

Guadalupe Granero Realini
guadagr@yahoo.com.ar
PROPUR - Programa de Planificación Urbana
y Regional
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad de Buenos Aires

TERRITORIOS DE LA DESIGUALDAD. ESTUDIO DE LA POLÍTICA URBANA DE RIO DE JANEIRO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA JUSTICIA ESPACIAL.

RESUMEN

El modelo de urbanización basado en la desposesión, tal como lo denomina David Harvey, atraviesa la historia latinoamericana y subyace aún en la desigualdad de nuestras ciudades contemporáneas. Los conflictos emergentes no son estáticos ni son resueltos unívocamente; son conflictos que en su reproducción plantean problemáticas novedosas y reformulan constantemente el mapa de actores involucrados en las dinámicas territoriales. La consolidación del Derecho a la Ciudad, y más recientemente de la Justicia Espacial, como perspectivas de interpretación de estos conflictos y sus repercusiones en el ámbito socio-espacial

nos demandan, pues, interpretaciones continuas y complejas.

Esta investigación procura analizar las condiciones territoriales actuales de la ciudad de Rio de Janeiro desde la perspectiva de la Justicia Espacial, focalizando en la dimensión política de los procesos urbanos durante los últimos veinticinco años. Recuperando los desarrollos metodológicos propuestos por Manfred Max Neef en Desarrollo a Escala Humana, se propone el estudio de las desigualdades territoriales mediante la construcción de matrices de necesidades y su interpretación espacial a través de la construcción de mapas.

Se intentará poder comprender por qué, a pesar de la construcción de un marco jurídico legal de avanzada perspectiva inclusiva, la ciudad sigue reproduciendo, como lo plantearía Edward Soja, una geografía injusta.

**PALABRAS CLAVES: DESIGUALDAD TERRITORIAL
POLÍTICAS URBANAS - NECESIDADES HUMANAS
MAPEO**

ABSTRACT

The dispossession based model of urbanization, as named by David Harvey, goes through the Latin American history and underlies still in our contemporary cities' inequality. The emergent conflicts are not static nor univocally solved; they are conflicts which, in their reproduction, pose new issues and constantly re-formulate the map of actors involved in territorial dynamics. The consolidation of the Right to the City, and more recently of the Spatial Justice, as analytical perspectives for these conflicts and its effects in the socio-spatial demand us, consequently, continuous and complex interpretations.

This research attempts to analyze the current territorial conditions in Rio de Janeiro city from the Spatial Justice perspective, focusing in the political dimension of the urban processes during the last twenty-five years. Revisiting the methodological developments proposed by Manfred Max Neef in Desarrollo a Escala Humana (Human Scale Development), the study of territorial inequalities is proposed through the construction of needs matrices and their spatial interpretation through mapping. We will try to understand why, in spite of having developed a legal juridical framework of progressive inclusive perspective, the city is

still reproducing, as Edward Soja poses, an unjust geography.

KEYWORDS: TERRITORIAL INEQUALITY - URBAN POLICIES - HUMAN NEEDS - MAPPING

1. LA DESIGUALDAD TERRITORIAL EN LA PRÁCTICA Y EN LA TEORÍA

1.1. QUÉ ES LA DESIGUALDAD TERRITORIAL

Aprehender una idea acabada de lo que denominamos desigualdad territorial es, sino imposible, inconducente. Ante todo, porque las formas a través de las cuales podemos descifrarla son heterogéneas, están social y políticamente localizadas, y varían en el tiempo. También dependen de la escala de análisis: mientras ciertas desigualdades están ancladas a nivel metropolitano (por ejemplo, las emergentes de los sistemas de transporte) otras son reconocibles en escalas barriales. Diferentes escalas demandan diferentes abordajes, no sólo en términos metodológicos sino en lo referente a distintos niveles administrativos a través de los cuales operan las políticas urbanas.

Una primera aproximación para poder entender cómo se manifiesta la desigualdad territorial, parte de la idea de que las desigualdades pueden ser pensadas en relación a los recursos, poniendo en juego dos variables fundamentales: accesibilidad y proximidad. Los recursos no son sólo económicos, sino que representan potenciales sociales, espaciales, simbólicos, plausibles de ser apropiados y satisfacer distintas necesidades de las personas. Estas dos condiciones tienden un lazo inevitable con el poder público, en tanto el acceso y la distancia relativa a los recursos son objeto de las políticas urbanas. Es decir que la acción pública opera, directa o indirectamente, sobre la espacialización de los recursos y su relación con las poblaciones que acceden a ellos. Desde finales del siglo pasado el foco estuvo puesto en medir la desigualdad desde parámetros económicos, lo cual tiene una raíz cultural,

tiene mucho que ver con cómo se instaló la idea de desarrollo ligada al crecimiento capitalista, con qué es lo políticamente relevante a medir, con que estrategias refuerzan medir ciertas cosas y otras no. En la geopolítica mundial, la división del planeta en países desarrollados y subdesarrollados (o en vías de, para darnos alguna esperanza) fue legitimada a partir de mediciones que permitieron reproducir esas mismas condiciones de desigualdad original. El conocimiento científico reforzó este circuito, no sólo por intereses propios sino por la capacidad de conocimiento desarrollada para medir y evaluar ciertas variables -pretendidamente objetivas- y desestimar otras que, tal vez por estar más ligadas al conocimiento social, no eran cuantificables y, por ende, manipulables. De las formas tradicionales de medir la pobreza, las más frecuentes se basan en el ingreso (como un indicador ligado a factores

económicos más generales) o en la satisfacción de necesidades básicas; ambas establecen un umbral de lo que se consideran situaciones límite en relación a la calidad de vida. Mientras que el primero mide una relación potencial entre ingreso y costo de vida de una familia promedio, el segundo evalúa la cobertura de necesidades en la práctica. En 1990, la ONU estableció el Índice de Desarrollo Humano (HDI por sus siglas en inglés), que involucra cuatro indicadores: ingreso per cápita, nivel de educación, esperanza de vida y un índice multidimensional de pobreza, que incluye variables relacionadas a la salud y la calidad de vida. Respecto a la desigualdad, el Coeficiente de Gini evalúa la distribución del ingreso en la sociedad según una escala de cero a uno, donde cero es la mayor equidad.

Recientemente, Richard Florida analizó la desigualdad del ingreso en Estados Unidos y produjo un mapa que muestra el coeficiente de Gini para cada uno de los cincuenta estados, mostrando la variación en la desigualdad de ingreso entre 1979 y 2012. En esta investigación se detectó que en el comienzo del período de estudio, once estados tenían tasas de desigualdad superiores al promedio nacional, la mayoría de las cuales se ubicaba en la zona sur del país, con grandes poblaciones pobres. Hacia 2012, todo el mapa indicaba crecimiento de la desigualdad -todos los estados habían superado el promedio nacional de 1979- pero con la particularidad de que los niveles más altos aparecían en los estados con economías más avanzadas y basadas en conocimiento, con Nueva York, Connecticut y Washington D.C. a la cabeza. Aquellos estados que habían comenzado con altos niveles de desigualdad se mantuvieron cerca de estos. En el estudio se toma el análisis de Mellander para explicar que el porcentaje de población con un título universitario o mayor, que configura fuerza de trabajo altamente capaci-

tada, es un factor de relevancia menor, o incluso insignificante, en los niveles de desigualdad, desestimando el alcance de políticas destinadas a la capacitación -que pueden ser efectivas para mejorar habilidades y salarios- en la reducción de la desigualdad. De acuerdo con Mellander, el factor más determinante en el crecimiento de la desigualdad es el tamaño y la densidad de los estados; esta hipótesis está en línea con otros estudios que han encontrado mayor desigualdad en la grandes ciudades y áreas metropolitanas, identificando estrechas relaciones entre urbanización, productividad y desigualdad en las metrópolis de los Estados Unidos¹.

Mientras en USA la desigualdad pareciera tener vínculos estrechos con la brecha en el ingreso, en América Latina este es un factor, sin duda, determinante pero que es preciso contextualizar con otra serie de cuestiones relacionadas con lo urbano, que definen un patrón de desigualdad mucho más complejo. Después de diez años de crecimiento sostenido y de recomposición salarial, mejorando los ingresos de las familias en varios de los países latinoamericanos, lo que se ha puesto en evidencia es que se ha mejorado la capacidad de consumo mientras persiste -y muchas veces, se incrementa- la desigualdad social. Incluso, tal como lo plantea el abordaje de esta investigación, es pertinente hablar no sólo de la dimensión social de estos fenómenos sino de pensar en términos de desigualdad socio-espacial. O, como lo plantearemos más adelante, de desigualdad territorial.

A pesar de este reconocimiento, que es indudable no sólo en la producción académica sino en las esferas de gestión urbana, la desigualdad todavía se mide en términos económicos, que es lo

¹ Una presentación breve de los resultados de la investigación está disponible en el artículo del mismo autor en <http://www.citylab.com/work/2014/05/mapping-three-decades-income-inequality-state-state/9067/>. Puede consultarse el mapa que muestra las variaciones en la desigualdad en todos los estados analizados en la investigación en <http://martinprosperity.org/maps/inequality/index.html>

medible. Mientras, la brecha entre los que más y los que menos tienen sigue creciendo. En la mayoría de los países latinoamericanos, la población urbana viviendo en lo que la ONU considera asentamientos informales ha tenido una tendencia creciente en las últimas dos décadas, si bien la proporción en relación a la población urbana total ha decrecido. Frente a la tradicional medición de la desigualdad en términos de ingresos y atendiendo a la recomposición de la capacidad de consumo que han experimentado varios países de la región en la última década, debemos replantearnos la desigualdad en otros términos que no invisibilicen, a través de dichas mediciones, la persistente asimetría. Si la gente consume más pero la accesibilidad y la proximidad a los recursos no ha mejorado, debemos interrogarnos, en primer lugar, sobre cómo estamos aprehendiendo la desigualdad, lo cual involucra cómo la analizamos, qué medimos, cómo incorporamos dimensiones múltiples que involucran lo social, lo económico, lo medioambiental, las cuestiones género, religión u otras variables culturales. Tal como lo establece UN Habitat, las mediciones de la desigualdad socio espacial aun no han sido cabalmente desarrolladas (2012).

1.2. CONTEXTO AMÉRICA LATINA

De acuerdo con los datos de UN Habitat (2012), se estima que para el 2030 el cuarenta por ciento de la población mundial necesitará vivienda adecuada y acceso a servicios e infraestructura básica. Desde comienzos del siglo veintiuno, cincuenta y cinco millones de personas se han establecido en favelas, villas, cantegriles, shantytowns, slums; actualmente, hay ciudades donde hasta el ochenta por ciento de su población vive en asentamientos informales. Latinoamérica es una región predominantemente urbana, característica que se consolidó en muy pocos años de crecimiento acelerado

de la población urbana frente a la rural, entre la década del cincuenta y la del noventa. Mientras a comienzos de ese período la población viviendo en ciudades era del cuarenta por ciento hacia finales de los noventa había aumentado a setenta y, desde entonces, continúa creciendo -aunque a tasas menores- con la proyección de alcanzar el noventa por ciento de población urbana para el

2050. Actualmente, con un promedio del ochenta por ciento de la población viviendo en ciudades, es la región más urbanizada del mundo. En América Latina y el Caribe la población en urbanizaciones informales es de más de ciento diez millones de personas por lo cual, también, es considerada las más desigual (ver Figura 1 y Figura 2).

Countries	Urban Population in Precarious Areas (Thousands)					Proportion of Urban Population (Percentage)				
	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007
Argentina	8.644	9.790	10.940	9.278	8.530	30,5	31,7	32,9	26,2	23,5
Belize				65					47,3	
Bolivia	2.304	2.589	2.794	2.972	3.030	62,2	58,2	54,3	50,4	48,8
Brazil	40.998	42.856	44.601	45.613	45.708	36,7	34,1	31,5	29,0	28,0
Chile				1.285					9,0	
Colombia	7.433	7.224	6.711	5.920	5.520	31,2	26,8	22,3	17,9	16,1
Costa Rica				291					10,9	
Dominican Republic	1.123	1.131	1.146	1.110	1.079	27,9	24,4	21,0	17,6	16,2
Ecuador				1.786					21,5	
El Salvador				1.152					28,9	
French Guyana				15					10,5	
Grenada				2					6,0	
Guadalupe				23					5,4	
Guatemala	2.145	2.300	2.438	2.572	2.619	58,6	53,3	48,1	42,9	40,8
Guyana				70					33,7	
Haiti	1.893	2.385	2.851	2.786	3.065	93,4	93,4	93,4	70,1	70,1
Honduras				1.109					34,9	
Jamaica				855					60,5	
Mexico	13.859	14.484	14.830	11.457	11.801	23,1	21,5	19,9	14,4	14,4
Nicaragua	1.931	1.861	1.678	1.390	1.439	89,1	74,5	60,0	45,5	45,5
Panama				526					23,0	
Paraguay				608					17,6	
Peru	9.958	9.439	8.382	7.001	7.180	66,4	56,3	46,2	36,1	36,1
Santa Lucía				5					11,9	
Suriname				13					3,9	
Trinidad and Tobago				40					24,7	
Venezuela				7896					32,0	

Figura 1. Población urbana en relación a áreas precarias por país
Fuente: UN-Habitat

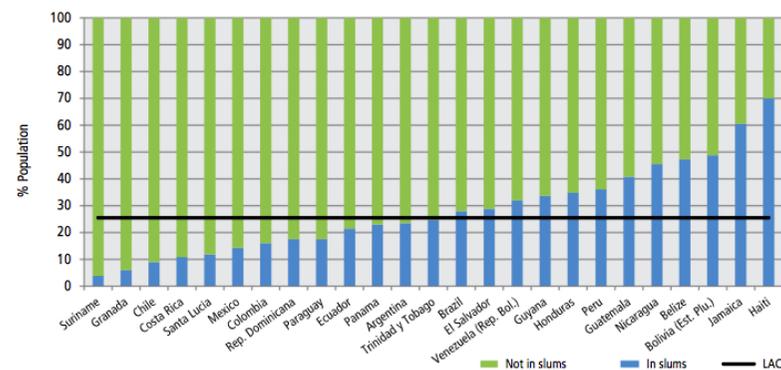


Figura 2. Población urbana viviendo en asentamientos precarios sobre el total, en 2005
Fuente: UN-Habitat

A pesar de la desaceleración del crecimiento demográfico, que se ha moderado desde la década del sesenta, equiparando las tasas actuales con las mundiales, las ciudades continúan expandiéndose (a veces a tasas de hasta dos o tres veces mayores que el crecimiento demográfico, disminuyendo consecuentemente la densidad) con el patrón dominante de segregación y fragmentación (áreas aisladas de urbanizaciones de lujos y grandes superficies intersticiales de asentamientos precarios).

El impacto de los procesos demográficos en las dinámicas urbanas de las últimas décadas en América Latina han demandado procesos constantes de teorización, para poder caracterizarlos, comprenderlos y proponer estrategias de abordaje desde las políticas públicas. En varias de las democracias de la región se han consolidado, durante la última década, cambios en el modelo de Estado, que pasó de ser una herramienta exclusivamente funcional a los negocios del capital -cuando no un Estado ausente- durante la era neoliberal, a recuperar un rol de centralidad y jerarquía en la gestión de los asuntos de interés público. Con particularidades en cada país, las transformaciones de los últimos años son medidas en función de las mejoras de índices sociales tales como alfabetización, acceso a vivienda -sea por crédito o subsidio-, inversión en obra pública y generación de empleo. Las mejoras que en el campo social se han consolidado en estos últimos años no significaron, sin embargo, un cambio de sistema y no han afectado intereses de fondo a pesar de haber un clima de aparente paz social; la persistente desigualdad en las ciudades latinoamericanas sigue siendo uno de los temas centrales de la agenda política, incluso a pesar de que pareciera que muchos de estos gobiernos han logrado cooptar algunas fuerzas sociales contestatarias, incorporándolas como actores le-

gítimos en la producción de políticas públicas y disminuyendo, de esta manera, el conflicto social inherente a sociedades desiguales.

2. LA JUSTICIA ESPACIAL COMO PARADIGMA DE ANÁLISIS

En los devenires históricos de la dialéctica entre práctica y teoría -tan compleja, tan contradictoria- el Derecho a la Ciudad se ha construido en las calles, en las luchas sociales y reivindicaciones populares, tanto cuanto en la academia, en discusiones conceptuales que, tal vez enraizándose en el texto de 1968 de Henri Lefebvre, han estructurado las reivindicaciones por ciudades justas -en diversos países, en tantos momentos, en la multiplicidad de culturas que emergen en las urbanizaciones. Cuando David Harvey (2012) recupera aquella idea iniciática de Lefebvre de que el derecho a la ciudad es un llanto -la desgarradora expresión de las condiciones urbanas inhumanas- tanto como una demanda -la exigencia de transformar esa realidad, de explorar alternativas hacia una vida urbana menos alienada- lo hace enfatizando que antes de cualquier conceptualización esas ideas son hijas de la sensibilidad que nos rodea en lo cotidiano, de la conmoción humana ante las diversas formas de injusticia y que, de hecho, la vuelta de estas ideas es, más que el legado intelectual de Lefebvre, el inevitable emergente de las luchas sociales de las últimas décadas. La academia no debería olvidarse tan a menudo de ello.

Ciertos hitos en la genealogía del derecho a la ciudad, como la publicación en 1968 de *Le Droit à la ville*, de Henri Lefebvre, han marcado la incorporación de la dimensión espacial al análisis social, tradicionalmente enfocado desde la perspectiva historicista, y lo han hecho desde una mirada crítica sobre los procesos de urbanización excluyentes, en el marco del capitalismo crecien-

temente globalizado, desde los setenta hasta el día de hoy. Esta incorporación supuso un cambio radical en la concepción del espacio que, dejando de ser un mero soporte de las relaciones sociales, se transformó en una parte constitutiva de las relaciones de producción y reproducción capitalistas. Aquellos primeros desarrollos del derecho a la ciudad estuvieron asociados a movilizaciones urbanas en Europa y Estados Unidos fundamentalmente, en los sesenta, y se materializaron, entre otros trabajos, en dos de los libros más influyentes de esta línea teórica: *La Question Urbaine* (1972), de Manuel Castells, y *Social Justice and the City* (1973) de David Harvey (Fainstein, 2013). Este encadenamiento entre teoría y práctica es, pues, fundacional del derecho a la ciudad.

En América Latina, organizaciones civiles, académicas y movimientos populares de Brasil crearon en 1987 el Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), en torno a tres ejes de lucha: el derecho a la ciudad, la gestión democrática de la ciudad y la función social de la ciudad y la vivienda. Estos tres ejes están condensados en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, cuya última versión es del año 2005, donde se establece un cuestionamiento profundo a los modelos de desarrollo capitalistas vigentes en todo el mundo, que han resultado en la profunda desigualdad socioespacial actual en América Latina. En su artículo I, la carta establece que el derecho a la ciudad “es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social” y afirma su carácter colectivo, como un derecho que es compartido por los habitantes de las ciudades y que procura consolidarse como una herramienta de legitimación de las reivindicaciones de los grupos sociales más vulnerables; se establece, además, la interdependencia “con todos los derechos hu-

manos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos". En esta carta se abordan problemáticas tales como acceso a la vivienda, a servicios e infraestructura de salud y educación, movilidad urbana, medioambiente sostenible, prácticas participativas en la gestión, desde una mirada crítica hacia las administraciones públicas, su rol en regular el acceso a la ciudad y su responsabilidad e el desarrollo de políticas urbanas. Esto se entronca con la reivindicación de la gestión democrática de la ciudad: reformar la estructura de poder de manera tal de garantizar la participación activa de diversas esferas de la sociedad en la definición de los modelos de desarrollo y en el control y seguimiento de sus materializaciones en el territorio. En el caso de América Latina, donde alrededor del ochenta por ciento de la población en promedio vive en ciudades, las reivindicaciones del FNRU ponen de manifiesto cómo, a pesar de los grandes avances en las legislaciones tanto a escala nacional como internacional, las grandes urbes siguen presentando profundas desigualdades territoriales.

Más recientemente, las conceptualizaciones en torno al derecho a la ciudad encuentran un campo de convergencia en lo que en los últimos años se ha denominado Justicia Espacial. Los desarrollos teóricos de Edward Soja y la escuela de planeamiento urbano de Los Ángeles, junto con los trabajos realizados con organizaciones civiles de la ciudad, por un lado, y el espacio de reflexión que supuso la creación de la revista francesa *Justice Spatiale* en 2009, por el otro, están construyendo una nueva perspectiva para profundizar las lecturas socio-históricas tradicionales de las desigualdades urbanas. En esta línea, Peter Marcuse

propone la existencia de dos formas de injusticia espacial: por un lado, el confinamiento involuntario de un grupo social en un espacio limitado (segregación social), por el otro, la distribución desigual de recursos en el espacio, sean económicos, laborales, políticos. Al igual que otros autores que trabajan en la línea crítica del derecho a la ciudad, Marcuse reconoce la dialéctica entre espacio y sociedad de manera tal que no es posible resolver las injusticias sociales sin resolver, también, las espaciales; en ese mismo sentido, no es posible pensar en resolver estas últimas sólo desde la dimensión del espacio (Marcuse, 2009:3). También -y a pesar de no reconocerse dentro de esta línea teórica, por entender que no es posible construir ciudades justas dentro un sistema intrínsecamente injusto como lo es el capitalismo - son fundamentales los aportes a esta líneas de pensamiento que, desde la teoría marxista, viene desarrollando David Harvey, hace más de treinta años, para comprender los conflictos urbanos desde el patrón de crisis cíclicas de la urbanización capitalista. Es fundamental resaltar que, a pesar de diferencias sustanciales, tanto Soja como Harvey sostienen que siendo la desigualdad –en sus múltiples dimensiones- inherente al capitalismo, es imposible alcanzar la justicia total o un desarrollo territorial acabadamente igualitario.

3. EL ENCUENTRO ENTRE HARVEY Y MAX NEEF

Mientras América Latina comenzaba su proceso de acelerada urbanización y con ello el crecimiento de la pobreza urbana y la precarización en la condiciones habitacionales y urbanas, y en un contexto teórico dominado por la teoría de la dependencia, David Harvey publicaba, en 1973, *Social Justice and the City*. Ya en ese momento, en un contexto de transformaciones disciplinares en la Geografía, recapitulando la emergencia del pa-

radigma cuantitativista y reclamando una aproximación hacia las ciencias sociales -metodológica pero sobre todo epistemológicamente- Harvey planteaba la necesidad de pensar la justicia social en términos espaciales y nos proponía elucubrar cómo podríamos avanzar hacia una comprensión de ese calibre. ¿Dónde estamos cuarenta años después? ¿Cómo ha avanzado nuestra capacidad para representar la justicia espacial? ¿Qué convergencias hemos construido entre la imaginación geográfica y la imaginación sociológica?

Si Harvey planteaba, entonces, la relevancia de la cuestión de locación de recursos (accesibilidad y proximidad), la primera pregunta, cuarenta años después, es qué recursos están en juego hoy en día. ¿En dónde se materializan los conflictos de clase más relevantes en las ciudades contemporáneas? Desde la perspectiva de la justicia espacial, es fundamental recuperar las disquisiciones de *Social Justice and the City*, evaluar en qué medida las condiciones ya entonces planteadas respecto a los procesos de la urbanización capitalista han sido transformados bajo el vector de la justicia social y, sobre todo, cómo hemos avanzado (o no) en nuestra capacidad de pensar esos procesos en términos espaciales.

Veinte años después de *Social Justice and the City*, Manfred Max Neef publicaba, desde bastante más al sur, *Desarrollo a Escala Humana* (1993). Desarrollo es un término que, a lo largo de la historia moderna, ha sido manipulado bajo intereses diversos, muchas veces antagónicos, nunca exento de contradicciones. La elección de este término es capital: Max Neef va a por el sistema, desde el sistema mismo. Si el capitalismo nos inculcó una idea de desarrollo asociada al crecimiento económico, medible en términos de producción y consumo, des-subjetivizada, focalizada en el devenir de los objetos, la idea de recuperar (¿será que alguna vez la tuvimos?) la escala humana

provoca un giro radical en toda esa construcción mercantilista. El desarrollo enfocado en las personas nos plantea varios desafíos. En lo más material de la existencia, supone algo bastante parecido a una revolución cultural o, al menos, un cambio radical en nuestra forma de relacionarnos con el medio -social y natural- que nos rodea. Nos depara, además, la necesidad de reformular nuestros paradigmas de conocimiento, las herramientas conceptuales con las cuales comprendemos los fenómenos urbanos y los instrumentos con los cuales medimos -damos cuenta de- la realidad. Se trata de pensar la sociedad pensando el bienestar colectivo a partir del desarrollo pleno de las personas pero se trata también de poder desplegar las estrategias necesarias para que eso efectivamente se materialice. Este planteo es absolutamente anticapitalista en tanto desarma la idea de que el crecimiento económico conlleva a la felicidad de las personas; en las antípodas de la ideología consumista que absorbemos través de poderosos aparatos de comunicación, la tesis recoloca a las necesidades en su lugar más humano y a los bienes de consumo banales como falsos o pseudo-satisfactores que desvían la satisfacción genuina de aquellas.

Mientras Harvey planteaba, en términos similares a los de los organismos de evaluación del crecimiento, que las necesidades son requerimientos sociales de objetos y servicios (tales como la necesidad de vivienda o de un sistema de salud) Max Neef planteó un giro decisivo al afirmar que las necesidades son pocas y son transhistóricas: Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad, Libertad. Las formas en las cuales respondemos a esas necesidades son, en realidad, los satisfactores; estos están definidos culturalmente.

El estudio de las desigualdades reclama una construcción alternativa, contra-hegemónica, que

permita visibilizar lo invisible. Reivindicando los desarrollos teóricos de Max Neef, es imprescindible la tarea de explorar otras formas de medir, cuantificar, cualificar -en definitiva, conocer- el desarrollo. Lo cual implica empezar por discutir qué entendemos por desarrollo, o qué queremos entender en el contexto de la construcción de ciudades inclusivas. Si el paradigma científico tradicional ha desplegado herramientas para medir el crecimiento de los objetos (como lo hace, por ejemplo, el Producto Bruto Interno), debemos construir epistemologías alternativas con indicadores del “crecimiento cualitativo de las personas”, herramientas que nos permitan analizar el devenir de los ciudadanos y sus espacios de hábitat y herramientas que nos permitan actuar para mitigar las tendencias urbanas negativas y potenciar los procesos que promueven culturas menos alienadas, usos sostenibles de los recursos, calidad y cantidad de espacio y equipamientos público, relaciones sociales más basadas en racionalidades solidarias y menos en racionalidades competitivas.

4. PROPUESTA METODOLÓGICA

4.1. CONSTRUCCIÓN DE MATRIZ POSITIVA Y MATRIZ NEGATIVA

El primer paso para abordar el caso de estudio consistirá en retomar la metodología propuesta por Manfred Max Neef en Desarrollo a Escala Humana, ampliamente desarrollada en distintos países y contextos culturales. No me detendré aquí a describir el proceso de organización y trabajo participativo con las comunidades involucradas; todo esto está documentado en el libro. Lo que me interesa aquí es establecer que, en el contexto de estas investigaciones, serán construidas dos matrices complementarias -tal vez contradictorias e

incluso antagónicas, por momentos- a partir de las cuales será posible abordar las desigualdades territoriales, conjugando las acciones del poder público y de la sociedad sobre el espacio urbano. La matriz positiva dará cuenta de las políticas públicas. No es “positiva” en el sentido del beneficio, o la bondad; es positiva en tanto manifiesta la efectividad de las acciones que desde la actuación estatal procuran reducir las situaciones de desigualdad. Esta efectividad requerirá un análisis complejo en tanto reiteradamente los objetivos plasmados en normativas y programas establecen un patrón de justicia que no se concreta en el territorio.

La matriz negativa evidencian las luchas populares. Nuevamente, no es “negativa” en el sentido de desestimar el valor o la reelevancia de tales; por el contrario, se tratará de evaluar las necesidades no satisfechas a partir del relevamiento de las reivindicaciones sociales, sea éstas materializadas a través de demandas, sean a través de prácticas urbanas. Esta visión asume que tanto en los reclamos sociales como en la auto-organización comunitaria para resolver, en variados aspectos, cuestiones de la vida urbana, se están manifestando la ausencia de respuestas (o las malas respuestas) desde el Estado a esas cuestiones problematizadas. Aquí es donde lo negativo-positivo de las matrices expresa su carácter dialéctico.

Antes de continuar con el caso de estudio, me detendré en una explicación sobre la esencia de estas dos matrices.

4.2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Analizando el modelo de Estado Benefactor, Thwaites Rey reconoce una condición común en su rol de “darle a la contradicción capital-trabajo un marco de gestión democrático a través de la intervención/mediación estatal”. La autora cita a

Przeworski y Wallerstein para explicar cómo en la base del Estado Benefactor existió un acuerdo instituido políticamente entre la clase que no posee medios de producción y acepta la propiedad privada como institución y la clase que sí los posee y acepta las instituciones políticas que garantizan a los primeros un espacio de reclamo sobre la asignación de recursos y la distribución del ingreso (1999:20). Esta tensión entre intereses contrapuestos es sumamente inestable: cuando el Estado procura mejorar las condiciones de los menos favorecidos, por ejemplo con políticas redistributivas, el capital se subleva (como en el caso del *lockout* agrario de Argentina de 2008); cuando por el contrario toma medidas que vulneran aun más los derechos de los trabajadores para beneficio de las empresas, son los movimientos sociales quienes salen a la calle.

Respecto a las sociedades modernas, una de las principales características es, como bien apunta Maria das Graças Rúa en *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*, la diferenciación social. Es decir que, más allá de las diferencias biológicas y culturales, hay una dimensión donde se construyen categorías y divisiones de acuerdo al rol de cada sujeto en sociedad, en función del modo de producción capitalista. Estas construcciones no son aleatorias ni neutrales sino que responden a intereses y son establecidas por un poder asimétrico, de modo tal que esa asimetría pueda ser reproducida continuamente. La lógica de reproducción del poder en una sociedad, sea este económico, político, religioso, o de otra índole, se sostiene por la capacidad de unos pocos de operar sobre el resto en pos de mantener ese lugar social y los beneficios que conlleva. Esta situación genera, inevitablemente, conflictos. Los estados modernos de Occidente tienen, pues, dos vías para contener el conflicto dentro de ciertos límites: la represión lisa y llana o la política

(1997). La segunda vía es la más difundida en la última década en Latinoamérica (aunque, claro, siguen ocurriendo represiones violentas que incluyen muertes y desapariciones en democracia). Las políticas públicas son, en una definición amplia, el emergente de la acción política; es decir, son la formalización de decisiones, de acuerdo a los medios disponibles, con una determinada finalidad. Pero son también omisiones: la invisibilización de ciertos conflictos es también constitutiva del accionar político. La producción de políticas públicas está necesariamente relacionada con las demandas sociales de manera tal que, al estudiar los objetivos y la población destinataria de una determinada política es posible entender qué apoyo social persigue una determinada administración para mantener su poder. Rúa entiende que la obediencia, el cumplimiento de la ley, la participación política, el respeto a los símbolos y autoridades nacionales, la disposición a pagar impuestos, son formas de apoyo al gobierno de turno o, incluso, al mismo sistema político (1997). Apoyo que se da de forma represiva en tanto el incumplimiento o el desacato suponen penas –jurídicas, muchas veces, pero también condenas sociales como la estigmatización o la discriminación. Sin embargo, el compromiso de apoyo implica una contracara: la capacidad de demanda. Parte de la tarea del ejercicio del poder político es minimizarla a través de diferentes mecanismos que hacen que la población no sienta que posee esa capacidad, o descrea del poder transformador del que es portadora. Los actores que le dan cuerpo a la sociedad, que la conforman y la definen, son quienes tienen un contrapoder constituido en la capacidad de demanda. Según Rúa, existen por un lado las demandas nuevas –aquellas que surgen de nuevos actores o nuevos problemas–, las demandas recurrentes –las que expresan problemas mal o no resueltos y que, en la medida que se

acumulan pueden desencadenar crisis de gobernabilidad, al igual que las demandas nuevas- y las demandas reprimidas –constituidas por aquellos que aún no ha sido problematizados. (1997:3)

En este contexto, la política pública como respuesta a una demanda social, es el posicionamiento del Estado frente a un determinado problema. El desarrollo de una política pública implica el paso de un tema –en el sentido de una cuestión que tiene entidad pero no está configurada como dilema- a un problema. La acción en la cual esto se concreta es la aparición de esa cuestión en la agenda política y, en ese sentido, puede rastrearse quiénes son los actores que la promueven y hacia quién va dirigida. La historia de la planificación urbana muestra cómo muchas veces esas demandas han surgido desde el mismo aparato estatal proponiendo soluciones a problemas no planteados desde el cuerpo social sino formulados en oficinas técnicas. Por otro lado, la formulación de una política pública supone la interpretación de una demanda que si bien puede estar emanada desde la ciudadanía requiere interpretación, ser traducida y materializada en norma. Una determinada política pública puede proveernos de información más allá de su mismo contenido. Thwaites Rey cita a Oszlak y O'Donnell para explicar cómo en ella se identifican la “cuestión socialmente problematizada” y el contexto socio-político en el cuál se genera, que actores involucra, tanto de apoyo como de contraposición, cuáles son sus ideologías y qué ponen en juego para llevarla adelante (1997:7).

Los conflictos sociales son la prueba de que la resolución del conflicto de clase por la vía democrática en un Estado Moderno no se realiza. Esto se debe a lo contradictorio de las funciones que el Estado capitalista asume, en tanto garantiza las condiciones de reproducción del capital –lo cual implica coerción para que la clase trabajadora se

ajuste a la lógica capitalista- mientras que produce la política social necesaria para que esa dominación sea estable mediante el consenso de las clases dominadas. Desde esa óptica, el Estado de Bienestar es la respuesta del capital a la “movilización combativa del trabajo” (Thwaites Rey, 1999). Esta contradicción sistémica es inherente a nuestras democracias latinoamericanas y, como tal, reaparecerá constantemente con diversas formas conflictivas en los procesos sociales y en las configuraciones territoriales

4.3. PRÁCTICAS URBANAS

Michel de Certeau desarrolló en *The practise of everyday life* la idea de microfísica de la resistencia, que permite pensar que las acciones de cualquier sujeto en el espacio, aunque aparentemente desviadas (en términos de lo que plantea Foucault en *Vigilar y Castigar*, en relación a las normas que establece cualquier sistema de poder) constituyen prácticas con sentido y valor para cualquier sociedad. La complejidad reside en poder leerlas y comprenderlas para transformarlas en elementos que construyan conocimiento (teórico o material como en el caso de las intervenciones urbanas).

A partir de este disparador teórico es necesario establecer ciertas características que, asumidas como constitutivas del contexto hacia el cual pretendemos aproximarnos, serán por tanto fuertes condicionantes de la realidad que construiremos en la lectura de los fenómenos.

La primera es que la ciudad como objeto material, como producto social, determina y está determinada por relaciones de poder. El modo de producción es causa y consecuencia de una estructura social; la ciudad es un texto en donde podemos leer las formas de relacionarse de los distintos discursos y es también, sincrónicamente, generadora de nuevas relaciones. En estos términos hay

que reconocer, como primer dato, la existencia de discursos hegemónicos sobre el sentido y el significado de lo urbano (ya veremos luego cómo conviven con los otros, los que los cuestionan, los que los subvierten). Estas construcciones son el sustrato que operan en los imaginarios sociales, en ciertas conceptualizaciones que se estructuran en un nivel inconsciente (por la dificultad de acceder a él) y determinan las ideas que tenemos acerca de lo que es la ciudad -y de lo que debería ser- tanto en su materialidad como en sus usos. Respecto a estas tensiones, Rodrigo Salcedo Halsen afirma que “la hegemonía, en términos espaciales, significa entonces la materialización de una dominación material a través de la imposición de ciertas percepciones (espacio percibido o imaginado) o representaciones de cómo el espacio debe ser apropiado, usado y vivido” (2002). Este discurso hegemónico sobre la dimensión espacial de la ciudad, tanto en cuanto a formas urbanas como a prácticas legitimadas en esos espacios, se imprime en la arquitectura, en la morfología de los lugares, en las acciones de los sujetos.

La segunda, es que las prácticas de la resistencia como reacción a la acción disciplinadora son un vector de sentido opuesto pero cuyo “módulo” -metafóricamente serían sus formas, sus lógicas- es esencialmente distinto: hay un distanciamiento entre las prácticas que les dan origen y el modo en el cual operan en el espacio. Esta situación plantea una condición dual: la distancia genera lo otro, lo diferente, lo marginal, lo que desacata las normas. Pero también esa misma presencia es la que introduce la inquietud que habilita cuestionamientos al status quo. En relación a esto De Certeau plantea que “las prácticas de resistencia no operan construyendo sistemas o estructuras alternativas de poder, o ignorando las reglas sociales imperantes, sino a través de una operación crítica y selectiva de las prácticas disciplinarias,

transformando su sentido original y alterando su carácter represivo” (1984). El sentido que subyace en estas prácticas es una construcción teórica, una abstracción que es preciso hacer para poder pensar alternativas transformadoras de las actuales condiciones urbanas.

BIBLIOGRAFÍA

- BRET, Bernard; S. Didier; F. Dufaux (2012) "Les utopies, un horizon pour la justice spatiale?" (Utopias as a Tentative Horizon for Spatial Justice" traducción Sharon Moren) *Spatial Justice*, n° 05, diciembre 2012-diciembre 2013. Disponible en <http://www.jssj.org>
- BUSQUET, Grégory (2009) "L'espace politique chez Henri Lefebvre: l'idéologie et l'utopie" ("Political Space in the Work of Henri Lefebvre: Ideology and Utopia", traducción Sharon Moren), *Spatial Justice*, n° 05, diciembre 2012-diciembre 2013. Disponible en <http://www.jssj.org>
- CARDOSO, Adauto Lucio (2003) "Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses" en *Cadernos IPPUR Ano XVII*, n°1 Jan-Jul 2003, págs. 35-49
- CORBALÁN, Mauricio; Paola Salaberry, Pio Torroja, Adriana Vázquez; Daniel Wepfer; Norberto Nenninger (2010) *ParaformaL. Ecologías Urbanas*. Ed CCEBA, Buenos Aires.
- DE CERTEAU, Michel (1984) *The practice of everyday life*, Los Angeles: University of California Press (1997)
- FAINSTEIN, Susan (2009) "Spatial Justice and Planning", *Justice Spatiale | Spatial Justice*, n° 01, septiembre 2009. Disponible en <http://www.jssj.org>
- FAINSTEIN, Susan (2013) "The Just City", *International Journal of Urban Sciences*, 18:1, 1-18, DOI: 10.1080/12265934.2013.834643. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/12265934.2013.834643>
- GOULART, Jefferson O. (2008) "Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo: instituições contam e a política faz diferença" en *Cadernos IPPUR Ano XXII*, n°1 Jan-Jul 2008, págs. 99-121
- HARVEY, David (2012) *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, New York: Ed. Verso
- HARVEY, David (1973) *Social Justice and the City (Geographies of Justice and Social Transformation)* The University of Georgia Press (2009).
- MARCUSE, Peter (2009) "Spatial justice: derivate but causal of social injustice" ("La justice spatiale: à la fois résultante et cause de l'injustice sociale", traducción Sonia Lehman-Frisch) *Justice Spatiale | Spatial Justice*, n° 01, septiembre 2009. Disponible en <http://www.jssj.org>
- MAX NEEF, Manfred (1993) *Desarrollo a escala humana*, Ed. Nordan (2006), Montevideo
- RABOSSO, Eduardo (1990) *Derechos Humanos: "El principio de igualdad y la discriminación"*, Revista Centro de Estudios Constitucionales N° 7, Madrid. Disponible en <http://maestrias.pbworks.com/f/Rabosi-+discriminaci%C3%B3n.pdf>
- RUA, Maria das Graças (1997) "Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos", (disponible en: http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf)
- SALCEDO HANSEN, Rodrigo (2002) *El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno*; Revista EURE v28 n84 (sept 2002); Santiago de Chile.
- SOJA, Edward (1971) *The political organization of space*, Association of American Geographers, Resource paper n°8, Washington.
- SOJA, Edward (2009) "The city and spatial justice" ("La ville et la justice spatiale", traducción Sophie Diider, Frédéric Dufaux) *Justice Spatiale | Spatial Justice*, n° 01, septiembre 2009. Disponible en <http://www.jssj.org>
- SOJA, Edward (2010) *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- SOJA, Edward; F. Dufaux; P. Gervais-Lambony; C. Buire; H. Desbois (2011) "La justice spatiale et le droit à la ville: un entretien avec Edward Soja" ("Spatial Justice and the Right to the City: an interview with Edward Soja", traducción Frédéric Dufaux) *Justice Spatiale | Spatial Justice*, n° 03, marzo 2011. Disponible en <http://www.jssj.org>
- THWAITES REY, Mabel (1999) "El Estado: notas sobre su(s) significado(s)", publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- UN-Habitat (2012) *State of Latin American and Caribbean Cities Report 2012: Towards a new urban transition*. <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/SOLAC-ProjectOutput.pdf>. Consultado el 25/02/2014