* ha sido muy relevante para la vida cotidiana de los vecinos bariloichenses (Fuentes y Núñez, 2007; Matossian, 2010). Además de ser articuladoras de gestiones y reclamos materiales de los vecinos frente al estado municipal, cuyas relaciones se encontraban impedidas hasta 1983, han ostentado un papel como condensadoras de intereses y luchas simbólicas y como una institución con la cual se han establecido fuertes lazos de identificación. Esta participación se ha percibido como una forma de “pertenecer a la ciudad” desde un anclaje de identidad territorial. Estas organizaciones presentan rasgos y tensiones de sumo interés para analizar el ejercicio del derecho a la ciudad de sus vecinos.

De la norma a la praxis: limitaciones y contradicciones

Los relatos de los dirigentes barriales detallan los obstáculos impuestos a la participación ciudadana, en particular durante el último periodo de dictaduras militares entre 1976 y 1983, cuando la calidad de vida en muchos barrios se encontraba deteriorada por la falta de servicios públicos básicos y la prohibición de agruparse asociativamente. Con el

regreso de un régimen democrático, se creó una normativa a nivel municipal, la Ordenanza 194-CM-86, que instituyó el Reglamento de Juntas Vecinales. En él se indicó que éstas se formarían como asociaciones civiles simples, con una comisión directiva elegida democráticamente por los propios vecinos. Su reconocimiento les otorgaría personería jurídica municipal sujeta a la observancia de las disposiciones del reglamento. Aclara que pueden integrarlas personas físicas o jurídicas que acrediten domicilio y posesión u ocupación legal de un bien inmueble dentro del radio designado de la Junta. Además, deben “solicitar en forma expresa su inscripción en el padrón de la Junta Vecinal y, en caso de ser extranjeros, acreditar radicación definitiva en el país”.

En este punto emergen limitantes evidentes en la práctica ciudadana dado que estos requisitos excluyen a una gran cantidad de vecinos, tanto por ser nacidos en países distintos a Argentina, lo que reproduce el vínculo limitante entre nacionalidad y ciudadanía mencionado por Borja (2010), o por la situación de informalidad urbana desde el punto de vista dominical (Clickevsky, 2003).

Sobre esta normativa, el Director de Juntas Vecinales afirmó en una entrevista:

No está piola, no está buena, porque excluye [...] no sólo al extranjero, a otros vecinos también, que son vecinos del barrio y no tienen, no son propietarios [...] la mayoría indica que deben ser propietarios, estar al día con la cuota, hay un porcentaje de extranjeros para ser parte de la comisión directiva [...] nosotros tenemos un proyecto de cambio de esta ordenanza porque creemos que no sirve para este *Bariloche actual donde todas las políticas públicas tienden a la participación del ciudadano* y esto claramente no lo expresa, va en sentido contrario.

Siempre participa la misma gente, no se renueva, y eso impide otras visiones de la participación [...] en estas Juntas Vecinales que la gente pide participar obviamente en las expresiones que vienen de militancia de otros espacios, esto es lo rico de todo esto, gente que participa en los gremios, en partidos políticos, en otras asociaciones que son mucho más democráticas, más horizontales y llegan a una organización básica en su barrio y quieren

participar se encuentran con que están restringidos o porque son extranjeros, o porque no son propietarios [cursivas mías].

Dentro de las limitaciones en la participación de vecinos que no tienen dominio formal sobre el lote que habitan se incluyen a aquellos que residen en asentamientos o “tomas” de tierras. Son ocupaciones con características diferentes a las tan estudiadas “villas” en Argentina. De acuerdo con Varela y Cravino (2009: 59-60), las llamadas “tomas” tienen ciertas características, son trazados urbanos regulares y planificados, decididos y organizados colectivamente con una estrategia previa; ubicados en tierra vacante y privada, estrategia que, habitualmente, busca mediar con el Estado luego de la ocupación del terreno para demandar su “legitimación”, reivindicando la oportunidad de pagarlo a fin de ser propietarios. Las viviendas presentan una evolución; el asentamiento no es percibido como transitorio sino como una mejora a corto y mediano plazo. Todas estas características facilitan su futura regularización. Por todos estos motivos, la falta de reconocimiento de estos barrios de “tomas” como *ya* resulta un elemento de tensión, como se indica en las entrevistas:

Existe una resistencia hacia las comisiones de trabajo que no pueden ser junta, que son los espacios que no están regularizados en el territorio [...] lo que se llama comúnmente tomas [...] estos espacios están así medio por fuera, las mismas juntas dicen “bueno, vos, como no sos junta...” (entrevista a un miembro de Comisión Directiva de Junta Vecinal).

Nosotros tratamos, intentamos no hacer esta diferencia y como armamos espacios donde son tomas, comisiones de trabajo o pre-juntas vecinales, que al momento de tener regularizados sus espacios, cambiada la reglamentación, sí puedan tener el mismo estatus de organización que tienen las demás [...] y esto con la misma línea de participación que veníamos mencionando, *esto de participación ciudadana que uno se la pasa hablando y después en los hechos concretos* (entrevista a Director de Juntas Vecinales) [cursivas mías].

Estas contradicciones y tensiones han marcado el pulso del desarrollo de estas asociaciones. Afortunadamente, en los últimos años se consiguió que estos requisitos se flexibilizaran en la actividad cotidiana de las JV. Así, la posibilidad de participación va en camino de ser definida principalmente por el criterio del domicilio efectivo en el barrio. Tal como dicta el lema “Aquí vivo, aquí voto”, tan difundido en campañas a favor del derecho a voto de los extranjeros⁴ y que también aplica para los casos de tenencia irregular de la tierra y vivienda.

Son destacados los casos de migrantes chilenos que participan en las Comisiones Directivas, llegados a la ciudad con un ejercicio de compromiso político previo dentro de distintos partidos, en particular como militantes del Partido Socialista de Chile (Matossian, 2012). Aun así, es conocida la crisis de participación que existe y es reconocida por el mismo director de Juntas Vecinales:

Tenemos una diversidad de juntas amplísima porque tenemos juntas vecinales que manejan un dinero importante a fin de mes por el servicio que prestan y otras que no manejan nada [...] en todos los barrios tenemos diferentes problemas y algunos que atraviesan a todas y *el problema que atraviesan a todas las juntas es el tema de la participación, es escasa*, y hay dos datos bien interesantes con esta participación nueva [...] es que en la mayoría de las juntas hay mujeres al frente de las juntas [...] y en otros espacios jubilados, gente mayor [...] no tenemos gente joven [...] digamos que para nosotros es fundamental que la juventud empiece a trabajar en su barrio [cursivas mías].

En este fragmento se señalan varias cuestiones de relevancia: el protagonismo que han tomado las mujeres en estos niveles participativos y el desinterés que estarían mostrando las nuevas generaciones. Además se indica cómo, en aquellos barrios con vecinos de alto nivel económico, la función de la junta queda acotada a la prestación de servicios:

⁴ Por mencionar algunos ejemplos de estas campañas. En Argentina: AVAV Argentina [<http://aquivivoaquivoto.blogspot.com.ar/>]. En España: Andalucía Acoge [<http://acoge.org/>].

principalmente el de distribución de agua potable. En este sentido, vale recordar que una política participativa desde la perspectiva del derecho a la ciudad resolvería varios de estos problemas, dado que se basa en la idea de democratizar la acción pública gubernamental mediante la activa participación de los ciudadanos en la construcción de su barrio y su ciudad, de modo inclusivo.

La ciudad dispersa y el derecho a la ciudad: ¿quién conoce el territorio?

San Carlos de Bariloche es una ciudad dispersa, con un ejido municipal de cerca de doscientos kilómetros cuadrados de superficie y más de cien jv. Esto dificulta notablemente la cobertura de servicios e infraestructura urbana básica y, a un nivel simbólico, opera como un factor que aumenta las distancias entre el municipio y los barrios. Esto ha llevado a tomar distintas estrategias de agrupamiento de las jv para tratar temas comunes a ciertos sectores dentro del ejido municipal. Un funcionario de la Dirección de jv dice al respecto: “la gestión [...] digamos proponemos que esto lo podamos hacer en conjunto, *ellos que son los que están en el territorio*, que conocen la demanda, saben bien qué es, cómo está [...] las dificultades que existen y las cosas que habrían que mejorarlas, o sea, es trabajar en conjunto” [cursivas mías].

Esta mirada va en sintonía con lo que escribió Turner en la década de 1970 respecto a otra cuestión urbana vital, la vivienda: “los usuarios por sí mismos conocen mejor que nadie sus propias necesidades, mucho mejor que los burócratas y los expertos, y deben por lo tanto construir (es decir tener participación activa en el diseño, construcción y administración) su propio entorno habitacional” (Turner, citado en Fernández Wagner, 2009: 22-23). No es casual porque, tal como reflexiona Fernández Wagner (2009), Turner se opone a toda forma centralizada (heterónoma) de resolución del problema de la vivienda y pondera la autonomía del usuario en la configuración de su propio hábitat. Entonces, las palabras del funcionario pueden ser leídas en esta sintonía, con una intencionalidad de alto protagonismo vecinal. Sin embargo, también dan cuenta de un distanciamiento particular en dos sentidos: utilizando la oposición ellos-nosotros para referirse a los diri-

gentes barriales, y al indicar que son “ellos los que están en el territorio”. Esto último, dicho para una ciudad de rango medio, deja planteada una interrogante: ¿hasta qué escala es válida la limitante de las distancias (físicas) como argumento de proximidad vecino-dirigente municipal? Se propone que la “autonomía del usuario” de la que habla Turner para la vivienda podría cobrar fuerza en sentido colectivo en la escala barrial y urbana en un camino hacia el derecho a la ciudad. Tal como se señaló en los primeros apartados, han existido experiencias muy valiosas como las mencionadas para el caso de México y Brasil; en metrópolis significativamente más extensas y complejas se ha logrado desplegar varias de las dimensiones propias del derecho a la ciudad. Estrategias como la democratización de la acción pública gubernamental, la definición de políticas participativas, la activa participación de los ciudadanos en la construcción de los barrios y la ciudad con instrumentos institucionales o autogestivos han propiciado una continua lucha contra la exclusión en aquellos casos. Estas dimensiones se constituyen como caminos posibles que podrían también gestarse para el caso barilo-chense.

Un punto intermedio: los espacios de concertación

A partir de los dilemas y las dificultades que enfrenta la municipalidad para atender las necesidades de más de un centenar de *jv*, se aplicaron distintas estrategias de agrupamiento para atender problemáticas comunes a partir de la figura de los Espacios o Mesas de Concertación. Éstas congregan organizaciones varias, *jv* y el municipio y funcionan como mesas de discusión para trabajar cuestiones y proyectos que interesan a los vecinos: “la preocupación del tema de los jóvenes, digamos, está en todos [...] y en esos espacios participan la mayoría de las juntas y se las convoca a todas, es uno de los canales de participación” (entrevista a personal de Desarrollo Social). Las reuniones se realizan con una continuidad mensual o quincenal, según las demandas y se los considera espacios sumamente valiosos. El criterio de agrupamiento ha sido a partir de la creación de nueve Centros de Atención y Articulación Territorial (CAAT). Los CAAT se distribuyen únicamente en ciertos

sectores de la ciudad, definidos por el criterio de atención a familias de mayor riesgo social. Según la misma municipalidad, mediante los CAAT se desarrolla el trabajo comunitario cristalizado en los Espacios o Mesas de Concertación. Con esta estructura se ha logrado cierta regularidad y continuidad a lo largo de los últimos doce años, aunque cabe aclarar que la permanencia de estos espacios y de los miembros que las conforman depende en buena medida de la voluntad política y financiera del gobierno de turno para sostenerlos. Lo mismo sucede con las relaciones entre los responsables de las JV y del municipio: la práctica clientelar también ha sido parte de sus conformaciones. Tal como se analiza para el caso chileno, ha sido común en el espacio local desde la recuperación de la democracia y ha generado la consolidación de “relaciones asistencialistas de corte vertical y clientelar entre las organizaciones y los actores políticos, y en algunos casos con los equipos técnicos municipales” (Montecinos, 2011: 69). Si bien no ha sido el centro de este trabajo, sería ingenuo pensar que estas relaciones no se encuentran mediadas también por estas tramas.

Un funcionario municipal refiere respecto a la condición en extremo marginal de uno de los barrios de la ciudad: “Eso es asombroso [...] tiene que ver con una decisión política de las gestiones anteriores [...] sostener esas asociaciones de esa manera tiene un objetivo concreto, una junta fuerte, organizada y con participación es un potencial [...] de contrafuerte de cualquier gestión”. Si bien el entrevistado no quiere seguir aclarando sobre este aspecto, queda claro que las distancias político-partidarias juegan un papel protagónico en el devenir de estas relaciones.

REFLEXIONES FINALES

Este trabajo ha propuesto un abordaje de estudio del derecho a la ciudad desde una mirada teórica y aplicada a un caso de estudio no metropolitano, de escala media, en una región periférica de América Latina. Estudiar las dinámicas barriales en su interacción con el conjunto de la ciudad requiere superar la distinción estática entre los que construyen la ciudad (los agentes urbanos) y los que la usan (los

actores). Para evitar su abordaje como compartimentos estancos, es preciso impulsar y poner en relieve las dinámicas de aquellos actores que devienen en agentes mediante la participación en asociaciones de base territoriales como las *juv*. Estos agentes activos en la construcción de la ciudad abren caminos y posibilidades de mejorías en el acceso a los derechos humanos de los vecinos. Hasta ahora, ello ha sido posible, aún con dificultades, por medio de estas asociaciones a escala barrial en sus vínculos con la mano visible de la administración pública. Estas dinámicas intraurbanas del derecho a la ciudad, que es también el derecho a la ciudadanía, se convierten en la cuestión fundamental. Los vínculos con la mano invisible del mercado se presentan como un desafío académico a profundizar aún pendiente para este caso de estudio. Desde un punto de vista teórico, las perspectivas recientes de la geografía francesa han articulado el estudio de las relaciones entre segregación urbana, funcionamiento de democracias a escala local y las construcciones identitarias (Ostrowetsky y Bidou, 2001). En nuestra región aún queda camino por recorrer y nociones por debatir desde un enfoque crítico y situado.

El caso de estudio muestra lo que ya destacó Helluin (2001) al identificar en las acciones territoriales de los poderes públicos una tendencia a imponer la lógica del orden con el objetivo de disolver lo que está fuera de la norma: con un sentido de dispersión —disminución del orden o, por el contrario, para materializarlo dándole para ello una implantación espacial con sentido de la concentración—, aumento de orden. Aun así, con las grandes limitaciones que siguen presentando ciertas normativas que restringen la ciudadanía, la porción de población activa y comprometida sostiene las luchas de pequeña escala y de gran impacto en las vidas cotidianas. Es por ello que se propone seguir indagando en estas relaciones con un enfoque cercano al de la geografía de lo político que plantea Lévy (1987), desarrollada no sólo como elemento suplementario de un razonamiento “factorial”, sino como una verdadera matriz de lectura de la función política.

Desde este marco, en una búsqueda de trascender la situación actual y dar un paso hacia delante, el Estado municipal debería incorporar plenamente una estrategia gubernamental tendiente a la construcción

de una forma común de pensar y construir una urbe desde una perspectiva del derecho a la ciudad que no quede acotada a los problemas coyunturales. Al observar experiencias en otras urbes latinoamericanas, es posible pensar en la elaboración de una “carta bariloehense” propia que permita resignificar los antecedentes existentes en relación con el espacio y la sociedad local. Sería un avance propiciar debates públicos, consultas populares a partir de una convocatoria amplia: académicos, organizaciones civiles, sociales, políticas, funcionarios y otros actores vinculados a la temática urbana. De esta manera, los problemas urbanos serían enfrentados desde una escala integral que enfrente las causas y manifestaciones de la exclusión, segregación y profunda fragmentación socioterritorial. Los binomios que propician las políticas urbanas sectorizadas y centralizadas impiden reflexionar sobre las soluciones amplias y los cuestionamientos necesarios para brindar una respuesta social frente a las presiones que conciben la ciudad como mercancía y dificultan que ésta sea una expresión del interés colectivo, desde una perspectiva amplia y diversa de los derechos humanos y la democracia.

FUENTES CONSULTADAS

- ARFUCH, L. (2002), *El espacio biográfico. Dilemas de la subjetividad contemporánea*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- ARRIAGADA LUCO, C.; RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2003), *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (Población y Desarrollo, 47).
- BAUMAN, Z. (2010), “Vivir con extranjeros”. Disponible en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/carajillo/6_art4.html], 3 de mayo de 2015.
- BORJA, J. (2010), “La democracia en busca de la ciudad futura”, en Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (eds.), *Ciudades para tod@s*.

- Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, Santiago de Chile: Habitat International Coalition (HIC), pp. 31-43.
- CAPEL, H. (2010), "Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad". Disponible en [<http://www.ub.es/geo-crit/sn/sn-331/sn-331-7.htm>], 16 de septiembre de 2013.
- CLICHEVSKY, N. (2000), *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- CLICHEVSKY, N. (2003), *Pobreza y acceso al suelo urbano: las políticas de regularización en América Latina*, Antigua, Guatemala: Cepal.
- DAHER, A. (2013), "Territorios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias", en *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 56, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 7-30.
- DAVIS, M. (2006), *Planet of Slums*, Londres / Nueva York: Verso.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2009), "Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates", en Cristina Cravino (coord.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 13-44.
- HARVEY, D. (2009), "El derecho a la ciudad". Disponible en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/carajillo/1_art5.htm], 18 de julio de 2013.
- HAESBAERT, R. (2011), "Viviendo en el límite: los dilemas del hibridismo y de la multi/transterritorialidad", en Perla Zusman, Rogério Haesbart, Hortencia Castro y Susana Adamo (eds.), *Geografías culturales. Aproximaciones, intersecciones y desafíos*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires, pp. 49-76.
- HELLUIN, J. J. (2001), "Entre quartiers et nations: quelle intégration des politiques territoriales de lutte contre les ségrégations socio-spatiales en Europe?", en *Espaces et Sociétés*, núm. 104 [Sylvia Ostrowetsky y Catherine Bidou (coords.)], *De la ségrégation à la dispersion. Le territoire comme mode d'expression identitaire*, París: L'Harmattan, pp. 43-62.

- LEFEBVRE, H. (1968), *Le droit à la ville*, París: Anthropos [versión española: *El derecho a la ciudad* (1969), Barcelona: Península].
- LENCIONI, S. et al. (eds.) (2011), *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*, São Paulo: Universidade de São Paulo / Pontificia Universidade Católica de São Paulo / Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico y Tecnológico (CNDQ) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).
- LÉVY, J. (1987), “El espacio y lo político: una geografía de la legitimidad social”, en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm. 11, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 5-12.
- MATOSSIAN, B. (2012), *Migración y segregación urbana en ciudades medias. Chilenos en San Carlos de Bariloche, Patagonia – Argentina*, Berlín: Académica Española.
- MONGIN, O. (2006), *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*, Buenos Aires: Paidós.
- MONTECINOS, E. (2011), “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 31, núm. 1, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 63-89.
- OSTROWETSKY, S.; BIDOU, C. (coords.) (2001), *Espaces et Sociétés*, núm. 104 [*De la ségrégation à la dispersion. Le territoire comme mode d'expression identitaire*], París: L'Harmattan.
- SABATINI, F. (2003), *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- SCHTEINGART, M. (2001), “La división social del espacio en las ciudades”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 9, núm. 10, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), pp. 13-32.
- SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (eds.) (2010), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, Santiago de Chile: HIC.
- TOURAINÉ, A. (2003), “El fin de la ola liberal”, en Robert Castel et al., *Desigualdad y globalización: cinco conferencias*, Buenos Aires: Manantial, pp. 29-42.
- VARELA, O. D.; CRAVINO, M. C. (2009), “Mil nombres para mil barrios.

Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención”, en Cristina Cravino (coord.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 45-64.

Documentos internacionales sobre derecho a la ciudad

Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010). Disponible en [<http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>].

Estatuto de la Ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil (2001). Disponible en [http://www.cafede-lasciudades.com.ar/imagenes/Estatuto%20de%20la%20Ciudad_Brasil.pdf].

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Habitat, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2004), *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Disponible en [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3].

The European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City (2000). Disponible en [http://www.idhc.org/cat/documents/Carta_ingles.pdf].

The Montréal Charter of Rights and Responsibilities (2006). Disponible en [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/charte_mtl_fr/media/documents/charte_montrealaise_anglais.pdf].

UN-Habitat (2010), *State of the World's Cities 2010-2011. Bridging the Urban Divide*. Disponible en [<http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2917&AspxAutoDetectCookieSupport=1>].

Documentos provinciales y municipales

Municipalidad de San Carlos de Bariloche, Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche (2007), *Carta Orgánica Municipal*, en Boletín Oficial 4484-25/01/2006. Disponible en [<http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdf/co-bariloche-rio-negro.pdf>].

Provincia de Río Negro, Legislatura de Río Negro, *Constitución de la Provincia de Río Negro*. Disponible en [http://www.legisrn.gov.ar/const_prov.php].

Fecha de recepción: 3 de marzo de 2016

Fecha de aprobación: 5 de junio de 2016