

Derecho a la Ciudad y Justicia Social

Una ciudad para todas y para todos

Ana Casal¹

Plantear una ciudad para todas y todos puede parecer hoy una consigna obvia. Sin embargo no lo es.

A la pregunta sobre para quién es esta ciudad algunos responden que para pocos, para algunos elegidos, para aquellos que merecen habitarla. En este punto podemos citar las palabras de Guillermo del Cioppo, último intendente de la dictadura en la Ciudad de Buenos Aires, que, hacia 1980, cuando era titular de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), expresaba esta postura -que hoy pocos se animarían a declarar públicamente de forma tan elocuente-.

“(…) vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente”.²

Una ciudad exclusiva para los mejores, que no es más que la afirmación que sintetiza el modelo de una ciudad excluyente: sólo para dueños. Los que no tienen propiedades –los desposeídos, los desheredados- no tienen derecho a habitarla. O, en los hechos, tienen casi su propia ciudad, una ciudad de pobres creciendo al margen de una ciudad de ricos.

¹ Subsecretaria de Planificación Estratégica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Master en Análisis de la Opinión Pública (USM). Desde 1995 integra el Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros, asistiendo técnicamente a numerosos organismos públicos.

² Revista Competencia. Marzo 1980, número 191.

Esta exclusión territorial, propia de la gestión neoliberal de las ciudades, es un síntoma de la exclusión social. La fragmentación social se manifiesta en la propia superficie del tejido urbano, no es algo que haya que ir a investigar en las profundidades. Se retraduce en la forma de territorios de exclusión, que son considerados como un cuerpo extraño, y que aparecen interrumpiendo la lógica mercantil de la ciudad oficial, lógica que resulta también en la privatización del espacio público.

Siguiendo a Bourdieu³: estos espacios se caracterizan esencialmente por una ausencia: la del Estado. De hecho, si vemos un mapa de la infraestructura social y de servicios públicos de la ciudad de Buenos Aires, constatamos que allí donde las redes -de agua, de electricidad, cloacales, de transporte- se cortan, donde existe riesgo ambiental, donde encontramos la deserción/desertificación estatal, es donde podemos detectar la concentración geográfica de la pobreza. No se trata entonces de una segregación invisible. Por el contrario, este modelo espacializa la segregación socioeconómica haciéndola visible y aislando a los habitantes en barrios destituidos de los mínimos derechos, “las zonas de no derecho”.⁴

Corresponde aclarar que a lo largo del artículo me refiero especialmente a la ausencia del Estado local, ya que en los últimos años se registran esfuerzos del Gobierno Nacional en distintas villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires. Cabe distinguir el interesante y logrado despliegue territorial de los *Centros de Acceso a la Justicia*, una política activa del Ministerio de Justicia y Derechos

³ Bourdieu, Pierre. Efectos de lugar en: *La Miseria del Mundo*, Barcelona, Ed. Akal, 1999.

⁴ Wacquant, Loic. *Los Condenados de la Ciudad*, Buenos Aires, siglo XXI editores, 2007.

Humanos de la Nación -casi la única institución estatal presente en distintas villas de la Ciudad- y el esfuerzo creciente de numerosos programas nacionales – especialmente del *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social- por acercarse a estos ciudadanos, utilizando para ello diferentes estrategias. Asimismo, la Política Interministerial *Ciudadanía e Inclusión* llevada adelante en el 2010 y del que participaron ocho Ministerios Nacionales en el marco del Consejo Coordinador de Políticas Sociales es una manifestación de la preocupación del Estado Nacional por estos territorios.

La ciudad del sueño neoliberal es una ciudad que resulta en territorios sobreprotegidos a espaldas de territorios abandonados. Un territorio partido en vez de compartido. Una ciudad fragmentada, una ciudad rota, metáfora geográfica de la fractura social que aísla a grandes sectores de la población, debilita su participación política y le impide su acceso a derechos básicos. El norte y el sur como cristalizaciones de esta división. Una falta de cohesión territorial y social que margina y aísla, impidiendo la convivencia y el diálogo entre los diferentes, quienes se desconfían mutuamente.

Esta tendencia a generar espacios sin mezcla social alguna implica una política simultánea de bipartición y homogeneización, que va empobreciendo cultural y socialmente a la ciudad. Es interesante marcar en este punto que se trata de homogeneizar y no de igualar. Por el contrario, este proceso de anulación del diferente -al que se excluye y teme- y de la diversidad que este aporta, potencia aún más las desigualdades existentes. A su vez, lo que es visto como homogéneo desde afuera, oculta, en el caso de las zonas relegadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una enorme heterogeneidad interna, fruto de la numerosa

población inmigrante de diversos orígenes que las conforma. Podríamos decir, sí, que esta población es “homogénea en la desposesión”⁵.

La desigualdad territorial genera, en consecuencia, mayores desigualdades sociales. Desigualdades en el acceso a la salud, al trabajo, a la justicia, a los servicios públicos. A su vez, la estigmatización territorial, la “mancha territorial”⁶ se suma a otro tipo de discriminaciones que sufren los habitantes de estos espacios abandonados por el Estado y por la sociedad, quebrantando aún más la confianza interpersonal y la solidaridad y reforzando las desigualdades.

Este círculo vicioso se ve de forma paradigmática en el fenómeno de la segregación escolar en la ciudad de Buenos Aires. La escuela pública, que debería ser un integrador y un movilizador social, reproduce de manera dramática la segregación territorial. La inscripción en la escuela de acuerdo al lugar de residencia crea escuelas “exclusivas” para pobres y genera consiguientemente su estigmatización, reproduciendo la estigmatización territorial imperante y amplificándola.

El Derecho a la Ciudad surge como una respuesta política a estas desigualdades crecientes, postulando que todas y todos tenemos derecho a la ciudad y esto significa que la ciudad es un espacio de construcción colectiva que nos pertenece. El Derecho a la Ciudad es un concepto multidimensional, articulador local de todos

⁵ Bourdieu, Pierre. Efectos de lugar en: *La Miseria del Mundo*, Barcelona, Ed. Akal, 1999.

⁶ Wacquant, Loïc. El cuerpo, el gueto y el Estado penal en *Oficios y Prácticas*, Lisboa, 2007.

los derechos constitucionales y, a la vez, un movilizador social y objeto de la acción gubernamental a nivel de los espacios urbanos.

Este concepto ha tenido un desarrollo complejo: desde su acuñamiento por Henri Lefebvre en 1968, las contribuciones de las organizaciones sociales latinoamericanas de los '80, principalmente Brasil y Colombia, los desarrollos de David Harvey, las agendas generadas por las Conferencias Globales de las Naciones Unidas de la década del '90 – Agenda 21: Medio Ambiente, Río de Janeiro, 1992 y Agenda Hábitat: Hábitat II, Estambul, 1996- y ya en este siglo los Foros Globales – en especial el Foro Social Mundial que dio como resultado la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, entre otros aportes importantes.

De forma un tanto tajante pero útil, podemos sintetizar el Derecho a la Ciudad en dos afirmaciones básicas: es el derecho a no ser excluido y también es el derecho a vivir dignamente sin discriminación alguna: independientemente del género, la edad, la colectividad a la que se pertenezca o de cuestiones sociales, económicas, educativas, culturales o ninguna otra. Atender este derecho supone que al modelo de exclusión debemos contraponer un modelo inclusivo, de integración social y territorial que ofrezca igualdad de oportunidades para el disfrute de los bienes, servicios, recursos y riquezas que ofrecen las ciudades, posibilitando así el ejercicio real de los derechos. Para decirlo en una frase: el Derecho a la Ciudad es la territorialización de los derechos.

Se le quita así al crecimiento económico de las ciudades ese papel protagónico, casi único factor al que atender, en el desarrollo de las ciudades. En palabras del Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos (UN-Habitat, 2001) es necesario transformar el rol de las ciudades para que estas actúen no sólo como

motores del crecimiento económico sino también como *agentes de la justicia social*. “Crecimiento con inclusión”, sería la síntesis en la Argentina de hoy.

Así, para evitar la fractura social y territorial de las ciudades es necesario recurrir a la justicia social. Este es un concepto inscripto en la historia profunda de las luchas populares argentinas, así como en su práctica jurídica y política. Presente en la Constitución de 1949, se convierte en la clave de una visión popular de la sociedad y el derecho.

La función social de la propiedad, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, la ampliación de los derechos políticos, la promoción de los derechos sociales, el protagonismo de la solidaridad, el fortalecimiento de la igualdad en términos sustanciales, son todas concreciones y derivaciones de la justicia social.

En tal sentido, la justicia social es básicamente justicia redistributiva. Una fórmula muy simple de expresar y compleja de materializar: dar más a los que menos tienen. Se trata de ir más allá de las libertades formales a fin de concretizar una libertad real: que todas y todos podamos ejercer, en los hechos, las libertades que hasta entonces sólo eran objeto de una declaración nominal.

En las construcciones jurídicas internacionales sobre el Derecho a la Ciudad, la justicia social está presente como uno de sus principios fundamentales. Así lo establece el Preámbulo de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005): “Frente a esta realidad las entidades de la sociedad civil reunidas desde el 1er. Foro Social Mundial 2001, discutieron y asumieron el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social”.

Lo que es fundamental es que ésta no se queda en el plano de las declaraciones de valores, porque para salir de esta lógica social y espacial estigmatizante es necesario que la justicia social -definida como la defensa irrenunciable de la dignidad de las personas- opere como una guía hacia la igualdad.

Para ello, ya la Carta prevé que los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de distribución de los recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no-discriminación. A ello se agrega además, que las ciudades deben eliminar los obstáculos de orden político, económico, social y cultural que limiten la libertad, equidad e igualdad de los y las habitantes e impidan el pleno desarrollo de la persona humana y su efectiva participación política, económica, social y cultural en la ciudad, utilizando para ello políticas de afirmación positiva de estos grupos.

El Derecho a la Ciudad es inseparable de este concepto de justicia social, ya que obliga al Estado a desarrollar políticas activas y deliberadas –obligaciones *de hacer*- para la eliminación de desigualdades sociales y territoriales y de los estigmas sobreañadidos a éstas. En definitiva: el logro de la cohesión social y de la cohesión territorial, entendida esta última como el equilibrio entre las diversas partes de un territorio.

Es necesario hacer notar que, aunque se ha postulado que la separación espacial entre pobres y ricos se ha dado de forma espontánea como consecuencia de la interrelación de varios factores (Santos, 1982)⁷, sostengo que esta dinámica nada tiene de espontánea, sino que responde, como lo he postulado al comienzo del

⁷ Santos, Milton. *Ensayos sobre la urbanización latinoamericana*, San Pablo, Hucitec, 1982.

artículo, a un modelo de gestión particular –lo que es otra forma de decir- a una política: la neoliberal, más allá de que no haya habido una acción gubernamental explícita en este sentido. Es una consecuencia -incluso una consecuencia buscada- de esas políticas. Además, la ausencia del Estado en estas zonas responde a una política gubernamental, un “no hacer” totalmente deliberado. Siguiendo a Waquant⁸: el Estado es una “institución generadora y no sólo curativa de los problemas de los cuales los barrios de relegación son a la vez el receptáculo, el crisol y el emblema”. La idea de espontaneidad conlleva una imagen que naturaliza un fenómeno que nada tiene de natural.

De la misma forma, cabe señalar que a pesar de que en este artículo se sostiene que estos territorios abandonados son una metáfora de la exclusión, de esto no se concluye que para tratar la exclusión social alcance con abordar la cuestión territorial, como lo advierte Robert Castel⁹. Hace falta atender principalmente la demanda de ciudadanía que expresan los habitantes de estos barrios.

Este compromiso con la igualdad, con la justicia social, en el ámbito de la ciudad supone que el Estado despliegue medidas destinadas a compensar las desventajas sociales, económicas, culturales, políticas, que afectan a determinados grupos y a evitar la discriminación directa o indirecta de la que son víctimas. Garantizar la igualdad implica necesariamente desplegar una política de discriminación positiva de territorios y grupos. Esto requiere también operar sobre el plano urbanístico y modificar las formas de planificar y gestionar las ciudades.

⁸ Waquant, Loic. *Los Condenados de la Ciudad*, Buenos Aires, siglo XXI editores, 2007.

⁹ Castel, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1997.

Es necesario planificar el desarrollo de la ciudad a partir del diálogo y la movilización social con el objeto de proteger e implementar el Derecho a la Ciudad de forma integrada, participativa y consensuada. Una planificación estratégica cabal, donde no se trata de solamente tener en cuenta a los “socios mayoritarios” de la ciudad, sino de hacer valer todas las voces, y, en especial, las de aquellos que menos oportunidades tienen de ser escuchados.

Pero lo importante no es la implementación de una determinada metodología – aunque encontrar la metodología que se corresponda y refuerce nuestro objetivo es fundamental-. Tampoco es lo crucial la obtención de un plan maestro –aunque claro que es necesario formular nuestra guía-. Lo decía Juan Domingo Perón al presentar, en octubre de 1946, el Primer Plan Quinquenal en la Cámara de Diputados: “Todo plan tiene un contenido formal y frío: inerte. La parte vívida es su ideología, sin la cual la ejecución será también fría. Un buen plan sin contenido ideológico, puede ser como un hombre sin alma; en el mejor de los casos, sólo un hermoso cadáver”.

Asimismo, no puedo dejar de decir que es imposible evaluar ninguna gestión si no pensamos en la política, en los valores, en el modelo de sociedad que la origina y fundamenta. No hay gestión sin política. Después, claro, esa gestión puede ser eficaz o no para conseguir los resultados que se propone o los alcanzará en mayor o menor medida, quien gobierne será más o menos inútil.

En síntesis: el desarrollo de las ciudades no es un problema técnico para el que basta encontrar soluciones técnicas modernas y eficientes. De lo que hablamos es

de confrontar modelos: el de la exclusión -ciudad dual- contra el de la inclusión - ciudad integrada-. Dicho de otro modo: el derecho a la ciudad para todas y todos, sin condicionamiento alguno, o el derecho para algunos, en función de la capacidad de pago a fin de maximizar la eficiencia económica. Para decirlo claramente: primero es la política.

El Derecho a la Ciudad es, al fin y al cabo, la realización en el espacio urbano del conjunto de los derechos de las personas, la realización de su ciudadanía. Ciudadanía entendida como el “derecho a tener derechos”¹⁰. En este sentido, es sugerente el concepto de *Vivir Bien* recientemente instituido en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia y que encuentra su equivalente en el caso de la Constitución de Ecuador, donde se le denomina *Buen Vivir*.

Este concepto, que expresa valores y principios indígenas, es un modelo político en realidad muy similar al de justicia social. En el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 de la República del Ecuador se establece claramente:

“El Modelo del Buen Vivir se construye en base a los principios que rigen el Modelo de Justicia Social tal como lo conocemos.”

El esfuerzo de la justicia social es imprescindible para que todas y todos podamos disfrutar el buen vivir. No se trata de vivir *mejor* sino de *vivir bien*.

Por supuesto, de vivir bien nuestra ciudad.

¹⁰ Cruz, Manuel y Birulés, Fina (comps.). *En torno a Hannah Arendt*, Madrid, Ed. Centro de Estudios constitucionales, 1994.