

CREAR CIUDADES MÁS JUSTAS PARA LA VIDA: una combinación del derecho a la ciudad y el enfoque de las capacidades

*Creating fairer cities to live: a combination of the right to a
city and the capability approach*

Séverine Deneulin*

RESUMEN

América Latina está cada vez más urbanizada. Este proceso de urbanización, sin embargo, no se ha desarrollado de modo integrado. Se estima que un cuarto de la población vive en asentamientos precarios. Las ciudades latinoamericanas también han experimentado un aumento en la violencia y la inseguridad relacionado con las drogas. En medio de este panorama bastante sombrío de segregación urbana e inequidad, la idea del “derecho a la ciudad” se ha propuesto como un marco teórico de política urbana en aras de ciudades más inclusivas. En el presente artículo se sostiene que el derecho a la ciudad es un marco limitado para revertir la tendencia de fragmentación de la ciudad latinoamericana y que el enfoque de las capacidades ofrece herramientas conceptuales más adecuadas. El artículo comienza describiendo la idea del derecho a la ciudad y esboza algunas diferencias entre su formulación originaria y la de las organizaciones internacionales. Luego se sintetiza el enfoque de las capacidades y se analiza cómo el derecho a la ciudad y el enfoque pueden enriquecerse mutuamente para brindar un mayor poder transformador que reduzca la fragmentación urbana. Finalmente se propone la idea de “ciudades justas para la vida” como resultado de ese enriquecimiento mutuo y explora algunos caminos para crear ciudades más justas.

PALABRAS CLAVE: Derecho a la ciudad. Enfoque de capacidades. Amartya Sen. Justicia social.

* Phd Economía, Universidad de Bath, Reino Unido. Departamento de Ciencias y Políticas Sociales. FLACSO Argentina. Programa de Desarrollo Humano. s.deneulin@bath.ac.uk.

ABSTRACT

Eighty percent of the Latin American population is now urban, but the urbanization process has been accompanied by greater inequality and social segregation. To address urban exclusion, the idea of ‘the right to city’ is increasingly being endorsed by international organizations and national governments as conceptual framework for urban policy towards more inclusive cities. The paper argues that the right to the city is a limited framework to revert the fragmentation trend of the Latin American city, and it examines how the capability approach could offer more suitable conceptual tools to that effect. The paper proposes the idea of ‘just cities for life’ as the outcome of a combination of the right to the city and a capability-view of justice. It explores some avenues for translating the idea into concrete actions to create cities in which all residents can equally have opportunities to live well in the urban space they share.

KEYWORDS: The right to city. Focus on capacities. Amartya Sen. Social Justice.

Data de submissão: 08-08-2016

Data de aceite: 10-10-2016

1 INTRODUCCIÓN

América Latina está cada vez más urbanizada. En el año 2000, más del 80% de la población latinoamericana vivía en áreas urbanas, el doble de la proporción de 1950. La cantidad de ciudades latinoamericanas con más de un millón de habitantes dio un salto de 8 en 1950 a 56 en 2010. Cuatro ciudades – México, São Paulo, Rio de Janeiro y Buenos Aires – tienen más de diez millones de habitantes (SUÁREZ, 2015). En la actualidad, América Latina es el continente más urbanizado (COHEN, 2014). Este proceso de urbanización, sin embargo, no se desarrolló de modo integrado. La historia de la ciudad latinoamericana es la de una ciudad “fracturada” (KOONINGS; KRUIJT, 2007) con una profunda división entre “las villas y el resto” (RODGERS; BEALL; KANBUR, 2011, p. 560). La proporción de personas que viven en asentamientos informales con un acceso precario a los servicios públicos es muy alta. De acuerdo con la información de ONU-Hábitat, en 2010 el 24% de la

población urbana de América Latina vivía en viviendas precarias y el 40% vivía en su casa de modo ilegal (SUÁREZ, 2015).

El área metropolitana de Buenos Aires ha tenido la misma evolución, donde se ha observado un aumento mayor del 200% de personas que viven en asentamientos informales entre 1981 y 2006, en comparación con el aumento total de la población, del 35% (SUÁREZ, 2015). Según lo demostró el trabajo previo de investigación, el Programa Interdisciplinario con datos sobre la Ciudad de Buenos Aires, el hecho de vivir o no en un asentamiento informal tiene, asimismo, importantes consecuencias en las oportunidades que las personas disponen para vivir bien. Los habitantes tienen acceso a una salud más precaria, a menos educación y a más empleos informales e inseguros, en forma sistemática, que aquellos que viven en la ciudad formal. Los jóvenes son especialmente vulnerables. Más de una cuarta parte de los jóvenes de entre 18 y 25 años que viven en asentamientos informales de la ciudad no trabajan ni estudian (MACCIÓ; LÉPORE, 2012). En teoría son todos iguales en el Estado democrático pero, en la práctica, el lugar de residencia determina en gran medida el cumplimiento de los derechos humanos.

Las ciudades latinoamericanas también han experimentado un aumento en la violencia y la inseguridad relacionadas con las drogas (DAVIS, 2012; PNUD, 2013; RODGERS; BEALL; KANBUR, 2012). De acuerdo con la información del PNUD (2013), la percepción de la inseguridad y la cantidad de robos denunciados aumentó tres veces en promedio en el continente durante la última década, donde uno de cada tres latinoamericanos sufrió un robo violento en el transcurso del año 2012. Aquellos que viven en asentamientos informales están más expuestos a sufrir actos de violencia. Datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación revelaron que, en 2010, los asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires tenían un índice de homicidios del 12,7% cada 100.000 habitantes comparado con el 3,08 del resto de la ciudad². De acuerdo con el PNUD (2013), una de las principales causas de violencia han sido delitos perpetrados por jóvenes, la mayoría de los cuales no habían finalizado el colegio secundario.

Otro rasgo específico de la urbanización latinoamericana es la multiplicación de urbanizaciones o barrios cerrados. En el área metro-

² Ver: <http://www.csjn.gov.ar/dbei/ii/ii.html>

politana de Buenos Aires ocupan actualmente una superficie equivalente al doble de la ciudad solo para 8.500 familias (PNUD, 2009, p.16). Estas comunidades son ciudades privadas de hecho con habitantes, en las que ni la municipalidad ni el Estado tienen injerencia legal. A diferencia de las ciudades donde conviven personas de diferentes clases socioeconómicas que comparten un espacio común, estas comunidades se caracterizan por la homogeneidad social y una fuerte división entre la ciudad pública y la ciudad privada marcada visiblemente por elevados cercos y barreras de seguridad (ROITMAN, 2013).

En medio de este panorama bastante sombrío de segregación urbana e inequidad, la idea del “derecho a la ciudad”, reconocida institucionalmente en el ámbito internacional en el Foro Urbano Mundial V de Rio de Janeiro de 2010, se propone como un marco teórico de política urbana en aras de ciudades más inclusivas. La Ciudad de Buenos Aires institucionalizó “trabajar para la construcción de una ciudad inclusiva en la que todos sus habitantes puedan ejercer plenamente su derecho a la ciudad”³. En el presente capítulo se sostiene que el derecho a la ciudad es un marco limitado para revertir la tendencia de fragmentación de la ciudad latinoamericana y que el enfoque de las capacidades ofrece herramientas conceptuales más adecuadas. El capítulo se inicia con la descripción de la idea del derecho a la ciudad y se esbozan algunas diferencias entre su formulación originaria y la de las organizaciones internacionales. Luego se sintetiza el enfoque de las capacidades y se analiza cómo el derecho a la ciudad y el enfoque pueden enriquecerse mutuamente para brindar un mayor poder transformador que reduzca la fragmentación urbana. Finalmente, se propone la idea de “ciudades justas para la vida” como resultado de ese enriquecimiento mutuo y se exploran algunos caminos para crear ciudades más justas.

2 EL DERECHO A LA CIUDAD

En 1968, el sociólogo y filósofo francés Henri Lefèbvre publicó un libro titulado *Le Droit à la Ville* [El derecho a la ciudad]. Se trataba de un manifiesto para liberar a las ciudades del capitalismo y desmonetarizar el

³ Ver: <http://www.buenosaires.gov.ar/habitat/institucionalsechi>

espacio urbano. Utilizando la distinción marxista entre valor de cambio y valor de uso, su argumento era que el espacio urbano se estaba comercializando cada vez más y se sostenía por su valor de cambio. De este modo, se excluía de la ciudad y de las oportunidades que esta brindaba a muchos individuos que no tenían los medios para adquirir espacio urbano a su valor de cambio. Lefèbvre proponía recuperar el valor de uso de las ciudades como lugares de encuentro social, cultural y político. Para ello era esencial la participación de todos los residentes de zonas urbanas, sin importar su nacionalidad, en las decisiones que afectaban sus vidas y en la creación de nuevos espacios urbanos valuados por el uso que le darían sus habitantes (BROWN, 2013, p. 958).⁴

El derecho a la ciudad de Lefèbvre estaba íntimamente vinculado al rechazo de un modelo capitalista de relaciones económicas y sociales. Su preocupación era que la acumulación de capital se convertía, lentamente, en el objetivo de los planificadores urbanos, sometiendo el espacio urbano a la lógica de la ganancia en detrimento de las personas y sus oportunidades de vivir de un modo decente. Por lo tanto, su propuesta era que, al residir en la misma ciudad, todos los habitantes de zonas urbanas reclamaran el espacio político del que habían sido excluidos y, de este modo, recuperaran el acceso a la ciudad y a todas las oportunidades de empleo, sociales, culturales y de otro tipo que la vida urbana pudiera ofrecer. Esto no implicaba la participación de los ciudadanos en la estructura formal del gobierno político de la ciudad sino una participación política dirigida a transformar los procesos económicos y sociales que reemplazaban el valor de uso de los espacios urbanos por su valor de cambio. Se trataba de transformar los procesos políticos que monetarizaban el espacio urbano (KUYMULU, 2013, p. 926)

El derecho a la ciudad está emparentado con un derecho humano fundamental que consiste en “rehacernos mediante la creación de una forma cualitativamente distinta de sociabilidad urbana” (HARVEY, 2003, p. 939). El argumento sostiene que priorizar el valor de cambio por encima del valor de uso conduce a determinados tipos de relaciones sociales, especialmente a relaciones de exclusión. Aquellos que tienen recursos para adquirir espacio urbano viven en él y los que no los tie-

⁴ Véanse también Attoh (2011), Harvey (2003, 2008, 2012), Kuymulu (2013), Purcell (2003, 2013).

nen son expulsados a las periferias. El valor monetario al que la tierra se intercambia en el mercado inmobiliario se torna más importante que el valor que tiene para las personas que viven en ella y que la utilizan. De acuerdo con el derecho a la ciudad, la solución para revertir esta situación es que los usuarios de la ciudad, quienes allí residen, tomen el control de las decisiones urbanas.

Siguiendo el movimiento de antiglobalización y anti capitalismo que se había movilizó bajo el estandarte del “derecho a la ciudad” durante las décadas de los ochenta y los noventa y que propuso este derecho en el primer Foro Social Mundial en 2001, la idea obtuvo el sello institucional oficial en el Foro Urbano Mundial V en 2010 con el tema “El derecho a la ciudad: reduciendo la brecha urbana” (KUYMULU, 2013, p. 930).⁵ Entre los documentos de trabajo del Foro se encontraba la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad escrita en 2005 por una red de organizaciones de la sociedad civil y coordinada por la Coalición de Hábitat Internacional (la ONU, sin embargo, nunca adhirió a esta Carta institucionalmente). La Carta define el derecho a la ciudad como:

El usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos 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. [...] El territorio de las ciudades y su entorno rural son también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participa-

⁵ Para acceder a un resumen del Foro, véase: <http://mirror.unhabitat.org/categories.asp?catid=584>.

ción en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural (SUNGRANYES Y MATHIVET, 2010).⁶

El derecho a la ciudad, por lo tanto, incluye no solo el cumplimiento de los derechos sociales, económicos, civiles y políticos de todos los habitantes, sino también la participación de los habitantes en cuestiones que los afectan y la construcción de un espacio urbano que facilite las relaciones sociales entre todos ellos y garantice a cada individuo iguales oportunidades de vivir dignamente (SUGRANYES; MATHIVET, 2010, p. 23). Por ello, el derecho a la ciudad no es la mera concreción de los derechos humanos en la ciudad. Incluye el derecho a vivir en un hábitat digno con acceso a servicios públicos, infraestructura y oportunidades educativas y de empleo pero, ante todo, es un derecho que tienen todos los habitantes de zonas urbanas a moldear la ciudad de determinado modo.

En un proyecto conjunto entre la UNESCO y la ONU para el Foro Urbano Mundial V, Brown y Kristiaensen (2009, p. 8) atribuyen cinco ejes al derecho a la ciudad: 1) la libertad y los beneficios de la vida ciudadana; 2) la transparencia, la equidad y la eficiencia en la administración de la ciudad; 3) la participación y el respeto en la toma de decisiones democrática local; 4) el reconocimiento de la diversidad en la vida económica, social y cultural; y 5) la reducción de la pobreza, la exclusión social y la violencia urbana. Al utilizar el lenguaje de los derechos, sostienen, la idea es “un vehículo para el cambio urbano” (p. 7), “un marco para el debate sobre los derechos y las responsabilidades cívicas” (p. 10), un “paradigma radical” dentro del cual hacer “cambios en el estilo y en el enfoque del gobierno urbano si se quiere evitar la exclusión social masiva” (p. 36). En suma, concluyen, la filosofía fundamental del derecho a la ciudad es “permitir a todos los habitantes de la ciudad tener un acceso pleno a las oportunidades de la vida urbana” (p. 36) y lograr ese objetivo a través de la participación activa de todos los habitantes de la ciudad para dar forma al espacio urbano.

Desde su reconocimiento institucional internacional, la relación entre el derecho a la ciudad y el capitalismo ha devenido más ambigua de lo que era originariamente. En una revisión de las declaraciones de la

⁶ Para un análisis sobre la carta, véase SUGRANYES Y MATHIVET (2010).

ONU sobre el derecho a la ciudad, Kuymulu (2013, p. 936-937) destaca que el derecho a la ciudad se ha convertido en un sinónimo de “ciudades inclusivas”, entendido como la inclusión de los pobres y marginados en la economía global sin cuestionar el sometimiento del espacio urbano a la lógica de maximización de las ganancias. Incluso el lugar donde se llevó a cabo el Foro Urbano Mundial V fue sintomático de esta ambigüedad. El foro se desarrolló en un flamante centro de convenciones frente al mar en Río. El centro había sido construido en un lugar donde antes existía un asentamiento marginal que había sido desalojado y sus habitantes trasladados a las afueras de la ciudad. Los manifestantes que protestaban contra la ironía de que se debatiera el derecho a la ciudad precisamente en un lugar que había sido vulnerado (en el sentido de que el valor de cambio de la tierra había prevalecido sobre el valor de uso de sus habitantes) fueron dispersados con gas pimienta por la policía (KU-YMULU, 2013, p. 935-937).

A pesar de algunas visiones divergentes respecto de la existencia del capitalismo y las democracias liberales, el reconocimiento internacional del derecho a la ciudad mantuvo algunos rasgos de la concepción original de Lefèbvre aunque con otro lenguaje. En el centro de la distinción entre valor de cambio y de uso se encontraba la inquietud de que las vidas humanas estaban siendo progresivamente sacrificadas en pos del rendimiento económico. El espacio urbano se valoraba cada vez menos por su uso, por lo que le permitía a las personas hacer o ser, tal como ser un lugar de encuentro social, y cada vez más por cuánto dinero podía significar en el mercado inmobiliario. El derecho a la ciudad fue la respuesta a la inquietud de que el objetivo de maximización de las ganancias se priorizaba sobre el bienestar de las personas. La controversia respecto de la sede del Foro Urbano Mundial V es lamentablemente familiar en las megaciudades del mundo.

Aunque no esté revestido del lenguaje de monetarización y del valor de cambio y de uso, el derecho a la ciudad, según lo reconocen ONU-Hábitat y otras agencias internacionales, continúa basándose en esta inquietud de que las vidas de las personas son el principal objetivo de las políticas urbanas. El valor del espacio urbano no reside en los ingresos que pueda generar sino en lo que brinda a las personas, ya sea permitiendo a todos los habitantes de la ciudad ejercer sus derechos humanos en términos de igualdad, con viviendas dignas, educación,

salud, empleo o acceso a los servicios públicos, facilitando las relaciones sociales y la coexistencia pacífica entre sus habitantes. Según la perspectiva del derecho a la ciudad, en la versión de la ONU, trasladar individuos de un asentamiento urbano informal a otro sitio con mejores viviendas e infraestructura pública podría estar justificado, incluso si el espacio urbano donde estaba el asentamiento informal se vendiese a desarrolladores inmobiliarios para generar ganancias, siempre y cuando la nueva situación facilitase, en términos de igualdad, las relaciones sociales, garantizase una mezcla social urbana, el respeto igualitario de los derechos humanos y por último, pero no por ello menos importante, si los habitantes hubiesen participado libremente y su opinión hubiese sido tomada en cuenta en el proceso de reubicación.

La cuestión reside en cómo evaluar si una política urbana facilita una red de relaciones sociales y conduce a una mayor cohesión social y si garantiza el cumplimiento de los derechos humanos para todos. También surge la cuestión de la puja entre diferentes derechos humanos (ATTOH, 2011). A veces, cumplir con un derecho puede conducir a negar otro, o bien, el cumplimiento de los derechos económicos de algunas personas puede infringir los derechos sociales de otras. El derecho que algunos tienen de acceder a un empleo puede estar en conflicto con su derecho a tener una vivienda digna: pueden verse obligados a elegir entre una vivienda inadecuada cerca de su lugar de empleo o una mejor vivienda sacrificando el empleo por falta de un transporte público adecuado. En la siguiente sección se resume el enfoque de las capacidades antes de analizar cómo podría enriquecer el derecho a la ciudad y responder a algunas de sus limitaciones.

3 EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES: bienestar y justicia

El concepto de “capacidad” surgió por primera vez en 1979 en las Conferencias Tanner que impartió Amartya Sen tituladas “Igualdad de qué”. Si nos preocupa la igualdad, sostuvo Sen, el espacio más adecuado para evaluarla no son los ingresos o recursos sino las oportunidades que las personas tienen de ser o de hacer lo que consideran de valor, o sus “capacidades”. Medir la desigualdad en términos de ingresos es importante, pero los ingresos son solo medios para otros fines. Una niña de diez años puede vivir en una familia con ingresos por encima del

índice nacional de pobreza pero sus oportunidades de tener éxito en la escuela pueden verse seriamente afectadas si existe violencia familiar o por normas de género que limiten a las niñas a sus capacidades de cuidado. Evaluar la situación de esa familia en términos de ingresos sería omitir mucha información sobre el tipo de vida que sus miembros realmente llevan.

El concepto de capacidad concibe el bienestar en términos de cómo funciona una persona, de lo que podrá lograr ser o hacer: “La principal característica de bienestar se puede definir en términos de cómo una persona puede ‘funcionar’. Me referiré a varias formas de hacer y de ser que están incluidas en esta evaluación de funcionamientos. Podrían ser actividades (como comer, leer o ver) o estados de existencia o de ser, por ejemplo: estar bien alimentado, no padecer malaria, no avergonzarse por la pobreza de los zapatos o la ropa” (SEN, 1985, p. 197-198). El enfoque moral que presenta Sen es uno en el que la pregunta moral central es: “¿Qué tipo de vida lleva [una persona]? ¿Qué logró hacer y ser?” (SEN, 1985, p. 195). Una situación social es buena cuando le permite a una persona obtener un conjunto de formas de ser y de hacer valiosas. Sen no da ninguna indicación sobre cuáles podrían ser, porque su “enfoque de funcionamiento es intrínsecamente de información pluralista” (SEN, 1985, p. 200). Una persona puede funcionar en muchos aspectos y hay muchas actividades o estados valiosos que puede hacer o ser. Sen deja a criterio de los procesos de razonamiento público dentro de cada contexto social la definición de funcionamientos valiosos (SEN, 1992; SEN, 2004). Por ejemplo, los funcionamientos valiosos para una comunidad pesquera en la costa de la Patagonia austral pueden ser muy diferentes de los de una comunidad agrícola en Misiones. Otros han propuesto una lista de conjuntos de formas de ser y de hacer valiosas (NUSSBAUM, 2001; NUSSBAUM, 2011; ALKIRE, 2002).

A este “enfoque moral de funcionamiento”, Sen le agrega otro matiz y se traslada desde los funcionamientos reales de una persona a sus capacidades para funcionar, incluyendo la libertad que una persona tiene. Las capacidades son las oportunidades reales que tienen las personas para lograr los funcionamientos. Así pues, Sen desplaza su enfoque moral desde un enfoque de funcionamientos a un enfoque de capacidades para poder incluir otro tipo de información en la evaluación moral: “la libertad positiva” o “la libertad ‘para hacer esto’ o ‘para

ser aquello' que tiene una persona" (SEN, 1985, p. 201). Cuando se comparan dos situaciones, el enfoque de las capacidades permite "la comparación de oportunidades reales que tienen distintas personas" (SEN, 1985, p. 201) y no simplemente la comparación de actividades o estados de existencia reales. Indudablemente hay una diferencia de bienestar entre una familia que vive en una vivienda precaria en un vecindario inseguro por elección y otra que vive en esas condiciones porque no tienen la oportunidad de vivir en otro lugar. Ambas familias tienen el mismo nivel de funcionamiento pero no el mismo conjunto de capacidades. Una familia podría vivir en otro lugar y tener mejores niveles de funcionamiento pero elige no hacerlo. La otra familia no tiene esa posibilidad. En esta distinción entre funcionamiento y capacidad se encuentra el concepto de "agencia", una idea central para el enfoque de capacidad. Sen (1985, p.203) define agencia como "la búsqueda de los objetivos o valores que la persona considera importantes". Sen justifica la inclusión del concepto de agencia en el fundamento informativo del juicio moral sobre la base del reconocimiento de la responsabilidad. Las personas no solo funcionan, hacen o son determinadas cosas, sino que son también responsables (SEN, 1985, p. 204).

Con la publicación de *La idea de justicia*, Sen (2009) ubica a la responsabilidad en primer plano. El enfoque de las capacidades no es solo un marco para evaluar situaciones sino también un marco para evaluar cómo se relacionan las personas entre sí y qué tipo de relaciones y situaciones institucionales desarrollan mejor su bienestar. El enfoque de las capacidades se trasladó desde la pregunta de cómo evaluar la igualdad a la pregunta sobre cómo ordenar las sociedades. Se trasladó desde la esfera del bienestar a la esfera de la justicia.

Sen sostiene que tener un marco comparativo para evaluar situaciones y clasificarlas es suficiente para abordar las injusticias en el mundo. No se necesita saber qué es una sociedad perfectamente justa. Y propone que el enfoque de las capacidades sea ese marco comparativo. No se necesita saber cómo se vería una sociedad mexicana justa para poder decir que la discriminación de las poblaciones indígenas es injusta y que una situación en la que las personas no sean discriminadas por el color de su piel es mejor, o más justa, que una en la que las personas son discriminadas. En una situación de discriminación racial, las personas no son capaces de hacer o de ser lo que podrían considerar

de valor, como estudiar en buenas universidades o ejercer determinada profesión. Una situación en la que las personas pueden gozar de estas capacidades valiosas es mejor y, por ende, más justa. Al evaluar situaciones fundándose en la perspectiva de las capacidades, el enfoque también ofrece un marco para transformar esa situación, tal como lo ilustra un reciente trabajo sobre medición de la pobreza.

Durante décadas, la pobreza se midió sumando la cantidad de personas que vivían por debajo de la línea de pobreza. En contraposición a esto, el Índice Multidimensional de Pobreza (MPI, por su sigla en inglés), creado por la Iniciativa Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI, por su sigla en inglés), mide la pobreza a partir de la perspectiva funcionamiento/capacidades. Distingue tres dimensiones de bienestar y se mide a través de 10 indicadores elegidos con fines de comparación internacional sobre la base de la disponibilidad de datos existentes: salud (nutrición, mortalidad infantil), educación (años de escolaridad, asistencia escolar) y niveles de vida (combustible para cocinar, sanitarios, electricidad, piso y bienes). Una persona es pobre si padece privaciones en, al menos, una de las dimensiones o un tercio de los indicadores ponderados. El MPI mide en qué medida está privada cada persona. Las diferencias entre pobreza monetaria y pobreza multidimensional son impactantes en países como Chad, Gambia, India y Nepal o Perú y Guatemala.⁷

Dependiendo de cómo se utilicen los datos de pobreza según los ingresos o de pobreza multidimensional, se despliegan distintos relatos de políticas. Si se utilizan los primeros, las políticas se enfocarán en elevar los ingresos y empujar a las personas por encima de los niveles de ingreso. Si se utilizan los últimos, las políticas se enfocarán en políticas sociales y de redistribución. Por ejemplo, el gobierno indio buscó la liberalización del mercado, lo que condujo a un índice de crecimiento económico sin precedentes, de un promedio aproximado del 8% en los últimos diez años (DRÈZE; SEN, 2012). Estas políticas redujeron la cantidad de pobreza según el ingreso en forma significativa. De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial, el índice de pobreza, calculado a la línea nacional de pobreza, era del 45,3% en 1994. En 2010, solo

⁷ Véase <http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-2014/mpi-country-briefings>.

el 29,8% de la población era considerada pobre.⁸ Sin embargo, a pesar del elevado índice de crecimiento económico, la desnutrición infantil permanecía prácticamente estancada y 500 millones de indios todavía no tenían acceso a una instalación sanitaria (DRÈZE; SEN, 2013).

Si bien el enfoque de las capacidades orienta el accionar en una dirección determinada, no es una prescripción sobre qué tipo de acción es mejor. Existen muchas formas de reducir la misma injusticia y esto dependerá del contexto. La desnutrición infantil puede reducirse ofreciendo una comida en las escuelas al mediodía, una mejor educación a las madres, creando oportunidades de empleo o mediante el control de precios de los alimentos, etc. No hay principios categóricos que garanticen que una sociedad será más justa. Corresponderá a los propios actores sociales analizar, en sus contextos específicos y a través de procesos de razonamiento público, qué es lo que constituye una injusticia (en otras palabras, identificar cuáles son las capacidades valiosas de las que las personas están privadas) y analizar cuáles son las acciones más apropiadas para subsanar la que enfrentan. *La idea de justicia* está repleta de referencias sobre la importancia del razonamiento para superar situaciones injustas. Citamos una de las muchas docenas de esas referencias que subraya de modo revelador uno de los aspectos esenciales de la interpretación de Sen sobre el razonamiento público: la capacidad de escuchar puntos de vista diferentes y ver el mundo con la perspectiva del otro: “Al tratar de determinar cómo puede avanzar la justicia, hay una necesidad básica de razonamiento público, que involucra argumentos provenientes de diferentes ámbitos y perspectivas divergentes” (SEN, 2009, p. 392).

El desacuerdo, obviamente, se pone en evidencia en el proceso de razonamiento público y las personas no siempre están dispuestas a interesarse por las perspectivas ajenas o a tratar de ver el mundo a partir del punto de vista de otro. Las sufragistas se encontraron con mucho de lo que Sen denomina “sinrazón” por parte de los hombres que tenían sus propias “razones” para mantener a las mujeres fuera de la esfera económica, social y política. No todos los hombres estaban dispuestos a interiorizarse en la perspectiva de vida de las mujeres y tratar de entender sus argumentos a partir de sus puntos de vista. La realidad de razones en conflicto, no excluye, sin embargo, la posibilidad de que las personas cam-

⁸ Ver: <http://data.worldbank.org/country/india>.

bien su opinión fundados en la aceptación de las razones de los demás. Esto puede suceder porque, a menudo, las razones para sostener ciertas opiniones se cimientan en prejuicios que no resisten un escrutinio crítico.

En su reciente libro sobre India, escrito junto con Jean Drèze, Sen continúa destacando que escuchar el punto de vista del otro es un componente esencial del razonamiento público. En especial, los autores analizan el papel de los medios de comunicación al hacerse eco de las opiniones de todos y entender la vida y los problemas de los demás. Los principales medios de comunicación ingleses de India informan sobre moda, gastronomía, cricket y misiones espaciales, pero existe muy poca cobertura de las cuestiones rurales que afectan a la mayoría de los nativos del país. Sostienen que esto es una “falla del razonamiento público” (DRÈZE; SEN, 2013, p. 269). El poder, la dominación y la intimidación quedan expuestos en el proceso de razonamiento público. Una minoría privilegiada tiene, generalmente, más poder para definir lo que se va a debatir en los medios de comunicación y qué tiene prioridad en la política, que la mayoría menos privilegiada. Que el gobierno indio gastara en el período 2008-2009 más del 1,5% de su Producto Bruto Interno en el subsidio de fertilizantes y que haya destinado una suma igual para brindar servicios de salud es una manifestación muy clara del poder que ejerce la industria agrícola en la formulación de políticas por encima de los cientos de millones de nativos desnutridos del país (DRÈZE; SEN, 2013, p. 83). Hacer oír las voces de los desnutridos en la arena pública y que sean escuchados por los que disfrutan vidas acomodadas sería un primer paso hacia una sociedad más justa en India.

Conforme a la visión de justicia según el enfoque de las capacidades, buscar que las situaciones injustas sean menos injustas no exige que exista acuerdo total sobre cómo transformar la realidad y sobre las razones para hacerlo. Las personas pueden proporcionar distintas razones para querer eliminar la discriminación por cuestiones de género en el lugar de trabajo, ya sea sobre la base de una mayor productividad o fundándose en los derechos humanos y la no discriminación. Las personas pueden tener distintas razones para luchar contra el cambio climático, desde fundarse en una cuestión de conveniencia de costos o hasta en la creencia de que hay que proteger la naturaleza por derecho propio. Para Sen, no es importante que tengamos diferentes razones para rea-

lizar determinadas acciones siempre que podamos llegar a un acuerdo sobre la acción que realizaremos. Eso ya es suficiente para comenzar a reducir la injusticia. Como expresa Sen (2009, p. 394): “Si una de las principales inquietudes de este libro ha sido la importancia del razonamiento público, también lo ha sido la necesidad de aceptar la pluralidad de razones que pueden convivir con sentido común en un ejercicio de evaluación”.

4 EL DERECHO A LA CIUDAD A TRAVÉS DEL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES

En la segunda sección se subrayaron algunas de las limitaciones del marco del derecho a la ciudad como fondo conceptual de las acciones orientadas a revertir la tendencia a la fragmentación de la ciudad latinoamericana, tales como las diferencias entre la propuesta originaria y su reconocimiento institucional internacional, la vaguedad respecto de la clase de derecho que es y las tensiones no resueltas entre los distintos derechos. En esta sección se evalúa cómo las herramientas conceptuales del enfoque de las capacidades pueden responder a estas limitaciones. Se plantea una versión revisada del “derecho a la ciudad” a través del enfoque, a la que bautiza “ciudades justas para la vida” en la que captura las dimensiones de bienestar y justicia de la combinación de los marcos conceptuales del derecho a la ciudad y del enfoque de las capacidades.

En primer lugar, el derecho a la ciudad pone el acento en derechos tales como el derecho a la autodeterminación y a un nivel de vida adecuado, el cumplimiento de todos los derechos humanos de todos los habitantes de una ciudad, pero no ofrece una guía sobre cómo evaluar el alcance con el que se llevan a la práctica. ¿Pueden los habitantes vivir de un modo pacífico, sin miedo a la violencia (derecho a la seguridad), o el miedo a la violencia afecta sus actividades diarias? ¿Pueden trasladarse fácilmente por la ciudad (derecho a la libertad de circulación), o la falta de transporte público afecta su movilidad? ¿Pueden trabajar y usar sus talentos (derecho al empleo), o la ausencia de inversiones productivas afecta su capacidad para trabajar? ¿Pueden vivir una vida saludable (derecho a la salud) o la falta de inversión

pública en sanidad afecta su salud?⁹ El marco del derecho a la ciudad no brinda herramientas para responder estas preguntas.

El enfoque de las capacidades ofrece criterios o herramientas de evaluación para medir el alcance con que las personas pueden ejercer sus derechos. Por ejemplo, Martha Nussbaum (1997, 2001, 2011) propuso una lista de las principales capacidades humanas que están ligadas a los derechos humanos, tales como la capacidad de vivir un vida prolongada y saludable (medida por la expectativa de vida, el índice de desnutrición infantil, el índice de mortalidad infantil, el índice de mortalidad materna, problemas de crecimiento por desnutrición o el porcentaje de personas sin acceso a agua y a instalaciones sanitarias), la posibilidad de tener control sobre el propio ambiente (medido por el índice de empleo o el porcentaje de trabajadores sindicalizados). En forma periódica, las encuestas domiciliarias nacionales obtienen información relativa a viviendas, educación, salud y empleo que luego puede clasificarse de acuerdo con el género, la raza o la ubicación geográfica para identificar a los grupos más vulnerables. Pero no existen dudas de que queda mucho por hacer para obtener mejores datos a la hora de medir el bienestar de la población. Se podrían diseñar las encuestas domiciliarias urbanas especialmente para obtener información sobre “poder estar a salvo de agresiones, lo que incluye agresiones sexuales, abuso sexual de menores y violencia doméstica”, que forma parte de la capacidad humana fundamental de integridad física de Nussbaum (2011), o sobre “tener las bases sociales de respeto de sí y no humillación” que forma parte de su capacidad humana fundamental de afiliación.¹⁰ También se podrían realizar ejercicios participativos con comunidades locales para identificar los conjuntos de formas de ser y de hacer que estas valoran. Además de las encuestas domiciliarias enfocadas en lo humano, también se podría añadir información sobre el estado del medio ambiente natural.

⁹ Sobre las similitudes y diferencias entre las capacidades y los derechos, véase Vizard, Fukuda-Parr y Elson (2011).

¹⁰ Véase el trabajo de Iniciativa Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford sobre las dimensiones ausentes de bienestar, que pretende reunir información sobre la calidad del empleo, seguridad, bienestar psicológico, vergüenza y otros en las encuestas domiciliarias nacionales. Disponible en: <http://www.ophi.org.uk/research/missing-dimensions>.

Una segunda característica de combinar el derecho a la ciudad con el enfoque de las capacidades es que este último ofrece un mejor entendimiento de las interconexiones de los distintos derechos. Puede brindar un análisis de cómo el cumplimiento de algunos derechos afecta el de otros, por ejemplo, cómo el logro del ejercicio del derecho a la educación puede conducir al ejercicio del derecho al empleo, o cómo el derecho de vivir sin violencia puede conducir al cumplimiento del derecho a la educación. En la literatura sobre el enfoque de las capacidades, esto se ha denominado “desventajas corrosivas” y “funcionamientos fértiles” (WOLFF; DE SHALIT, 2007, p. 133). Generalmente, las desventajas (faltas de funcionamiento) se agrupan para reforzarse negativamente, por ejemplo, vivir en un domicilio determinado puede ser “corrosivo” en el sentido de que puede llevar a una educación más pobre, resultados inferiores en cuanto a la salud y pocas oportunidades de empleo. Por el contrario, los funcionamientos a menudo se agrupan para reforzarse positivamente, por ejemplo, estar capacitado o educado es “fértil” en el sentido de que puede conducir a un empleo más seguro, gratificante y mejor remunerado, a tener una mejor vivienda y a vivir en un ambiente más saludable. Debido a su enfoque de bienestar multidimensional, la utilización del marco del enfoque de las capacidades hace posible un análisis de cómo las diferentes dimensiones de bienestar pueden afectarse positiva y negativamente entre sí, por ejemplo, cómo el hecho de vivir en un ambiente violento e inseguro afecta las oportunidades de los niños de estudiar y de obtener buenos resultados en la escuela y, de este modo, limita sus oportunidades de empleo y los expone a un riesgo mayor de consumir drogas, reforzando de esta manera el clima de inseguridad y violencia.¹¹

Un tercer rasgo de combinar el enfoque de las capacidades con el derecho a la ciudad es el lugar central que ocupan el análisis institucional y la evaluación del bienestar de los habitantes de zonas urbanas en cuanto a lo estructural. Son las instituciones las que facilitan o dificultan el ejercicio de las capacidades valiosas. Las instituciones políticas y la existencia de canales a través de los cuales los habitantes de la ciudad puedan hacer oír sus voces son esenciales. ¿Cómo se relacionan las personas que viven en asentamientos informales con las autoridades gubernamentales?

¹¹ Sobre un análisis etnográfico de la manera en que la violencia afecta a los niños de la escuela primaria en los asentamientos marginales, véase Auyero y Burbano de Lara (2012).

Se podría analizar, también, la naturaleza de las instituciones educativas y si el tipo de educación conduce a lograr una mayor cohesión social o, por el contrario, aumenta la brecha urbana. O se podría analizar la calidad de las instituciones jurídicas y de la policía y qué eficacia tienen en la lucha contra la inseguridad, para nombrar unas pocas de las muchas instituciones que aumentan o debilitan el bienestar de las personas.

Aunque enfatiza el rol esencial de las instituciones en la promoción del bienestar, el enfoque de las capacidades ha sido, a menudo, criticado por ser demasiado “individualista” ya que, en la concepción de Amartya Sen, limita el espacio de evaluación de situaciones a capacidades individuales, a lo que cada individuo es capaz de ser o de hacer (AL-KIRE, 2008; BALLETT; DUBOIS; MAHIEU, 2007; DENEULIN, 2008, 2014; ROBEYNS, 2008; IBRAHIM, 2006; 2013; STEWART, 2012). Para estos críticos, no es suficiente reconocer a las instituciones de modo instrumental en la medida que afectan las capacidades individuales (por ejemplo, cómo las normas sociales patriarcales influyen en la integridad física de una mujer), sino que su evaluación debería ser explícita. El bienestar humano no reside solo en lo que cada persona es capaz de ser o de hacer sino en la calidad de sus relaciones sociales. Y este punto se encuentra en el núcleo de la idea del derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad, ya sea en su concepción originaria o en la forma de reconocimiento institucional de la ONU, es colectivo. No es un derecho que pertenece al individuo como tal sino a la ciudad como un todo. Puede enfatizar derechos igualitarios para todos los habitantes de zonas urbanas, pero esta igualdad se concreta cuando la ciudad como un todo está estructurada de determinada manera, cuando los habitantes de la ciudad interactúan entre sí y se relacionan de forma tal que promueve el bienestar. Cuando se relacionan entre sí con miedo y sospecha (por ejemplo, al percibir como delincuentes a los hombres jóvenes que viven en un asentamiento informal) o con desprecio (por ejemplo, al percibir como haraganes a los adultos desempleados que viven en un asentamiento informal), o cuando algunos grupos se relacionan con el espacio urbano siguiendo el deseo de maximizar su beneficio financiero por encima de las vidas de terceros (por ejemplo, cuando se reemplaza un asentamiento informal por departamentos lujosos en lugar de viviendas accesibles), la ciudad como un todo no está estructurada para garantizar iguales oportunidades de bienestar para todos. El hecho de que los habitantes de

zonas urbanas sean capaces de vivir bien o de que se cumplan sus derechos fundamentales depende, esencialmente, de la manera en que los habitantes de la ciudad se relacionan entre sí y con el espacio urbano. La combinación del derecho a la ciudad y del enfoque de capacidad pone énfasis en que la transformación de las ciudades hacia un mayor bienestar de sus habitantes está ligada a la transformación de las relaciones de las personas entre sí y de las personas con la tierra.

Una cuarta característica de la combinación del enfoque de las capacidades y del derecho a la ciudad es el pluralismo democrático y el énfasis sobre la responsabilidad de todos los habitantes de zonas urbanas y de las organizaciones que pueden llegar a formar y no solo del Estado de garantizar oportunidades de bienestar para todos. En ese sentido, puede ofrecer una forma de superar la dicotomía entre la concepción originaria del derecho a la ciudad y su reconocimiento internacional respecto de la relación entre el Estado y el capital y respecto de su horizonte utópico.

Algunos defensores de la concepción de Lefèbvre, como Purcell (2003), Kuymulu (2013) y Harvey (2008, 2012) expresaron su preocupación de que el reconocimiento internacional del derecho a la ciudad como derecho de sus habitantes a participar en las decisiones municipales e influir en ellas pudiera arriesgar la reproducción y la profundización del modo capitalista de relacionarse. Temen que, al no tener los habitantes de zonas urbanas el control total sobre las decisiones de la ciudad, prevalezca el interés capitalista por sobre las personas.

El enfoque de las capacidades es más neutral respecto de las relaciones entre el Estado democrático y los intereses capitalistas, y no adopta la postura de que una democracia representativa necesariamente se verá influenciada por el interés por la obtención de ganancias por encima de la vida de las personas. Se limita a destacar el carácter de agentes de todos los habitantes y su capacidad para actuar y modificar las situaciones para alcanzar su bienestar y el de los demás. Todos los habitantes son responsables de actuar de modo que las decisiones políticas no perjudiquen las vidas de terceros y las instituciones políticas no se inclinen hacia los intereses del capital. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel importante para ese fin. Pueden, a través de protestas, revertir la decisión de invertir capital en un área determinada de la ciudad o de influir sobre la mejor manera de hacer

uso de un terreno baldío a través de la participación directa. En este sentido, el enfoque de las capacidades reconcilia las dos concepciones del derecho a la ciudad: la originaria, que sostenía que la producción y la conformación del espacio urbano debían estar directamente controladas por los ciudadanos y la abolición del Estado (entendido necesariamente que este daría prioridad a los intereses capitalistas); y la actual, que contempla la participación ciudadana en un proceso democrático dirigido por el Estado. Acentúa que la construcción de la ciudad está en manos de sus habitantes, pero con una perspectiva con matices en la que este control puede ser directo o indirecto. No considera que una democracia directa sea mejor, *per se*, que una democracia representativa en priorizar el bienestar de las personas por encima de los intereses financieros.

En ese sentido, tiene una mirada más agnóstica respecto de la dirección de la agencia y sobre qué tipos de ciudades deberían construir los habitantes de las zonas urbanas. En el derecho a la ciudad de Lefèbvre, la acción política y social está orientada hacia un ideal claro: el control directo de la política urbana por parte de los habitantes y la eliminación de la maximización del capital de la producción económica (PURCELL, 2013). En el actual reconocimiento institucional internacional, la ciudad ideal es aquella en la que sus habitantes ya no vivirían separados en guetos, en la que todos influirían en la política urbana y en la que podrían vivir pacíficamente juntos y disfrutar del abanico completo de derechos humanos sin importar la nacionalidad.

Una visión de justicia según el enfoque de las capacidades tiene un horizonte utópico más modesto. La reducción de la cantidad de personas que son víctimas de ataques violentos ya contribuiría a tener una ciudad más justa, incluso aunque no se hubiera hecho progreso alguno en el aumento de las oportunidades educativas o de empleo. Se podría sostener que, sin un claro objetivo en mente, una visión de justicia según el enfoque de las capacidades no tiene potencial de movilización y no ofrece un ideal claro desde donde criticar las medidas institucionales actuales. Al ser un enfoque moral que intenta transformar el mundo, sin embargo, hacerlo menos injusto al brindar un marco comparativo de evaluación a partir de la perspectiva de la libertad, en su doble aspecto de bienestar y agencia, contiene un importante potencial de emancipación. Funda su acción transformadora en la negación a una vida bien vivida y en el reconocimiento de esa negación por otros. Su marco eva-

luativo ayuda a identificar con precisión cuáles son las dimensiones de bienestar que se niegan y a quiénes y, al centrarse en el razonamiento público, ayuda a identificar los procesos que conducen a la privaciones del bienestar. Tomando prestado el tema del último Foro Urbano Mundial que se llevó a cabo en Medellín, Colombia, en abril de 2014 sobre “Ciudades para la vida”¹² y el libro de Susan Fainstain (2012) *La ciudad justa*,¹³ en este capítulo se propone la idea de “ciudades justas para la vida” al capturar la combinación del derecho a la ciudad con el enfoque de capacidades. La idea no sufre la confusión sobre qué tipo de derecho es el “derecho a la ciudad” y lo que significa legalmente (ATTOH, 2011). No está dividida entre los que apoyan el capitalismo y los que están a favor de su abolición (KUYMULU, 2013). Podría conectar a los habitantes de la ciudad, equiparar a los privilegiados y a los menos privilegiados y unirlos en torno a la cuestión acerca de si las estructuras urbanas actuales y la calidad de las relaciones entre los habitantes de zonas urbanas mejoran o debilitan sus oportunidades para vivir bien en un espacio común.

5 CREAR CIUDADES MÁS JUSTAS PARA LA VIDA

El punto de partida de la idea de “ciudades más justas para la vida” es la evaluación del bienestar. ¿Qué clase de vida viven los habitantes de zonas urbanas? ¿Tienen oportunidades de lograr un conjunto de formas valiosas de ser y de hacer? En la sección anterior se desarrollaron algunos parámetros sobre cómo evaluar el bienestar urbano. Al ofrecer un marco evaluativo de comparación, el enfoque de las capacidades emite el juicio de que una situación donde las personas sufren menos privaciones debería ser más justa, pero se abstiene de ser prescriptivo sobre qué tipo de acciones harían más justa esa situación.

¹² *Ciudades para la vida* se centra en el concepto de equidad urbana, entendida como el acceso igualitario a la atención de la salud, educación y los bienes públicos como una política guía para la toma de decisiones para “mejorar las vidas en ciudades para todos” y “lograr el bienestar colectivo y su desarrollo” (UN-HABITAT, 2014, p.6).

¹³ Utilizando la teoría de justicia de Rawls, la teoría crítica de Nancy Fraser y el enfoque de capacidades de Martha Nussbaum, y la democracia, la diversidad y la equidad como criterios para una ciudad justa, Fainstein (2010) analizó en qué medida Ámsterdam, Londres y Nueva York eran ciudades justas.

La única prescripción que da es que se debe nutrir la capacidad de agencia de las personas y dejar que sus voces sean escuchadas. Como Sen (2013, p. 24) indicó en un recuadro en el Informe para el Desarrollo Humano de 2013: “Solo el que lo usa sabe dónde aprieta el zapato, pero las medidas para evitar que apriete no serán eficaces si no se permite que las personas opinen y tengan amplias oportunidades de debate”. Drèze y Sen (2013) insistieron sobre la importancia de que aquellos que padecen una privación de sus capacidades hagan oír sus voces en el proceso político y que los ciudadanos escuchen el punto de vista de otras personas y miren desde la perspectiva de sus vidas. De este modo, la creación de ciudades más justas para la vida exige un esfuerzo para mejorar la calidad de los procesos de razonamiento público. En esta sección se analizan algunos aspectos que Drèze y Sen denominan “razonamiento público” en Buenos Aires.

Un primer aspecto que puede ser un factor causal en la privación de capacidades de quienes viven en asentamientos informales es la debilidad de las organizaciones políticas que representan a los habitantes de zonas urbanas ante las autoridades estatales y la actitud pasiva de sus habitantes hacia las intervenciones del Estado. De acuerdo con la información reunida por el Programa Interdisciplinario en 2010 en dos asentamientos urbanos (las villas 1-11-14 y 21-24), la participación en las elecciones locales fue baja, y la Junta de Vecinos (la asociación vecinal que representa a los habitantes ante las autoridades del Estado) tenía poca legitimidad entre los habitantes (MITCHELL, 2012, p. 236). Conforme a una investigación etnográfica conducida en la sala de espera de la principal oficina de Bienestar Social (Ministerio de Desarrollo Social) de Buenos Aires, los destinatarios de los beneficios sociales los recibían como una ayuda para cubrir sus necesidades y no como un derecho que les asistía (AUYERO, 2011).¹⁴ Otra expresión de esta relación pasiva hacia el Estado y de la actitud de “paciente necesitado” en lugar de “sujeto de derecho” se ve en la política de vivienda (PNUD, 2009). El gobierno construye casas en los asentamientos informales pero no resuelve el problema del transporte público y la conexión con los lugares donde se encuentra el empleo. Además, el gobierno contrata empresas

¹⁴ La investigación de Auyero también resaltó las largas horas de espera a las que se sometía a los beneficiarios, y concluyó que la espera era una estrategia deliberada del Estado para reforzar la actitud pasiva hacia el Estado.

para construir casas prefabricadas y las políticas de licitación no siempre son transparentes.

Un segundo aspecto del “razonamiento público” en Buenos Aires es el contexto de desigualdad estructural en el que se realiza. Un síntoma de esta desigualdad estructural y el poder abrumador de los más privilegiados social y económicamente en los procesos políticos es el desarrollo de leyes municipales que han fomentado el abrupto crecimiento de barrios cerrados en la región metropolitana. En 1989 el Estado aprobó una ley de reforma estatal y otra de emergencia económica que condujo a la desregulación de las normas de planificación y a la venta de espacios públicos a empresas desarrolladoras de propiedad privada (CROT, 2006, p. 235). Se les dio luz verde a las empresas constructoras para construir sin tener en cuenta el equilibrio socioeconómico y los espacios públicos de interacción. Según la investigación de Crot, solo unas pocas instituciones clave, las que tienen intereses financieros en el sector de la construcción, participan en las decisiones que toma la Secretaría de Planificación Urbana.

La desigualdad en la voz política se acentúa por la falta de una estructura coordinada de gobierno para el área metropolitana de Buenos Aires (CRUCES; HAM; TETAZ, 2008; CROT, 2006; PIREZ 2002, 2008; ROITMAN; PHELPS, 2011). La responsabilidad de la política urbana está dispersa entre múltiples municipalidades (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipalidades que la rodean) y tres niveles de gobierno (el nacional, el provincial y el municipal). Esta falta de coordinación, a menudo exacerbada por el hecho de que los diferentes niveles de gobierno están dirigidos por partidos políticos opositores que no están abiertos al diálogo entre sí, crea un vacío legal y democrático. Como consecuencia, se les permite a actores económicos, tales como las empresas constructoras o las empresas de servicios de seguridad que sean actores influyentes en la política de planificación urbana (PIREZ, 2002).

La fragmentación de la ciudad y la existencia de ciudades privadas en medio de la ciudad pública no fomenta la participación de los ciudadanos con las instituciones del Estado para hallar soluciones colectivas a los problemas comunes que enfrentan todos los habitantes de la ciudad, tales como la seguridad y una infraestructura pública adecuada, sino que los alienta a encontrar soluciones privadas o, al menos, soluciones para su grupo socioeconómico afín. Lo que cada ciudadano puede obtener

para sí prevalece por sobre las responsabilidades que los ciudadanos tienen entre sí. No solo los habitantes de asentamientos informales carecen de una actitud de ciudadanía hacia el Estado, sino que los habitantes de los barrios cerrados se autoexcluyen de la ciudadanía urbana o, mejor dicho, crean sus propias formas de ciudadanía dentro de los límites de su grupo socioeconómico.

Los habitantes de los barrios cerrados pueden participar en proyectos solidarios en favor de los vecindarios menos privilegiados, pero esto no necesariamente modifica la naturaleza de las relaciones entre los habitantes de zonas urbanas. A partir de sus entrevistas Roitman (2013) concluyó que la urbanización cerrada que estudió solo llevó a cabo un proyecto solidario, la recolección de comida para un comedor comunitario durante la última década. El párroco del vecindario marginal era el único mediador del proyecto y no hubo contacto directo entre los habitantes de ambos lugares. Los habitantes de una comunidad cerrada pueden reunir grandes cantidades de dinero para proyectos solidarios y ofrecer empleo a trabajadores no calificados en los rubros de servicio doméstico y seguridad, pero esto no subsana el quiebre de las relaciones de ciudadanía entre todos los habitantes de zonas urbanas. El resto de este capítulo se enfoca en dos formas posibles de transformar el modo en que los habitantes de zonas urbanas se relacionan entre sí, principalmente mediante la creación de condiciones para la agencia y la organización política y para la creación de espacios de diálogo e intercambio.

Relacionando el trabajo del filósofo Axel Honneth con el de Amartya Sen, el político y filósofo uruguayo Pereira (2013) ha destacado que es a través de procesos de reconocimiento de los demás cómo se adquieren las condiciones necesarias para convertirse en agente, esto es, un actor político que dé forma a la propia vida y la de terceros. Siguiendo a Honneth, Pereira (2013, p. 19) distingue tres dominios en los que las personas necesitan ser reconocidas por las demás para convertirse en agentes: 1) el dominio de las relaciones íntimas y cercanas en las que las personas adquieren confianza en sí mismas (las personas necesitan ser reconocidas por quienes son para ser capaces de entender sus propias necesidades); 2) el dominio de las relaciones legales en las que las personas adquieren respeto a sí mismas (los individuos necesitan ser reconocidos como iguales como sujetos de derecho para poder considerarse merecedores de un tratamiento igualitario); y 3) el dominio de las relaciones

sociales en las que las personas adquieren autoestima (las personas necesitan ser reconocidas por sus logros para sentirse talentosas y capaces de contribuir a la vida de la sociedad). Pereira (2013, p. 65) sostiene que cuando estas relaciones íntimas, legales y sociales no funcionan bien, las personas no están en condiciones de participar en el razonamiento público. No son capaces de convertirse en agentes porque no pueden defender una idea a partir de un razonamiento y de hacer aseveraciones o de estar en desacuerdo con otras personas. Por lo tanto, una posible dirección hacia “ciudades más justas para la vida” sería crear relaciones en las que las personas sean reconocidas como sujetos individuales, legales y sociales.

Generalmente, las familias son el espacio primario donde las personas pueden expresar quiénes son y en el que son reconocidas como personas únicas; las escuelas son el espacio en el que las personas pueden aprender sobre su responsabilidad hacia los demás y a exigir a los terceros que cumplan sus responsabilidades hacia ellos; y las empresas son el espacio en el que las personas pueden expresar sus talentos y contribuir con la sociedad de un modo único. Si estos espacios no existen, resulta esencial que se creen otros en los que las personas adquieran confianza para expresar sus necesidades, para ser escuchados y para adquirir el respeto por sí mismas que necesitan para reclamar sus derechos como ciudadanos. Es también esencial crear oportunidades de empleo que puedan revelar los talentos únicos de las personas, sus contribuciones a la sociedad y recomponer su autoestima. En lugar de abordar el “problema de las villas” a través de políticas de viviendas y políticas sanitarias, algunos sostienen que las políticas de empleo y el aumento de las capacidades productivas de los que habitan en esas áreas marginales serían más apropiadas para reducir la segregación urbana en cuanto a lo estructural (COHEN, 2014).

El otro camino posible hacia “ciudades más justas para la vida”, siguiendo el análisis de este capítulo, sería crear oportunidades de encuentro en las que los ciudadanos pudieran intercambiar ideas y perspectivas, escuchar las historias de los demás y abordar juntos los problemas comunes que enfrentan. Y un problema que todos los habitantes de Buenos Aires enfrentan es el de la violencia y la inseguridad.

En su análisis de la naturaleza fragmentada de las ciudades latinoamericanas, Rodgers, Beall y Kanbur (2011, p. 560) señalan la falta de políticas de Estado para dar respuesta a la inseguridad como un problema común a todos sus habitantes, y donde este realiza, en cambio,

intervenciones de seguridad focalizadas en áreas marginales, lo que deja que otros se encarguen del problema a través de medios privados, como barrios cerrados y empresas de seguridad privada. Paradójicamente, la violencia y la inseguridad podrían ser el lugar donde se generen nuevas alianzas entre todos los habitantes de la ciudad, precisamente por su naturaleza común, porque afecta de igual manera a todas las clases sociales, y esto podría ser un nuevo proyecto social más allá de los partidos políticos (DAVIS, 2012). La sociedad civil y, en especial, la Iglesia Católica, que reúne en su seno a habitantes de zonas urbanas de distintos grupos socioeconómicos, podrían potencialmente tener un papel significativo en subsanar la ciudadanía quebrada, en facilitar el diálogo entre todos los habitantes y en brindar espacios alternativos para nutrir la capacidad de agencia de los marginales. Hay que destacar aquí las actividades de “compromiso social” de la Universidad Católica Argentina (UCA) que se orientan en esa dirección.

Una investigación anterior del Programa Interdisciplinario ha indicado que la vida de la sociedad civil en asentamientos informales es muy densa. Del estudio de los dos asentamientos informales, surgió que la mitad de la población estaba involucrada en, al menos, una organización de la sociedad civil, y las organizaciones asociadas a las parroquias católicas eran las que tenían mayor presencia (MITCHELL, 2012). Estas organizaciones, sin embargo, están más comprometidas con la provisión directa de bienestar que con la construcción de la capacidad de agencia. Las iglesias, como principales actores de la sociedad civil en los asentamientos informales, podrían tener un papel más significativo en la facilitación de la organización política de los marginados, de modo que sus voces puedan ser oídas en los procesos de toma de decisiones políticas. Podrían, asimismo, contribuir de manera significativa (a través de la vinculación de diferentes grupos socioeconómicos en sus estructuras diocesanas) a facilitar la inversión productiva con miras a aumentar las oportunidades de empleo en las zonas marginales.

REFERENCIAS

ALKIRE, Sabina. *Valuing Freedoms: Amartya Sen's Capabilities Approach and Poverty Reduction*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

_____. Using the Capability Approach: Prospective and Evaluative Analyses'. *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 26-50.

ATTOH, K. A. What kind of right is the right to the city? *Progress in Human Geography*, v. 35, n. 5, p. 669-685, 2011.

AUYERO, J. Patients of the State: An Ethnographic Account of Poor people's waiting. *Latin American Research Review*, v. 46, n. 1, p. 5-29, 2011.

AUYERO, J.; DE LARA, A B. In harm's way at the urban margins. *Ethnography*, n. 13, vol. 4, p. 531-57, 2012.

BALLET, J.; DUBOIS, J.; MAHIEU, F. Responsibility for each other's freedom: agency as the source of collective capability. *Journal of Human Development*, v. 8, n. 2, p. 185-201, 2007.

BROWN, A.; KRISTIANSEN, A. *Urban policies and the right to the city: Rights, responsibilities and citizenship*. UNESCO, 2009.

BROWN, A. The right to the city: Road to Rio 2010. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 3, p. 957-971, 2013.

COHEN, M. The city is missing in the Millennium Development Goals. *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 15, n. 2-3, p. 261-274, 2014.

CROT, L. "Scenographic" and "cosmetic" planning: globalization and territorial restructuring in Buenos Aires. *Journal of Urban Affairs*, v. 28, n. 3, p. 227-251, 2006.

CRUCES, G.; HAM, A.; TETAZ, M. *Quality of life in Buenos Aires neighborhoods: Hedonic price regressions and the life satisfaction approach*. 2008.

DAVIS, D. E. Urban violence, quality of life, and the future of Latin American cities: the dismal record so far and the search for new analytical frameworks to sustain the bias towards hope. In: *Latin American Urban Development into the 21st Century*. Palgrave Macmillan UK, 2012. p. 37-59.

DENEULIN, S. Beyond individual agency and freedom: Structures of living together in the capability approach, en: ALKIRE, S., QIZILBASH, M; COMIM, F. (eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008. p. 105-224.

_____. *Wellbeing, justice and development ethics*. Routledge, 2014.

DRÈZE, J.; SEN, A. Putting growth in its place. *Yojana*, vol. 56, p. 36, 2012.

_____. *An uncertain glory: India and its contradictions*. Princeton University Press, 2013.

FAINSTEIN, S. S. *The just city*. Cornell University Press, 2010.

HARVEY, D. The right to the city. *International journal of urban and regional research*, v. 27, n. 4, p. 939-941, 2003.

_____. The right to the city. *The City Reader*, v. 6, p. 23-40, 2008.

_____. *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Londres, Verso Books, 2012.

IBRAHIM, S. From individual to collective capabilities: the capability approach as a conceptual framework for self-help. *Journal of Human Development*, v. 7, n. 3, p. 397-416, 2006.

_____. 'Collective capabilities: What are they and why are they important?' *E-Bulletin of the Human Development & Capability Association*, v. 22, 2013.

KOONINGS, K.; KRUIJT, D. *Fractured cities: social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. Zed Books, 2007.

KUYMULU, M. B. The vortex of rights: 'right to the city' at a crossroads. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 3, p. 923-940, 2013.

MACCIÓ, J.; LÉPORE, E. Las villas en la Ciudad de Buenos Aires. Fragmentación espacial y segmentación de las condiciones sociales de vida. En: LÉPORE, S. et al. *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*. EDUCA, Editorial de la Universidad Católica Argentina, 2012. p. 43-114.

MITCHELL, A. Las organizaciones de la sociedad civil en las villas de Bajo Flores y Barracas. En: LÉPORE, S. et al. *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*. EDUCA, Editorial de la Universidad Católica Argentina, 2012. p. 115-87.

NUSSBAUM, M. C. *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge University Press, 2001.

_____. Capabilities and human rights. *Fordham L. Rev.*, v. 66, p. 273, 1997.

_____. *Creating capabilities*. Harvard University Press, 2011.

PEREIRA, G. *Elements of a Critical Theory of Justice*, Nueva York, Palgrave, 2013.

PIREZ, P. Buenos Aires: fragmentation and privatization of the metropolitan city. *Environment and urbanization*, v. 14, n. 1, p. 145-158, 2002.

_____. Gobernabilidad metropolitana en la Argentina. *BADÍA, G. y CARMONA, R.(Comp.) La gestión*, 2008.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). *Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2009: segregación residencial en Argentina*. Argentina: PNUD, 2009. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL Informe completo.pdf>. Accedido en: 05 jul. 2016.

_____. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD, 2013. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL Informe completo.pdf>. Accedido en: 27 jun. 2016.

PURCELL, M. Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order. *International journal of urban and regional research*, v. 27, n. 3, p. 564-590, 2003.

_____. Possible worlds: Henri Lefebvre and the right to the city. *Journal of Urban Affairs*, v. 36, n. 1, p. 141-154, 2014.

ROBEYNS, I. Sen's capability approach and feminist concerns, en: ALKIRE, S.; QIZILBASH, M.; COMIM, F. (eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

RODGERS, D.; BEALL, J.; KANBUR, R. Latin American urban development into the twenty-first century: towards a renewed perspective on the city. *European Journal of Development Research*, v. 23, n. 4, p. 550-568, 2011.

RODGERS, D.; BEALL, J.; KANBUR, R. (Ed.). *Latin American urban development into the twenty first century: Towards a renewed perspective on the city*. Springer, 2012.

ROITMAN, S. Close but divided: How walls, fences and barriers exacerbate social differences and foster urban social group segregation. *Housing, Theory and Society*, v. 30, n. 2, p. 156-176, 2013.

_____; PHELPS, N. Do gates negate the city? Gated communities contribution to the urbanisation of suburbia in Pilar, Argentina: *Urban Studies*, v. 16, n. 48, p. 3487-3509, 2011.

SEN, A. Well-being, agency and freedom: the Dewey lectures 1984. *The journal of philosophy*, v. 82, n. 4, p. 169-221, 1985.

_____. *Inequality re-examined*. Clarendon. 1992.

_____. *Rationality and freedom*. Harvard University Press, 2004.

_____. *The idea of justice*. The Belkanp Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2009.

_____. What is it like to be like a human being? *United Nations Development Programme, Human Development Report*, 2013.

STEWART, F. Capabilities and Human Development: Beyond the Individual-The Critical Role of Social Institutions and Social Competencies. *UNDP-HDRO Occasional Papers*, n. 3, 2013.

SUÁREZ, A. L. Las megaurbes latinoamericanas. Dinámicas sociodemográficas desde la perspectiva del "Derecho a la ciudad". *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, v. 5, n. 9, p. 89-110, 2015.

SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. Cities for All: Proposals and Experiences towards the Right to the City. *Santiago, Chile: Habitat International Coalition*, 2010.

UN-HABITAT. Urban Equity in Development: Cities for Life. Medellín, *Concept Paper for the 7th World Urban Forum*, 2014. Disponible en: http://wuf7.unhabitat.org/Media/Default/PDF/Urban%20Equity%20in%20Development-Cities%20for%20Life_English%20%282%29%20%281%29.pdf

VIZARD, P.; FUKUDA-PARR, S.; ELSON, D. Introduction: the capability approach and human rights. *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 12, n. 1, p. 1-22, 2011.

WOLFF, J.; DE-SHALIT, A. *Disadvantage*. Oxford University Press on Demand, 2007.