

ABSTRACT:

El objetivo de la presente ponencia es realizar un análisis crítico del proyecto de Plan Urbano Ambiental (PUA) elaborado por el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, remitido a la Legislatura local quien le dio curso mediante Expediente N° 3825-J-2006, aún sin tratamiento.

El abordaje se realiza desde una perspectiva urbanística y jurídica, haciendo hincapié en el aspecto constitucional. Para ello se contrasta el proyecto con las políticas que en materia de hábitat establece el Capítulo 5 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La crítica al proyecto se apoya fundamentalmente en la circunstancia de que éste no incluye entre el detalle de herramientas de gestión normativa a las copiosas y asistemáticas leyes de urbanización de villas, generando esta omisión una exclusión contraria a la política de urbanización e integración social de los pobladores marginados con criterio de radicación definitiva (cfr. artículo 31 de la CCABA).

También se critica la desigualdad que genera el hecho de que entre los indicadores de relevancia para el ajuste de los planes de acción del plan sólo se menciona al comportamiento del mercado inmobiliario.

En conclusión, opinamos que el proyecto debería rectificar las dos deficiencias marcadas para, así constituirse en el “marco normativo” y de participación que prevé el artículo 29 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

PLANEAMIENTO URBANO Y MEDIO AMBIENTE

Lic. Carina Borries y Dra. Ángela Rosalía Mora

En algunas producciones jurídicas se argumenta en favor del derecho a la vida de las personas por nacer evocándose la anécdota de Beethoven¹ para exhibir orgullosamente que el derecho le permitió nacer.

A nuestro entender el uso retórico de ese relato silencia un aspecto esencial para evaluar la condición alcanzada por este genio de la música: las posibilidades socio-económicas con las que materialmente contó Beethoven que le permitieron el despliegue de su talento.

En otras palabras, consideramos que para nuestra condición humana no sólo basta con nacer, sino que –con igual trascendencia- es importante desde el punto de vista del derecho positivo local permanecer en condiciones dignas en un mundo que posibilite el desarrollo de la autonomía personal.

En la letra de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires existe un trazado de políticas concretas vinculadas a esta problemática, entre las que destacamos en el presente trabajo el derecho al hábitat y su vinculación con los planes urbanos ambientales. En especial en cuanto tales planes se vinculan con los pobladores marginados a quienes el texto constitucional les *reconoce*,

¹ v.gr. voto del Juez José O. Casás, en disidencia, en el fallo “Tanus” Fallos TSJ, 26 de diciembre de 2000, en donde se relató la siguiente la anécdota en los siguientes términos: “Ahora los invito a que nos traslademos a la Facultad de Medicina de París, Francia, donde había un famoso médico, Phillip Leyer, alrededor de quien los alumnos se agrupaban para escucharlo porque no sólo era una eminencia sino un pozo de ciencia y verdad. El presentó el siguiente caso para que aquéllos hicieran un diagnóstico. La historia clínica era la siguiente: Padre tuberculoso, madre con muy mala salud, tres abortos, tienen un hijo ciego, otro sordo y un tercero con serias deficiencias mentales. ‘¿Qué consejo médico darían?’ Les preguntó. Al unísono contestaron: ¡Que aborte! Entonces Leyer se levantó y les dijo: ‘Señores, acaban ustedes de matar a Beethoven’.

*promueve progresivamente y auspicia la integración urbanística y social con criterio de radicación definitiva*².

Principalmente nos dirigiremos a evaluar críticamente el proyecto de Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires (PUA BA)³, considerándolo desde el contexto del artículo 31 de la CCBA.

PROYECTO DE PLAN URBANO AMBIENTAL: ALCANCES Y VALUACIÓN CRÍTICA DE LOS DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS VINCULADAS AL “HÁBITAT Y VIVIENDA” A LA LUZ DEL ARTÍCULO 31 CCBA.

El artículo 29 de la CCBA establece que *“[l]a Ciudad define un plan urbano y ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista por el artículo 81, que constituye la ley marco⁴ a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas”*.

² **Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Capítulo quinto Hábitat. Artículo 31.** La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

³ Elaborado por el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, expediente N° 62.226-2006, a la Legislatura local quien le dio curso mediante Expediente N° 3825-J-2006, aún sin tratamiento.

⁴ Con relación al origen y naturaleza de las leyes marco, destacamos que en la actualidad es corriente su utilización con diversos fines en los sistemas jurídicos de derecho comparado. Así por ejemplo, en el sistema normativo alemán, las leyes marco son herramientas que definen la competencia concurrente entre la Federación y los Länder ya que cuando la Federación ha ejercido su competencia en materia de legislación concurrente o de leyes marco, el Derecho federal prima sobre el Derecho del Land. (Cfr. **Büllow, Erico en A.A.V.V.;** *“Manual de Derecho Constitucional”*, Marcial Pons; Madrid, 1996, pág. 733). En nuestro sistema la utilización de las leyes marcos patrocinan el dialogo y acuerdo social. El artículo 29 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, expresamente regula un plan urbano ambiental al que califica como una ley marco elaborada con participación transdisciplinaria de diversos actores sociales (estado, entidades académicas, profesionales y comunidad) a la cual se debe ajustar “el resto de la normativa urbanística y las obras públicas”. En tal sentido puede postularse que dicha ley marco debe contener principios y reglas generales consensuados con la participación de la comunidad y de aplicación a la totalidad de acciones urbanísticas y ambientales encaradas tanto por el sector público como privado. Puede decirse que la ley marco que implica el plan urbano ambiental resulta un mecanismo de participación comunitaria –ciudadanos y habitantes- para asegurar una eficiente política ambiental y urbana, su gestión y el control de ésta. Asimismo, las leyes marco hacen a la modalidad de toma de decisiones de muchas otras materias, no sólo la ambiental (v.gr. art. 1, 14, 61 a 67, 90 inc. 3) y 128). En definitiva el artículo 29 de la ley fundamental local pone el acento en el carácter participativo de la formulación de normas y de las decisiones urbanísticas y ambientales.

De este modo puede decirse que el PUA debe abarcar, según la previsión del constituyente local, toda la temática urbanística y de obras públicas, incluyendo especialmente la política de radicación definitiva con integración urbanística y social de las villas porteñas (cfr. art. 31 CCBA).

Lo que aquí postulamos tiene justificación en el hecho de que el espacio urbano es un producto social, definido básicamente por tres componentes: el funcionamiento de un sector inmobiliario, que forma parte de sectores económicos dominantes; el conjunto de las políticas urbanas y, en tercer lugar las posibilidades de lucha de los distintos sectores sociales.

De aquí se deriva la idea de que la propiedad de la tierra no es tan solo relación entre un individuo, el propietario y una cosa, la porción de tierra de la cual es propietario: representa una relación social. Relación que implica tanto una dimensión jurídica como una dimensión económica, cuyas particularidades son definidas por diversas variables: el proceso histórico de apropiación y ocupación del suelo, por el desarrollo económico específico en cada realidad, por las luchas sociales y por el rol jugado por el Estado en cuanto regulador de la actuación de los sectores privados, mediador de los conflictos y legitimador o legalizador de la ciudad ilegal.

Con relación a esto último, la actuación a lo largo del tiempo de agentes privados y públicos en persecución de distintos intereses y en procura de tierra, vivienda, servicios, espacio para la producción, etc., se originan y permanecen en el tiempo profundos contrastes en las condiciones urbanas, donde las diferencias económicas y sociales son sólo una parte del contraste.

Por ello puede afirmarse que el principal problema que plantea la temática urbanística es *“la injusticia en la distribución de los encargos y de los beneficios en las ciudades”*⁵.

En consecuencia, cualquier gestión política en materia urbana debe alejarse de las prácticas tradicionales y del modo de gestionar las ciudades que aún prevalecen en muchos organismos e instituciones que apuntan a establecer una *ciudad ideal* que deja de lado la idea del conflicto.

El nuevo paradigma en materia de planificación urbana reclama el privilegiar la *ciudad real*, aceptando en ella la presencia permanente del conflicto, pues debe partir de la gestión cotidiana revisando permanentemente los cambios que en ella se dan.

El análisis del proyecto de PUA BA nos muestra que éste resulta ambiguo al momento de elegir entre ambos paradigmas de urbanización. Ello porque por un lado expresa que *“tiene por objetivo constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad como política de estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la **ciudad deseada**”*, en tanto que luego proclama que *“[e]l punto de partida es la **ciudad concreta** sus valores y sus problemas”*.⁶

En cuanto al monitoreo de la gestión cotidiana del plan el proyecto expresa respecto de los indicadores de relevancia que *“[e]n particular, el **comportamiento del mercado inmobiliario** resulta significativo, en tanto su interpretación permite entender su dinámica y, consecuentemente, puede incidir sobre las acciones y las prioridades que se vayan adoptando”*.⁷

Este aspecto del proyecto es incoherente con las consignas que éste define como “Ciudad Plural”, ya que resulta contrafáctico el imaginar que la lógica del mercado puede llegar a crear las condiciones donde la ciudad sea el *“espacio*

⁵ Rolnik, Raquel, “A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo”, Livraria Nobel, São Paulo, 1997.

⁶ Los destacados nos pertenece.

⁷ Lo destacado nos pertenece.

de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo, en especial, un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica, así como un hábitat accesible para las personas con capacidades diferenciales”.

Por otra parte el considerar como condicionante de los cambios al mercado inmobiliario, resulta desde el punto de vista jurídico una alternativa contraria a los lineamientos políticos de la Constitución local que plantea políticas con preeminencia de lo social sobre lo económico, sobre todo en materia urbanística, ya que el artículo 31 de la CCABA es sumamente claro al consagrar que “[l]a Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado” agregando que para ello “[a]uspicia ...[y] [p]romueve ...la integración urbanística y social de los pobladores marginados, con criterio de radicación definitiva”.

Si imaginamos una situación donde el mercado inmobiliario reclame por motivos de aumento del valor de las tierras la erradicación de una villa miseria, entonces en base al PUA BA ¿podría cambiarse cualquier política de urbanización de la villas, trazada con anterioridad?

Por otra parte, realizar una lectura crítica de la ciudad significa poner al descubierto una serie de parámetros o variables que pocas veces son tenidos en cuenta a la hora de orientar el proceso de articular los recursos que permiten producir, hacer funcionar y mantener la ciudad.

Debido a que las ciudades son espacios construidos socialmente, éstas tendrán características particulares según los actores que la organicen. De este modo, se justifica la conveniencia de la no existencia de una única receta o molde a seguir para gestionar una ciudad.

No obstante ello, el apostar por el condicionamiento del mercado inmobiliario a todas luces nos parece de dudosa constitucionalidad, puesto que debido al alto grado de vulnerabilidad que presentan los sectores de bajos ingresos, estos dependen del sector inmobiliario y, lamentablemente, la experiencia demuestra

-y este proyecto de PUA es un reflejo más- que el Estado no logra involucrarse de manera eficiente para revertir la situación.

La población pobre tiene asignado a través del mercado legal un producto especial de tierra urbana caracterizada por la falta de infraestructura, la localización en las periferias, el deterioro ambiental, inundabilidad, etc. Estimamos que esta situación sólo resultaría reversible si el “mercado inmobiliario” se interesa por inversiones en dichas zonas, ya que con ello, según las propias palabras del proyecto de PUA, aquél podría incidir sobre las acciones y las prioridades que se vayan adoptando en materia urbanística y ambiental.

Otro aspecto ambiguo y de dudosa constitucionalidad por la desigualdad que genera, deriva de la circunstancia de que existe en el proyecto un amplio y detallado diagnóstico sobre la situación de la villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires, frente a una mínima traza de lineamientos generales y acciones proyectadas para las villas de emergencia como parte de los Lineamientos Estratégicos y las Acciones del Modelo Territorial.

Según el proyecto, tales lineamientos se trazan *“en cumplimiento de los objetivos y criterios orientadores establecidos por la Ley 71, y dando cuenta del Diagnóstico desarrollado, constituyen el instrumento técnico político del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires”*.

A su vez, los lineamientos sobre hábitat y vivienda según el proyecto, en general, *“se refieren tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a la condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, con la debida preservación de las características singulares que otorgan identidad y diversidad a los distintos espacios urbanos”*. Y en particular, en lo relativo a las villas de emergencia, los lineamientos estratégicos se enuncian como *“porción de políticas de vivienda asequible para la población en situación de déficit habitacional”* trazándose

como acciones las siguientes: “[f]acilitar la resolución habitacional de los sectores socioeconómicos con dificultades de acceso al mercado inmobiliario. Implementar e intensificar las acciones de mejoramiento de las situaciones habitacionales críticas que puedan ser resultas sin traslado. (urbanización de villas; regulación de intrusiones; mejoras en inquilinatos, hoteles y pensiones; resolución de conjuntos habitacionales). Implementar soluciones de las restantes situaciones habitacionales (ocupación del espacio público; casas y edificios tomados) asignando a dicho fin el uso de inmuebles fiscales (predios resultantes de las expropiaciones, autopistas, etc.)”.

Como contraste a ello, no se enuncia ninguna propuesta instrumental sobre la urbanización de villas porteñas entre los instrumentos de gestión normativos detallados en el apartado 3. D del proyecto⁸.

Si partimos del hecho de que la historia de la ciudad está atravesada por un entramado poderoso y perverso de leyes, decretos y resoluciones urbanísticas y de construcción que regulan la producción del espacio en la ciudad, puede afirmarse, entonces, que la legislación urbana es un marco delimitador de las fronteras del poder.

⁸ v.gr: (i) La ley 23.967/89 que autorizó la transferencia de inmuebles de dominio privado del Estado Nacional o entes descentralizados, que no fueran necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión, a los estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para posterior venta a sus actuales ocupantes o para planes sociales de tierra y vivienda. (ii) El Decreto 1001/90 que permitió la transferencia de la tierras de dominio público del estado nacional, en el ámbito de la Capital Federal, a sus “actuales ocupantes” o a sus “formas asociativas”. (iii) Los Decretos PEN nro 1011/92 y nro 597/97 por los cuales el Estado Nacional aprobó la venta de terrenos de dominio público privado a la Asociación Mutual “Flor de Ceibo” – villa 21, y autorizó la instrumentación de la escritura traslativa de dominio además de facultar a la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales “Programa Arraigo” de la Presidencia de la Nación a suscribir escrituras a favor de grupos familiares de escasos recursos o de entidades asociativas que los representen, en el marco de la regularización dominial de tierras fiscales nacionales, prestando conformidad en dicho instrumento el Estado Nacional a la transferencia del boleto de compraventa, tenencia y/o posesión de los inmuebles, de la Mutual a favor de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) quien en adelante gerenció tal predio; ello hasta la sanción de la ley 1868 (BOCBA nro 2362 del 19/06/2006) relativa al Convenio Marco “Asentamiento Villa21-24” (sic) sobre “regularización dominial de las tierras y urbanización del asentamiento (sic) denominado Villa 21-24 en aras a brindar una solución definitiva a los ocupantes que se encuentran asentados (sic) desde hace más de sesenta años, permitiéndoles el acceso a la propiedad de una vivienda digna (cláusula 1ª).

Los urbanistas son concientes de esta situación cuando señalan que “[l]a ley organiza, clasifica y colecciona los territorios urbanos, confiriendo significados y generando nociones de civismo y ciudadanía directamente correspondientes al modo de vida y a la micropolítica familiar de los grupos que estuvieran más envueltos en su formulación. Funciona por lo tanto, como referente cultural fuertísimo en la ciudad, mismo cuando no es capaz de determinar su forma final”⁹

Aún en situaciones de extrema ilegalidad¹⁰, el marco regulatorio no deja de estar presente. Esto es así debido a la existencia de *negociaciones* que se establecen entre los ocupantes de las tierras y las personas encargadas de hacer cumplir las leyes. Las reglas negociadas funcionan como “formas de legitimidad tejida” o como “leyes” inscriptas en las relaciones económicas, sociales y políticas efectivamente practicadas por los actores que construyeron el acuerdo. De esta manera se establecen pactos territoriales paralelos al orden oficial y normativo legal.

Creemos que el Plan Urbano Ambiental proyectado por el artículo 29 de la CCBA debería establecer criterios-marco en torno a políticas de solución de la problemática de las “ocupaciones ilegales”¹¹, puesto que estas inciden directamente en el entramado urbano.

Por otra parte, la existencia de órdenes urbanísticos y ambientales paralelos a las políticas estatales oficiales son una disfunción o desviación y constituyen una herramienta efectiva y eficaz para sostener la desigualdad económica y política. Es debido al éxito de estas dinámicas que resulta tan difícil cambiar el funcionamiento del orden urbanístico.

⁹ Rolnik, Raquel. “Instrumentos urbanísticos contra la exclusión social”. Revista polis N° 29, Sao Paulo: Instituto Polis, 1997.

¹⁰ v.gr. las ocupaciones de casas privadas.

¹¹ Esta denominación de “ocupaciones ilegales” es la que les asignan a las villas y ocupaciones de tierras algunos sectores políticos y de la sociedad civil apelando para ello a una perspectiva infraconstitucional, vinculada a la noción de propiedad quiritaria.

Creemos que el no atender específicamente el conjunto de leyes vinculadas a la traza de lineamientos de urbanización de villas en el proyecto de PUA, redundan en perjuicio de la política de radicación definitiva de las villas porteñas, puesto que no se describen dichas normas especiales como instrumentos de gestión urbanística y ambiental, cuando son los instrumentos esenciales de políticas en tales temáticas.

Ello porque las villas de emergencia evidencian una infinidad de violaciones e irregularidades en los espacios construidos tanto por el sector privado¹² como público¹³. Tales irregularidades dan como resultado múltiples configuraciones espaciales: viviendas en las riberas, aglutinamiento de personas y viviendas en áreas bajas, inexistencia de calles, enormes construcciones o emprendimientos en zonas residenciales, etc.

Ante la situación planteada, puede inferirse que el marco y la normativa legal tienen un alto componente de marginación. Las normas legales poseen significados diferentes para diferentes actores sociales: para las zonas residenciales urbanizadas existe un detalle de instrumentos de gestión a nivel normativo; en tanto que para las villas de emergencias, en el proyecto de ley marco de PUA, está ausente un detalle de normas de gestión para su radicación y urbanización definitiva.

La consecuencia de lo expresado precedentemente, puede advertirse que las villas de emergencia, que por definición son irregulares en términos urbanísticos y ambientales, un día desaparecerán por erradicación. Esta conclusión no resulta ingenua si prospera el proyecto de PUA en los términos en los que actualmente está redactado. Ello así, porque según apreciamos el único aspecto que abarca el proyecto con relación a las villas porteñas es un diagnóstico y una propuesta territorial que sólo se limita a enunciar que las acciones proyectadas con relación a “[*la promoción de políticas de vivienda asequibles para la población en situación de déficit habitacional*]” es la de

¹² Principalmente por la precariedad de los materiales utilizados en la construcción, o bien por la falta de mantenimiento de las construcciones por parte de los moradores.

¹³ El propio proyecto habla de la existencia de “cementeros de automóviles” de la falta de obras cloacales, servicio de agua potable corriente, de espacios recreativos (plazas) , iluminación, etc. en los predios de las villas miserias de la Ciudad de Buenos Aires.

*“implementar e intensificar las acciones de mejoramiento de las situaciones habitacionales críticas **que puedan ser resueltas sin traslado** (urbanización de villas, regulación de intrusiones; mejoras de inquilinatos hoteles y pensiones; resolución de conjuntos habitacionales)”*. Entonces, a contrario sensu, las urbanizaciones de villas que no puedan ser resueltas sin traslado quedarían al margen del PUA BA y a merced de las presiones del mercado inmobiliario.

Una de las premisas del plan urbano ambiental es el **desarrollo sustentable**¹⁴, lo cual implica que en su trazado deben combinarse energía e información, a través de los criterios de los propios habitantes, sus recursos y sus capacidades.

La activa participación de los actores, sobre todo del voluntariado, es interesante ya que a partir de las vivencias de los mismos comienzan a entretenerse múltiples relaciones y redes que permiten un análisis más profundo de la realidad. Sólo el protagonismo y participación de los que afectados directamente por el problema conduce a la elaboración de planes sostenibles y viables.

Si bien el proyecto pondera como instrumento de participación al Foro de Participación Permanente del CoPAU¹⁵ nos parece que tal instancia de participación resulta muy débil frente a la preeminencia que el proyecto da al

¹⁴ En el Plan Urbano Ambiental, se define al desarrollo sostenible “como un proceso participativo que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones”.

¹⁵ Sobre el Foro Participativo Permanente del Consejo del Plan Urbano Ambiental el proyecto de PUA BA dice: “[e]n conformidad a lo establecido por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, y por la Ley 71, se creó el Foro Participativo Permanente, definiendo a sus participantes y su finalidad: ser el ámbito del Consejo del Plan Urbano Ambiental donde la comunidad se pueda expresar sobre los aspectos atinentes al Plan Urbano Ambiental. Asimismo se aprobó el Reglamento de funcionamiento del Foro y se dio comienzo al funcionamiento del mismo. La conformación del Foro es adecuada no sólo para la elaboración y revisión del PUA, sino para la participación que requiere el desarrollo de Programas de Actuación, dado que facilita la participación de personas con diferentes conocimientos, experiencias, ideas y opiniones respecto de las cuestiones comprendidas por cada uno de dichos Programas. Puede asumir, según el grado de avance alcanzado, tareas referidas a la identificación de temas, al análisis de problemas, a la búsqueda de información, a la proposición de prioridades, formas de resolución, monitoreo y cursos de acción para la implementación de las acciones. A su vez, el Foro Participativo Permanente es un espacio pertinente para evaluar, generar y establecer nuevas instancias y alternativas de participación en el ámbito de su incumbencia.

“mercado inmobiliario” como indicador relevante para incidir sobre las acciones y las prioridades que se vayan adoptando como curso de acción diseñado en el plan.

CONCLUSIONES

En estos tiempos, lo urbano necesita metodologías de *participación* y *compromiso*. Los técnicos, profesionales y políticos, por un lado, y la ciudadanía organizada –tercer sector- por otro, son los actores sociales implicados en la elaboración de programas que tengan como objetivo superar las contradicciones y lograr un mejor vivir. O sea, de lo que se trata es de conjugar lo científico con lo vivencial, para alcanzar una mejor calidad de vida.

La adopción de planes estratégicos y programas integrales debe necesariamente partir del consenso de los actores involucrados y no de las decisiones e intereses de unos pocos (por ejemplo, técnicos o empresarios). La discusión de los temas, la identificación de las problemáticas y síntomas, la elaboración de programas viables, la reflexión surgen de una construcción colectiva.

La ciudadanía organizada es imprescindible como clave para obtener una buena red de solidaridad capaz de dar pasos para construir un tercer sistema de valores alternativos a la lógica darwinista del mercado.

Sólo con la participación de la población a la que están dirigidos los programas es que puede elaborarse planes con la legitimidad suficiente. Saber “captar” o descifrar los conflictos latentes, las verdaderas necesidades y accionar sobre ellas permite crear en los actores participantes praxis reflexivas que desarrollen una convivencia más fraternal.