



CONGRESO INTERNACIONAL

CONTESTED_CITIES

EJE 1

Artículo nº 1-513

**APORTES PARA LA CONSAGRACIÓN NORMATIVA
DEL DERECHO A LA CIUDAD
UNA HERRAMIENTA JURÍDICA DE DISPUTA FRENTE
AL URBANISMO NEOLIBERAL**

MARIANO G. VALENTINI

APORTES PARA LA CONSAGRACIÓN NORMATIVA DEL DERECHO A LA CIUDAD

Una herramienta jurídica de disputa frente al urbanismo neoliberal

Mariano G. Valentini

Hertie School of Governance

mvalentini@gmail.com

ABSTRACT

En un escenario global de urbanización, precarización urbana y desigualdades sociales crecientes, la incorporación del *derecho a la ciudad* (DC) a los diversos sistemas jurídicos se torna imprescindible. Principalmente, si consideramos que el marco legal predominante en materia urbana responde a modelos privatistas que fomentan la mercantilización del suelo y la vivienda; condiciones ideales para el avance indiscriminado del urbanismo neoliberal.

En el presente trabajo buscamos aportar argumentos que contribuyan a dicha consagración. Partimos de la hipótesis que el DC presenta un amplio grado de viabilidad jurídica a la luz del paradigma de los derechos humanos. Así, comenzamos identificando los ejes centrales del DC (económico, político y social) con base en los trabajos de algunos de los principales teóricos en la temática, para luego avanzar en el escrutinio del DC desde distintas dimensiones del paradigma de los derechos humanos.

Primeramente, profundizamos una serie de razones que fortalecen la necesidad de contar dentro del campo jurídico con un DC autónomo, independiente de otras nociones jurídicas afines. Evidenciamos ciertas limitaciones del derecho a la vivienda ante determinadas circunstancias. Luego, subrayamos las consecuencias de las políticas neoliberales impulsadas dentro marco jurídico-urbano vigente. Posteriormente, ahondamos en el estudio de la dimensión urbano-espacial de los derechos humanos a fin de descartar la crítica que ve el DC como un mero conjunto de derechos “clásicos”.

Acto seguido, indagamos las posibilidades del DC como derecho humano colectivo a partir de los trabajos de Carlos Nino. Por último, escrutamos el DC la luz de dos teorías de justicia centrales. Por un lado, repasamos los elementos esenciales del liberalismo igualitario de John Rawls y los repensamos en clave urbana. Finalmente, identificamos los vasos comunicantes entre las características principales del enfoque de la capacidad de Amartya Sen y el DC.

PALABRAS CLAVES: Derecho a la ciudad, dimensión urbana de los derechos humanos, teorías de justicia, derechos colectivos, urbanismo neoliberal

1. URBANIZACIÓN Y PRECARIZACIÓN URBANA CRECIENTES

En 2008, por primera vez en la historia, más de la mitad de la población pasó a vivir en ciudades¹ y se estima que en 2050 la tasa de urbanización alcanzará al 65% de las personas.² Este fenómeno, va acompañado de una creciente precarización urbana, dado que hoy en las ciudades la pobreza crece más rápidamente que en las zonas rurales.³ Asimismo, se estima que 1/6 de la población mundial habita en “tugurios”⁴ y que más del 90% de sus habitantes residen en países en desarrollo.

Las ciudades presentan así dos caras. Son los espacios que registran el crecimiento más acelerado en los niveles de exclusión y pobreza, pero son también aquellos lugares capaces de garantizar las mayores y mejores condiciones y oportunidades de vida, en condiciones de igualdad.⁵

Por ello, fortalecer la idea de un derecho a la ciudad que combata las dinámicas promotoras de la precarización urbana y habilite a las personas a gozar de los beneficios de la ciudad sin discriminación, es un desafío que vale la pena intentar.

2. CONTENIDO DEL DERECHO A LA CIUDAD

A partir de la idea aristotélica de “polis”⁶ y alertado porque la producción del espacio urbano en las principales ciudades europeas excluía visiblemente a los sectores populares, en 1968 Henri Lefebvre acuña y comienza a elaborar la noción de *DC*.⁷ Estos primeros escritos, fueron continuados luego por teóricos de diversas regiones y campos del conocimiento.

Basados en aquellos elementos del *DC* que algunos de sus más reconocidos pensadores identifican como reacciones a dinámicas urbanas predominantes, buscaremos darle contenido a nuestro objeto de estudio.

Al igual que la gran mayoría de los derechos, el *DC* cuenta con diversos ejes estructurantes. Si bien ninguno de ellos es totalmente independiente del otro, su clasificación aportará claridad al desarrollo del presente trabajo.

El primer eje, estará centrado en las **dinámicas económicas** que tienen lugar en las ciudades y concentra una serie de elementos preponderantes: la titularidad de los medios de producción de urbanismo; la capacidad de acumular el excedente del urbanismo y de reinvertirlo; y los alcances y formas del sistema de intercambio preponderante de bienes y servicios urbanos (el mercado urbano).

¹ Fondo de Población de las Naciones Unidas. *Estado de la Población Mundial 2007* (New York: Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2007), 1.

² Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Quito: Foro Social de las Américas, 2004) Preámbulo.

³ Fondo de Población de las Naciones Unidas. *Estado de la Población Mundial 2007*, 15.

⁴ “Hogares constituidos por un grupo de personas que viven bajo el mismo techo en una zona urbana y carecen de uno o más de los siguientes elementos: residencia permanente, espacio suficiente para vivir, acceso a agua no contaminada, instalaciones de saneamiento y seguridad en la tenencia.” En: Fondo de Población de las Naciones Unidas. *Estado de la Población Mundial 2007*, 16.

⁵ XVI Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Urbanismo y Vivienda en América Latina y el Caribe y XII Foro Iberoamericano, “El Derecho a la Ciudad como respuesta estratégica a la exclusión social y la segregación espacial” en *El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate* (Ciudad de México: Coalición Internacional para el Hábitat, 2008) 347.

⁶ Ya en los comienzos del pensamiento occidental, Aristóteles entendía a la ciudad *-la polis-* como aquella comunidad que existe con el fin del vivir bien, del bienestar de los seres humanos, animales políticos de carácter social por naturaleza que se reúnen para construir *la polis*. En: Aristóteles, *Política* (Buenos Aires: Losada, 2007) 56-57

⁷ Henri Lefebvre, *Le Droit à la Ville* (Paris: Editions Anthropos, 1968)

En cuanto a los primeros dos elementos, Harvey advierte que de manera creciente las ciudades están siendo diagramadas por algunos pocos y pequeños grupos económicos y políticos, que son aquellos con capacidad para producir y utilizar el excedente de capital a través del urbanismo.⁸ Harvey alerta acerca del proceso global de acumulación por desposesión de las metrópolis impuesto por el capital financiero sobre las clases desaventajadas.⁹

Como contratara de estas dinámicas, el autor propone dentro del encuadre normativo del *DC*, la necesaria democratización del desarrollo urbano; de los medios con los que se produce el excedente y las formas en que este se lo utiliza en el proceso de urbanización.¹⁰ Una idea semejante plantea Oszlak al subrayar la posibilidad de participación colectiva en procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos dentro del espacio urbano.¹¹

Respecto al sistema de intercambio de bienes y servicios urbanos, Borja rechaza la mercantilización del suelo urbano o urbanizable que expulsa a quienes no pueden afrontar sus costos -hecho que también advierte Oszlak-¹², y pugna por que el mismo sea de dominio público.¹³ En línea con esta idea, Borja subraya la necesidad de moralizar el mercado a los fines de reducir la especulación inmobiliaria y priorizar las formas de acceso al suelo urbano de los sectores desaventajados.¹⁴

El segundo eje que compone el *DC* se centra en las **dinámicas sociales urbanas**, y su principal elemento constitutivo es la fragmentación de la sociedad urbana, ya sea a través de la segregación socio-espacial de los sectores desaventajados, como del aislamiento de los sectores altos en barrios cerrados.

Lefebvre impugna la organización discriminatoria y segregativa de las ciudades que expulsa a las clases desaventajadas hacia las afueras de los centros de poder.¹⁵ Situación que también ilumina Oszlak cuando subraya la lucha de clases por el espacio urbano, en virtud de la cual los sectores ricos pugnan por los espacios de mayores oportunidades, expulsando a las clases trabajadoras a los márgenes de la urbe.¹⁶

Borja también se detiene en la problemática que suscita la creación de barrios cerrados de clases acomodadas y menciona un “déficit de ciudadanía” semejante al que producen los barrios marginales.¹⁷

Todos los autores parten de un imaginario común de “ciudadanía” que individualmente concibe personas con igual nivel de acceso a derechos fundamentales y colectivamente propugna la participación activa de las personas en la vida social ciudadana.

Como contratara a la problemática de la fragmentación urbana, los autores entienden que el *DC* debe contener el derecho de las personas a ser parte activa de la vida social urbana en igualdad de condiciones. Es decir, el derecho a reunirse y encontrarse, a trabajar y/o residir

⁸ David Harvey, “Las raíces urbanas de las crisis financieras: reclamar la ciudad para la lucha anticapitalista”. En *Ciudades, una ecuación imposible* (Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012) 348-356.

⁹ Harvey, *El Derecho a la Ciudad*, 32-36.

¹⁰ David Harvey, *Las raíces urbanas de las crisis financieras: reclamar la ciudad para la lucha anticapitalista* (Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012) 348-356.

¹¹ Oscar Oszlak, *Merecer la Ciudad. Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano* (Buenos Aires: Humanitas-CEDES, 1991), 23-24.

¹² Oszlak, *Merecer la Ciudad. Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano*, 14-28.

¹³ Jordi Borja, “El fin de la anticuidad posmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas” en *Ciudades, una ecuación imposible* (Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012) 298-299.

¹⁴ Borja, “El fin de la anticuidad posmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas”, 310-311.

¹⁵ Henri Lefebvre, *Espacio y Política. El Derecho a la Ciudad II* (Barcelona: Ediciones Península, 1976, Primera Edición), 19.

¹⁶ Oszlak, *Merecer la Ciudad. Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano*, 14-28.

¹⁷ Borja, “El fin de la anticuidad posmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas”, 299.

en el lugar elegido y a permanecer en él, a gozar de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o la actividad, y a que se generen lugares, objetos y políticas que habiliten y promuevan tales dinámicas sociales.

Finalmente, el tercer eje tiene como núcleo las **dinámicas político-institucionales** propias de las ciudades, y su elemento principal es la distribución y la organización de los centros de poder políticos e institucionales.

Lefebvre identifica una organización discriminatoria y segregativa de la realidad urbana que establece centros de poder político expulsivos de quienes no tienen privilegios.¹⁸ En la misma línea Borja advierte en “la centralidad” un mejor estatus urbano para aquellos que acceden a ella. Subraya asimismo la actual vigencia de una política burocratizada incapaz de canalizar las demandas y los conflictos sociales que tienen lugar en las ciudades, circunstancia que a nuestro juicio puede vincularse también a la cuestión de “la centralidad”.¹⁹

A partir de ello, Borja propone como parte integrante del *DC* la promoción de ciudades policéntricas; con diversidad de centralidades que permitan el acceso a ellas de todos los grupos y especialmente, de los excluidos.²⁰ Igualmente, Borja brega por una mayor democracia ciudadana mediante una reforma política “desburocratizadora” que asigne legitimidad al conflicto social y habilite múltiples escenarios de negociación.²¹

Este rol clave de las políticas estatales en materia de *DC* es destacado también por Oszlak, quien concluye que el acceso o la exclusión de los sectores populares a las áreas urbanas centrales dependen fuertemente de ellas.²² Así, la forma en que se organiza la institucionalidad y se habilita la participación política de los distintos grupos sociales dentro de una ciudad, repercute directamente en el *DC* de todos sus habitantes.

El siguiente esquema sintetiza la estructura y los principales contenidos del *DC* identificados a partir de los trabajos citados:

Imagen 1 Esquema del Derecho a la Ciudad

<i>Derecho a la Ciudad</i>			
Eje económico	Eje social		Eje Político Institucional
	Individual	Colectivo	
<ul style="list-style-type: none"> - Titularidad de los medios de producción de urbanismo. -Capacidad de acumular y de reinvertir el excedente que produce el urbanismo. - Mercado de bienes y servicios urbanos: vivienda, suelos, servicios básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Igualdad en el acceso a oportunidades y derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Segregación socio espacial. - Participación activa en la vida social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Centralidad de los de los poderes políticos, de información, de conocimiento, de riqueza, entre otros. - Ciudades policéntricas - Descentralización y desburocratización político-administrativa para mayor participación ciudadana.

Fuente: Elaboración propia

¹⁸ Lefebvre, Henri Lefebvre, *Espacio y Política. El Derecho a la Ciudad II* (Barcelona: Ediciones Península, 1976, Primera Edición), 18-22.

¹⁹ Borja, “El fin de la anticuidad posmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas”, 310-311.

²⁰ Borja, “El fin de la anticuidad posmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas”, 298-299.

²¹ Borja, “El fin de la anticuidad posmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas”, 310-311

²² Oszlak, *Merecer la Ciudad. Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano*, 14-28.

3. TRES RAZONES PARA EL DERECHO A LA CIUDAD

3.1. Más allá del derecho a la vivienda

Pese a los antecedentes y la vigencia que preserva el reclamo por el derecho a la vivienda²³, hace un tiempo se comenzó a dimensionar que la unidad habitacional tiene una inevitable vinculación con su entorno urbano.

Si bien al momento de aprobarse los primeros instrumentos internacionales de derechos humanos el mundo era predominantemente rural, lo que excluyó la cuestión urbana,²⁴ ya en 1991 el Comité DESC estableció que uno de los aspectos necesarios del derecho a la vivienda “adecuada” era su “lugar” de ubicación, el cual debía permitir el acceso a los servicios públicos y al trabajo, entre otros.²⁵

Asimismo, el abordaje urbano-espacial de la unidad habitacional permite superar algunas limitaciones con las que se enfrentan ciertas teorizaciones sobre el derecho a la vivienda, que si bien buscan fortalecer su contenido, adolecen de herramientas para impugnar jurídicamente, por ejemplo, políticas de “gentrificación”.²⁶

Finalmente, la Ciudad de Buenos Aires aporta un ejemplo práctico sumamente interesante que ilumina la necesidad de incorporar el derecho a la vivienda dentro de la noción más amplia de DC. En “Mendoza”²⁷, la justicia argentina estableció la prioridad de relocalizar a las familias situadas en asentamientos informales ubicados sobre el camino ribereño de la Cuenca Matanza-Riachuelo, a fin de mejorar su situación habitacional.

El Gobierno local dispuso que la mayoría de dichos habitantes fuesen relocalizados en la zona con condiciones socio-ambientales más deficitarias de la Ciudad. Diversos organismos públicos aseguraron que dicha medida afectaba negativamente los niveles de satisfacción del derecho a la salud, a la educación, a la alimentación y de los derechos de los niñas/os, tanto de aquellas familias reubicadas, como de quienes ya habitaban en la zona.²⁸

²³ La posibilidad de acceder a una vivienda es una lucha y una exigencia histórica de los sectores populares. En efecto, Pisarello advierte que las primeras discusiones al respecto coinciden con los procesos de exclusión y explotación social que impulsó la industrialización capitalista desde mediados del 1800, mientras que su defensa en tanto derecho fue retomada a principios del Siglo XX por las primeras organizaciones internacionales y sindicales, siendo receptada a nivel normativo por el proceso conocido como constitucionalismo social. En: Gerardo Pisarello, *Vivienda Para Todos: Un Derecho en (de)construcción. El Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada como Derecho Exigible* (Barcelona: Icaria Editorial, 2003), 43-45.

²⁴ Sebastián Tedeschi, “El Derecho a la Ciudad, un Cambio de Enfoque desde la Perspectiva de la Justicia Socioespacial” en *Los Derechos Sociales en la Gran Buenos Aires: Algunas Aproximaciones desde la Teoría, las Instituciones y la Acción*, Luciana Bercovich y Gustavo Maurino, coords. (Buenos Aires: Eudeba, 2013), 62.

²⁵ En su Observación General N° 4 “El derecho a la vivienda adecuada”, el Comité señaló que para que la vivienda sea adecuada, el lugar donde esta se ubica debe permitir el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Fundamentalmente, en las grandes ciudades y en las zonas rurales, donde los costos de tiempo y dinero de movilización pueden resultar excesivos para las familias en mayor situación de vulnerabilidad. Asimismo, el Comité advirtió que la vivienda adecuada no puede construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes. En: Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR), “OG N° 4”, 13/12/1991 Cons. 8.

²⁶ Este es el caso de Van Hoof, quien que “el Estado violaría el derecho a la vivienda si admitiera que las viviendas modestas pertenecientes a personas de bajos recursos fueran demolidas y reemplazadas por viviendas de lujo que estuvieran fuera del alcance económico de los habitantes originales, sin ofrecerles acceso a viviendas alternativas en términos razonables”. En: Van Hoof, G., citado en Víctor Abramovich, y Christian Courtis, “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales” en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Martín Abregú y Christian Curtis, comp. (Argentina: Editores del Puerto, 1997). 289.

²⁷ CSJN, *Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)*, Causa M. 1596, X.

²⁸ Ministerio Público Tutelar, *La dimensión social de las relocalizaciones de población en la Cuenca Matanza Riachuelo: el fallo “Mendoza” y los derechos de la infancia en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, Documento de trabajo N° 16*, Noviembre 2012 (Buenos Aires: Ministerio Público Tutelar, 2012).

3.2. Las políticas neoliberales y la desigualdad urbana

Existe un amplio consenso respecto a la incidencia que han tenido las políticas neoliberales en las desigualdades y marginaciones urbanas. Rodríguez y Rodríguez, por ejemplo, señalan que luego de treinta años de políticas urbanas y de vivienda social de corte neoliberal, actualmente Santiago de Chile es una ciudad segregada y desintegrada socio-espacialmente, con predominancia de sectores sociales extremadamente homogéneos sin interacción entre ellos.²⁹

Por su parte, Ponce Solé confirma un fenómeno similar en la expansión urbana española de las últimas décadas, la cual también estuvo basada en premisas neoliberales. Las estadísticas locales demuestran el fracaso del mercado como único instrumento a través del cual garantizar a todas las personas vivienda asequible, a lo que se suman problemas ambientales y sociales a partir del consumo del suelo y los recursos naturales, junto con una creciente segregación urbana.³⁰

Este impacto urbano negativo fue denunciado también por la Relatora de vivienda de ONU, quien en 2009 subrayó que el paquete de medidas neoliberales impulsado en gran medida por los organismos financieros internacionales -la no intervención estatal en el sector habitacional y la crecientemente “mercantilización” y “commoditización” de la vivienda- tenía enormes repercusiones en el derecho a una vivienda adecuada.³¹

Asimismo, la Relatora destacó que el incremento en los precios de la vivienda producto de la especulación financiera con las tierras y la dinámica mercantil que pasó a regir las ciudades, generaba zonas específicas para uso de los ricos y barrios marginales para quienes no podían pagar tales costos, promoviendo el fenómeno de “guetos urbanos”³².

Todas estas circunstancias dejan en evidencia la necesidad de complementar los marcos jurídicos vigentes a nivel local e internacional con nuevos elementos normativos que contemplen la dimensión urbana de manera integral, tal como lo hace el *DC*.

3.3. La dimensión urbana de los derechos humanos

Una objeción común al tomar contacto con el *DC* señala que éste no es sino un conjunto de derechos “clásicos” ya consagrados.³³ Sin embargo, veremos que el *DC* resguarda una dimensión específica de los mismos -la dimensión urbana-, al tiempo que consagra un núcleo normativo propio que genera protecciones específicas para las personas y obligaciones novedosas en cabeza del Estado.³⁴ El siguiente diagrama grafica esta idea:

²⁹ Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, “Políticas Neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad”, en *Ciudades, una ecuación imposible* (Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012).

³⁰ Juli Ponce Solé, “La legalidad urbanística tendiente a hacer efectivos diversos derechos constitucionales y, en especial, el derecho a la vivienda. ¿Una “nueva ciencia del Derecho Urbanístico” más allá de la protección del derecho de propiedad y del desarrollo económico?” (Comunicación presentada a la sesión “El control de la legalidad urbanística ¿Qué legalidad?”, III Congreso de la AEPDA, en Febrero de 2008), 10.

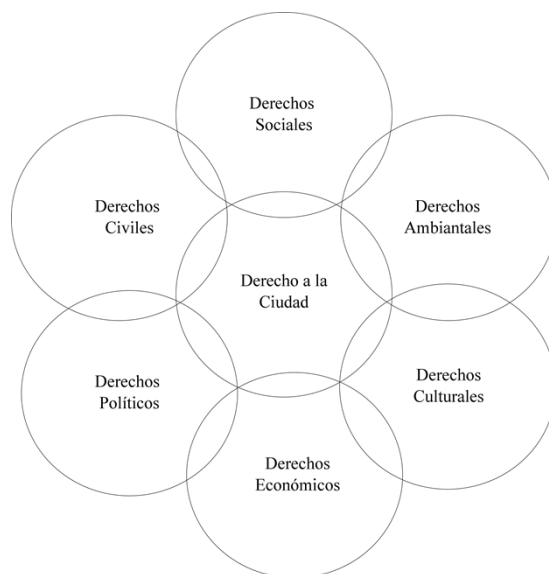
³¹ A/HRC/10/7, 9.

³² A/HRC/10/7, 18.

³³ Derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

³⁴ Ver al respecto: Claudia Acosta, et al, *Derecho a la Ciudad. Para conocer y hacer cumplir!* (Brasil: COHRE, Instituto POLIS, 2008).

Imagen 2 La dimensión urbana de los derechos humanos



Fuente: Elaboración propia

Como vemos, cada derecho “clásico” tiene un primer ámbito de protección propio, un segundo ámbito que comparte con otros derechos³⁵, y un tercer ámbito de contacto con el *DC*. Este último representa la dimensión urbana mencionada. Por ejemplo, el artículo 12.1 PIDCP consagra la libertad de circulación de las personas por el territorio de un Estado y de escoger libremente en él su residencia. La dimensión urbana de este derecho “clásico” podría hallarse en la obligación estatal de evitar la proliferación de “countries”³⁶, ya que éstos fragmentan el tejido urbano y coartan la posibilidad de las personas de circular libremente por el territorio y de escoger libremente en él su residencia.³⁷

Asimismo, el *DC* contiene un núcleo normativo propio que resguarda condiciones urbanas específicas en beneficio de las personas, al tiempo que establece obligaciones urbanas nuevas a cargo de los Estados.³⁸ Sendos argumentos, contribuyen a fortalecer la necesaria consagración normativa del *DC*.

³⁵ Ello en virtud de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.

³⁶ Enclaves urbanos ricos también conocidos como “barrios cerrados”.

³⁷ Otro ejemplo, podría centrarse en la dimensión urbano-espacial del derecho al trabajo. Así, dicha dimensión garantizaría el acceso por parte del total de la población de una determinada ciudad y prioritariamente, de aquellos que habitan zonas marginadas, a puestos de dirección y trabajo en desarrolladoras urbanas. Asimismo, tal derecho puede vincularse también al acceso por parte de cooperativas de vivienda, a la tecnología y el conocimiento necesario para llevar adelante emprendimientos de construcción social del hábitat.

³⁸ A modo de primera aproximación, podemos decir que el núcleo normativo propio del *derecho a la ciudad*, será aquel ámbito de protección y obligación a cargo del Estado que no resulte fácilmente identificable dentro de la dimensión urbano-espacial de algún derecho humano tradicional y que responda: a) Por un lado, al derecho de toda persona a elegir su lugar de residencia, trasladarse, trabajar, disfrutar, vivir dignamente, participar activamente y transformar una ciudad determinada, en condiciones de igualdad con el resto de las personas y sin discriminación por ninguna causa, con especial prioridad en caso de pertenecer a un sector en situación de vulnerabilidad socio-espacial; b) Por otro lado, a la obligación estatal de garantizar a todas las personas en condiciones de igualdad y sin discriminación por ninguna causa, el acceso igualitario a los medios de producción de urbanismo, al excedente de capital producto de este, al mercado inmobiliario y/o a la vivienda y el suelo urbano; el acceso igualitario a la totalidad de oportunidades que ofrece la ciudad en materia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; la mayor participación posible en la vida económica, social y política de la ciudad, con especial atención de la participación en la planificación y en la gestión urbana, como así también en el acceso a cargos públicos y privados de toma de decisiones en materia de política urbana local; y el acceso igualitario a los distintos centros de poder e instituciones privadas y político-administrativas de la ciudad. Todo ello, asignando especial prioridad a los sectores en situación de vulnerabilidad socio-espacial de la ciudad.

4- EL DERECHO A LA CIUDAD COMO DERECHO HUMANO COLECTIVO

Carlos Nino fue quizá uno de los juristas que más teorizó acerca del contenido filosófico de los derechos humanos y su trabajo resulta sumamente útil a la hora de pensar el *DC* como derecho humano. Nino define los derechos humanos como aquellos derechos morales que derivan de principios morales básicos categóricos -*erga omnes*- y que se conceden tomando como única propiedad relevante de sus beneficiarios la de pertenecer a la especie humana en términos de ciudadanía moral.³⁹ Dichos principios son principalmente tres: autonomía de la persona, inviolabilidad de la persona y dignidad de la persona.⁴⁰

Es el principio de autonomía, señala Nino, el que permite identificar con cierta indeterminación, aquellos bienes sobre los que versan derechos subjetivos dirigidos a proteger los mismos del beneficio de terceros, y puntualmente, destaca un conjunto de derechos civiles y políticos.⁴¹ No obstante, con posterioridad, Nino agrega que tanto la salud como la educación, bienes ambos asociados a los bienes de contenidos económico, social y cultural, son condición imprescindible para elegir y materializar planes de vida.⁴²

Este incipiente reconocimiento de que los derechos sociales son derechos humanos, fue reforzada luego por el propio autor en sus trabajos sobre la democracia deliberativa al recurrir a la “concepción fuerte de los derechos” y consagrar los “derechos a priori”, advirtiendo que tal noción no sólo abarca los denominados derechos negativos, sino también las obligaciones positivas correlativas.⁴³

Advertimos entonces que, los derechos humanos pueden derivar de bienes de contenido predominante civil y político, como así también económico, social y cultural. Hecho éste que nos allana el camino para poder pensar el *DC* como un derecho humano, toda vez que éste se encuentra integrado por dimensiones múltiples. Es decir, civiles y políticas, pero también, económicas, sociales y culturales.

Por otra parte, al reflexionar en torno a un *derecho humano a la ciudad*, no podemos dejar de pensar en el carácter público y colectivo que tiene la ciudad como bien en sí mismo, y al mismo tiempo pensar si de los principios morales de Nino, propios de una teoría liberal igualitaria, puede emerger un derecho humano a un bien colectivo.

El propio Nino echa por tierra cualquier duda respecto a dicha posibilidad. Siguiendo Raz, Nino reconoce que varios de los bienes enunciados por él como prerequisites de la autonomía, e incluso la autonomía misma, dependen de bienes públicos o colectivos, entre los cuales identifica por ejemplo, a las instituciones políticas. Y sobre tal reconocimiento concluye que no resulta conceptualmente objetable que haya derechos individuales a bienes colectivos y, que por lo tanto, el acceso a tales bienes es moralmente debido o correcto.⁴⁴

Así las cosas, podemos afirmar que a la luz de la teoría de Nino el *DC* es un derecho humano. Ello no sólo en virtud de que la totalidad de las dimensiones que lo integran pueden revestir tal categoría, sino además, porque el hecho de que la ciudad como tal sea un bien público y colectivo, no obtura la certeza de que el acceso a ella es moralmente debido.

³⁹ Nino, *Ética y Derechos Humanos. Un Ensayo de Fundamentación*, 40-48.

⁴⁰ Nino identifica también un cuarto principio, “un principio hedonista según el cual el placer y la ausencia de dolor son *prima facie* valiosos”. En: Nino, *Ética y Derechos Humanos. Un Ensayo de Fundamentación*, 227.

⁴¹ Nino, *Ética y Derechos Humanos. Un Ensayo de Fundamentación*, 223-226.

⁴² Nino, *Ética y Derechos Humanos. Un Ensayo de Fundamentación*, 223-225.

⁴³ Carlos S. Nino, *La Constitución de la Democracia Deliberativa* (Barcelona: Gedisa, 1997) 192.

⁴⁴ Nino, *Ética y Derechos Humanos. Un Ensayo de Fundamentación*, 226-227.

5. EL DERECHO A LA CIUDAD DESDE DOS TEORÍAS DE JUSTICIA

5.1 El liberalismo igualitario de John Rawls

Rawls estudia la estructura básica de la sociedad (ESB)⁴⁵ y advierte que para ser justa, ésta deberá regirse por dos principios surgidos de la elección deliberada entre personas libres, racionales y autointeresadas, con sentido de lo bueno y una concepción de justicia común, puestos en una posición original de absoluta igualdad: tras el “velo de la ignorancia”.⁴⁶

En dicha posición, las personas consensuarían dos principios de justicia sucesivos: P1, garante de la igual distribución de derechos y deberes básicos y P2, habilitante de desigualdades sociales y económicas sólo en los casos que produzcan beneficios compensadores para todos, particularmente, para los miembros peor situados de la sociedad⁴⁷, ya que sólo una división de ventajas semejante suscitara la cooperación voluntaria de todos/as.⁴⁸

Imagen 3 Esquema que sintetiza la estructura y las nociones principales de la teoría de justicia rawlsiana

Teoría de Justicia	
Justicia Social	
ESB	
<i>Modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social.</i>	
(Modo en que las grandes instituciones distribuyen los bienes sociales primarios: derechos, libertades, oportunidades, ingreso y riqueza.)	
<i>La constitución política</i>	<i>Las principales disposiciones económicas y sociales</i>
Posición Original: Velo de la Ignorancia	
<i>P1: "Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás".</i>	<i>P2: "Las desigualdades sociales y económicas habrán de disponerse de tal modo que sean tanto a) para el mayor beneficio de los menos aventajados, como b) ligadas con cargos y posiciones asequibles a todos en condiciones de justa igualdad de oportunidades."</i>
P1 prioritario a P2	

Fuente: Elaboración propia

⁴⁵ La EBS será la que distribuirá los principales bienes primarios de la sociedad, que son aquellas cosas que presumiblemente todo ser racional desea para el desarrollo de su plan de vida. A saber: derechos, libertades, oportunidades, ingreso y riqueza. En este punto, Rawls enumera otros bienes primarios tales como la salud, la inteligencia y la imaginación, pero advierte respecto a que tales bienes no son sociales sino naturales, y que por lo tanto, su posición no depende directamente de la EBS, aun cuando ésta influya en parte. En: John Rawls, *Teoría de la Justicia*. (México: FCE, 1995), 69.

⁴⁶ Rawls, *Teoría de la Justicia*, 24.

⁴⁷ Rawls, *Teoría de la Justicia*, 27.

⁴⁸ Rawls, *Teoría de la Justicia*, 27.

5.1.1 P1 en clave urbana

Según Rawls, P1 es el primer paso para la constitución de libertades fundamentales de las personas en sociedad y establece un status general de (a) “igualdad ciudadana” y (b) “justicia política”.⁴⁹

(a) Si reflexionamos entonces sobre la idea de “igualdad ciudadana” en clave de DC, cabe pensar que situadas en la posición original las partes no saben si vivirán cerca de sus trabajos, de sus afectos o de los centros de poder. Carecen de información respecto a si tendrán una vivienda propia o deberán alquilar, o si se encontrarán habitando en asentamientos precarios.

Bajo tales circunstancias, las partes difícilmente se encuentren dispuestas a arriesgar el desarrollo de sus planes de vida -cualesquiera que ellos sean- dejando fuera de la protección constitucional *la libertad -el derecho- de las personas de fijar su lugar de residencia y de permanecer en él.*

Una EBS que pretenda garantizar el mencionado *status* de “igual ciudadanía”⁵⁰ deberá proteger sendas libertades, ya que estas condicionan la totalidad de las libertades básicas de las personas dentro del ámbito urbano.

(b) La noción de “justicia política”, por su parte, se encuentra vinculada al “principio de (igual) participación”, que “exige que todos los ciudadanos tengan un mismo derecho a tomar parte y a determinar el resultado del proceso constitucional que establece las leyes que ellos han de obedecer”.⁵¹

Para pensar este principio en clave de DC es útil recuperar las problemáticas de los centros de poder excluyentes y la consecuente burocratización estatal identificadas inicialmente como parte de dinámicas político-institucionales, para luego recuperar las alternativas propuestas por los autores: la diversificación y descentralización de los centros de poder políticos, y una institucionalidad política desburocratizada que habilite canalizar los conflictos sociales.

Así, visto en clave urbana, “el principio de igual participación” derivaría: i) En un *principio de autonomía urbana político- institucional* que permitiría asignar mayores competencias en materia de políticas urbanas a unidades políticas más pequeñas y por lo tanto, más cercanas y accesibles a los habitantes, como ser municipios, comunas, etc. ii) En un sistema político de *democracia constitucional federal/ descentralizada* que además de garantizar la justicia política en los términos rawlsianos, garantizaría una descentralización institucional necesaria para la materialización del principio de autonomía urbana propuesto, y tal como lo advierte Nino, contribuiría a la imparcialidad, ya que reduciría las posibilidades de distorsión de los intereses de los ciudadanos, al reducir la amplitud de los ámbitos de toma de decisiones.⁵²

5.1.2 P2 en clave urbana

- *Los bienes sociales primarios urbanos*

El segundo principio de justicia rawlsiano, conocido como “principio de diferencia”, se aplica aquella parte de la EBS que contiene las políticas económicas y sociales necesarias

⁴⁹ Rawls, *Teoría de la Justicia*, 190.

⁵⁰ Rawls, *Teoría de la Justicia*, 190.

⁵¹ Rawls, *Teoría de la Justicia*, 210.

⁵² “No parece haber tensión alguna entre tales principios [principios del liberalismo igualitario] y una descentralización institucional, aun radical, que permita a los ciudadanos contar con ámbitos inmediatos de decisión de las cuestiones intersubjetivas que los afectan. Al contrario, tal descentralización institucional en barrios, municipios y regiones puede estar exigida, como se sugirió antes, por el imperativo liberal de imparcialidad, ya que la concentración de las decisiones en núcleos que dominan ámbitos vastos y generales puede distorsionar la apreciación de los intereses involucrados.” En: Carlos Nino, *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional* (Ciudad de Buenos Aires: Astrea 2005) 186.

para una cooperación social mutuamente beneficiosa y eficaz.⁵³ En aras de asignarle contenido práctico a P2, Rawls señala que las comparaciones interpersonales propias de dicho principio se harán sobre la base de los “bienes sociales primarios”⁵⁴: derechos, libertades, oportunidades y poderes, ingresos y riquezas y el sentido del propio valer.⁵⁵

Los componentes identificados al comienzo dentro de los ejes económico y político-institucional, nos permiten sugerir que en relación al DC los “bienes sociales primarios” que permiten construir una medida común respecto de las expectativas razonables del hombre/mujer urbano serían: la centralidad, el espacio público, los medios de producción de ciudad y el excedente que el urbanismo produce.

- *Las posiciones sociales en clave urbana*

Rawls advierte que la definición del grupo peor situado, que será la variable de análisis de todas las políticas económicas y sociales que alcance el principio de diferencia (P2), involucrará consideraciones prácticas *ad hoc*.

El DC nos obliga a identificar aquellos grupos excluidos en términos urbanos. Si bien en las ciudades conviven diversos grupos segregados, existe un colectivo claramente identificable desde el punto de vista urbano-espacial cuyas desventajas son unánimemente reconocidas: los/as habitantes de tugurios.

- *P2 reformulado en clave urbana*

En virtud de lo expuesto, podríamos concluir que una reformulación de P2 desde la perspectiva del DC respondería a la siguientes definición: *Las desigualdades urbano-espaciales referidas a centralidades, vivienda y espacios públicos, como así también de recursos para la producción de ciudad -medios de producción de urbanismo y riquezas producto del excedente de capital que produce el urbanismo-, deberán disponerse de manera que sean a) para el mayor beneficio de los habitantes de tugurios y b) que estén ligadas con espacios, cargos y posiciones públicas y privadas asequibles a todos en condiciones de justa igualdad de oportunidades.*

5.2 El utilitarismo revisado de Amarty Sen

A diferencia de Rawls, Sen elabora una idea de justicia basada en las vidas que las personas son capaces de vivir *-nyaya-*, y no en la idoneidad de las instituciones y la corrección del comportamiento *-niti-*.⁵⁶

Sen propone un enfoque evolucionado de la capacidad basado en la idea de libertad, concebida ésta como las oportunidades reales de vivir que tiene una persona. Dicho enfoque pone énfasis no en los medios para una vida humana satisfactoria, sino en la medida en la cual una persona puede realmente lograr dicha vida humana satisfactoria si así lo desea.

La primera característica del enfoque de la capacidad que nos interesa recuperar a fin de confirmar la viabilidad del DC a la luz de la teoría de Sen, es el rol que este asigna a “la comunidad” que integra el individuo. Sen reconoce la profunda interdependencia de las valoraciones de las personas que interactúan y señala, que al momento de asignar valor a la capacidad de una persona para ser parte de la vida en sociedad se está valorando implícitamente la vida misma de la sociedad, situación que se reconoce como un aspecto

⁵³ Rawls, *Teoría de la Justicia*, 190-191.

⁵⁴ Todas aquellas cosas de las que todo hombre/mujer racional quiere tener más que menos, en tanto le asegurarán mayor éxito en la consecución de sus planes de vida, cualesquiera que estos sean.

⁵⁵ Rawls, *Teoría de la Justicia*, 95.

⁵⁶ Amartya Sen, *La Idea de Justicia* (Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2011), 19.

importante desde la perspectiva de la capacidad. Ello en tanto resulta difícil aseverar que una persona valore ciertas actividades sin ninguna influencia de sus relaciones sociales.⁵⁷

El segundo elemento interesante a nuestros fines es “el ambiente físico y social en el que la persona desarrolla su vida”. Al pensar la pobreza como una privación de la capacidad, Sen alerta que diferentes personas pueden tener oportunidades muy disímiles de convertir el ingreso y otros bienes primarios en el tipo de libertad valorada en la vida humana (bienestar). Ello debido, no solo las características particulares de cada persona, sino también el ambiente físico y social que la contiene⁵⁸, que puede presentar inundaciones o posibilidades reducidas de acceso a servicios de salud y educación.⁵⁹

Como vimos oportunamente, el *DC* registra entre sus principios fundamentales la gestión y creación colectiva del espacio urbano y contempla una dimensión colectiva además de individual,⁶⁰ valorando al igual que el enfoque de la capacidad de Sen, la existencia misma de la sociedad y de la posibilidad de toda persona de ser parte de la vida social.

En cuanto al segundo punto de Sen, el *DC* centra su atención en el papel que juega el espacio urbano en las posibilidades de las personas de ver satisfechos sus derechos humanos y al hacerlo, se alinea con la condicionalidad que Sen asigna al ambiente natural (y/o urbano) respecto de las posibilidades de una determinada persona para convertir ingresos y/o recursos en capacidades.

6. CONCLUSION

A lo largo del presente trabajo buscamos aportar argumentos que contribuyeran a la efectiva consagración normativa del *DC* en pos de fortalecer una valiosa herramienta jurídica al servicio de las luchas urbanas y la transformación social igualitaria.

Tras repasar el escenario de creciente urbanización y precarización urbana mundial e identificar los ejes centrales del *DC* a partir del trabajo de algunos de sus principales pensadores, desplegamos tres razones primarias que sustentan la necesidad de contar con un *DC* autónomo: i) el *DC* cuenta con un campo de protección más amplio que el derecho a la vivienda, en tanto permite abordar problemáticas tales como la “gentrificación” y la implementación de políticas habitacionales deficitarias en función del entorno de la unidad habitacional; ii) repasamos las consecuencias de las políticas neoliberales en materia de desigualdad urbana y concluimos con la necesidad de complementar los ordenamientos jurídicos habilitantes de dichos resultados a partir de las dimensiones normativas contenidas en el *DC*; iii) desarrollamos incipientemente la dimensión urbana de los derechos humanos clásicos, que es aquella que resguarda el *DC*, y destacamos que el *DC* cuenta también con un ámbito de protección jurídica exclusiva.

Posteriormente, afirmamos que a la luz de la teoría de Nino el *DC* puede ser definido como un derecho humano colectivo. Por un lado, porque Nino entiende que los derechos humanos pueden derivar de bienes de contenido civil, político, económico, social y cultural. Por lo que todos los elementos integrantes del *DC* estarían incluidos. Por otro lado, debido a que el hecho de que un bien sea colectivo -como lo es la ciudad-, no obtura la certeza de que el acceso a él/ella sea moralmente debido.

⁵⁷ Sen, *La Idea de Justicia*, 275-276.

⁵⁸ Sen, *La Idea de Justicia*, 284-285.

⁵⁹ Sen, *La Idea de Justicia*, 284-285.

⁶⁰ Gerardo Pisarello, “Del Derecho a la vivienda al Derecho a la Ciudad: avatares de una historia.” en *Derecho a la Ciudad* (Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011) 39.

Finalmente escrutamos el *DC* desde dos de las teorías de justicia dominantes en el campo de los derechos humanos. Primero advertimos que el *DC* tiene un alto grado de compatibilidad con el liberalismo igualitario de John Rawls, toda vez que resulta viable identificar en él los principios de justicia rawlsianos como así también otros elementos centrales de esta teoría. Luego nos detuvimos en teoría utilitaria de la capacidad de Amartya Sen y aquí también observamos una alta afinidad entre los componentes basamentales del enfoque de Sen y ciertos elementos medulares del *DC*.

De esta forma, el trabajo arroja como resultado una gama de argumentos variados y novedosos que robustecen la viabilidad normativa del *DC* y que, al hacerlo, contribuyen a fortalecer esta herramienta jurídica sumamente relevante para las disputas en favor de un nuevo urbanismo; social e igualitario.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Claudia, et al. *Derecho a la Ciudad. Para conocer y hacer cumplir!* Brasil: COHRE, Instituto POLIS, 2008).
- Borja, Jordi. “El fin de la anti-ciudad posmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas” (Cuarta Parte, Capítulo I) en *Ciudades, una ecuación imposible*, Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012.
- _____. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Quito: Foro Social de las Américas, 2004.
http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3 (acceso junio 5, 2016).
- Fernández, Edésio. “Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil”, *Revista eure*, Vol XXIX, n°87, septiembre 2003.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. *Estado de la Población Mundial 2007*. New York: Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2007.
- Harvey, David. *Urbanismo y Desigualdad Social*. España: Siglo XXI de España Editores, 1977
- _____. “El Derecho a la Ciudad” *New Left Review* n°53, noviembre- diciembre 2008.
- _____. “Las raíces urbanas de las crisis financieras: reclamar la ciudad para la lucha anticapitalista” en *Ciudades, una ecuación imposible*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012.
- Lefebvre, Henri. *El Derecho a la Ciudad*. Paris: Editions Anthropos, 1968.
- _____. *Espacio y Política. El Derecho a la Ciudad II*. Barcelona: Ediciones Península, 1976.
- Nino, Carlos S. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- _____. *Ética y Derechos Humanos. Un Ensayo de Fundamentación*. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Astrea, 2007.
- _____. *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Ciudad de Buenos Aires: Astrea, 2005.
- Oszlak, Oscar. *Merecer la Ciudad. Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano*. Buenos Aires: Humanitas-CEDES, 1991.
- Pisarello, Gerardo. *Vivienda Para Todos: Un Derecho en (de)construcción. El Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada como Derecho Exigible*. Barcelona: Icaria Editorial, 2003.
- Ponce Solé, Juli. “La legalidad urbanística tendiente a hacer efectivos diversos derechos constitucionales y, en especial, el derecho a la vivienda. ¿Una “nueva ciencia del Derecho Urbanístico” más allá de la protección del derecho de propiedad y del desarrollo económico?”. Comunicación presentada a la sesión “El control de la legalidad urbanística ¿Qué legalidad?, III Congreso de la AEPDA, en Febrero de 2008.
- Rawls, John. *Teoría de la Justicia*. México: FCE, 1995.

Rodríguez, Alfredo y Rodríguez, Paula. “Políticas Neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad”, en *Ciudades, una ecuación imposible*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012.

Rolnik, Raquel. “Vivienda-mercancía. ¿Activo financiero o derecho humano?”, *Café de las Ciudades*. http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_economia_125.htm (acceso junio 5, 2016).

Romero, José Luis. *La ciudad occidental: culturas urbanas en Europa y América*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2009.

Sen, Amartya. *La Idea de Justicia*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2011.

Tedeschi, Sebastián. “El Derecho a la Ciudad, un Cambio de Enfoque desde la Perspectiva de la Justicia Socioespacial” (Parte I Capítulo III) en *Los Derechos Sociales en la Gran Buenos Aires: Algunas Aproximaciones desde la Teoría, las Instituciones y la Acción*. Bercovich, Luciana y Maurino, Gusatavo, coords. Buenos Aires: Eudeba, 2013.