



TERRITORIOS ★ ★ ★ DE LA DESIGUALDAD

Política Urbana y Justicia Espacial

★ ★ ★
GUADALUPE GRANERO REALINI



Guadalupe Granero Realini

Territorios de la Desigualdad
Política Urbana y Justicia Espacial





Granero Realini, Guadalupe

Territorios de la desigualdad : política urbana y justicia espacial / Guadalupe Granero Realini. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Guadalupe Granero Realini, 2017.
Libro digital, PDF - (Investigaciones latinoamericanas)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-42-3303-5

1. Desigualdad. 2. Urbanismo. 3. Reforma Urbana. I. Título.

CDD 711

Foto original de tapa

Guadalupe Granero Realini. Surbanistas.

(la foto ha sido retocada digitalmente para el diseño de tapa)

Diseño Gráfico

DG Gabriela N. Cuesta

gabytacuesta@gmail.com

www.behance.net/gabscuesta

Arq. Alina Romero Orué

alinaromeroorue@gmail.com

Diseño de tapa

DG Gabriela N. Cuesta

Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.



Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>
o envíe una carta a Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

- Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autores, editorial, año).

- Se permite la utilización de esta obra sólo con fines no comerciales.

- Mantener estas condiciones para obras derivadas: solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Las gracias de un trabajo como este son amplias y profundas.

Ante todo, a Jorge Karol, por la lucidez y la pasión.

A Edgardo, con quien construimos y transitamos todos los caminos que terminaron en este libro.

A Thainã, amigo, interlocutor brillante, luchador, y a todos los compañeros de Ocupa Alemão y Coletivo Papo Reto, por la apertura y el apoyo para pensar Rio de Janeiro.

A Rafael Soares Gonçalves, por el tremendo aporte de sus estudios y sobre todo por la calidez y la generosidad para charlar las inquietudes originales que motivaron este trabajo.

A Repper Fiell, por la lucha y por el abrigo familiar en el bar de Zé Baixinho.

A Maria do Socorro y a Marcello, a Altair, que como tantos otros le hicieron y le hacen frente a las políticas injustas a través de la organización colectiva.

A Renato y Orlando por los intercambios con el Comitê Popular en medio de las batallas de la ciudad olímpica.

Pensamientos colectivos como este son de todos y para todos.



El deseo de conocimiento es curioso... Muy poca gente lo siente, ¿sabe?, incluso entre los investigadores; la mayoría se conforman con hacer carrera, se desvían rápidamente hacia la administración; sin embargo, en la historia de la humanidad tiene una tremenda importancia. Podríamos imaginar una fábula en la que un pequeño grupo de hombres (como máximo unos centenares de personas en todo el planeta) trabaja encarnizadamente en algo muy difícil, muy abstracto, absolutamente incomprensible para los no iniciados. Estos hombres siempre serán unos desconocidos para el resto de la población; no tienen poder, fortuna u honores; ni siquiera hay alguien que entienda el placer que les procura su pequeña actividad. Sin embargo son la potencia más importante del mundo, y lo son por un motivo muy pequeño: detentan las claves de la certeza racional. Todo lo que declaran verdadero, la población lo reconoce tarde o temprano como tal. Ningún poder económico, político, social o religioso es capaz de enfrentarse a la evidencia de la certeza racional. Podemos decir que Occidente se ha interesado más allá de toda medida por la filosofía y la política, que ha luchado del modo más irracional por asuntos filosóficos o políticos; también podemos decir que Occidente ha amado apasionadamente la literatura y las artes; pero en realidad nada va a pesar tanto en su historia como la necesidad de certeza racional. A fin de cuentas, Occidente ha terminado sacrificándolo todo (su religión, su felicidad, sus esperanzas y, en definitiva, su vida) a esa necesidad de certeza racional. Es algo que habrá que recordar a la hora de juzgar al conjunto de la civilización occidental.

Michel Houellebecq, Las partículas elementales.

Índice

INTRODUCCIÓN	13
---------------------------	-----------

PRIMERA PARTE: HACIA CIUDADES JUSTAS

Capítulo 1

Ideologías urbanas	25
Del Derecho a la Ciudad a la Justicia Espacial.....	27
Urbanizaciones justas.....	35
Epistemologías de un urbanismo posible.....	44
Ideas para ciudades justas.....	53

Capítulo 2

La desigualdad territorial	57
Desigualdad	59
Territorio.....	61
(Re)Conociendo la desigualdad territorial	62
Países en vías de favelización. América Latina cuantificada	72
Redefiniciones radicales.....	76

SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS URBANO DE RÍO DE JANEIRO

Capítulo 3

Urbanización y desigualdad carioca	85
Constitución del Estado Liberal y consolidación de la precariedad habitacional	87

La ciudad como objeto de la planificación urbana.....	89
De la reforma urbana al laboratorio urbano Latinoamericano....	100
El <i>Estatuto da Cidade</i> en la inminente ciudad global.....	104
Mega-Eventos y militarización de favelas	109
Las condiciones actuales de desigualdad.....	116
Más de un siglo de urbanización después	120

Capítulo 4

La construcción social de la injusticia135

Las políticas públicas como poder hegemónico en la trama social.....	139
Políticas urbanas en el centro del conflicto	150
Ejes de análisis crítico de programas urbanístico - habitacionales. La Justicia Espacial como marco de evaluación	165
Modelos de Derecho a la Ciudad.....	167
Tratamiento de desigualdades injustas	172

TERCERA PARTE: IDEAS ABIERTAS

Capítulo 5

¿Cómo fue que nos jodieron?183

Capítulo 6

Postales al futuro203

BIBLIOGRAFÍA211

Introducción

Viceversas

*o sea
resumiendo
estoy jodido
y radiante
quizá más lo primero
que lo segundo
y también
viceversa.*

M. Benedetti

Nos jodieron.

En las largas luchas urbanas -esa indiscernible amalgama entre lucha social y ciudad, tan propia de la segunda mitad latinoamericana del siglo XX- las conquistas de los derechos humanos han sido ultrajadas en nombre de un desarrollo de incierta capacidad democrática. El devenir de la urbanización capitalista se ha fundado en la reproducción de ciertas desigualdades estructurales, al tiempo que ha consolidado un discurso sobre la importancia del crecimiento económico para el bienestar general. Ya bien adentrados en el siglo siguiente y de cara a un futuro de masiva urbanización de sociedades que ya son, de hecho, predominantemente urbanas, aún persiste algo parecido a una paradoja: ¿por qué a pesar de la consolidación de normas y acuerdos que consagran jurídicamente la dignidad de la vida urbana, las ciudades siguen siendo lugares profundamente injustos?

Desde la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en 1948, hasta la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* de 2004, el debate sobre las relaciones entre las sociedades y los lugares que habitan ha sido atravesado por más de medio siglo de aumento poblacional, tasas ascendentes de crecimiento urbano -en expansión y densificación- y un inseparable fenómeno de urbanización de la pobreza. La discusión actual desde la perspectiva de derechos es inevitablemente urbana, no por desestimar las luchas campesinas sino porque cada vez más el devenir de las poblaciones rurales está sujeto a las dinámicas impuestas desde las lógicas de ciudades globalizadas. El derrotero del Derecho a la Ciudad -no sólo entendido desde su interpretación jurídica sino como formulación filosófica, tanto en las conceptualizaciones teóricas como en sus usos en movilizaciones sociales- es una narrativa sobre este último medio siglo de urbanización capitalista, especialmente sobre las transformaciones en las urbes bajo la lógica neoliberal globalizadora. Es una narrativa muy particular, donde los límites entre la teoría y las prácticas se disuelven para conceptualizar experiencias de rebeldía popular, tanto como para idear colectivamente formas alternativas de resolver los problemas cotidianos ignorados por las políticas públicas o, incluso, para dar nuevos argumentos a viejas banderas políticas. Es la teorización de las luchas urbanas tanto como la puesta en práctica, consciente o no, de los preceptos esbozados teóricamente. Es tanto un relato de las ciudades que desde hace varias décadas venimos imaginando como de las imaginaciones que han sido, efectivamente, concretadas.

Porque también triunfamos. Triunfos tal vez pequeños, aislados, discontinuos. La lógica mercantilista que pretende transformar el espacio urbano en función de las necesidades de consumo, impuestas por los capitales financieros dominantes, siempre encuentra resistencias. Y aún con sus asimetrías de poder, los conflictos son, justamente, la prueba misma de que la ciudad, para muchos, no es una mercancía. Las resistencias (que no son sólo el aguante de las embestidas sino las innumerables propuestas contra-hegemónicas) despliegan todo un repertorio de acciones para promover ciudades justas. Estamos jodidos y radiantes. Tal vez bastante más lo primero.

Para entender qué ha estado pasando, para poder conocer críticamente (es decir, producir un conocimiento emancipado sobre) las ciudades contemporáneas y avanzar en el camino trazado por los diversos movimientos de reforma urbana, necesitamos redefinir la agenda teórica, cuestionar las formas en las que nombramos y evaluamos las diversas desigualdades territoriales, descubrir la multiplicidad de sujetos y grupos sociales en conflicto, las tensiones entre distintos intereses, distintas capacidades y distintas estrategias de hacer ciudad, y cómo esos conflictos se dirimen. Para desentrañar la paradoja, hay una serie de cuestiones que convergen en estas dos redefiniciones que se imponen: la de la agenda teórica-política y la de las formas del conocimiento sobre lo urbano.

En principio, si pensamos en la genealogía del Derecho a la Ciudad -incluso en manifestaciones que no lo llevan por título pero que encarnan sus reivindicaciones- asoman varias preguntas sobre las formas de su vigencia, sobre cuáles son hoy en día los temas centrales de las demandas sociales, sobre cómo se han reconfigurado los ideales urbanos, sobre qué significa en las actuales coyunturas pensar la ciudad desde la perspectiva de derechos. Más aún, ¿qué intereses representa? Tan apropiado por todos ha sido, tan de la academia y tan de la calle, que hasta las derechas más conservadoras y las nuevas administraciones empresario-municipales de la planificación estratégica han adoptado y adaptado el *derecho a la ciudad* a las ambiciones más disímiles. Repasar el devenir del vasto cuerpo de saberes y prácticas que pueden reconocerse como Derecho a la Ciudad, que partiendo de Lefebvre han ido reformulando, reconstruyendo y ampliando sus sentidos originales, es un paso necesario para volver a ubicar los ejes de debate en torno a lo que de alguna u otra forma se denomina en la literatura contemporánea *ciudad inclusiva*. Entre las reformulaciones recientes de estos desarrollos teóricos, la Justicia Espacial ha retomado la dimensión espacial de los temas sociales. ¿Por qué es importante entender el rol del espacio en las relaciones sociales? ¿Qué otros ideales emergen al pensar la ciudad ya no desde la perspectiva de derechos sino desde lo espacial? La misma noción de justicia dispara todo un universo de problemas, que son estructurales en esta discusión, y que no sólo tensionan la cuestión de los derechos sino que ponen en juego el plano cultural respecto a cómo y

en función de qué se definen los parámetros que hacen de una ciudad un lugar (in)justo.

El modelo de organización del suelo basado en la desposesión¹, iniciado en Latinoamérica con la conquista, atraviesa nuestra historia -transmutado, reformado, invisibilizado, naturalizado- y subyace aún en la desigualdad de nuestras ciudades contemporáneas, reactualizándose bajo nuevas formas de ocupación del espacio por los actores sociales dominantes. El acceso a la tierra compone una serie de problemas cuyo análisis es determinante en relación a las desigualdades territoriales, por su vínculo con las condiciones de vida urbana y por las relaciones sociales en torno al suelo que reproducen injusticias espaciales. La dificultad de acceso a la vivienda, la precariedad en las condiciones habitacionales cuanto urbanísticas, las deficiencias en los sistemas de transporte público, la informalidad laboral, la carencia de equipamientos de salud y educación, múltiples formas de discriminación de minorías, son todos síntomas que manifiestan el desequilibrio en las condiciones sociales y espaciales en las metrópolis latinoamericanas. Territorios de la desigualdad que cobran forma a través de una trama densa y compleja de acciones contradictorias de actores enfrentados, territorios que ponen de manifiesto disputas, pujas y luchas de poder donde se dirimen conflictos entre políticas públicas, intereses y vocaciones del capital, necesidades de las poblaciones locales. Estos conflictos, que no son estáticos ni son resueltos unívocamente, adquieren en su reproducción formas inéditas, plantean permanentemente nuevas problemáticas, reformulando los mapas de actores y obligándonos a pensar una y otra vez cómo se entretejen las relaciones entre las sociedades y los espacios que habitan. Y aún más, por qué estas relaciones reproducen sistemáticamente un patrón de desigualdad que vulnera los derechos humanos de grandes masas de personas que, aun viviendo en ciudades, no son pensadas como *ciudadanos*.

.....
1 David Harvey desarrolla la idea de acumulación por desposesión a partir de la formulación de Marx sobre la acumulación originaria; explicando que hay un patrón histórico de crecimiento capitalista que se basa en esas prácticas predatorias originales y que continua, bajo una gran diversidad de procesos, hasta la actualidad. Un desarrollo completo de esta idea se encuentra en el capítulo 4 de *The New Imperialism* (2003) titulado, justamente, *Accumulation by Dispossession*.

La reflexión sobre el marco teórico e ideológico involucra, invariablemente, una revisión sobre las formas en las cuales conocemos lo urbano desde esta categoría central en un estudio sobre políticas públicas como lo es la desigualdad territorial.

La desigualdad territorial en la urbanización capitalista es estructural, emergente de un modo de producción y de unas condiciones históricas que trascienden los procesos políticos coyunturales y que, como tal, plantea continuas contradicciones entre su naturaleza sistémica y las posibilidades efectivas de reducir sus manifestaciones por medio de las políticas urbanas, cuyas acciones son limitadas en tiempo y espacio. En ese aparente abismo entre fenómenos de un grado espacio-temporal que desborda la escala -y las racionalidades- de la acción política de las democracias contemporáneas hay, sin embargo, cuestiones abarcables sobre las cuales podemos trabajar. No es posible soslayar que la reproducción sistemática de desigualdades sociales al servicio de la expansión capitalista es inherente al sistema mismo; es el producto, a la vez que la condición de posibilidad, del crecimiento sostenido de las tasas de ganancia. Pero a pesar de que las desigualdades presentan una condición ciertamente abstracta a escala de sistema, adquieren características específicas en diferentes lugares y momentos, se localizan, se vuelven concretas, se relacionan íntimamente con condiciones históricas y culturales de los lugares donde se manifiestan. Hablar de ciudad latinoamericana contemporánea implica reconocer ciertas regularidades en contextos culturales diversos; en el marco de esta investigación serán fundamentales las expresiones relacionadas con la urbanización informal y sus manifestaciones espaciales para permitirnos pensar en la región como una unidad y un universo de estudio.

Reconceptualizar el marco teórico -que hace al sustrato ideológico desde el cual nos aproximaremos al problema- permite ahondar la mirada crítica: si podemos definir una agenda contemporánea de justicia espacial ¿dónde debería ser desplegada? ¿Qué lugares podemos considerar injustos actualmente? Reiteradas veces sucede que la experiencia cotidiana en las ciudades contradice los datos y las estadísticas que determinan los parámetros sobre los cuales evaluar la justicia espacial. Mientras los índices

oficiales minimizan las desigualdades, los no-alineados con las políticas de turno parecen tender a exacerbarlas. Las desigualdades se definen de formas diferentes, incluso antagónicas; por otro lado, ya no alcanza con hablar sólo de pobreza para entender la desigualdad territorial. Al menos no en el sentido tradicional, en base a los estándares impuestos por organismos internacionales como Naciones Unidas o CEPAL. A pesar de que el discurso normativo, plasmado en leyes y tratados, demuestra amplios consensos respecto al hábitat digno y a los derechos de las personas en el ámbito urbano, la vida en la ciudad sigue siendo hostil para muchos. No sólo preguntarse qué es la desigualdad territorial sino, sobre todo, cómo se determina (cómo se mide, se evalúa, se pondera; cómo se conoce) son problemas esenciales para hacer aparecer a los sujetos políticos, a los que producen la información, a los que operan en el territorio, a los que pretenden hacerlo; en fin, a los actores sociales. Desmitificando la racionalidad científica, la información sobre la cual se determinan las condiciones de desigualdad territorial es producida por sujetos que aún en su posición socialmente legitimada no dejan de recortar arbitrariamente un universo de datos, de posicionarse, de elegir variables y descartar otras. No se trata tanto de discutir las potencialidades y los límites en sí de los dispositivos a través de los cuales conocemos la ciudad y sus dinámicas, sino de hacer visibles qué intereses representan, a quiénes benefician, por qué son evaluadas ciertas variables y excluidas otras. Se trata de cuestionar cómo se produce la *certeza racional* sobre la cual se diseñan las políticas urbanas. ¿Quiénes intervienen en la producción del territorio y cuáles son sus vocaciones y capacidades? El entretejido social en torno al hacer ciudad está hecho de múltiples sujetos, entre los cuales debemos distinguir aquellos que intervienen en las principales dinámicas urbanas, tanto quienes producen la información (técnica o académica), como aquellos que se sirven de ella para la elaboración de políticas públicas, así como quienes desarrollan los marcos normativos. Actores cuyos roles e intereses se superponen a medida que los vínculos entre poder económico y poder político se estrechan: muchos de quienes detentan mayor capacidad decisoria, en su rol de administradores públicos, de gestores de políticas, de funcionarios gubernamentales, tienen o responden (o ambas) a intereses corporativos mercantiles. Ese actor-entelequia que es el mercado no es sino una imagen sintética de múltiples sujetos y grupos sociales que en su condición de poderes

hegemónicos reproducen en y a través de la ciudad las condiciones mismas de su propia expansión y que también, aun bajo una misma racionalidad, colisionan y compiten entre sí. Asimismo, debemos pensar en quienes han sido históricamente menoscabados en su rol de hacedores de ciudad: los amplios sectores de la sociedad civil, organizados o no, que han producido (y lo siguen haciendo) la mitad del hábitat urbano latinoamericano.

Habiendo transitado estas cuestiones más generales, más abstractas y sistémicas que implican redefinir la agenda teórica y las formas de conocimiento de la desigualdad territorial, podremos avanzar en un estudio específico desde el cual reflexionar otras formas, otros dispositivos, para conocer la ciudad. En ese contexto, en América Latina es central estudiar los procesos sociales que han consolidado en Brasil profundas transformaciones del marco jurídico-legal en las últimas décadas y que lograron incorporar a la legislación ciertos desarrollos del Derecho a la Ciudad, promoviendo una nueva generación de políticas públicas destinadas a mitigar las desigualdades socio-espaciales propias de la urbanización capitalista. Sin embargo, las condiciones de injusticia espacial en todos estos años se han profundizado, acentuando aún más las fragmentaciones socio-espaciales y la exclusión de una gran parte de los ciudadanos del uso democrático de la ciudad. Uno de los objetivos de esta investigación es estudiar las condiciones territoriales actuales de la ciudad de Rio de Janeiro para poder comprender por qué, a pesar de la construcción de un marco jurídico-legal de avanzada perspectiva social, la ciudad sigue reproduciendo, como lo plantearía Edward Soja, una *geografía de la desigualdad*. Es importante, a esos fines, discutir la hipótesis de que a pesar de esa legislación inclusiva, sus preceptos hayan sido vaciados de contenido en la implementación de diversos programas y utilizados en el plano discursivo por el poder público como una herramienta política para reducir el conflicto social propio de la injusticia espacial y legitimar las acciones que, hoy en día, continúan reproduciendo el patrón de desigualdad territorial.

Como en toda selección particular, hay cierta arbitrariedad en el haber escogido esta ciudad por sobre otras. Son muchas las metrópolis que ameritan el análisis de las políticas urbanas contemporáneas en contextos

de marcada desigualdad. Sin embargo, una serie de argumentos justifican la elección. Por un lado, el crecimiento exponencial de la urbanización informal de Rio de Janeiro que, aunque no es necesariamente distinto ni más grave que en otras ciudades, ha planteado en la última mitad del siglo XX desafíos urbanos complejos y, sobre todo, de gran escala. Las desigualdades territoriales han engendrado una batería de acciones a través de políticas públicas que, con un gran trasfondo de marketing urbano, han posicionado a la ciudad como el *laboratorio urbano latinoamericano*. La impronta que han tenido ciertos programas, como los de urbanización o mejoramiento de asentamientos precarios, en el imaginario urbanístico de la región ha sido determinante de la forma en que se ha repensado la gestión en el marco de las llamadas *ciudades globales*. Por otro lado, no es menor la trayectoria histórica de los movimientos de Reforma Urbana en Brasil y las conquistas legislativas en torno al Derecho a la Ciudad, las cuales han permitido reformular la visión liberal tradicional del derecho civil y construir un tipo de marco jurídico que en América Latina aún es más excepción que regla. Atendiendo a las problematizaciones planteadas sobre cómo se determina la desigualdad territorial será pertinente analizar, en primer término, por qué Rio de Janeiro puede ser considerada una ciudad injusta, incluso a pesar de evaluaciones que establecen lo contrario. No como una especie de dictamen final y concluyente, sino como el análisis de un devenir en curso que puede transformarse. Esto apunta, en última instancia, a construir una mirada crítica sobre cuáles son las dimensiones que se ponen en juego desde el campo científico-técnico y que estructuran el discurso oficial por detrás de las políticas urbanas y qué otras dimensiones, aun consideradas marginales o deslegitimadas, entran en contradicción y plantean conflictos con aquellas. Dar cuenta de una realidad territorial, sabemos, es bastante más complejo que desplegar estadísticas. También es bastante más diverso que sólo un coro de voces hegemónicas. Debemos, pues, estimar las diversas capacidades de acción de los actores urbanos y los principales conflictos y descifrar los intereses subyacentes en sus prácticas, procurando dilucidar los roles jugados en la reproducción de desigualdad territorial a lo largo de los últimos años.

Esclarecer estas dinámicas nos permitirá materializar un sustrato sobre el cual asentar las principales preguntas de esta investigación y esbozar

repuestas para avanzar en la comprensión de algunas cuestiones urbanas contemporáneas. Con ánimos de poder entender aquel devenir paradójico del renombrado *laboratorio urbano*, habiendo desguazado la construcción conceptual sobre la desigualdad territorial frente a sus manifestaciones territoriales será un desafío central descubrir cómo se invisibiliza la desigualdad territorial. Si podemos detectar las discontinuidades entre las políticas urbanas, como discurso, y las dinámicas que efectivamente se despliegan en la ciudad, será posible desenmascarar los mecanismos que subyacen en la producción de injusticias espaciales y, aún más, vincularlos con actores e intereses concretos.

Si el período post-neoliberal se caracterizó por una vuelta a las políticas sociales, en Brasil y en otros países de la región, necesitamos reflexionar sobre cómo se repensó el rol del Estado y sus relaciones con los movimientos y diversas expresiones de resistencia urbana y abrir nuevos canales de interpretación para la actual coyuntura de nuevas derechas nacionales. Tal como lo formula Max Neef, el desarrollo de una teoría crítica tiene las exigencias epistemológicas y metodológicas propias de la construcción de un paradigma alternativo: “el nuevo enfoque no puede reducirse a un mero arreglo cosmético de un paradigma en crisis” (1993:33). En un plano simultáneo, esto plantea también una dimensión práctica del sentido, relacionada con el proceso de formulación, aplicación y monitoreo de las políticas públicas destinadas a mitigar las desigualdades espaciales. En momentos en los cuales muchas ciudades latinoamericanas están discutiendo la reformulación de la legislación urbanística y los modos de intervención territorial hacia construcciones más igualitarias, el estudio del caso brasileño y de los principales vectores de las transformaciones territoriales -las políticas urbanas y las prácticas urbanas- se presenta como una fuente de experiencias avanzadas que permitirán nutrir y repensar los procesos en otras metrópolis. La importancia de esta investigación radica en explorar la dimensión política que vincula la producción de marcos normativos con la producción de transformaciones territoriales, a partir de experiencias ya consolidadas pero en un contexto regional donde aún no han sido resueltas ni suficientemente reconocidas las condiciones de producción de la injusticia espacial. El estudio de las herramientas conceptuales y políticas desarrolladas a lo largo de estos

años para abordar las desigualdades territoriales a través de sus diversas manifestaciones contribuirá, asimismo, a ampliar las miradas del ámbito académico que nutren la formulación de políticas públicas, a revisar la noción misma de urbanismo como disciplina asociada tradicionalmente a la planificación urbana -cuya potestad ha estado históricamente en manos de grupos reducidos de profesionales y técnicos más que de las pluralidades disciplinarias que hoy en día asumimos necesarias para pensar fenómenos tan complejos como los urbanos. Pero será también una crítica al planeamiento estratégico, hijo del neoliberalismo, que todavía organiza nuestras ciudades como un urbanismo centrado en el desarrollo económico.

Rio de Janeiro es para muchas otras ciudades, aún, como una postal del futuro. Un relato de los desafíos urbanos de las últimas décadas, de las modificaciones legislativas operadas para abordar nuevas problemáticas hijas de la acelerada urbanización y de sus impactos en el espacio y la sociedad. Si muchas de esas otras ciudades están a la vera de discutir cómo repensar la normativa urbanística, la experiencia de Rio de Janeiro puede permitirnos anticipar los conflictos y los desafíos de promover políticas urbanas que construyan ciudades justas. Si comprendemos cómo se invisibiliza la desigualdad territorial, podemos prefigurar herramientas para visibilizarla; podemos, también, ponderar los alcances de herramientas existentes, del acervo disponible muchas veces sub-utilizado o, peor aún, desviado de los objetivos para los cuales fue pensado. Si entendemos por qué después de los avances legislativos Rio de Janeiro continua reproduciendo una geografía injusta podremos repensar cuál es el alcance de las acciones territoriales, de las reformas legislativas, de las políticas redistributivas. Qué estrategias hay que desplegar para transformar la injusticia espacial. Cuáles son las batallas legales y políticas que deberían encabezar la agenda urbana latinoamericana.

Primera Parte

Hacia ciudades justas

Capítulo 1

Ideologías urbanas

El punto de partida es el reconocimiento de que el desarrollo, sea como sea definido, nunca acontece uniformemente en el espacio. Todos los procesos sociales tienen efectos geográficos desiguales.²

Edward Soja

Urbanizar es la acción de volver algo urbano. Es el verbo de ciudad.

La ciudad es, tal vez, el producto más complejo de un hacer colectivo. Se produce y se reproduce incesantemente, es imposible nombrarle un inicio -incluso materialmente- porque igual de imposible es reducir a una definición el significado mismo de *ciudad*. Pareciera más simple determinar lo que no es urbano, lo cual, de todas formas, apenas si define un universo inmenso de fenómenos. Lo colectivo de ese hacer no refiere, pues, a la mera proliferación de sujetos interactuando y construyendo su sociabilidad a través de ciertos procesos productivos; lo colectivo habla de tiempos superpuestos, de sociedades que se vinculan en espacios de otras historias, transformando los espacios que les son ahora cotidianos hacia el devenir de sociedades futuras. Lo colectivo del hacer ciudad tiene, además, una dimensión particularmente extraordinaria, que lo desclasifica del cúmulo de las otras producciones que involucran varios sujetos en interacción: aquí no hay coordinación. A pesar de poder descubrir algunas reglas, ciertas convenciones, incluso acuerdos coyunturales, el tiempo inconmensurable y la vastedad del espacio que define

² "The starting point is the recognition that development, however it is defined, nevertakes place uniformly over space. All social processes have geographically uneven effects". [N. de A: todas las citas en el cuerpo del texto son traducciones propias al español y se encuentran en idioma original a pie de página]

a la ciudad como objeto, frente al reducido tiempo-espacio de cada ser social, hacen que esa producción incesante se componga de una miríada de devenires particulares, localizados, culturalmente determinados, convergentes, conflictivos -muchas veces antagónicos- y, sin embargo, partes todos de ese objeto-acontecimiento ciudad.

El *hacer*, este hacer, no es menos multiforme ni polisémico que su dimensión colectiva. Es evidentemente material, un hacer que involucra la producción arquitectónica, la configuración en el espacio de formas que cobijan las actividades humanas y se desenvuelven como soporte y condición espacial de las relaciones sociales. Un hacer plasmado en calles y edificios, y en el aire entre ellos. Pero si es indiscutible la materialidad física de la producción urbana, no es menos cierto que este hacer nombra también a acciones intangibles, no necesariamente sutiles, pero sí desplegadas por fuera de una impronta material - o a través de ella, o en ella. En ese hacer se manifiestan cosmogonías, formas de ver el mundo, ideas sobre cómo una sociedad se piensa a sí misma, sobre cómo se proyecta, sobre sus raíces culturales; se manifiestan también los patrimonios comunitarios, las cosas que en común conectan a un grupo social y lo hacen reconocerse como tal. En el espacio como objeto pero sobre todo en el espacio como proceso social se imprimen las subjetividades y las relaciones del hacer.

Parte del devenir de la urbanización es lo que sobre ella se piensa. Desde las percepciones sensibles de quienes habitan las ciudades, hasta las reflexiones intelectuales, pasando por los modelos que subyacen en las políticas urbanas o incluso en los marcos normativos, las ideas sobre la ciudad expresan las concepciones sociales sobre el espacio urbano y, en alguna medida, esbozan la imaginación de ciudades futuras. Desde la últimas décadas del siglo veinte y frente a los procesos de urbanización en el mundo occidental capitalista, se ha ido construyendo una mirada crítica sobre el carácter crecientemente violento y excluyente de las formas urbanas, constituyendo no sólo un vasto cuerpo de saber sino, sobre todo, una ideología urbana basada en la justicia social y la reivindicación de ciudades plurales, democráticas, justas. Si ya antes de los setenta en la teoría urbana se visualizaban críticas a la pérdida de subjetividad en las grandes ciudades, al sentimiento de desarraigo y disolución

de identidades históricas en el marco de la sociedad capitalista, luego de los planteos de la geografía, la sociología y la economía urbanas el eje se ha ido corriendo hacia situaciones tal vez más dramáticas sobre los impactos de la urbanización en el colectivo social. En este sentido, encontramos a lo largo de estos años una diversidad de expresiones que han tomado el Derecho a la Ciudad como lema, lo cual supuso un cambio radical en la concepción del espacio que, dejando de ser un mero soporte de las relaciones sociales, se transformó en una parte constitutiva de las relaciones de producción y reproducción capitalistas. Aquellos primeros desarrollos del Derecho a la Ciudad estuvieron asociados a movilizaciones urbanas en Europa y Estados Unidos fundamentalmente, en los sesenta, y se materializaron, entre otros trabajos, en dos de los libros más influyentes de esta línea teórica: *La Question Urbaine* (1972), de Manuel Castells, y *Social Justice and the City* (1973) de David Harvey (Fainstein, 2013). Este encadenamiento entre teoría y práctica es, pues, fundacional del Derecho a la Ciudad.

Como en toda evolución del pensamiento, desde su formulación original hasta hoy los usos e interpretaciones se han ramificado y continúan mutando y multiplicándose en todo lugar donde la organización ciudadana reclama por mejores condiciones de vida. Es sin duda un concepto vigente, y con mucha vitalidad aún. En miras a (re)formular un urbanismo como paradigma de auténtica justicia, en la genealogía de todas estas ideas bien pueden descubrirse algunas cuestiones centrales para pensar, hoy, qué sería una *ciudad justa*.

Del Derecho a la Ciudad a la Justicia Espacial

Mientras América Latina atravesaba los primeros momentos de implantación de políticas neoliberales -y con ello la profundización de la pobreza urbana y la precarización en las condiciones habitacionales y urbanas- David Harvey publicaba, en 1973, *Social Justice and the City*. Ya en ese momento, en medio de transformaciones disciplinares en la Geografía, recapitulando la emergencia del paradigma cuantitativista y reclamando una aproximación hacia las ciencias sociales -metodológica pero sobre todo

epistemológicamente- Harvey planteaba la necesidad de pensar la justicia social en términos espaciales y nos proponía elucubrar cómo podríamos avanzar hacia una comprensión de ese calibre. ¿Dónde estamos cuarenta años después? ¿Cómo ha avanzado nuestra capacidad para representar la justicia social? ¿Qué convergencias hemos construido entre la *imaginación geográfica* y la *imaginación sociológica* que él proponía? Y, sobre todo, queda flotando el interrogante sobre cómo hemos respondido a la necesidad de formular conceptos y construir una teoría que permita integrar efectivamente los procesos sociales con las formas espaciales, atendiendo a la aparente carencia de isomorfismos entre estos elementos.

En los devenires históricos de la dialéctica entre práctica y teoría -tan compleja, tan contradictoria- el Derecho a la Ciudad se ha construido en las calles, en las luchas sociales y reivindicaciones populares, tanto cuanto en la academia, en discusiones conceptuales que, tal vez enraizándose en el texto fundacional de 1968 de Henri Lefebvre, *Le Droit a la Ville*, han estructurado las reivindicaciones por ciudades justas -en diversos países, en tantos momentos, en la multiplicidad de culturas que emergen en las urbanizaciones. Cuando Harvey (2013) recupera aquella idea iniciática de Lefebvre de que el Derecho a la Ciudad es un *llanto* -la desgarradora expresión de las condiciones urbanas inhumanas- tanto como una *demanda* -la exigencia de transformar esa realidad, de explorar alternativas hacia una vida urbana menos alienada- lo hace enfatizando que antes de cualquier conceptualización esas ideas son hijas de la sensibilidad que nos rodea en lo cotidiano, de la conmoción humana ante las diversas formas de injusticia y que, de hecho, la vuelta de estas ideas es, más que el legado intelectual de Lefebvre, el inevitable emergente de las luchas sociales de las últimas décadas. La academia no debería olvidarse tan a menudo de ello.

Peter Marcuse (2013b) ha planteado seis posibles lecturas del Derecho a la Ciudad. Lecturas que no son exhaustivas pero que sin duda nos permiten organizar algunos grandes grupos de apropiaciones y desarrollos a partir de los planteos germinales de Lefebvre. Son, en sus palabras, formas en las cuales se ha tomado el *slogan* del Derecho a la Ciudad.

La primera es la que el autor reconoce como la propia de Lefebvre. En ella, el Derecho a la Ciudad es un reclamo político -el llanto y la demanda por justicia social. En este sentido, el “derecho” es tomado con profundidad filosófica, va mucho más allá de una mera proposición legal; no es un llamado a reformar el aparato jurídico sino a transformar el sistema mismo. No es una exigencia de reforma, es un llamado revolucionario. Es una visión radical. Para Lefebvre “ciudad” no se reduce al espacio construido sino que significa sociedad urbana. Y la ciudad no sólo es lo que existe sino lo que puede ser. Por ello, este Derecho a la Ciudad es sobre todo el derecho a imaginar, a planificar y a construir lugares y relaciones más humanas, menos alienadas. La segunda lectura es la que Marcuse denomina *estratégica*: el Derecho a la Ciudad que ha sido tomado por una diversidad de grupos sociales que sufren, de alguna u otra forma, los impactos negativos de la urbanización capitalista. Los pobres, los que son discriminados por condiciones de minorías, los que dependen de la ayuda social para sobrevivir; en definitiva, aquellos que a pesar de ser muchos no poseen suficiente poder económico ni político para disputar mejores condiciones en un sistema injusto. Por ello, su principal aspiración es a ser incluidos en la ciudad existente, a poder acceder a los beneficios urbanos que les son negados. En este sentido, no entra en contradicción con la lectura del propio Lefebvre pero sí supone un recorte, un planteo más limitado a las necesidades urgentes. En este grupo podemos encontrar a las diferentes organizaciones, alianzas, colectivos y otras formas de unión social para articular reclamos. En América Latina tal vez una de las coaliciones más representativas sea el *Fórum Nacional de Reforma Urbana* (FNRU), creado en 1987 en Brasil por organizaciones civiles, académicas y movimientos populares para impulsar la reforma constitucional en torno a tres ejes de lucha: el Derecho a la Ciudad, la gestión democrática de la ciudad y la función social de la ciudad y la vivienda.

En tercer lugar está la lectura de los *disconformes*, aquellos que no son necesariamente excluidos pero que sin embargo no se sienten satisfechos con la ciudad actual, con formas de vida que no les permiten su pleno desarrollo humano, en sociedades altamente competitivas y volcadas al consumismo. Podrían bien ser los *indignados* contemporáneos, grupos que no sufren grandes privaciones materiales, que acceden a educación

superior y se desarrollan profesionalmente. Son quienes pueden, por su capacidad intelectual, liderar movimientos de resistencia pero siempre y cuando haya una base que incluya también a los excluidos y que permita configurar una masa movilizadora. Sin embargo, en la práctica, es probable que los disconformes sólo sean un referente para sí mismos, con el riesgo siempre presente de constituirse como grupo elitizado.

La cuarta lectura, la *espacial*, es un abordaje que reduce la ciudad al ambiente construido, a su dimensión física, y que por ende estima que es posible mejorar las condiciones sociales produciendo transformaciones materiales en el espacio urbano. Es la visión de muchos arquitectos, planificadores, diseñadores urbanos y otros gestores que persiguen ciertos valores como la belleza, la sanidad o la sustentabilidad ambiental para mejorar la ciudad. Es, respecto a Lefebvre, una interpretación muy reductiva y que pone excesivo énfasis en la dimensión espacial como determinante de las transformaciones sociales y como garantía de justicia en sí misma. Marcuse afirma sin concesiones: esta lectura distrae la búsqueda de objetivos más amplios. Es más probable que sirva mucho más para dar respuestas de algún tipo a las demandas de los disconformes que para cambiar las relaciones de poder que producen exclusión y explotación.

Encontramos, en quinto lugar, la lectura *colaboracionista*. Se refiere a la versión liberal del Derecho a la Ciudad, donde el slogan es una afirmación abstracta de derechos humanos teóricos, como en las Cartas Mundiales y otras conferencias internacionales; lo que se desea como “derecho” asume una estructura de derechos existente, mientras que la idea original llamaba justamente a cambiar esos derechos. Se incluyen una serie de objetivos programáticos inmediatos, que se consideran alcanzables y que pueden reforzarse con los sistemas legales y de gobernanza vigentes. Tiene el potencial de hacer converger campañas y organizaciones a nivel mundial, pero no cuestiona al capitalismo como tal sino que procura incorporar derechos a los marcos existentes. La *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, cuya última versión es del año 2005, establece que el Derecho a la Ciudad “es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social” y afirma su carácter

colectivo, como un derecho que es compartido por los habitantes de las ciudades y que procura consolidarse como una herramienta de legitimación de las reivindicaciones de los grupos sociales más vulnerables; se establece, además, la interdependencia “con todos los derechos 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”. En esta carta se abordan problemáticas tales como acceso a la vivienda, a servicios e infraestructura de salud y educación, movilidad urbana, medioambiente sostenible y prácticas participativas en la gestión, desde una mirada crítica hacia las administraciones públicas, su rol en regular el acceso a la ciudad y su responsabilidad en el desarrollo de políticas urbanas. Esto se entronca con la reivindicación de la gestión democrática de la ciudad: reformar la estructura de responsabilidades y competencias de manera tal de garantizar la participación activa de diversas esferas de la sociedad en la definición de los modelos de desarrollo y en el control y seguimiento de sus materializaciones en el territorio. Marcuse afirma que cuando el Derecho a la Ciudad se materializa en documentos como estos, que son adoptados por instituciones públicas que no tienen ni el poder ni el deseo de implementar esos derechos, la demanda radical de Lefebvre se diluye y junto con ella el reconocimiento de que el conflicto es inevitable y la lucha es necesaria. Es ésta una pura y llana cooptación del sentido original, una distorsión de la formulación radical para apuntalar demandas reformistas. Todo queda escondido tras una declaración de buenas intenciones, racionalidad y búsqueda de consenso. Por ello esta es una lectura que también, más que promover, interfiere con la acción militante.

Finalmente, la sexta lectura es la *subversiva*, la que combina el espíritu radical de Lefebvre con las necesidades concretas y urgentes. Es una lectura profundamente política que promueve programas y objetivos que resuelvan las necesidades inmediatas de los excluidos, de los disconformes y de todos aquellos explotados que incluso pueden no tener total conciencia de su situación, pero con la perspectiva de avanzar hacia cambios sistémicos. Una lectura que se define en esencia por su sentido *transformador*.

En todas las diferentes apropiaciones del Derecho a la Ciudad existen, según Marcuse, algunas amenazas al compromiso y a las acciones colectivas. Por un lado, al interior de los grupos sociales siempre están latentes el riesgo de fragmentación entre las ideas de sus integrantes y, muchas veces también, la resistencia a unirse con otros grupos que pueden tener convergencias en la lucha. En un sentido más trascendental, otro de los grandes desafíos es no perder una visión ideológica que permita sostener cambios profundos del contexto a transformar; tal vez en relación a ello, una de las situaciones más recurrentes es el permitir que la conquista de derechos, que aunque son importantes no dejan de ser limitados, se vuelva el objetivo en sí mismo de las campañas estratégicas. Por otro lado, desde el exterior, los movimientos deben lidiar con el bombardeo mediático (y académico) que pregona al mercado como el factor determinante de la acción y los objetivos de los gobiernos, así como con las medidas políticas que reducen la reproducción de las personas a una mera subsistencia cotidiana. Finalmente, y de una actualidad dramática, las organizaciones sociales tienen que hacer frente a la represión -física y violenta, pero también psicológica- de sus reivindicaciones y a la criminalización de la protesta social. Así como Marcuse, Harvey también recorre los problemas y los desafíos de las luchas urbanas, de lo que él engloba como movimientos anti-capitalistas, en un desarrollo bastante exhaustivo en el apartado *Struggles over Accumulation by Dispossession* (Luchas en relación a la Acumulación por Desposesión, en *The New Imperialism*, 2003:162)

Todo este desarrollo teórico que se ha consolidado en los últimos cincuenta años a partir del pensamiento de Henri Lefebvre, es sin duda un emergente de la persistencia y profundización creciente de las condiciones de desigualdad históricas y de la necesidad de entender la naturaleza del conflicto y las capacidades de los actores sociales enfrentados. Más recientemente, las conceptualizaciones en torno al Derecho a la Ciudad encontraron un campo de convergencia en lo que se ha denominado *Justicia Espacial*, como una forma más compleja de pensar las relaciones entre espacio y sociedad. Los desarrollos teóricos de Edward Soja y la escuela de planeamiento urbano de Los Ángeles, muchos de ellos en conjunto con organizaciones civiles de la ciudad³, por un lado, y el espacio de reflexión que supuso la creación de

la revista francesa *Justice Spatiale* en 2009, por el otro, están construyendo una nueva perspectiva para profundizar las lecturas socio-históricas tradicionales sobre las desigualdades urbanas. La lucha por justicia espacial se enraíza, como lo plantea Soja, en el rol de las ciudades en el desarrollo económico, la innovación tecnológica y la creatividad cultural, mientras afirma que el giro teórico hacia lo espacial está estrechamente relacionado con la comprensión de que somos tan espaciales como históricos, aunque en la construcción conceptual tradicional haya sido la variable temporal la de mayor poder explicativo (Soja, 2010). Lo que Soja recalca es que, a pesar de ello, esta dimensión de análisis propuesta por la justicia espacial no pretende desestimar las variables históricas sino, por el contrario, sumar otra capa que amplie las lecturas de los fenómenos urbanos. La dialéctica socio-espacial se materializa en la geografía de nuestras ciudades, en sus manifestaciones materiales pero también en sus construcciones simbólicas, en aquellas imágenes que les dan forma a los imaginarios urbanos. Se trata de entender las dimensiones espaciales de las relaciones sociales, lo que permite no sólo comprender el rol de los lugares que habitamos en cómo se plantean y se resuelven las luchas de poder sino -sobre todo- desplegar herramientas para transformar esas relaciones opresoras y alienantes en formas emancipadoras y creativas de habitar la ciudad. Y éstas son condiciones imprescindibles para la agenda de ciudades justas: entender cómo podemos transformar los lugares que habitamos transformado las relaciones sociales dominantes emergentes de un sistema que, en la búsqueda de crecimiento continuo y en la acelerada concentración de recursos en grupos cada más reducidos, exclusivos y excluyentes, promueve vínculos crecientemente individualistas. Esto toca al corazón mismo del capitalismo. Aunque corazón no sea tal vez la palabra más apropiada.

.....
³ Soja dedica un capítulo completo al trabajo del área de planificación urbana de la UCLA, Traduciendo la Teoría en Práctica, donde plantea: “un modelo diferente de relaciones universidad-comunidad se desarrolló con base en Planificación Urbana y en el Instituto de Relaciones Industriales (luego Centro del Trabajo) en la UCLA. Giraba en torno no a consultorías pagas con los gobiernos y grandes agencias de crédito sino a asistencia voluntaria y énfasis educativo a organizaciones que usualmente recibían poca atención desde los investigadores y profesores universitarios, tales como sindicatos, organizaciones no gubernamentales comunitarias, y otros grupos deseosos de empoderar movimientos sociales entre la población pobre y desfavorecida” (2012:157) (traducción propia)

Soja argumenta que la reivindicación del espacio permite complejizar las lecturas formuladas desde el historicismo social y que la búsqueda de justicia espacial puede ser un elemento que cohesione las diversas luchas sociales que ocurren en la ciudad. Citando a Edward Said, asegura: “ninguno de nosotros está exento de las luchas sobre las geografías injustas que hemos creado y en las cuales vivimos”⁴ (Soja et al., 2011:7). Esta reivindicación entraña también la afirmación de que las manifestaciones de la (in)justicia espacial son generalmente visibles, mientras que los procesos que las engendran suelen ser difíciles de percibir (Soja, 2009:3).

En esta línea, Marcuse propone la existencia de dos formas fundamentales de injusticia espacial: por un lado, el confinamiento involuntario de un grupo social en un espacio limitado (segregación social); por el otro, la distribución desigual de recursos en el espacio, sean económicos, laborales o políticos. Al igual que otros autores que trabajan en la línea crítica del Derecho a la Ciudad, Marcuse reconoce la dialéctica entre espacio y sociedad y asume que no es posible resolver las injusticias sociales sin resolver, también, las espaciales; en ese mismo sentido, tampoco es posible pensar en resolver estas últimas sólo desde la dimensión del espacio (2009:3). Desde esta perspectiva, la planificación urbana juega sin dudas un rol fundamental en tanto es un área privilegiada de acción sobre el territorio y los modos según los cuales se organiza el espacio y se distribuyen los recursos en relación a la población; ampliando aún más la visión, las relaciones entre el Urbanismo -como disciplina que teoriza y que sostiene la práctica sobre lo urbano- y la Justicia Espacial -como enfoque para promover ciudades justas, ciudades para todos- plantean un terreno de cuestiones que deben ser estudiadas. Peter Hall (2001) explica que el surgimiento de la planificación urbana en el siglo veinte se enraiza en el movimiento anarquista y sucede como reacción a los “demonios” de la ciudad decimonónica para pensar lo urbano de formas más justas, tanto en su dimensión espacial pero también respecto al modelo de sociedad. Mientras que en *Ciudades del Mañana* el estudio se enfoca en la tradición anglo-norteamericana y llega hasta finales de los ochenta (luego

.....
⁴ “[...] none of us is completely free from struggles over the unjust geographies that we have created and in which we live”.

ampliado a principios del siglo XXI), el contexto actual nos exige re-preguntarnos por el rol histórico de la planificación urbana en América Latina como respuesta a la injusticias de la urbanización capitalista y volver a preguntarlo, una vez más y cuantas fuera necesario, en la medida en que se ahondan las condiciones de desigualdad territorial. La emergencia en las últimas décadas, en la región, de discusiones en torno a los marcos jurídico-urbanísticos que regulan la producción de suelo urbano y definen las condiciones de acceso al hábitat, marca la incorporación a la agenda política de esas tensiones que se suscitan en las ciudades injustas, fundamentalmente en lo que se denomina función social de la ciudad y la propiedad. Por otro lado, las manifestaciones sociales reclamando por los derechos urbanos que han ocurrido en los últimos años en lugares tan distantes como Brasil, Turquía, Estados Unidos, Egipto, así como las numerosas organizaciones civiles que en todo el mundo trabajan activamente por democratizar el acceso a la vida urbana -en diferentes escalas, sobre diversidad de temáticas- ponen de manifiesto que el Derecho a la Ciudad no es sólo una conceptualización teórica sino que se define en la práctica misma. Cuando las calles son ocupadas por quienes de alguna u otra forma son vulnerados en sus derechos es cuando la lucha por la justicia espacial trasciende una argumentación intelectual y se vuelve acción en movimiento.

Urbanizaciones justas

Entonces, cuarenta años después de *Social Justice and the City* estamos en un mundo que, por primera vez en la historia, es más urbano que rural. Las ciudades y la población urbana siguen en crecimiento, el capitalismo globalizado sigue íntimamente ligado al proceso de urbanización y en regiones como América Latina y el Caribe ha aumentado la brecha socio-económica, impactando en el espacio urbano, profundizando las desigualdades territoriales y agravando las condiciones de vastas poblaciones respecto a los postulados del Derecho a la Ciudad. Las ciudades injustas de los '70 son mucho más injustas a principios del siglo XXI. En este

estado de situación, inmensa tarea la de (re)pensar la justicia en la ciudad. Ya en 1973 Harvey hizo una pregunta capital sobre espacio e igualdad: ¿existe alguna estructura espacial o grupo de estructuras que maximicen la equidad y la eficiencia en el sistema urbano o que, al menos, permitan maximizar nuestra capacidad para controlar los poderosos mecanismos ocultos que provocan la redistribución de excedentes? Harvey reconoce este interrogante como una formulación liberal y por ello, seguramente, resuena a planteos utópicos de igual calibre respecto a formas ideales de organización social, como los de la tradición iniciada con *Utopía* de Thomas More. Sin embargo, esta pregunta introduce una serie de cuestiones estructurales para el análisis sobre los vínculos entre espacio, sociedad y justicia. Harvey desestima la justicia social como un concepto acabado que pueda encapsular nuestra visión de una sociedad “buena”. La justicia debería ser entendida como un principio o grupo de principios para resolver reclamos conflictivos y, en tanto justicia social, estaría referida a los conflictos que emergen de la necesidad de cooperación social para el desarrollo individual (2009:97). Sin duda en una visión liberal la discusión se centra en el problema de la redistribución económica de acuerdo a un cierto ideal de justicia; pero Harvey no deja ahí la respuesta y avanza hacia formulaciones socialistas. Comienza por delinear una idea que incorpora la visión de proceso-resultado y que definiría como principio estructural “una distribución justa a la cual se llega justamente”. Es decir, no alcanza con tener resultados justos (por ejemplo, garantizar el acceso equitativo a vivienda digna) sino que esos resultados tienen que emerger de procesos justos (por ejemplo, desarmar la lógica mercantilista del mercado inmobiliario que beneficia a ciertos propietarios).

Cuarenta años después, a la luz de las actuales condiciones urbanas, quizás sea necesaria una afirmación más radical. Pensar la justicia como proceso implica un cuestionamiento profundamente crítico a las relaciones entre desigualdad y producción-distribución, es decir, qué se produce, cómo y dónde (o, en otros términos, cuál es el modelo productivo) y, sobre todo, quiénes conducen y quiénes se apropian de esa producción o “de lo producido” y de los beneficios que conlleva. Precisando aún más nuestra área de pensamiento, se trata de interpelar a los modelos de producción urbano-

habitacionales, fundamentalmente a la organización del suelo dominada por el mercado inmobiliario como forma hegemónica de acceso a la tierra urbana, así como a otros modelos de producción que pueden considerarse alternativos, contra-hegemónicos o que simplemente coexisten, de alguna manera, dentro de la lógica imperante. Latinoamérica es prolífica en experiencias cooperativistas, auto-gestionarias, de dominio colectivo, entre otras; sin embargo, la creciente mercantilización de la tierra urbana como recurso estratégico para la circulación de capitales reduce cada vez más el acceso a la ciudad a quienes, ciudadanos o no, tengan capacidad de consumo. Así las cosas, si no interpelamos a la estructura que organiza la sociedad y que organiza el espacio, discutir problemas de redistribución reduce la cuestión sólo a pensar las formas a través de las cuales, sin alterar las relaciones de poder existentes, se puede reducir el conflicto social que es sistemáticamente construido por un modo de producción estructuralmente desigual. Desconocer el proceso de producción que engendra desigualdades redundante en seguir enfrentando los resultados, es decir, las manifestaciones de injusticia -cuya impronta territorial es abordada desde las políticas públicas- sin transformar su fuente de origen.

Las políticas urbanas son un universo específico de políticas públicas que abarcan los planes, programas y proyectos que organizan el crecimiento de las ciudades, regulan los usos del suelo, proveen infraestructura, servicios y equipamientos colectivos y operan fiscal y jurídicamente sobre la propiedad de la tierra, entre otras cosas. Intervienen en la asignación social del espacio al definir política, económica y urbanísticamente *quién hace qué dónde*. Son en esencia las políticas urbanísticas y habitacionales, así como las formas jurídicas de esas asignaciones (normativas y legislaciones) que en su accionar construyen condiciones de centralidad y cualifican diferencialmente al suelo en relación a la distancia y accesibilidad a los recursos urbanos, impactando así en la formación de precios de la tierra y condicionando el acceso social a esos recursos en y a través del espacio urbano. En esa definición amplia, lo que denominamos *recursos urbanos* incluye los bienes y productos que son desplegados a través de las políticas urbanas, pero incorpora también cuestiones inmateriales que tienen que ver con el poder y las representaciones simbólicas. La definición precisa del acervo de recursos

depende del contexto político, económico, social y cultural en el cual la acción de las políticas urbanas se inserta. Es decir, poner en discusión qué recursos se producen y cómo se distribuyen en función de las necesidades implica invariablemente evaluar las condiciones específicas de espacio y sociedad, asumiendo en consecuencia que el conjunto de recursos avanza y se complejiza al ritmo de los cambios sociales a través de la historia.

En un nivel conceptual de gran abstracción como lo es el de la dialéctica espacio-sociedad, la justicia en cada uno de esos dos elementos podría pensarse como un valor que los atraviesa, un parámetro que los cualifica. La justicia en tanto ideal es un referente o un modelo sobre el cual contrastar lo específico de una sociedad en un espacio y tiempo determinado. El hecho de que a lo largo de la historia reciente hablásemos de justicia social y, más contemporáneamente, de justicia espacial, pone de manifiesto que aún en su contenido generalizado, hay dimensiones más específicas de ese contenido ideal. En cualquier sentido, hablar de justicia en la urbanización involucra como mínimo dos niveles de aproximación: el de la justicia en las formas sociales y las formas espaciales y el de la justicia en sus relaciones, en el devenir, en los procesos de producción y reproducción de la ciudad. De las cosas fundamentales, Edward Soja nos dice: la justicia tiene una geografía consecuente. Una geografía como resultado y una geografía como proceso. La(s) (in)justicia(s) se despliega(n) espacialmente, a través de las relaciones sociales. Se expresan territorialmente. Las disparidades en la calidad de infraestructura en dos barrios localizados en zonas diferentes de la ciudad, por ejemplo, o las posibilidades de acceso a la vivienda de acuerdo a condiciones de clase, son manifestaciones de injusticia (de uno o diversos tipos). Son una forma, un posible resultado, expresiones de un sistema excluyente. En tanto resultados, son en alguna medida cuantificables o, al menos, pasibles de algún nivel de agregación y clasificación que los homologue y permita analizarlos como fenómeno. Ahora bien, si la distribución espacial de aquellas infraestructuras se debe a decisiones de planificación fuertemente influenciadas y hasta conducidas por agentes del capital inmobiliario -como es común en las ciudades contemporáneas- en función de la maximización de rentas urbanas, entonces no sólo el resultado espacial es injusto sino que además el propio proceso de gestión

urbana que se desenvuelve según los intereses de un determinado grupo social, es injusto. En ese punto Soja afila aún más la mirada y postula: la injusticia espacial es producida por la organización política del espacio. Es decir, las geografías de la desigualdad no son naturales, no son espontáneas y mucho menos trans-históricas o inherentes a la vida en sociedad. La injusticia es producto de decisiones, acuerdos y acciones de grupos sociales sobre el espacio y, en el sentido que lo plantea Soja, esto es una observación no menor sobre las políticas públicas que organizan el territorio. No en el sentido de que sean éstas las únicas fuerzas moldeando el hábitat social sino debido a que constituyen un poder hegemónico y detentan, por lo tanto, alta capacidad determinante en la producción de (in)justicias. El tema de la capacidad de los actores sociales en términos de poder político debe ser, de hecho, un eje para nuestro análisis de políticas urbanas.

Además de poder definir y conceptualizar una noción posible de justicia que sea útil al urbanismo, también se plantea como interrogante cómo evaluar las condiciones urbanas desde esta perspectiva. Siguiendo a Runciman, David Harvey (2009) sugiere que la justicia social toma cuerpo según tres criterios: necesidad, contribución al bien común y mérito, asumiendo como hipótesis que la justicia territorial distributiva implica automáticamente la justicia en términos individuales. Aplicándolo al territorio, el segundo criterio, el de *contribución al bien común*, pone de relieve las relaciones interregionales en el sentido de los impactos, positivos o negativos, que un lugar puede provocar sobre el conjunto mayor; el *mérito*, en términos geográficos, apunta a reconocer el grado de dificultades ambientales que pueden colocar en desventaja la situación de un lugar frente a otro. Pero detengámonos en el concepto de *necesidad*, cuya definición presenta una serie de cuestiones asociadas para poder definirlo. Harvey plantea, ante todo, el problema de cómo determinar las necesidades, para lo cual propone cuatro métodos. Primero, podemos mirar a las *demandas de mercado*, o sea, a los recursos que abastecen a la población. Aceptar que el mercado puede ser un patrón de medida en estos términos requiere -si eso fuera posible- un mercado socialmente justo. El segundo método sería estudiar la *demanda latente*, como algo similar a la “necesidad percibida”, lo cual engendra cierta complejidad metodológica a la hora de definir las expectativas de un grupo

social en relación a otro grupo de referencia. En tercer lugar, la *demanda potencial* podría ser un parámetro de necesidades si, nuevamente, pudiera resolverse en términos metodológicos la cuantificación de las relaciones entre un grupo social, sus características, condiciones u otras variables y la previsión futura de los recursos para satisfacer demandas específicas. Finalmente -y tal vez ya desestimando su alcance con el diario del día después- las necesidades podrían ser determinadas por expertos que, si bien pueden proveer una mirada experimentada sobre el campo en cuestión, abre las posibilidades a resultados inciertos en la medida en que los juicios son subjetivos y que la selección de esos “expertos” puede ser realizada con criterios socialmente injustos.

En 1954 Abraham Maslow había desarrollado en *Motivation and Personality* una posible organización de las necesidades humanas básicas según cinco categorías ordenadas piramidalmente: la base representa las necesidades *fisiológicas* (como respirar o alimentarse) y al ascender aparecen las necesidades de seguridad (tanto físicas como las provistas por instituciones sociales), luego las necesidades de *afiliación* (que marcan los vínculos entre sujetos), para llegar a las de *estima* (en sentido de éxito social pero también como estima personal), para finalmente culminar en las necesidades de *autorrealización*. Maslow reconocía que existían distintas formas culturales de satisfacer iguales objetivos y que, por lo tanto, para una teoría de la motivación los deseos más bien conscientes y específicos, arraigados culturalmente, no serían fundamentales como sí lo son las motivaciones inconscientes. El modelo de pirámide le permitió establecer preponderancias de unas necesidades sobre otras: la aparición de ciertas necesidades emerge en la medida en que otras han sido previamente satisfechas. Esta jerarquía no es, sin embargo, inexorable: es posible que necesidades de distinta índole se presenten en simultáneo y que no siempre lo hagan en una secuencia continua, de la misma manera que la satisfacción de alguna puede impactar en otras e, incluso, puede haber necesidades que nunca lleguen a manifestarse. Maslow llamó la atención sobre el carácter multidimensional del comportamiento humano, enfatizando que la satisfacción de estas necesidades no se manifiesta, necesariamente, en las formas de actuar de las personas. En ello radica la diferencia entre el

comportamiento que expresa características personales de los sujetos y el comportamiento más inconsciente, estructural, que procura satisfacer las necesidades básicas. De alguna manera, la pirámide de Maslow planteó una segunda lectura posible que tiene que ver con la evolución social, al afirmar que las necesidades fisiológicas y de seguridad están en gran medida satisfechas por el estadio cultural en que nos hallamos, de manera tal que los problemas con los cuales debemos lidiar en el mundo contemporáneo tienen más que ver con las necesidades superiores.

Más allá del alcance de estos métodos, poder determinar cuáles son las necesidades sociales en una determinada situación, reviste una importancia central para entender las desigualdades en relación a cómo se distribuyen y se utilizan los recursos. Esta es una cuestión vertebral del urbanismo contemporáneo. Es tal vez la cuestión, si procuramos reformular las acciones de planificación a través de las políticas urbanas hacia formas más justas de desplegar el proceso de urbanización.

En línea con algunas ideas de Maslow pero definitivamente a contramano de Harvey y, en general, de las conceptualizaciones contemporáneas y oficiales, Manfred Max-Neef propuso en 1993 una definición alternativa de las necesidades. La principal divergencia conceptual radica en que para él las necesidades son trans-históricas, es decir, son las mismas en todas las culturas y períodos históricos, y son finitas. De hecho, son nueve: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Lo que sí está histórica y culturalmente determinado son las formas a través de las cuales una sociedad da respuesta a esas necesidades: los *satisfactores*. Esta inversión fundamental, el reconocer como satisfactores a lo que comúnmente llamamos necesidades (como la vivienda o el saneamiento básico) le permite a Max-Neef afirmar que la elección de satisfactores es justamente uno de los aspectos que define una cultura (2006:38)⁵. La metodología que utiliza para establecer

⁵ “Parece legítimo, entonces, suponer que las necesidades humanas cambian con la aceleración que corresponde a la evolución de la especie humana. Es decir, a un ritmo sumamente lento. Por estar imbricadas a la evolución de la especie, son también universales. Tienen una trayectoria única. Los satisfactores tienen una doble trayectoria. Por una parte se modifican al ritmo de la historia y, por otra, se diversifican de

El repensar la justicia como concepto y centrarla en la dimensión espacial para poder definir, estudiar y evaluar las desigualdades en las ciudades es parte de un camino posible para construir un urbanismo (como cuerpo de saberes, como teoría, como políticas públicas, como prácticas sociales) justo.

Epistemologías de un urbanismo posible

Es posible que una de las ideas más relevantes que Harvey plasmó en *Social Justice and the City* es aquella de la necesidad de que la imaginación sociológica y la imaginación geográfica converjan en un cuerpo de saber específicamente urbanístico. La reivindicación de la dialéctica espacio-sociedad que subyace en esta propuesta no es, obviamente, novedosa. La tradición teórica que se apoya en esa mirada es mucho más larga; Harvey no es el primero ni el último en pensar los fenómenos urbanos desde esta base conceptual. La importancia de esta idea radica en otra cosa, radica en su sentido político: una mirada compleja sobre un fenómeno complejo como lo es la ciudad demanda metodologías específicas, una epistemología propia, si es que en ello -en la capacidad de la teoría- descansa una parte importante de las posibilidades de territorializar la justicia. En ese momento, Harvey esbozó propuestas más cercanas a tratar de encontrar lenguajes intermedios entre las ciencias sociales y las geográficas, proponiendo una suerte de lenguaje metodológico que permitiera traducir e interpenetrar los saberes. Si bien el camino hacia un urbanismo disciplinarmente autónomo pareciera requerir soluciones menos lineales, esta idea no deja de motorizar discusiones aún vigentes. La dialéctica entre espacio y sociedad es, sin duda, la esencia del urbanismo.

La sugerencia de un metalenguaje mediando el lenguaje sociológico y el geográfico surge del reconocimiento que Harvey hace de las relaciones dialécticas entre “formas espaciales” y “procesos sociales”, reconocimiento absolutamente válido hasta hoy. En la base de la teoría urbana hay un núcleo duro que asume lo inevitable de que las acciones del hombre impacten en el medio en que despliega su vida y que, simultáneamente, el espacio construido

-material o simbólicamente- condicione ese mismo despliegue social. Aun así, es posible expandir la mirada para concebir otras dialécticas, sobre todo porque lo espacial no sólo se materializa a través de “formas” ni lo social a través de “procesos”. Aunque dispersos como conocimiento, sabemos de procesos espaciales y de formas sociales, o sea, podemos poner en juego las diversas imaginaciones para aprehender la realidad tanto en sus resultados -en las expresiones concretas y localizadas- como en sus devenires, es decir, en su atravesar el tiempo. Podemos así, pensar en un determinado proyecto de viviendas y su impronta en el espacio urbano; podemos analizar la institución social de la familia y sus significados; a partir de establecer los vínculos entre la familia como forma social y la tipología habitacional como forma espacial podemos, además, avanzar en la reflexión sobre sus afectaciones recíprocas. ¿Cómo se vincula la vida cotidiana de los sujetos con los espacios que habitan? ¿Cambiaron los espacios habitacionales con la ampliación y diversificación de los modelos de familia? Si ponemos en tensión la forma de la vivienda actual con el proceso de mercantilización de la tierra urbana seguramente esa expresión material adquiere otros significados, que redefinen la dialéctica forma espacial-forma social. Aún más, los vínculos se complejizan al estudiar la transformación del paradigma familiar que en los últimos años ha expandido la posibilidad de organizar, mental y materialmente, los núcleos básicos de la sociedad que llamamos familia. La naturaleza de los fenómenos urbanos nos obliga a dialécticas múltiples entre sociedad-espacio-formas-procesos.

Sin embargo, la preeminencia arquitectónica y urbanística en la planificación urbana tradicional que dominó la concepción de ciudades desde la posguerra y hasta hace algunos años dejó una huella fuertemente espacial en el urbanismo como disciplina. Lejos de haber avanzado hacia modelos de mayor complejidad, como hubiera sido esperable a la luz de la explosión urbana y la proliferación de nuevas problemáticas, el neoliberalismo nos heredó la planificación estratégica como discurso-práctica hegemónica de la gestión urbana. No sólo perdimos capacidad de avanzar en sentidos dialécticos de lo espacial: el espacio mismo como categoría se diluyó en la concepción de la ciudad como una empresa, como una máquina de reproducir capitales y, peor aún, de la ciudad como una mercancía. En

una especie de realidad paralela, las ciencias sociales desarrollaron en las últimas décadas una enorme capacidad de nombrar y cuantificar los fenómenos sociales e, incluso, hacerlo asumiendo su dimensión espacial. Sin embargo, este conocimiento pareciera estar aún al servicio exclusivo de producir los diagnósticos que las políticas urbanas tanto demandan y tan poco incorporan.

Estas divergencias en el campo intelectual entre lo espacial y lo social de los fenómenos urbanos, que pone en evidencia que las demandas de Harvey en los '70 aún no han sido resueltas, tienen un correlato en la gestión de las ciudades. Si por un lado nos encontramos a menudo con administraciones incapaces de pensar lo urbano más que como un objeto meramente espacial o como una pieza de la economía globalizada, por el otro, no ya en lo ideológico sino en lo técnico de la gestión, contamos con burocracias cuyos funcionarios, reproduciendo esas escisiones, están capacitados en saberes sociales o están capacitados en el campo formal espacial. O peor aún, encaran torpes interdisciplinas para generar programas que en sus formulaciones den cuenta de los lugares de vida y establezcan supuestos para actuar sobre ambos y reducir la desigualdad. La formulación de *Favela Bairro*, como un programa paradigmático del abordaje de la informalidad urbana en Latinoamérica, fue sin duda un quiebre en la manera de concebir la gestión de la ciudad en lugares de alta precariedad urbanística y habitacional pero también social al promover propuestas que operaran en simultáneo sobre el entorno físico y sobre las dinámicas comunitarias. Aunque la intención bien puede haber sido noble, el trabajo redundó inevitablemente en estudios de arquitectura que, en el mejor de los casos asesorados por profesionales sociales, debían no sólo mejorar las condiciones urbano-habitacionales sino garantizar que esas intervenciones físicas generasen por sí mismas dinámicas de identidad, de pertenencia o incluso lazos comunitarios que parecieran no existir antes de la llegada del programa. Aun en un contexto de violencia severa como lo era el de Río de Janeiro en los noventa, no es posible pensar que los barrios precarios de América Latina no contienen historias, identidades y dinámicas que permiten, aún en la precariedad, la reproducción de la vida social. Sin embargo, uno de los términos tal vez más representativos de este tipo de abordajes en la región supone que lo

otro, lo informal, debe incorporar los valores de la ciudad buena, ordenada, eficiente: integrar ha sido y sigue siendo casi un mantra de la gestión urbana contemporánea (más recientemente reformulado como “incluir”). Y no es nuevo, Lefebvre ya hablaba en *El Derecho a la Ciudad* de la integración como una obsesión de la sociedad en la segunda mitad del siglo XX, junto con la *segregación* y la *participación*.

Así y todo, no es sólo metodológico el desafío de construir un saber urbano específico y, por sobre todo, uno con capacidad transformadora en el sentido de ciudades más justas. Mientras que la ciudad puede seguir siendo pensada como una unidad administrativa y, hasta cierto punto, como un objeto problemático más o menos homogéneo, en términos de dinámicas sociales y económicas esos límites se vuelven difusos y con ello se desarmen las categorías tradicionales para organizar la información y actuar sobre el territorio. La organización de los recursos que permiten la reproducción de la vida social dentro de esa unidad administrativa urbana está fuertemente determinada por políticas públicas locales tanto como por la capacidad de los estados nacionales para organizar el territorio. Respecto a la escala de abordaje de lo urbano, es necesario agendar, como lo plantea Fainstein (2013), que para consolidar un modelo de ciudad justa es inevitable contar con un contexto nacional fuerte en programas sociales públicos, que garanticen condiciones estructurales para que las políticas de escala local realmente transformen la calidad de vida de los ciudadanos, no sólo en cuestiones cotidianas sino en garantías de fondo, que son las que en última instancia garantizan ese cotidiano. Pero la producción, distribución y redistribución de los recursos no depende exclusivamente de la escala local y ni siquiera de la nacional. Las dinámicas del mundo global condicionan en diferentes grados las posibilidades de desarrollo (humano, social) de las ciudades. La multiescalaridad del fenómeno urbano también determina y hace difícil la construcción de marcos teóricos generales, fundamentalmente creando desencuentros entre escalas de estudio, que bien pueden exceder la unidad-ciudad, y las escalas de acción, que ligadas a la política urbana se anclan en la dimensión local.

Más allá de las escalas, ¿qué tipo de políticas socio-espaciales son pertinentes desde la perspectiva de la justicia espacial y cómo pueden reducir la desigualdad territorial? Más de cuatro décadas después de esos escritos hito de Lefebvre y Harvey bien vale la pregunta sobre cómo nos ha ido lidiando con las injusticias de la ciudad neoliberal y cuáles son las perspectivas inmediatas y a largo plazo de un mundo que no sólo continúa urbanizándose sino que lo hace creciendo en los márgenes, en los intersticios y las periferias masivas de los cada vez más exclusivos enclaves de poder económico -que es, casi siempre, un pariente muy cercano del poder político. Evaluar el devenir de estos últimos años es una tarea difícil desde un punto de vista metodológico si atendemos a la proliferación de mediciones, índices, estadísticas y análisis que cotidianamente pretenden dar cuenta de la realidad urbana; en esa multiplicidad no sólo se trata de ver qué indicadores mejoraron (o no) sino de evaluar si son realmente útiles para entender la desigualdad territorial. Los indicadores para medir fenómenos como la pobreza o la desigualdad no están necesariamente mal diseñados y ni siquiera podemos afirmar la necesidad de nuevas herramientas; sin embargo, lo que no es posible soslayar es la importancia, por un lado, de definir qué métodos, índices y, en general, abordajes son pertinentes a los efectos de evaluar la justicia espacial y, por el otro, ponerlos al servicio de distribuciones justas. No estaría mal medir líneas de pobreza y, de hecho, podría ser útil a varios fines. Pero si la línea está definida exclusivamente en función de indicadores económicos no puede ser concluyente respecto a cuestiones más vastas como la desigualdad territorial, porque corremos el riesgo de no ver pobreza en grupos sociales que, por ejemplo, tienen trabajo formal pero viven en barrios informales.

Mientras los diagnósticos para el diseño de las políticas urbanas y sus posteriores evaluaciones y seguimientos se apoyan decididamente en toda esa batería de indicadores, desde hace ya varias décadas se comenzó a implementar la participación comunitaria como una metodología que, en alguna medida, se considera en sí misma una garantía de éxito, reduciendo la necesidad de “controlar” la efectividad de las acciones promovidas en tanto esas acciones emergen de las propias inquietudes, necesidades, percepciones y demandas de quienes son los principales afectados. Las experiencias participativas han calado hondo en el imaginario

latinoamericano de gestión urbana desde bien pasada la mitad del siglo veinte, acompañado por las premisas neoliberales de reducción del Estado y la promoción de políticas universales. Este imaginario ha sido fuertemente influido por las prescripciones de los organismos multilaterales de crédito y la consolidación de una ideología en torno a nociones como “empoderamiento” y “gestión democrática” en una concepción más general sobre la pobreza y la desigualdad como emergentes de las (in)capacidades de los propios sujetos afectados. La gestión democrática es, sin duda, un pilar de la justicia espacial. Pero a la luz de las experiencias participativas que ya han sido desarrolladas, algo que queda en evidencia es que como concepto su significado no es unívoco ni homogéneo y, de hecho, ha sido interpretado de las formas y con los propósitos más disímiles. Susan Fainstein explica que un debate genuinamente democrático tiene como requisito fundamental condiciones de igualdad, pero llama la atención sobre cómo aún en procesos donde cada individuo puede expresar libremente sus pensamientos a los demás, es preciso tener presente la noción marxista de *falsa conciencia*, según la cual las percepciones de los sujetos están estructuradas por relaciones sociales desiguales (2009:2). La participación popular en el urbanismo no es algo dado, ni podrá darse plenamente en el seno de las actuales relaciones sociales capitalistas; democratizar la gestión urbana implica conquistar un poder latente y reformular las relaciones de poder. Un análisis crítico de las experiencias participativas es, pues, inevitable para redefinir los alcances de la gestión democrática y en qué medida, de qué forma, puede contribuir a la construcción de ciudades justas y no quedar como un mero accesorio retórico de las políticas públicas.

Por otro lado, no deberíamos obviar la importancia en términos de urbanización de aquellos haceres que podemos denominar como *producción social del hábitat*. Si las políticas urbanas resolvieran los problemas emergentes del crecimiento de las ciudades, no sólo en lo relativo al acceso a la vivienda sino en el sentido político del Derecho a la Ciudad, ello podría inducir una tendencia a disminuir el peso de la auto-gestión, en la medida en que los grupos sociales que en general tienen menos recursos para alcanzar condiciones ciudadanas de calidad podrían apoyarse en la acción del poder público. Pero si las políticas no resuelven, o resuelven mal aquellos problemas, son esos mismos grupos

los que se movilizan para procurarse, individual o colectivamente, soluciones urbano-habitacionales para revertir el desequilibrio socio-espacial. Esto no anula la autogestión como una vía emancipada de producción social sino que cuestiona su emergencia sólo como reacción ante la desigualdad.

Partiendo de la hipótesis de la desigualdad de ingresos (ya que la mayoría de los habitantes de las zonas precarizadas de las ciudades son quienes trabajan en circuitos de economía informal, con condiciones laborales precarias y mal remuneradas) los cambios en la estructura urbana, sus equipamientos, las redes de servicios, el transporte, y otros, tienen un gran impacto en la vida cotidiana. Aun cuando no reduzcan en términos absolutos la capacidad económica, son transformaciones que pueden precarizar aún más la situación de los grupos más desfavorecidos en la reproducción de su vida. La disponibilidad de recursos puede cambiar sustancialmente la situación de las personas en cuanto a desigualdad territorial. Harvey (2009) plantea que la ciudad es un enorme sistema de recursos y que, en tanto estos no son ubicuos, su disponibilidad depende en gran medida de dos condiciones básicas: *accesibilidad y proximidad*. Estas dos variables vuelven a colocar en escena la dimensión espacial ya que pensar la disponibilidad de recursos en una ciudad justa implicaría garantizar localizaciones geográficas óptimas respecto a los circuitos que cada ciudadano realiza cotidianamente, es decir, que los recursos estén dispuestos según distancias relativas a las necesidades a satisfacer. Pero además, aunque la accesibilidad tiene también una evidente dimensión espacial, es importante enfatizar otras dimensiones que la enfocan desde la capacidad social, cultural y política de hacer uso de esos recursos y que, además, en el mundo contemporáneo está fuertemente condicionada por el desarrollo tecnológico. En ese sentido es importante resignificar lo “accesible”. Tal como lo plantea Harvey (2009:84) los recursos tienen distintos significados para cada sujeto y, por ende, distintos impactos individuales. Además, desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad, la dimensión “urbana” de los recursos nos interpela siempre a pensar no sólo en la ciudad que es sino en la ciudad que imaginamos; esto es, los recursos adquieren también una dimensión potencial que es la que permite hacer efectiva la idea de que la sociedad cambia, las formas en las cuales satisface sus necesidades cambian también e, inevitablemente,

los recursos necesarios acompañan la transformación de las demandas sociales. Una mirada desde la justicia social nos interpela también a discutir la distribución de recursos básicos, de lo que garantiza la reproducción social, tanto como la distribución de los excedentes, de todos los recursos que por sobre la satisfacción de lo que se consideran necesidades básicas sean producidos en el seno de una sociedad determinada.

En el marco del capitalismo globalizado, la urbanización se constituye como uno de los principales modos de absorción de excedentes de capital. La ciudad se mercantiliza, la calidad de vida se vuelve un bien de consumo al que sólo accede quien puede pagarlo. El gran escollo consiste -históricamente ha consistido- en desarmar la lógica de privatización del control de excedentes y recuperarlo para el bienestar general. Como lo plantea Harvey, las políticas neoliberales concluyeron en que no era redituable redistribuir la riqueza en barrios y ciudades degradadas sino que los recursos deberían ser dirigidos a áreas dinámicas de crecimiento empresarial que se harían cargo de desarrollar las menos favorecidas y reducir las inequidades. En tanto el proceso urbano es una de las vías principales de uso de las plusvalías, los derechos a la ciudad se constituyen al establecer un control democrático sobre el despliegue de plusvalías a través de la urbanización (2013:23). El reclamo del Derecho a la Ciudad pone en jaque esta transposición espacial de la teoría del derrame e interpela a la relación entre los procesos de urbanización y la apropiación de los excedentes generados, para poner en perspectiva la justicia social en función de la distribución geográfica de los recursos y elucubrar formas urbanas más justas en términos socioespaciales. Trasladar el foco de las discusiones sobre redistribución de la riqueza a distribución, es decir, al corazón mismo de qué producimos y cómo y quiénes se apropian de ese producido nos corre de los debates del progresismo contemporáneo y sus *políticas de inclusión* para hacer eje en las relaciones de poder que estructuran las sociedades contemporáneas. A mayor desigualdad, menor capacidad de algunos actores de influir sobre los procesos que engendran esa misma desigualdad. Este círculo vicioso no se resuelve redistribuyendo lo que queda después de que quienes detentan mayor poder político y económico se hayan procurado su bienestar. Y ni siquiera está en cuestión que ciertos tipos de “bienestar”

demanden un consumo superfluo de recursos para reproducir un modo de vida banalizado. Ni siquiera. Lo que se trata de cuestionar es la asimetría social; cuestionamiento que está en las antípodas de los discursos también progresistas de “empoderamientos”. De poco sirve darles más poder, mayor capacidad de decisión o de gestión a las comunidades si los mecanismos estratégicos a través de los cuales se produce y reproduce la desigualdad permanecen intactos. Cómo avanzar con transformaciones concretas que sean coherentes con la conciencia de que en el fondo los problemas a los que nos enfrentamos son estructurales y pertenecen a una dimensión esencialmente sistémica, es una pregunta de respuestas esquivas. A lo largo y ancho del mundo los movimientos urbanos agitan el estado de las cosas y expresan más o menos explícitamente, más o menos conscientemente, la certeza de que el cambio trasciende lo específico de la propia lucha. Tal vez no es que no haya respuestas sino que los sujetos con poder transformador cambian en tiempo y lugar; movimientos ciudadanos aparecen y se esfuman, cobran fuerza, se multiplican, articulan demandas de mayor escala y se repliegan nuevamente. Responder esa pregunta implica estar muy atentos a quiénes y por qué motivos plantean las principales luchas en cada ciudad. Habiendo desaparecido el proletariado, plantea Harvey, podemos dar por terminada la oportunidad revolucionaria o bien podemos resignificar ese sujeto social para incluir a las masas de productores urbanos desorganizados y explorar sus capacidades y poder revolucionario, asumiendo que los movimientos urbanos siempre tienen un contenido de clase, aun cuando se articulan por temas de derechos o ciudadanía (2009:130). La cuestión es cómo hacer para trascender lo particular de cada lucha, las banderas que las nombran, y tender hacia un movimiento anti-capitalista de envergadura. Para hacerlo, además, sin desdibujar las expresiones localizadas de injusticia. Un equilibrio bien engorroso entre trascender la preocupaciones individuales pero sin quedarse, como lo enuncia Soja, en derechos humanos universales o revoluciones radicales.

No porque no hagan falta, sino porque no alcanzan.

Quizás recuperando el espacio urbano como variable de análisis sea posible alcanzar una dimensión concreta y localizada de aquello que el paradigma de

derechos despliega en alcance universal y abstracto. No se trata de descartar las ideas ni mucho menos las conquistas del Derecho a la Ciudad sino de complementarlas, de atravesar esa mirada con el territorio y visualizarlas en términos de políticas operadas en el espacio social. Soja reconoce, en alguna medida, que el Derecho a la Ciudad y la Justicia Espacial son sinónimos y propone a esta última como una perspectiva interpretativa alternativa. Además de poner al espacio en escena, la justicia refiere no sólo al alcance legal sino a lo justo, ampliando la visión de derechos hacia consideraciones de ética social. En un sentido profundo, el Derecho a la Ciudad tiene que asumir además el poder de cambiar y reinventar la sociedad y el espacio urbano.

Es necesario repensar las metodologías e instrumentos a la luz de algún paradigma de justicia que, como ya lo insinuamos, sea un paradigma socialmente justo; es necesario sobre todo para resolver una de las principales paradojas -para quien quiera concebirlo como tal- de nuestra contemporaneidad latinoamericana que es la del crecimiento económico con persistencia, cuando no aumento, de la desigualdad socio-espacial. De hecho, esa paradoja debería ser el motor de un cambio de mirada, de nuevas búsquedas que se comprometan con epistemologías alternativas y construyan, en última instancia, una ideología urbana contra-hegemónica.

Ideas para ciudades justas

Construir un paradigma, un pensar-hacer, un modelo teórico que emerja de prácticas alternativas a los modelos excluyentes dominantes y que sea a la vez su nutriente, cuya premisa sea transformar el proceso de urbanización y orientarlo hacia ciudades justas, es una tarea de enorme envergadura. En primer lugar, porque desde el origen del Derecho a la Ciudad como marco teórico hasta nuestros días, sus contenidos han sido usados desde las ideas más radicales que lo expresan, como Lefebvre, como llanto y demanda -conciencia de crisis y reivindicación del poder de cambiar la ciudad- hasta los usos más conservadores y retrógrados que lo reducen al derecho individual de libertad a través del ejercicio de

la propiedad. En ese camino desde una visión de conflicto a una visión de “consenso” -lavada de luchas sociales y de disputas por y en el espacio urbano- es menester plantear con claridad, contundentemente, qué es una ciudad justa. Al fin y al cabo, la proliferación en el uso del concepto, más allá de plantear paradojas entre quienes lo utilizan, pone de manifiesto que la ciudad sí está en el centro de conflictos y reivindicaciones.

¿Por qué problematizar desde la justicia espacial, hoy, aquí? Porque en la “doble agenda” latinoamericana de la que habla Raquel Rolnik⁶ -la que trata procesos internacionales de planeamiento en el marco de la globalización y la que se ocupa de las urgencias locales frente al desmonte neoliberal de los Estados nacionales -mientras el mercado se ocupa de desarrollar sus negocios urbanos son los actores locales (técnicos, planificadores urbanos, organizaciones sociales, académicos) quienes deben encarar la agenda de universalización del Derecho a la Ciudad (2010:124). La mirada de la Justicia Espacial puede aportarnos herramientas para esta tarea, desde la comprensión, el diagnóstico, el análisis de las condiciones actuales de inequidad hasta el desarrollo de herramientas que tanto desde lo jurídico como desde lo político promuevan el efectivo cumplimiento de esa batería de derechos urbanos. Por otro lado, el análisis desde el espacio nos permite poner en juego las desigualdades sociales, la territorialización de la política, las transformaciones urbanas, los actores sociales involucrados; permiten, en fin, construir escenarios de conflicto que lejos de ser una foto estática se convierten en realidades dinámicas y complejas.

Frente al modelo tradicional del planeamiento tecnocrático, basado en modelos de *ciudad ideal*, en abstracciones construidas a partir de la generalización y homogeneización de problemáticas urbanas de manera tal de proponer soluciones replicables más allá del contexto histórico y de las determinaciones culturales, enfrentar los problemas emergentes de la urbanización capitalista requiere, tal como lo plantea Rolnik, un nuevo paradigma de planificación urbana que sea coherente con la pérdida del Estado como protagonista único de la definición y conducción de

⁶ Ver la entrevista a Raquel Rolnik en http://www.cafedelasciudades.com.ar/numero_uno.htm

las políticas públicas y de la tradicional escisión entre la esfera técnica del planeamiento y la esfera política de la gestión urbana (2010:127). En contextos de profundas injusticias espaciales, la gestión urbana necesita poner en perspectiva las formas y los contenidos de las experiencias de auto-organización tanto como de las luchas urbanas ya que es en ellas que se manifiestan, muchas veces, las necesidades no resueltas por las políticas urbanas encaradas desde los gobiernos. El desarrollo conceptual de la gestión democrática como componente estructural del Derecho a la Ciudad, tanto como de las experiencias de autogestión popular que han surgido como inevitable respuesta a problemas nunca resueltos desde la administración pública, ponen de manifiesto la demanda de repensar no sólo el sentido, sino las herramientas y estrategias de un urbanismo donde la sociedad es parte de un mapa de actores complejo, interactuando en la formulación y territorialización de la políticas urbanas. Este paradigma parte necesariamente de la ciudad real que, lejos de las abstracciones intelectuales, es un espacio conflictivo, donde se manifiestan tensiones sociales y donde el espacio no es más un fondo estático sino un componente esencial de esos conflictos. Si la ciudad ideal respondió durante mucho tiempo a los intereses del capitalismo, un urbanismo enraizado en la Justicia Espacial deberá responder a otros modos, tal vez alternativos, tal vez subversivos, de producir y reproducir la sociedad, desarrollando espacios que respondan a las aspiraciones colectivas y permitan una apropiación creativa y crítica. Se trata sobre todo de des-mercantilizar el espacio urbano neoliberal, de recuperar no sólo su estatus público sino sus condiciones colectivas, pensando en los profundos lazos entre relaciones sociales y espacio:

(...) una transformación del espacio y sus modos de producción no tendría sentido sin una transformación radical de la estructura (capitalista) y las relaciones sociales. En otras palabras, **diferentes relaciones sociales conducirían inevitablemente a diferentes modos de producción del espacio** y, por lo tanto, a un espacio diferente de acuerdo a estas relaciones. A la inversa, tales relaciones sólo podría ser posibles con un espacio de acuerdo a ellas.⁷ (Busquet, 2012:6) (negritas propias).

⁷ “[...] a transformation of space and its mode of production would be useless without a radical transformation of the (capitalistic) structure and social relations. In other words, different social relations would inevitably lead to different modes of production of space and therefore to a different space appropriate to these relations. Vice versa, such relations would only be possible with a space appropriate to them.”

La construcción de ese andamiaje teórico exige profundizar la búsqueda de un campo disciplinar específico, que puede que ya tenga nombre y se reconozca genéricamente como *urbanismo* pero que aún no logra consolidar una epistemología y metodologías propias. Lograr que converjan las diversas trayectorias de conocimientos sobre la ciudad en un saber que exprese cabalmente las necesidades de la dialéctica espacio-sociedad y que no sólo lo hagan en un plano general y abstracto sino que pueda desplegarse en instrumentos de acción concretos y localizados. La articulación de escalas es impostergable en el contexto de las ciudades globales, urbanizaciones donde las políticas locales -que son las que tienen mayor capacidad para reducir la desigualdad territorial- pierden poder frente a dinámicas de la globalización que son, en cierto sentido, ingobernables.

Desde la perspectiva de la justicia espacial, es fundamental recuperar las disquisiciones de *Social Justice and the City*, evaluar en qué medida las condiciones ya entonces planteadas respecto a los procesos de la urbanización capitalista han sido transformadas bajo el vector de la justicia social y, sobre todo, cómo hemos avanzado (o no) en nuestra capacidad de pensar esos procesos en términos espaciales. Una cuestión central, cuarenta años después, se refiere a cuáles son los recursos que están en juego hoy en día. Más aún, ¿en qué lugares se materializan los conflictos más relevantes en las ciudades contemporáneas?

Capítulo 2

La desigualdad territorial

Cuando el catedrático doctor Lastra tomó la palabra, ésta le zampó un mordisco de los que te dejan la mano hecha moco. Al igual que más de cuatro, el doctor Lastra no sabía que para tomar la palabra hay que estar bien seguro de sujetarla por la piel del pescuezo si, por ejemplo, se trata de la palabra ola, pero que a queja hay que tomarla por las patas, mientras que asa exige pasar delicadamente los dedos por debajo como cuando se blande una tostada antes de untarle la manteca con vivaz ajeteo.

Julio Cortázar, Último Round

Los términos que abarcan mucho son complicados. **Desigualdad** abarca muchísimo. Y además, es una palabra particularmente recurrente en la historia social y más aún cuando hablamos de la ciudad capitalista. La Desigualdad -así, con mayúscula y en singular- puede englobar un estado general de las cosas, evocar a condiciones sistémicas que definen una organización política-económica que, como el capitalismo, impacta diferencialmente en la sociedad y hace que los individuos y los grupos que la componen no accedan a las mismas condiciones de vida. Su alto grado de abstracción permite, además, un uso genérico, esquivo a concreciones, que con recurrencia es tomado en ámbitos coloquiales (y no tanto) de información para hablar de fenómenos indeterminados: “la desigualdad en el mundo...”, “sociedades desiguales que...” ¿Qué es lo que se está tratando de nombrar detrás de esa palabra tan elocuente? También hay desigualdades por campo epistemológico que, aunque no escapan a cierta generalidad, adquieren características más

específicas del área del conocimiento en que se insertan: *desigualdad social*, *desigualdad cultural*, *desigualdad económica*, y tantas otras como áreas desde las cuales mirar los fenómenos que se pretenden abarcar. Hay desigualdades aún más específicas, a veces coyunturales, muy ligadas a un estado-de-las-cosas en un lugar o tiempo determinado, como las *desigualdades de género* o las *desigualdades salariales*. Y así como las formas de nombrarlas se multiplican, también se multiplican las de definir las. ¿Qué es desigual al interior de una sociedad? Las aproximaciones cuantitativas parecen dominar los discursos sobre desigualdad: se miden las diferencias en el ingreso, se estiman los porcentajes de cobertura de tal o cual servicio público, se establecen *líneas de* y se ponderan los *arriba de* y los *abajo de*. Y también, en los bordes de los discursos hegemónicos, proliferan formas alternativas de definir la desigualdad que buscan entenderla a partir del tratamiento diferente de personas o grupos según condiciones socio-culturales: el trabajo al que accedo por ser mujer, la imagen que sobre mí se construye por vivir en un asentamiento, los lugares de los cuales no participo por mi edad, mis creencias, mi ascendencia étnica, mi sexualidad o mi ideología.

Partiendo de la premisa de que para hablar de ciudad debemos, ante todo, asumirla como un aglomeración de relaciones socio-espaciales (armónicas, contradictorias y conflictivas), el concepto que puede trazar un análisis en términos de justicia espacial es el de desigualdad territorial. Aunque la percepción sensible de estas desigualdades es una experiencia cotidiana para quienes transitamos las ciudades latinoamericanas, lo que nos interesa aquí es discutir cómo se define científicamente. Es decir, nos interesa ir más allá del conocimiento empírico y repensar las formas de definirla que determinan el diseño y alcances de las políticas públicas, los insumos que son determinantes en la gestión urbana. Tomar el concepto de desigualdad territorial en estos términos nos obliga, en primer lugar, a entenderla, desmenuzarla en sus usos y si fuera necesario, incluso, re-significarla. Para construir un estudio urbano contemporáneo y de estos alcances, empecemos por preguntarnos no sólo qué es la **desigualdad territorial** sino cómo la conocemos, qué relaciones tiene con la pobreza y qué reflexiones deberíamos promover de cara a los acontecimientos que la instalan y la agravan.

Desigualdad

En cuanto a la desigualdad, empecemos por su positivo. En la etimología de igualdad, la voz latina *aequalitas* nombra la correspondencia entre elementos, sea en lo referente a las formas, a las cantidades o a la naturaleza; de allí también se desprende la concepción matemática de equivalencia, de la ecuación entre cantidades. Estos significados subyacen en nuestro lenguaje cotidiano y se materializan en comparaciones que, con una aparente carga neutral, evalúan las similitudes o las diferencias entre las cosas; cuando juzgamos algo desde su apariencia física, pareciera simple y objetivo establecer cuán igual o diferente es en relación a otro algo. Ahora bien, despegando un poco a partir de las ideas de *correspondencia* y *equivalencia*, el sentido social de la igualdad se vuelve más complejo al reemplazar objetos simples o predecibles -o, más aún, exentos de conflictos- por sujetos. ¿Cómo se piensa la igualdad en la diversidad humana, en sus múltiples diferencias físicas pero también culturales, religiosas, de género, socioeconómicas? La igualdad ante la ley, principio organizador y formador de nuestras democracias contemporáneas, que reconoce la capacidad de todos los ciudadanos para los mismos derechos, se constituye como una base fundacional para regular las acciones sociales en el sentido de promover el bienestar colectivo pero, sobre todo, en el de reprimir las situaciones de desigualdad que, tal como lo analiza Rabossi (1990), son consideradas como el desencadenante de procesos de violencia en la sociedad.

El establecimiento de un principio de igualdad refiere, indisolublemente, a un patrón que define en qué sentido somos iguales, qué categorías son aquellas respecto a las cuales establecemos igualdad y cuáles no. Esas categorías son una marca cultural, ponen de manifiesto los valores que pondera una sociedad, en un cierto momento histórico, en un determinado lugar. Marcuse puntualiza dos hitos en la consolidación de esta idea de igualdad de derechos: la declaración de la Independencia de Estados Unidos y la proclamación de Libertad, Igualdad, Fraternidad de la Revolución Francesa (2016). Por supuesto que los ejemplos podrían ser muchos más, pero lo relevante es comprender que la igualdad en estos términos se inserta en

un proceso histórico, que no es natural sino social, es decir, es un producto de consensos en el seno de una cultura determinada. Esta forma de concebir la igualdad, que es la que Naciones Unidas plasma en su Declaración de los Derechos del Hombre no significa, como también recalca Marcuse, igualdad de ingresos, o de riqueza o de distribución de bienes y servicios.

En la medida en que entendemos que la justicia en las sociedades occidentales modernas está en estrecha relación con el cumplimiento de la igualdad de derechos, podemos pensar, inversamente, que ciertas desigualdades revisten formas de injusticia social. *Injusticias*, diríamos también. En plural, reconociendo su naturaleza múltiple y diversa, como las desigualdades que les dan cuerpo. En este sentido es fundamental la distinción que Marcuse (2016) hace entre desigualdades justas y desigualdades injustas. Las primeras son la que resultan de diferencias de talento, de fuerza física, de suerte, de ciertos esfuerzos. Es decir, apunta a pensar en desigualdades que emergen de diferentes capacidades naturales, físicas o mentales. Aunque Marcuse no ahonda en la descripción, por supuesto no caben en esta definición ninguna de la diferencias en capacidades pero que son provocadas por condiciones sociales, como por ejemplo la desventaja cognitiva que se genera en un niño malnutrido. No hace falta entrar en detalles aquí, basta con asumir que algunas desigualdades políticas y económicas pueden emerger de desigualdades que no son injustas (que no es lo mismo que decir que son justas). Otras desigualdades sí son efectivamente injustas. Marcuse propone:

La desigualdad es injusta [...] cuando deriva del ejercicio de poder usado por otros para explotar u oprimir a una persona o grupo. (2016)⁸

Esta definición tiene dos implicancias fundamentales. La primera, es la aparición del otro, de la alteridad. Es decir, la desigualdad es un concepto relativo, que pone en juego una relación entre dos o más elementos; la desigualdad en términos sociales pone en juego, pues, sujetos. Las distinciones y las diferencias que surgen con la conciencia de

⁸ "Inequality is unjust [...] if it derives from the exercise of power used for the exploitation or oppression of one person or group by another."

la alteridad constituyen la definición de desigualdades; aunque no sean, necesariamente, injustas.

Ahí es clave la segunda implicancia: esta desigualdad no es un fenómeno natural sino que es la consecuencia de acciones de grupos o personas y sus manifestaciones ponen en evidencia las relaciones sociales que las producen. Las desigualdades que nos importan para pensar las ciudades no son, pues, las que emergen de diferencias individuales sino las que son producidas en el seno de las relaciones sociales, por asimetrías de poder, por condiciones diferenciales de acceso a los recursos urbanos. Las *desigualdades injustas*.

Territorio

El territorio es, ante todo, una dialéctica entre espacio y sociedad. En el territorio, y a través de él, se articulan las relaciones de poder. Podemos entenderlo como la producción social del espacio, tanto como la manifestación espacial de la sociedad; en él se expresa la apropiación subjetiva-colectiva del espacio. Apropiar(se) el espacio, en un sentido amplio, involucra acciones materiales como ocuparlo o transformarlo pero también incluye manifestaciones menos tangibles como proyectar identidad, dibujarlo, nombrarlo: representar el espacio es una forma de territorializarlo. Los mapas, los relatos sobre lugares que construimos y escuchamos, los nombres que los evocan, las imágenes fotográficas y audiovisuales, son todos medios a través de los cuales nos apropiamos del espacio. Desde esta perspectiva, en tanto espacio representado, en tanto construcción subjetiva, el territorio es una *relación* y esto implica, por ende, que está determinado históricamente, que está situado, que se expresa dentro de los límites de una cultura; es lo que Raffestin advierte cuando define que "los límites del espacio son los límites que el sistema sémico utiliza para representarlo" (2011). Las posibilidades de pensar el espacio, de territorializarlo, están condicionadas por la dimensión cultural de quienes lo producen, en tanto la representación es un acto inter-subjetivo. Representar es estar posicionado, reconocer un aquí-ahora. Este contextualizar la representación implica inevitablemente

un recorte de todo el universo posible de ser narrado: representar es un acto reduccionista donde algo se ve, algo se dice, pero algo también queda oculto, negado, silenciado; es en ese proceso selectivo -consciente o inconsciente- donde se manifiestan los intereses de quienes crean las representaciones, donde se develan las condiciones históricas de producción y las relaciones de poder entramadas. Podemos afirmar, entonces, que la representación es interesada, o mejor aún, reviste una utilidad social: se la produce con un fin específico y da forma a nuestra percepción de la realidad. Finalmente, la representación de la dialéctica espacio-sociedad no es unívoca ni permanente; está siempre ligada a un momento, a un lugar, pero sobre todo a sujetos o grupos sociales determinados. En su condición dinámica de constante formulación sería más preciso hablar de representaciones, de *territorios*, entendiendo la pluralidad de su producción y las múltiples dimensiones en las que puede ser pensado.

Al entender los territorios como dialécticas socio-espaciales el foco está puesto en los usos, las apropiaciones, las ocupaciones, las representaciones, del espacio; y en ello aparecen los sujetos y grupos pujando por ocupar esos espacios, disputando el poder de dominar lo que allí se pone en juego. Pensar en estos términos al territorio es lo que ancla el eje de análisis en las relaciones de poder en torno a la tierra.

(Re)Conociendo la desigualdad territorial

Aprehender una idea acabada de lo que denominamos desigualdad territorial es, si no imposible, inconducente. Ante todo, porque las formas a través de las cuales podemos descifrarla son heterogéneas, están social y políticamente localizadas, y varían en el tiempo. En el vincular las sociedades con los espacios que habitan, la desigualdad territorial incluiría las manifestaciones en y a través del espacio de desigualdades diversas atendiendo, además, a las diversas escalas de análisis: mientras ciertas desigualdades están ancladas a nivel metropolitano (por ejemplo, las emergentes de los sistemas de transporte) otras son reconocibles en escalas barriales. En muchas ciudades hoy debemos

pensar dinámicas en términos de grandes aglomeraciones; *megalópolis* o *ciudad región* son neologismos que hacen evidente otros tipos de problemas. Diferentes escalas demandan diferentes abordajes, no sólo en términos metodológicos sino en lo referente a distintos niveles administrativos a través de los cuales operan las políticas urbanas que las incumben. Hablar de desigualdad territorial entraña definir un universo de relaciones socio-espaciales injustas. Así de vasto como suena, se trata de poder conocer las formas en las que se materializan en y a través del espacio -en nuestro caso urbano- las asimetrías de poder, con el foco en los grupos sociales que en estos conflictos pierden capacidad de acceder a condiciones de hábitat dignas. Las escalas para pensarla serán múltiples: a la desigualdad que a mediados del siglo XX se expresaba en América Latina en el binomio campo-ciudad, con la llegada masiva de migrantes rurales a las metrópolis en crecimiento y, que de alguna manera, con el proceso de industrialización se reformuló como un proceso intra-urbano, con territorios de elite y grandes áreas precarizadas, en el siglo XXI se le yuxtapone una nueva dimensión entre las llamadas *ciudades globales*, grandes metrópolis en dinámicas transnacionales (aunque también podemos pensar en las llamadas ciudades intermedias), frente a las ciudades tradicionalmente asociadas a procesos nacionales.

Uno de los fenómenos recurrentemente asociados a la desigualdad es el de la pobreza. En términos conceptuales, sin embargo, los límites y relaciones entre una y otra se presentan a veces confusos y esa confusión conceptual ha engendrado en los últimos años problemas de abordaje desde las políticas públicas. Con las miradas más diversas, esta cuestión atraviesa discusiones tanto en la producción académica como en la gestión pública. Desde mediados del siglo pasado y muy ligado al surgimiento de los organismos internacionales y las agencias multilaterales de financiamiento, el foco estuvo puesto en medir la pobreza y la desigualdad desde parámetros económicos. En ello se reconoce una raíz cultural respecto a cómo se instaló la idea de *desarrollo*⁹ ligada al crecimiento capitalista y a lo que

⁹ "La idea del desarrollo se inicia, a finales de la década del cuarenta, con la creación del sistema de la Naciones Unidas, el Banco Mundial y la hegemonía creciente de Estados Unidos en la geopolítica mundial (Esteve, 1996; Escobar, 1998; Sachs, 1999). La idea de desarrollo [...] surgió como un campo especializado dentro de la economía en la época de la pos-guerra [...]. El dinamismo de la industrialización, imperialismo y reconstrucción

se comenzó a considerar como políticamente relevante a medir, a cuáles estrategias políticas era posible reforzar al medir ciertos fenómenos y otros no. En la geopolítica mundial, la división del planeta en países desarrollados y subdesarrollados (o *en vías de*, para darle alguna esperanza al hemisferio sur) fue legitimada a partir de mediciones que permitieron reproducir esas mismas condiciones de desigualdad original. Este paradigma dividió al mundo entre los países que estaban económicamente desarrollados y lo que, en función de su capacidad productiva, aún no habían alcanzado el estándar impuesto por los organismos internacionales. Pero además, esta visión se permeó al interior de los países para diferenciar, a la vez, a los sectores de la población que económicamente sobrepasaban un estándar predeterminado de condiciones económicas de aquellos que no.

La pobreza se plantea como problema político en los setenta, fuertemente ligado a las teorías del desarrollo en el contexto del neoliberalismo emergente y las ideas impuestas desde el Banco Mundial. No es que antes no hubiera pobreza sino que en ese momento cobra entidad como una cuestión sobre la cual es necesario accionar -además de surgir como problema académico con temas asociados, como la marginalidad- luego de años de expansión durante los cuales se había sostenido que el crecimiento económico la resolvería por sí solo. Parte de este cambio de mirada implicó la necesidad de conocerla, en el sentido de caracterizarla pero sobre todo de cuantificarla; ésta es la tradición que aún hoy subsiste en los diferentes escalas administrativas de organismos políticos. De las formas tradicionales de medir la pobreza, las más frecuentes se basan en el ingreso (como un indicador ligado a factores económicos más generales) o en el nivel de satisfacción de necesidades básicas; ambas establecen un umbral de lo que se consideran situaciones límite en relación a la calidad de vida. Mientras que el primero mide una relación potencial entre ingreso y costo de vida de una familia según diferentes canastas de productos, el segundo evalúa en la práctica la

.....
vinculaba fuertemente el concepto de desarrollo con la satisfacción de necesidades materiales, la inversión en infraestructura productiva, la transformación de la estructura productiva de las economías y, por ende, con el crecimiento del producto interno bruto (PIB). (Instituto Interamericano para el desarrollo Social [INDES] y Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2005) (Álvarez Leguizamón, 2008:82)

cobertura de un conjunto específico de necesidades.¹⁰ El abordaje impuesto parte del supuesto de que en la medida en que haya crecimiento económico y mayor ingreso global, los individuos podrán mejorar su ingreso en su condición de legítimos poseedores de su fuerza de trabajo en un mercado de libre funcionamiento. La teoría de las necesidades básicas se asienta, así, en la afirmación de que hay un umbral por sobre el cual los sujetos dejan de ser pobres y en la hipótesis de que ese límite puede ser traspuesto por todos y lo será, de hecho, en la medida en que se dé el suficiente crecimiento económico en todo el mundo. Partiendo de la suposición de que el ingreso es una variable determinante en el mundo capitalista para proyectar condiciones potenciales de reproducción social, es decir, las posibilidades de una persona o grupo de satisfacer las necesidades vitales -tanto biológicas como culturales- encontramos una serie de indicadores que estructuran y permiten homogeneizar las mediciones de desigualdad y pobreza en todo el mundo. En la medida en que son utilizados por los organismos multilaterales de crédito así como por las agencias mundiales, estos indicadores son tomados por los gobiernos para dar cuenta de cada realidad específica.

La línea de pobreza es una metodología que se calcula metódica y regularmente hace varios años. Su base parte de la definición de la línea de indigencia, entendida como el cálculo de necesidades calóricas de los individuos para la subsistencia, a partir de lo cual se definen canastas básicas, o sea, los alimentos necesarios para un determinado corte temporal, que se traducen en un cómputo monetario de esa canasta; un multiplicador sobre esta condición de indigencia es lo que determina la línea de pobreza. En tanto estándar, es un indicador conocido y abierto al público, con resultados accesibles para la difusión y para el desarrollo de políticas. El Banco Mundial

.....
¹⁰ “La teoría de las necesidades básicas para describir la pobreza y explicarla fue promovida a partir de la década de los setenta por el Banco Mundial, bajo la dirección de McNamara, con una fuerte influencia de las ideas neoliberales pero también se alimentó de una línea del estructuralismo Cepalino. El abordaje de las necesidades básicas dialoga con la economía del bienestar para cuyos teóricos no existiría carencia absoluta, ya que las personas poseen al menos un recurso que tiene valor de cambio en el mercado: su potencialidad para el trabajo. Sólo se justifica el supuesto de carencia absoluta cuando se trata de discapacitados o de personas en edad laboralmente pasiva. Por ello, la solución de la pobreza sería el crecimiento económico y el mayor ingreso global” (Álvarez Leguizamón, 2008:107)

creó en 1990 un método que permitió estimar el equivalente en dólares y estandarizar así el indicador a escala mundial, a partir de los cálculos que cada país realiza según la información de sus censos y encuestas de hogares. De acuerdo con el documento *Medición de la Pobreza en los países del MERCOSUR. Una propuesta de armonización*¹¹ el último Mapa de la Pobreza y la Desigualdad producido en Brasil fue en base al Censo Demográfico 2000 y a la Encuesta de Presupuestos Familiares (POF-Pesquisa de Orçamentos Familiares) 2002/2003. “La mayor parte de los países del MERCOSUR adoptan el ingreso como medida de bienestar, decisión basada principalmente en la disponibilidad de información, presentándose Brasil como una excepción que utiliza el gasto en consumo” (2005:35). De acuerdo con el documento, actualmente se utilizan predominantemente los análisis cuantitativos para el diseño de políticas públicas, basados en datos estadísticos que emergen principalmente de los censos y las encuestas de hogares y a partir de métodos que definen la *pobreza absoluta*, la *pobreza relativa* y la *pobreza subjetiva* (basada en la percepción de la persona o familia respecto a un grupo de referencia). En Brasil los datos son calculados en conjunto por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y los resultados se publican desde 2008, a diferencia de Argentina y Uruguay que lo hacen desde 1988 y Paraguay desde 1997. Para definir las necesidades calóricas a partir de las cuales se calcula la canasta básica que determina la línea de indigencia, Paraguay y Uruguay toman las *Nuevas Recomendaciones FAO/OMS/UNU 2001*, mientras que Argentina y Brasil se referencian a las de 1981/1985.

.....
¹¹ En el marco de la cooperación en materia estadística, para armonizar, validar y divulgar la información entre los países del MERCOSUR, el organismo suscribió un convenio con la Comunidad Europea que dio origen en 2005 al Proyecto de Cooperación en Materia Estadística II, en el marco del cual se presentó el documento *Medición de la Pobreza en los países del MERCOSUR. Una propuesta de armonización*, donde se reconoce la necesidad de sistematizar los procedimientos generales de tipo cuantitativo a través de los cuales cada uno de los países miembro mide actualmente la pobreza para establecer criterios comunes que permitan mejorar las acciones regionales. El común denominador es que tanto Argentina, como Brasil, Paraguay y Uruguay calculan la línea de pobreza. En la medida en que la medición de la pobreza permite crear instrumentos para orientar las políticas de mejoramiento, así como evaluar las medidas que se toman y comparar la evolución en el tiempo, y en tanto se reconoce que en la región estas mediciones tienen varios años, son metódicas y regulares, así como accesibles en sus resultados y cálculos a quienes diseñan y evalúan políticas así como a la prensa, el grupo de trabajo responsable de este documento propuso estudiar comparativamente los métodos actuales en los cuatro países y proponer líneas de acción para mejorar la integración regional en materia de información estadística.

El conocimiento científico ha reforzado esta mirada, no sólo por intereses propios sino por la capacidad de conocimiento desarrollada para medir y evaluar ciertas variables -pretendidamente objetivas- y desestimar otras que, tal vez por estar más ligadas al conocimiento social, no eran cuantificables y, en alguna medida, manipulables. La histórica división de saberes que están implicados en el territorio es lo que Harvey ha criticado a partir de reconocer aquellos grandes grupos que son la *imaginación sociológica* y la *imaginación geográfica* y cuyas trayectorias metodológicas y epistemológicas se han desarrollado escindidas, aisladas de la dialéctica propia de los fenómenos territoriales. Sin embargo, Álvarez Leguizamón afirma que desde el campo del conocimiento científico la pobreza como fenómeno presenta regularidades y es lo que ha permitido la construcción de un saber científico específico, que en general estudia y describe las causas de su producción, persistencia y reproducción y las formas en las que se materializa en el espacio social (2008: 80). Max-Neef apunta el problema central de los indicadores de pobreza: “El concepto tradicional de pobreza es limitado y restringido, se refiere exclusivamente a la situación de aquellas personas que pueden clasificarse por debajo de un determinado umbral de ingreso. La noción es estrictamente economicista” (2006). En esta línea, Pérez Sainz agrega que desde los supuestos neoliberales el tratamiento de la problemática de las carencias se realiza de forma lineal, no relacional (2015). Es decir que en la medida en que la pobreza se determina en función de un estándar, los pobres y los ricos no se definen unos en función de otros. La principal implicancia de esto no es metodológica sino política: la definición de acuerdo a una línea escapa a toda referencia al poder y al conflicto. Mientras que desde un punto de vista esta metodología permite comparar situaciones a lo largo y ancho del mundo, es su misma esencia la que define un paradigma que tiende a homogeneizar la pobreza, reduciéndola en su complejidad al enfocarla estrictamente como un tema económico y despolitizándola al desconsiderar una concepción sistémica de sus condiciones sociales de producción.

Peter Marcuse (2014) recupera el concepto de Guerra contra la Pobreza¹²

.....
¹² Se conoce como Guerra contra la Pobreza a la legislación introducida en Estados Unidos en 1964 para reducir los índices de pobreza, durante el gobierno de Lyndon Johnson, que dio origen a diversos programas sociales de educación, salud y empleo.

para afirmar que la batería de políticas implementadas en la década del 60 en Estados Unidos tenían como trasfondo la idea de que había que “ayudar a los pobres a ayudarse” -el concepto de “empoderamiento”. Con el foco en este concepto, las respuestas a la pobreza se dieron a través de la educación y la capacitación laboral de los pobres. Luego de sucesivas generaciones que no han logrado ningún tipo de ascenso social, o por lo menos no sustantivo, es Marcuse quien esboza como conclusión que el foco no debería ser la pobreza sino la desigualdad o, en otros términos, hacer algo sobre lo que mantiene a algunos muy ricos y a otros muy pobres, en tanto la riqueza que los primeros obtienen da cuenta de la pobreza de los segundos¹³. Ahondar en esta perspectiva para reducir la desigualdad, según el autor, llevaría no sólo a medir hasta qué punto ésta se refleja en las asimetrías de ingresos y cómo podría mitigarse empujando hacia arriba los ingresos de los más pobres sino que llevaría a preocuparse igualmente por limitar la forma en que los ricos llegan a la parte superior de la pirámide. Es interesante, en este punto, la referencia que hace al uso del lenguaje y la elección de las palabras en términos de persuasión política. Hay palabras con un significado que parece obvio y sin controversias, como “consenso” o “inclusión”, y que son tomadas como si no tuvieran un sentido propagandístico y un vínculo claro con una ideología determinada (como “seguridad” o “democracia”). Aunque sea usada sin generar polémicas ni promover preguntas sobre sus implicancias políticas, “pobreza” es un término de este tipo. Los estudios para medirla se focalizan en los pobres, su capital social, su necesidad de educación y de capacitación laboral. Pero los ricos no hacen parte de esta discusión. Hablar de *guerra contra la desigualdad* pondría de manifiesto que hay que reducir la brecha entre pobres y ricos, pero no sólo disminuyendo la pobreza de los primeros; esto implicaría reconocer que la condición de unos no es independiente de la de los otros. Declarar la guerra a la pobreza es aceptable, como dice Marcuse, porque nadie es atacado (2014).

¹³ Peter Marcuse enumera cuatro formas contemporáneas de explotación que son la base de la pobreza, pero sobre todo de la desigualdad: en el lugar de trabajo (a través de la reducción salarial), en la punta final de consumo (induciendo la demanda artificial de bienes que benefician a quienes los producen), en la punta final del financiamiento (a través de las ganancias que bancos y entidades financieras se apropian de los consumidores de bienes y servicios) y, finalmente, la explotación de los beneficios de la propiedad del suelo, un monopolio que permite que los propietarios extraigan ganancias sin participar de ningún proceso productivo, sólo por el hecho de poseer un bien escaso.

La desigualdad económica tiene imbricaciones varias con la pobreza, sin embargo, ya ha sido discutido reiteradas veces que la primera no siempre implica la segunda. Al igual que otros autores, Alicia Ziccardi afirma al respecto de las relaciones entre pobreza y desigualdad de ingreso en América Latina que, además de su complejidad, su evolución no muestra necesariamente un comportamiento o tendencia únicos, tal como lo demuestra el estudio de ONU-Habitat que la autora analiza y que indica que “la disminución de la población pobre no necesariamente significó una disminución la desigualdad de ingresos”. Ziccardi señala que mientras que la pobreza rural es principalmente alimentaria y de capacidades, la pobreza urbana “es patrimonial, está vinculada a las dificultades para acceder a los bienes básicos de la ciudad, principalmente vivienda, equipamientos y servicios urbanos, transporte o espacios públicos” (2015). Estas condiciones son las que hacen que para poder definir las condiciones de pobreza sea necesario entender el contexto cultural en el cual se manifiestan, en relación a los patrones de reproducción social. Para Ziccardi, la desigualdad es, en cambio, un concepto que relaciona la distribución del ingreso y de los recursos en una sociedad, lo cual la vincula fuertemente con la pobreza, pero también con la riqueza. En 1990, la ONU estableció el Índice de Desarrollo Humano (HDI por sus siglas en inglés), que involucra cuatro indicadores: ingreso per cápita, nivel de educación, esperanza de vida y un índice multidimensional de pobreza, que incluye variables relacionadas a la salud y la calidad de vida. Álvarez Leguizamón (2008) afirma que ese discurso sobre el desarrollo humano promovido por el neoliberalismo instaló una creencia mítica de que la globalización es la solución para disminuir la pobreza, naturalizando la liberalización del mercado, la privatización del Estado y la desregulación laboral como algo inevitable de sus reglas de funcionamiento.

Respecto a la desigualdad, el Coeficiente de Gini es el indicador que mide la distribución del ingreso en la sociedad según una escala de cero a uno, donde cero es la mayor equidad. En su cálculo se incorporan dos variables: población e ingresos por deciles. Recientemente, Richard Florida analizó la desigualdad del ingreso en Estados Unidos y produjo un mapa que muestra el coeficiente de Gini para cada uno de los cincuenta estados, mostrando la variación en la desigualdad de ingreso entre 1979 y 2012. En

esta investigación se detectó que en el comienzo del período de estudio, once estados tenían tasas de desigualdad superiores al promedio nacional, la mayoría de los cuales se ubicaba en la zona sur del país, con grandes poblaciones pobres. Hacia 2012, todo el mapa indicaba crecimiento de la desigualdad -todos los estados habían superado el promedio nacional de 1979- pero con la particularidad de que los niveles más altos aparecían en los estados con economías más avanzadas y basadas en conocimiento, con Nueva York, Connecticut y Washington D.C. a la cabeza. Aquellos estados que habían comenzado con altos niveles de desigualdad se mantuvieron cerca de estos. En el estudio se explica que el porcentaje de población con un título universitario o mayor, que configura fuerza de trabajo altamente capacitada, es un factor de relevancia menor, o incluso insignificante, en los niveles de desigualdad, desestimando el alcance de políticas destinadas a la capacitación -que pueden ser efectivas para mejorar habilidades y salarios- en la reducción de la desigualdad. El factor más determinante en el crecimiento de la desigualdad es el tamaño y la densidad de los estados; esta hipótesis está en línea con otros estudios que han encontrado mayor desigualdad en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, identificando estrechas relaciones entre urbanización, productividad y desigualdad en las metrópolis de los Estados Unidos.¹⁴ Aunque las conclusiones de un estudio de estas características son bastantes abstractas y no necesariamente aplican para los países más al sur, propone dos cuestiones interesantes para pensar: por un lado, que la desigualdad económica no tiene lazos tan directos como se supone con la educación, algo que está en la base de muchas formulaciones promovidas desde los organismos de financiamiento internacional para América Latina que exigen que el mejoramiento de las áreas informales o precarias vaya acompañado de programas de inclusión social, sean de corte educativo o de capacitación laboral; por el otro, el estudio sugiere que la desigualdad económica tiene relaciones (seguramente no lineales, sino complejas) con el proceso de urbanización. Este es un factor, sin duda, determinante pero que para el ámbito latinoamericano es preciso

¹⁴ Una presentación breve de los resultados de la investigación está disponible en el artículo del mismo autor en <http://www.citylab.com/work/2014/05/mapping-three-decades-income-inequality-state-state/9067/>. Puede consultarse el mapa que muestra las variaciones en la desigualdad en todos los estados analizados en la investigación en <http://martinprosperity.org/maps/inequality/index.html>

contextualizar con otra serie de cuestiones relacionadas con lo urbano, que definen un patrón de desigualdad mucho más amplio. Después de más de diez años de crecimiento sostenido y de recomposición salarial, mejorando los ingresos de las familias en varios de los países de la región, lo que se ha puesto en evidencia es que se ha mejorado la capacidad de consumo mientras persiste -y muchas veces, se incrementa- la desigualdad social. Incluso, tal como lo plantea el abordaje de esta investigación, es pertinente hablar no sólo de la dimensión social de estos fenómenos sino de pensar en términos de desigualdad territorial.

Juan Pablo Pérez Sáinz explica que “aplicar el coeficiente de Gini parece congruente con la naturaleza de la desigualdad pues refleja un juego de suma cero. Lo que gana un decil o varios deciles lo pierden otro u otros deciles”. Esta es la esencia del indicador. El problema reside en que al medirse el ingreso del hogar se está observando la redistribución de la renta, sin atender a la distribución previa, operada por las fuerzas del mercado, naturalizando ese proceso de distribución primaria; por otro lado, prioriza la desigualdad como resultado, desestimando las causas que la producen. Aún más relevante es el hecho de que al tomarse como fuente primaria las encuestas permanentes de hogares no se está incorporando la información de las elites, las cuales detentan el mayor poder económico. Para centrarse en la distribución, este autor propone mirar a los mercados donde se intercambian los recursos básicos de la sociedad: trabajo, capital, tierra y conocimiento. Se trata de poner el foco en cómo se generan y se apropian los excedente económicos y en cómo esa pugna se manifiesta en conflictos sociales, sobre todo en términos de clase. La generación de excedentes asume dos formas básicas: la explotación de la fuerza de trabajo y el acaparamiento de oportunidades. En esta segunda categoría entran en juego los otros mercados básicos -del cual nos interesa particularmente el de la tierra por los impactos que tiene en el acceso a la ciudad- y la pugna es entre la apertura y el cierre, que es cuando “unos pocos propietarios de los medios de producción acaparan las principales oportunidades de acumulación” de lo cual se desprenden situaciones asimétricas que generan desigualdades profundas. En América Latina, a lo largo de los procesos de modernización nacional, el concepto de ciudadanía social se había consolidado a través de los tres pilares públicos

básicos: salud, educación y sistemas de seguridad social. La metamorfosis a la idea de ciudadanía impuesta por el orden neoliberal se dio operando tres transformaciones sobre esos pilares: la mercantilización de esos componentes, la deriva de lo social hacia el consumismo (priorizando redistribución sobre distribución y pasando del individuo/ciudadano al individuo/consumidor) y finalmente la invención de la “pobreza” como concepto definido en función de la satisfacción de necesidades básicas del Banco Mundial y, en la región, a través de la CEPAL. Desde los supuestos neoliberales, la problemática de las carencias se afirmó así negando referencia al poder y al conflicto, despolitizando la cuestión social (2015).

Mientras tanto, las noticias sobre la brecha entre ricos y pobres se multiplican y diversas organizaciones y organismos publican estudios a escala nacional y global sobre las condiciones de desigualdad económica. A principios de 2015 y de cara al foro de Davos, el periódico británico The Guardian recogía el informe que la ONG Oxfam llevaría al encuentro, donde declaraba que mientras el 80% más pobre detentaba el 5.5% de la riqueza, el 1% más rico de la población había ascendido del 44% de la riqueza global en 2009 al 48% en 2014, y se estimaba que sobrepasaría el 50% en 2016. Para reducir la brecha, esta ONG anti-pobreza, proponía una serie de puntos que apuntaban a reforzar la inversión en los sistemas públicos de salud y educación, así como aumentar las exigencias fiscales sobre los más ricos, entre otras cosas. Medidas que apuntan, como lo plantea Pérez Sáinz, a la redistribución pero que no cuestionan el *status quo* político-económico global.

Países en vías de favelización. América Latina cuantificada

De acuerdo con los datos de UN Habitat (2012), se estima que para el 2030 el 40% de la población mundial no tendrá acceso a vivienda adecuada y a servicios e infraestructura básica. Desde comienzos del siglo veintiuno, 55 millones de personas se han establecido en *favelas*, villas miseria, cantegriles, *shantytowns*, *slums*; actualmente, hay áreas metropolitanas como las de Recife o Salvador en donde hasta el 80% de su población vive en asentamientos

informales¹⁵. Latinoamérica es una región predominantemente urbana, característica que se consolidó en muy pocos años de crecimiento acelerado de la población urbana frente a la rural, entre la década del cincuenta y la del noventa. Mientras a comienzos de ese período la población viviendo en ciudades era del 40% hacia finales de los noventa había aumentado a 70% y, desde entonces, continua creciendo -aunque a tasas menores- con la proyección de alcanzar el 90% de población urbana para el 2050. Actualmente, con un promedio del 80% de la población viviendo en ciudades, es la región más urbanizada del mundo. Con más de 110 millones de personas viviendo en urbanizaciones informales, sobre una población total aproximada de 500 millones, también es considerada la región más desigual¹⁶.

A pesar de la desaceleración del crecimiento demográfico, que se ha moderado desde la década del sesenta, equiparando las tasas actuales con las mundiales, las ciudades continúan expandiéndose en superficie, a veces a tasas de hasta dos o tres veces mayores que el crecimiento demográfico, configurando un modelo de ocupación del territorio que disminuye la densidad y acentúa un patrón de segregación y fragmentación -áreas aisladas de urbanizaciones de lujo y grandes superficies intersticiales de asentamientos precarios. Todos los términos académicos que se han desarrollado en las últimas décadas para nombrar las diversas expresiones de desigualdad territorial (fragmentación urbana, segregación socio-espacial, ciudad dual, etc.) encuentran en una perspectiva histórica raíces comunes respecto a las condiciones de acceso al suelo. Los patrones polarizados de uso de la tierra, plantea Davis, reproducen lógicas espaciales antiguas de control imperial y dominación racial presentes en las ciudades coloniales del tercer mundo, que las elites poscoloniales reprodujeron para defender sus propios privilegios de clase y exclusividad espacial. En ese sentido, la segregación urbana no debe pensarse como una situación

¹⁵ Al hablar de porcentajes de informalidad, todos los datos son estimativos. En la medida en que la informalidad puede abarcar distintas condiciones urbanísticas, habitacionales, dominiales, de provisión de servicios, y de otros tipos, los cálculos son siempre aproximativos basados en la información de fuentes diversas en cada país.

¹⁶ Todos los datos están disponibles en Banco Mundial <http://www.bancomundial.org/temas/cities/datos.htm>

inevitable sino como una continua guerra social donde “el Estado interviene regularmente en nombre del ‘progreso’, del ‘embellecimiento’ y hasta de la ‘justicia social para los pobres’, para rediseñar las fronteras espaciales a favor de los propietarios de los terrenos, los inversores extranjeros, la élite con sus propias casas y los trabajadores de clase media¹⁷” (Davis, 2013:104).

El impacto de los procesos demográficos, sobre todo de migraciones y desplazamientos, en las dinámicas urbanas de las últimas décadas en América Latina ha demandado procesos constantes de teorización para poder caracterizarlos, comprenderlos y proponer estrategias de abordaje desde las políticas públicas. Davis plantea que en el hemisferio sur, desde la década del 70, el crecimiento de asentamientos informales sobrepasó al de la urbanización propiamente dicha, tornando así sinónimos “urbanización” y “favelización” (2013:27). Sin embargo, el concepto clásico de *favela* como zonas con exceso de población, viviendas pobres o informales, acceso precario a agua potable y saneamiento e inseguridad de la tenencia no define hoy el fenómeno. Adoptada por la ONU como una definición operacional, reduce la cuestión a las características físicas y legales del asentamiento, evitando dimensiones sociales -más difíciles de medir, a pesar de ser tan graves- como la marginalidad socio-económica. Por otro lado, al introducir mediciones recortadas es posible que se reduzcan las manifestaciones de desigualdad y el alcance poblacional a estudiar (Davis, 2013:33).

Gerardo Caetano (2015) periodiza en cuatro momentos -a partir de datos de la CEPAL- la evolución reciente de las relaciones entre pobreza y desigualdad en América Latina. El primero es el de 1980 a 1990, donde la incidencia de la pobreza aumentó (40.5 a 48.4%) y, combinado con el crecimiento poblacional, dio por resultado el aumento en número total de personas por debajo de la línea de pobreza. De 1990 a 1999 hubo una leve reducción de la pobreza (43.8%) que, sin embargo, se dio en el marco del crecimiento económico posterior a la “década perdida”, coincidiendo con el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso en varios países de la región. Esto refuerza la idea

¹⁷ “[...] o Estado intervém regularmente em nome do ‘progresso’, do ‘embelezamento’ e até da ‘justiça social para os pobres’, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média”.

de que en Latinoamérica la pobreza depende mucho más de la desigualdad que de la insuficiencia productiva (“pobreza económica”). En la última década del siglo XX la región como conjunto se estancó en la reducción de la pobreza y, finalmente, en la primera década de este siglo se viene observando una reducción sostenida de la pobreza, tanto relativa como absoluta. En este contexto, la desigualdad varía entre países y, de acuerdo al Índice de Gini, algunos se han acercado a los valores de los tradicionalmente llamados países desarrollados. Una de las conclusiones más relevantes del artículo es que “la reducción de la pobreza por ingresos no implicó o no se tradujo, necesariamente, en mayor acceso a servicios públicos de calidad (salud y educación, en especial) ni en mejoras significativas en otras dimensiones clave para el bienestar y el desarrollo de los ciudadanos (hábitat, vivienda, saneamiento, etc.).

En varias de las democracias de la región se han consolidado, durante esa última década, cambios en el modelo de Estado, que pasó de ser una herramienta exclusivamente funcional a los negocios del capital -cuando no un Estado ausente- durante la era neoliberal, a recuperar un rol de centralidad y jerarquía en la gestión de los asuntos de interés público. Con particularidades en cada país, las transformaciones de los últimos años han sido evaluadas en función de las mejoras de índices sociales tales como alfabetización, acceso a vivienda -sea por crédito o subsidio-, inversión en obra pública y generación de empleo. Sin embargo, las mejoras que en el campo social se han consolidado en estos últimos años no impactaron sustantivamente en la democratización del acceso al suelo ni en mejoras masivas de las condiciones de hábitat. No significaron, en última instancia, un cambio a nivel de sistema y no han afectado intereses de fondo a pesar de haber un clima de aparente paz social. La persistente desigualdad en las ciudades latinoamericanas sigue siendo uno de los temas centrales de la agenda política, incluso a pesar de que pareciera que muchos de estos gobiernos han logrado, al controlar algunas fuerzas sociales contestatarias e incorporarlas como actores legítimos en la producción de políticas públicas, disminuir el conflicto social inherente a sociedades desiguales.

Redefiniciones radicales

Ninguna definición conceptual en el campo del urbanismo, por más metodológica y exenta de conflictos que pudiera parecer, escapa a un posicionamiento político. Posicionarse no puede reducirse a una mera adscripción a un modelo de pensamiento o incluso a un cierto paradigma socialmente legitimado como el Derecho a la Ciudad. ¿De qué derechos hablamos? ¿Para quiénes? Pero sobre todo, ¿en qué contexto los pensamos? Si algo es evidente es que el Derecho a la Ciudad como discurso ha sido apropiado por las ideologías más antagónicas, articulando movimientos sociales de base tanto como justificando modelos de gestión urbana que parecieran estar en las antípodas de los desarrollos de Lefebvre. Un primer nivel de reivindicación de igualdad, aunque obvio, es inevitable, pero debemos poder trascender esa instancia y avanzar en la discusión sobre cuestiones tales como qué podría ser justo en términos espaciales, qué dimensiones de desigualdad territorial suponen acciones inmediatas y cuáles a largo plazo, cómo se expresan los sujetos sociales en los principales conflictos urbanos y qué significa para cada uno de ellos *justicia espacial* y cómo es posible definir políticas urbanas de escala y con verdadera capacidad transformadora.

De las muchas cuestiones que entraña una (re)definición contemporánea y en perspectiva latinoamericana de la desigualdad territorial, hay un primer conjunto que concierne el significado mismo de ese concepto. Frente a la profusión-difusión de desigualdades varias, de formas de nombrarla, de contenidos polisémicos, es preciso delimitar un universo posible que sea, ante todo, operativo. No se trataría de una definición taxativa y acabada, sino de contenidos con bordes laxos, mutantes, pero cuya esencia sea lo suficientemente consistente para pensar las ciudades contemporáneas desde una perspectiva de justicia espacial y para promover efectivamente acciones en ese sentido. En el delicado equilibrio entre la abstracción que exige el poder abarcar fenómenos amplios y la concreción necesaria para analizar territorios específicos, es insoslayable considerar el vínculo entre desigualdad territorial y políticas urbanas. Las formas en las que se espacializan los recursos y la definición situada y culturalmente

determinada de cuáles son de hecho los “recursos” a considerar son dos variables centrales para entender la configuración del territorio como resultante de relaciones sociales en conflicto.

Una primera aproximación para poder entender cómo se manifiesta la desigualdad territorial en relación a los recursos, pone en juego aquellas dos variables fundamentales planteadas por Harvey: *accesibilidad* y *proximidad*. Los recursos no son sólo económicos, sino que representan otros tipos de potenciales como los sociales, los espaciales o los simbólicos, plausibles de ser apropiados y satisfacer distintas necesidades de las personas. Estas dos condiciones tienden un lazo inevitable con el poder público, en tanto el acceso y la distancia relativa a los recursos son objeto de las políticas urbanas. Es decir que la acción pública opera, directa o indirectamente, sobre la espacialización de los recursos y su relación con las poblaciones que acceden a ellos. Ahora bien, al hablar de variables en el espacio, como lo son la accesibilidad y la proximidad, emerge como problema la cuestión de las *centralidades urbanas*. Mientras que la tensión centro-periferia (sea a escala mundial, local, barrial o la que sea) sigue siendo en muchos sentidos válida para explicar dinámicas espaciales, una perspectiva desde la justicia espacial y focalizada en los recursos demanda repensar ese binomio para trascenderlo como objeto estático y ponerlo en función de los sujetos. Así, ya no habría *centralidades* en sí, definidas por variables y características intrínsecas, sino que los centros-periferias estarían en función de las necesidades que las personas o grupos pueden satisfacer en relación a la disposición espacial de los recursos que para cada uno de ellos son estratégicos. El concepto de descentralizar o promover centralidades múltiples va en esa dirección; sin embargo, es preciso trascender la visión reducida a servicios y equipamientos para visualizar en el espacio urbano los recursos en un sentido mucho más amplio. Marcuse (2012) marca una diferencia entre necesidades materiales y necesidades culturales, en el sentido de que conducen a diferentes formas de resistencia en sociedades que no logran satisfacerlas a pesar de tener la capacidad. Incluso, en un tema tan material como la pobreza, sabemos que hay contenidos culturales significativos. En la medida en que la sociedad desarrolló mayor habilidad para producir y distribuir bienes materiales, ha crecido la importancia de los factores culturales.

Otra cuestión conceptual de fuertes implicancias metodológicas es la distinción entre pobreza y desigualdad, no desconociendo los vínculos históricos que han tenido en América Latina pero sí en un sentido que permita trascender la dimensión exclusivamente económica de la desigualdad y aprehender las sociedades contemporáneas en su complejidad de necesidades y capacidad de acceso a recursos. Mientras que en América Latina seguimos analizando la pobreza y la desigualdad de acuerdo a los parámetros impuestos por la teoría de la línea de pobreza y, básicamente, en función de los ingresos, es importante enfatizar, como lo hace Caetano, que “la pobreza en las grandes urbes o áreas metropolitanas suele estar asociada a procesos de segregación residencial y exclusión sociocultural” y que es por ello que “su reducción demanda o reclama perspectivas de análisis más complejas y abordajes multidimensionales en materia de política pública” (2015). De no ser así, seguiremos afirmando que la pobreza se redujo porque grandes masas pasaron a ser clase media, basados pura y exclusivamente en medir su mayor capacidad de consumo. En las últimas décadas, la reducción de la pobreza de acuerdo al ingreso no se tradujo, necesariamente, en mayor acceso a servicios públicos de calidad ni otras dimensiones de bienestar y desarrollo (hábitat, vivienda, saneamiento, etc). Esto es claramente visible cuando se contraponen la evolución de líneas de pobreza con indicadores multidimensionales de pobreza. Incluso, aún tomando múltiples dimensiones, sigue siendo contradictoria la homogeneización que se da al reducir todas esas variables a una definición de pobreza. Los apuntes de Max-Neef siguen constituyendo, en este aspecto, una demanda vigente: no hablar de pobreza, sino de *pobrezas*. Esto es, asumir que cualquier necesidad humana no satisfecha engendra algún tipo de pobreza. Por el contrario, si la pobreza se mide linealmente, las estrategias políticas tenderán a orientarse de manera asistencial, como “ataque” o “combate” a la pobreza en el sentido tradicional, asumiendo las necesidades como carencias y potenciando la dependencia de satisfactores generados exógenamente a quienes las padecen (1993). En la mayoría de los países latinoamericanos, la población urbana viviendo en lo que la ONU considera *asentamientos informales* ha tenido una tendencia creciente en las últimas dos décadas, si bien la proporción en relación a la población urbana total ha decrecido. Frente a la tradicional medición de la desigualdad en términos de ingresos y atendiendo

a la recomposición de la capacidad de consumo que han experimentado los grupos sociales más postergados en varios países de la región en la última década, debemos replantearnos la desigualdad en otros términos que no invisibilicen, a través de dichas mediciones, la persistente asimetría. Si las personas consumen más pero la accesibilidad y la proximidad a los recursos no ha mejorado, debemos interrogarnos, en primer lugar, sobre cómo estamos aprehendiendo la desigualdad, lo cual involucra cómo la analizamos, qué medimos, cómo incorporamos dimensiones múltiples que involucran lo social, lo económico, lo medioambiental, las cuestiones de género, religión u otras variables culturales. La desigualdad no es sólo la puja por los ingresos; las desigualdades estructurales involucran dimensiones como las de género o étnicas. Es por ello que reducir la pobreza es mucho menos controversial que reducir la desigualdad. Tal como lo establece UN Habitat (2012), las mediciones de la desigualdad socio espacial aun no han sido cabalmente desarrolladas.

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

La desigualdad no es una cosa o un actor. Es el resultado de las acciones contradictorias y contrapuestas de varios actores con intereses en conflicto. Por ello, las políticas públicas necesitan considerar no tanto cuánta desigualdad hay sino cuáles son sus mecanismos y cuál es la (in)justicia de sus efectos. Esta consideración lleva implícita la afirmación de que la desigualdad territorial no es un problema cuantitativo referido a dimensiones físicas, geométricas o geográficas. Es un problema político. Por lo tanto, es pertinente también explorar las contradicciones derivadas de evaluar con indicadores cuantitativos, o incluso cualitativos, un fenómeno cuya estructura es multidimensional. Por ello, llevando aún más allá estas ideas, la misma necesidad de repensar cómo conocemos la desigualdad territorial en los términos que la gestión urbana demanda no es sólo una cuestión metodológica y epistemológica: para transformar profundamente el urbanismo como saber-hacer hacia un paradigma de justicia espacial será preciso avanzar hacia la comprensión de los fenómenos de desigualdad como resultado de conflictos sociales, de luchas entre intereses antagónicos, con una mirada que trascienda, incluso, las nociones tradicionalmente clasistas y se adentre en una comprensión profunda de la heterogeneidad de sujetos sociales reproduciendo, de un lado, y padeciendo, del otro, territorios de la desigualdad.

Estas redefiniciones, entre otras, hacen parte de la construcción de una teoría urbana crítica, de la revisión del urbanismo desde un enfoque de Justicia Espacial. Esta mirada, como hemos discutido, no niega la tradición del Derecho a la Ciudad; por el contrario, su espíritu radical nutre nuevas formulaciones en debate y actualiza los contenidos de la agenda urbana.

En los '70, cuando Lefebvre escribió aquella pieza fundante, el gran tema de la urbanización capitalista era la alienación en las ciudades, la creciente pérdida de escala humana, de valores solidarios, de espacios de creatividad social; Lefebvre como tantos otros intelectuales escribía apenas en los albores del capitalismo globalizado, más desde los problemas de una larga tradición de ciudades industriales que desde los impactos masivos de la era digital que empezaba a insinuarse. Cuarenta años después, aquellos problemas siguen vigentes e incluso parecen haber quedado subsumidos en nuevos dramas urbanos, como capas sedimentadas de cuestiones nunca resueltas que

continúan acumulándose en la historia de las ciudades. En América Latina, esta densidad problemática es evidente cuando aún en las metrópolis con altos niveles de desarrollo tecnológico, comunicacional y humano, siguen existiendo inmensos sectores sin agua potable. Son fenómenos para los cuales términos como “ciudad dual” ya no son suficientes. Si la formulación del Derecho a la Ciudad estuvo vinculada fuertemente a aquella sociedad urbana alienada en lucha por tomar el poder de decidir sobre sus espacios de vida, hoy la Justicia Espacial aporta otros artilugios conceptuales para los problemas que engendra la creciente concentración del suelo y la dificultad del acceso al espacio urbano de los sectores con menor poder político y económico. El acceso al suelo (a la vivienda y a los beneficios de las ciudades) es de hecho la gran cuestión de la agenda urbana contemporánea en Latinoamérica. En este contexto, tomando el acervo subversivo del Derecho a la Ciudad, la Justicia Espacial avanza y recupera la concepción holística del territorio, superando las búsquedas que al apoyarse excesivamente en el rol y las capacidades de las administraciones locales para cambiar las condiciones urbanas han atomizado luchas más integrales. Esto no sólo en la formalidad de vincular movimientos sociales que no comparten los mismos lugares de vida, sino en el sentido de poder visualizar los impactos que dinámicas metropolitanas, regionales y globales tienen sobre la gestión local y pensar estrategias para enfrentar esa multiescalaridad. Por otro lado, la dimensión territorial vuelve a traer a escena el rol de las políticas públicas nacionales en la definición de grandes lineamientos de gestión de las ciudades y, sobre todo, en la gestión de políticas macro-económicas que permitan que efectivamente el desarrollo en la escala municipal sea justo tanto hacia adentro de las ciudades, como hacia la red entre ellas.

En esta actualización de la agenda urbana, las redefiniciones conceptuales acompañan a las formulaciones teóricas de la Justicia Espacial, afirmando la importancia de los instrumentos con los cuales conocemos el territorio y afilando la crítica sobre los índices y variables que se utilizan para determinar la desigualdad territorial al visibilizar los intereses subyacentes en su formulación. Esto ha sido evidenciado no sólo con la definición y las mediciones de la desigualdad sino con las de pobreza, demostrando que la conceptualización de un fenómeno no es abstracta sino que está definida

en función de una intencionalidad predeterminada. La explicitación de los vínculos entre los conceptos y el paradigma en el cual se insertan no son una mérito de la Justicia Espacial, pero son una exigencia.

Y finalmente, el estudio de la desigualdad territorial aporta a esta construcción teórica una línea de pensamiento que ahonda en lo que en las formulaciones de Lefebvre estaba esbozado: las desigualdades injustas son el resultado del ejercicio asimétrico de poder para engendrar las condiciones necesarias que reproduzcan y profundicen esas asimetrías. Es en ese modo que se hace evidente que la cuestión central de la Justicia Espacial es la organización política del espacio y que en el ámbito de las ciudades su problemática medular es el acceso al suelo urbano.

Habiendo transitado las principales cuestiones de una teoría urbana crítica, del aporte conceptual que provee la Justicia Espacial al urbanismo como disciplina, de las necesarias reformulaciones metodológicas y epistemológicas que esta reflexión conlleva, el sentido último no puede ser otro que el de aportar a la efectiva transformación de las ciudades. Este será el camino a recorrer en los próximos capítulos, a través del estudio de las políticas urbanas en Rio de Janeiro.

Segunda Parte

Análisis Urbano de Río de Janeiro

Capítulo 3

Urbanización y desigualdad carioca

Ó, mundo tão desigual
Tudo é tão desigual
Ó, de um lado este carnaval
Do outro a fome total¹⁸

Gilberto Gil, A novidade

La *informalidad urbana*, ese término que se utiliza para nombrar un conjunto de fenómenos -no *sin forma*, como lo sugiere la palabra sino, por el contrario, con una forma que decididamente no acata pautas dominantes- que abarcan desde la precariedad habitacional hasta las irregularidades dominiales de la tierra, no es nueva en Rio de Janeiro. Desde la proclamación de la República de Brasil en 1889, a lo largo de más de un siglo de lo que podríamos considerar un Estado Liberal, en la ciudad se han manifestado continuamente *informalidades*, testimonio de las desigualdades sociales y espaciales subyacentes a la conformación de la que es hoy una de las grandes metrópolis de América Latina.

En cada momento histórico podemos establecer vínculos entre las diversas fuerzas que trazan el curso de las transformaciones de la ciudad (fundamentalmente aquellas con capacidad determinante como lo son los gobiernos y ciertos poderes fácticos como el de los capitales inmobiliarios corporativos) y el impacto que tienen sobre el devenir cotidiano de los

¹⁸ “Oh, mundo tan desigual / todo es tan desigual / Oh, de un lado este carnaval / del otro el hambre total”. Esta letra, que refleja las desigualdades históricas de Brasil, la compuso Gilberto Gil para el disco *Selvagem de Os Paralamas do Sucesso* en 1986.

diferentes grupos sociales. Es posible analizar el efecto de la implementación de determinadas políticas públicas sobre el crecimiento de la pobreza, la expansión del hábitat precario y otros cambios en esa misma dirección en las dinámicas urbanas. Esas políticas que, por defecto o por omisión, han abordado estas problemáticas, ponen de manifiesto la concepción de los poderes dominantes respecto a las cuestiones urbano-habitacionales en los diferentes contextos históricos -a pesar de que, desde una mirada sistémica, la producción de desigualdades en la ciudad capitalista no puede reducirse a elementos aislados y coyunturales, como lo son cada una de las políticas urbanas, sino que debe asumirse como estructural a los procesos socio-políticos y a las formas de crecimiento de la ciudad. Están, además, íntimamente imbricadas con las formas jurídicas que a lo largo del tiempo se han desarrollado para nombrar y regular esos procesos; estas formas exponen cómo se han ido transformando las concepciones de la sociedad respecto a los grupos marginados y a sus lugares de vida.

¿Por qué pensar a Rio de Janeiro como una ciudad injusta? Es decir, ¿cómo podemos evaluar hoy las condiciones territoriales en términos de desigualdad de forma tal que nos permita afirmar (o no) que las acciones del Estado en cuestiones de hábitat producen una espacialidad que reproduce y agudiza las asimetrías de poder entre los grupos sociales en relación al acceso a los recursos urbanos? El estudio del proceso de urbanización es fundamental para comprender esas condiciones actuales en la medida en que a través del análisis de las diversas políticas urbanas y del devenir de los procesos territoriales se pueden trazar lecturas complejas para entender la desigualdad territorial como un fenómeno sistémico y que, por ende y a esta altura de la historia, demanda comprensiones y respuestas de igual calibre. Más aún, la lectura de la historia de la urbanización como proceso es en donde podemos, efectivamente, evaluar en qué medida esas desigualdades son injustas.

Constitución del Estado Liberal y consolidación de la precariedad habitacional

Rio de Janeiro atravesó el período de la colonia con dos características que marcarían su historia, su espacio y su sociedad: el ser capital imperial (y también republicana, luego de la independencia) y el haberse constituido como uno de los puertos esclavistas más importantes de la América colonial, por donde entraban masivos contingentes de población africana y salían, de su explotación, gran parte de las riquezas apropiadas por la corona portuguesa. A lo largo de la década de 1870, previo a la proclamación de la República, la población de la ciudad se había casi duplicado, llegando a sobrepasar el medio millón de habitantes en 1880. En el mismo período, el número de viviendas había aumentado sólo un 62%; para ese momento la quinta parte de la población vivía en conventillos (Soares Gonçalves, 2013:38). Sin embargo, lo que sería el hito fundante de una larga historia de precariedad urbana ocurrió en 1897: algunos soldados que habían participado de la Guerra de Canudos¹⁹ ocuparon tierras en el Cerro de Providência, ubicado en la zona central de la ciudad -donde ya habitaban algunas personas desalojadas de un conventillo del centro- dando origen a la que es considerada la primera *favela*²⁰ del país. La marca espacial de las relaciones sociales de la emergente sociedad industrial quedó inscripta en este acontecimiento: en una ciudad en flamante crecimiento, los más pobres se asentaron en el centro de la ciudad, en terrenos sin servicios y

¹⁹ La Guerra de Canudos se desarrolló entre 1896-7 en el Estado de Bahía, al nordeste de Brasil, entre campesinos y las fuerzas represivas del Estado, a partir de una revuelta social ante la precariedad de las condiciones de vida rurales.

²⁰ Aunque hay varias versiones sobre el origen del término, hay relativo acuerdo en que proviene del nombre coloquial de una planta muy común en el Nordeste de Brasil, llamada *favella*. El asentamiento de los soldados que llegaban de la Guerra de Canudos en el cerro de Providencia fue conocido entonces como "Morro da Favella", en alusión a esa planta. A principios de siglo, la prensa brasilera empezó a utilizar el término *favela* para describir a los ranchos que aparecieron en varios cerros de Rio de Janeiro y en las décadas siguientes su uso se consolidó para nombrar aquellas zonas de vivienda precaria y sin servicios en las partes altas de la ciudad. Utilizaré el término en su idioma original ya que, además de ser ampliamente reconocido en la literatura en español, da cuenta de las especificidades del hábitat precario de Brasil, que no necesariamente coinciden con otros términos como *villa emergencia*, *chabola*, *cantegril* y demás denominaciones que han ido apareciendo en cada país para nombrar fenómenos de informalidad urbana.

casas precarias, pero cerca de las fuentes de empleo, allí donde era posible acceder a la *changas* diarias y garantizar la subsistencia.

El comienzo del siglo XX encontró a Rio de Janeiro en acelerada expansión, atravesando cambios profundos en su estructura social y preocupada por adecuar sus espacios a los nuevos tiempos. La consolidación de una burguesía mercantil local y la creciente caracterización de Rio como un puerto internacional, junto con su rol como capital de la nueva república, demandaban transformar radicalmente la estructura colonial de la ciudad y construir una imagen moderna a escala de los nuevos tiempos. La modernización de la capital impulsada por el presidente Rodrigues Alves fue puesta en marcha a partir de 1902 por el intendente Pereira Passos: la renovación urbana abarcó tanto la modificación de la traza, con la apertura de nuevas avenidas, como la construcción de nuevos edificios, de impronta monumental y fuerte contenido simbólico, como el Teatro Municipal. El modelo, por supuesto, era la París de Haussman. Las obras se concentraron en el centro y la zona sur de la ciudad, así como en el puerto, y se constituyeron como un punto de inflexión en la historia de las políticas urbanas de Rio de ahí en más, en tanto para ser llevadas a cabo fueron necesarias numerosas expropiaciones y demoliciones. Renovación urbana y desplazamiento poblacional constituyeron desde entonces un patrón de intervención pública en el territorio. Este esquema de alteraciones físicas radicales del centro urbano tuvo otro punto alto cuando en 1922, como parte de las acciones de “embellecimiento” de cara al Centenario de la Independencia, se desmontó el cerro de Castelo, una de las zonas fundacionales de la ciudad que para ese momento, desde una visión de salubridad urbana, era considerado como un obstáculo en la circulación del viento y además, por la abundancia de conventillos, un foco de enfermedades. Estas erradicaciones de la población en conventillos, que se hicieron bajo la lógica higienista, fueron una de las principales causas en la formación de las primeras favelas, que recibieron a las comunidades desplazadas.

En esas favelas originales, las primeras respuestas del poder político frente a la precariedad habitacional que comenzaba a consolidarse fueron clientelares. Las soluciones que se ofrecían a la población favelada²¹ eran

para resolver problemas aislados; se buscaba otorgar algún beneficio que satisficiera el reclamo específico de una comunidad respecto a, por ejemplo, la necesidad de agua. Tal como lo describe Soares Gonçalves respecto a la construcción de fuentes de agua potable establecida por decreto en 1914, esta fue una praxis política que pasaría a ser usual en las favelas: el otorgamiento de concesiones puntuales para reducir las tensiones sociales, conservándose, a pesar de todo, el carácter provisorio y precario de esos espacios urbanos (2013:74).

La ciudad como objeto de la planificación urbana

Pasado el primer cuarto de siglo y en sintonía con transformaciones más amplias respecto a cómo pensar la ciudad, en Rio de Janeiro se fue consolidando un paradigma urbanístico más integral, que concebía la necesidad de coordinar las acciones en el espacio y proyectar un ordenamiento del crecimiento hacia los años futuros. El *Plan Agache* de 1927 reconfiguró en varios sentidos las formas de pensar el desarrollo de la ciudad. Por un lado, porque introdujo la idea de “planificación urbana”: en una ciudad en rápido crecimiento y donde las intervenciones se habían ido dando según demandas y necesidades coyunturales y no siempre articuladas, la introducción de un cuerpo de saberes específicos de lo

.....
²¹ La discusión sobre cómo nombrar a quienes residen en las áreas que cada ciudad llama “informales” es larga y nutrida, fundamentalmente en lo que refiere al contenido simbólico de los términos y al rol que juegan en reproducir estigmatizaciones. El posicionamiento desde este estudio podría ser explicado a través de las palabras del Repper Fiell, rapero y militante de la favela Santa Marta: “en el diccionario la palabra COMUNIDAD significa un barrio, un grupo de amigos. En el mismo diccionario la palabra FAVELA significa vivienda desprovista de infraestructura de urbanización y lugar desagradable de mal aspecto. Fui en busca de esclarecimiento. No me agradó esa explicación del diccionario y fui a consultar los libros que hablaban sobre el tema. Participé de diversos seminarios y conversé con algunos líderes comunitarios sobre lo que ellos pensaban de esas dos palabras [...] Escuchando, investigando y sacando mis propias conclusiones hoy digo que soy residente de favela. Un lugar ocupado por los trabajadores que sudaron para erigir sus casas con una geografía propia, donde criaron sus familias y, de forma colectiva, buscaron mejorías [...] El término COMUNIDAD fue designado por el gobierno y propagado por instituciones (ONG). La idea es que los moradores estarían más incluidos en la sociedad, serían más aceptados. La palabra comunidad es más leve, y viene con menos prejuicio”. Utilizaremos, pues, el término *favelado*, a pesar de que lo largo de este trabajo se utilizarán también palabras como ciudadanos, habitantes, comunidades, residentes u otros, a los efectos de hacer la lectura más fluida y menos redundante.

urbano, con capacidad de organizar los temas en dimensiones múltiples y en perspectivas temporales amplias inauguró otras concepciones de pensar y hacer la ciudad. Y en este sentido, el *plan* también supuso la emergencia del poder público local como actor central de la planificación urbana.

Las propuestas de Agache tomaban la tradición europea e introducían en Rio los preceptos de la zonificación, los cuales permitían dar continuidad a ciertas imposiciones higienistas que venían organizando el espacio urbano desde principio de siglo pero también proyectaban hacia el futuro una organización espacial de acuerdo a otros sentidos estéticos y, sobre todo, a la nueva configuración social-económica. La zonificación permitía darle un carácter racional al crecimiento urbano pero además, tal como lo plantea Soares Gonçalves, era una concepción profundamente influenciada por la consolidación del mercado inmobiliario y que promovía una división espacial de acuerdo a las necesidades de acumulación del capital (2013:95). Outtes destaca que hasta 1940 el mercado inmobiliario era un sector privilegiado para la inversión de los capitales excedentes provenientes del comercio, la industria y la agricultura, debido a la ausencia de un mercado financiero. En el contexto de la Segunda Guerra Mundial la balanza comercial experimentó un enorme superávit y amplió la base monetaria; esto mejoró el flujo de crédito e impactó sobre todos los mercados, especialmente al de los materiales de construcción lo cual generó, en conjunto con otros cambios financieros, un boom inmobiliario sin precedentes (2014:845). Dentro de la lógica de zonificación, el hábitat popular sólo podría desarrollarse por fuera de los lugares de interés inmobiliario. Mientras que el crecimiento del negocio se focalizaba principalmente en el centro y la zona sur de la ciudad, los pobres urbanos deberían ser relegados a las periferias. A pesar de ello, a lo largo de las primeras décadas del siglo las ocupaciones de los cerros en las zonas centrales permanecieron (y crecieron) en tanto esos no eran lugares codiciados por los capitales privados del desarrollo urbano.

Al definir a las favelas como un “desvío”, el Plan Agache consolidó la idea de que los asentamientos precarios, a través de los cuales las clases más pobres venían resolviendo su necesidad de vivienda, eran una expresión por fuera de las normas, tanto en sentido jurídico como en lo referente a los criterios

físicos y simbólicos. Esto implicaba, también, que era posible y necesario corregir la anomalía. Mientras aquel incipiente mercado inmobiliario se afirmaba en la ciudad, una definición de este tipo sentó el precedente necesario para las políticas que, en las décadas siguientes, promoverían la erradicación y demolición de favelas con la justificación de *desarrollo urbano*, es decir, de la expansión de los negocios de la tierra y la construcción.

La creciente industrialización demandaba mano de obra y había provocado una explosión demográfica, alimentando la expansión de la informalidad urbana en la medida en que el mercado inmobiliario restringía el acceso a suelo barato y con servicios en las zonas centrales, cercanas a los empleos, para la población que migraba hacia Rio. José Luis Romero describió en detalle los conflictos de la nueva convivencia en las ciudades latinoamericanas en la primera mitad del siglo XX y caracterizó dos grandes componentes sociales: la *masa*, como aquel conjunto heterogéneo -fusión de inmigrantes, sectores populares y pequeña clase media de la sociedad tradicional- que se desarrollaba al margen del otro componente, la *sociedad normalizada*. y para la cual aquella se constituía, inevitablemente, como un conjunto anómico (2005:336). Esta composición social antagónica subsistiría, a través de los años, con diversas expresiones, como el sustrato de los discursos estigmatizadores contra las clases pobres. El desprecio fundado en el desconocimiento inicial (trasmutado en asociaciones sucesivas con el crimen, la violencia o, más recientemente, el narcotráfico) invisibilizó la frustración de los grupos aristocráticos o con aspiración aristocrática de someter a sus propias reglas e ideales urbanos a masas en constante expansión y forzar su integración, en última instancia, a un proyecto económico que las demandaba como mano de obra fundamental pero las despreciaba en términos de ciudadanía.

En 1937 se sancionó un nuevo instrumento de gestión urbana: el *Código de Obras*. Este estableció, por primera vez, un concepto jurídico para definir a aquellos sectores de la ciudad: ‘la formación de favelas, esto es, de conglomerados de dos o más casetas regularmente dispuestas o en desorden, construidas con materiales improvisados o en desacuerdo con las disposiciones de este decreto, no será absolutamente permitido’ (art 349). Fue con este código que las favelas se volvieron, por primera vez, objeto

de políticas públicas específicas. La disputa que se manifestaba a través del acceso al suelo urbano tenía un profundo trasfondo social e histórico entre las clases tradicionales y las nuevas masas urbanas. A pesar de que en la esfera nacional la Constitución Federal de 1934 había incorporado la función social de la propiedad, el *Código de Obras* garantizaba la lógica de erradicación y sobre esta base se impulsarían, unos años después, la creación de Parques Proletarios²² para realojar a las poblaciones faveladas en la periferia. En este contexto local, el mismo municipio había construido en 1935, por primera vez, una escuela dentro de una favela, poniendo de manifiesto la contradicción en el abordaje del tema. Mientras que la tónica general de las siguientes cinco décadas (hasta el fin de la dictadura) seguiría siendo la de la erradicación, la superposición de normativas locales, estatales y federales produjo numerosas contradicciones entre los intentos más brutales de desalojo y demolición del hábitat popular, y la creación de organismos destinados a mejorar las condiciones de las favelas y asistir a los grupos vulnerables.

De Queiroz Ribeiro resalta cambios mundiales hacia mitad de siglo que impactaron de lleno en las políticas de la época:

[...] nuestra industrialización ocurrió en dos momentos distintos que se diferencian en función de condiciones sistémicas que delimitaron nuestra inserción en la economía-mundo capitalista. Entre 1930-1951 prevaleció la estrategia nacional-desarrollista de Getúlio Vargas, en la cual las grandes empresas internacionales eran convocadas para desarrollar sectores relacionados con la infraestructura económica y los capitales nacionales de bienes de consumo. Esa estrategia fue debilitada en el segundo gobierno de Vargas debido a cambios en las condiciones sistémicas globales de acumulación, entre ellas la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos (EUA) y su inclinación geopolítica por Europa y Japón. El gobierno estadounidense presiona al gobierno brasileiro a abrirle a las grandes empresas americanas los sectores de producción de bienes durables. La elección de Juscelino Kubitschek y su Plan de Metas expresan una transformación del bloque de poder interno y un cambio de estrategia en la dirección de un desarrollismo asociado (1950-1980) a las grandes empresas internacionales productoras de bienes durables, sector que ocupaba el núcleo de la acumulación capitalista mundial en aquel momento.²³ (2015)

A escala nacional, el golpe de estado que en 1937 instaló el *Estado Novo* en Brasil supuso un cambio de mirada importante respecto a la cuestión habitacional: en la medida en que la industrialización se expandía y ante el acelerado crecimiento urbano, la vivienda obrera pasó a ser un problema de salud pública a pensarse como un tema fundamental de la reproducción de la fuerza de trabajo. La política urbana debería encargarse de promover el acceso a la vivienda y transformar a cada trabajador en un propietario, impulsando la construcción y el financiamiento que vincularían para siempre trabajo-vivienda. Esta estrategia, por lo demás bastante difundida en la época en toda la región (como en los gobiernos de Perón en Argentina o Ibañez en Chile), resolvía necesidades materiales de los sectores populares al tiempo que apuntaba a disciplinar las luchas sociales instalando la idea de la vivienda como refugio de valor, elemento de capitalización y de ascenso social, y disponiendo condiciones de financiamiento que ataban durante toda la vida laboral a los asalariados. El crédito hipotecario fue un instrumento que en lo sucesivo se mostraría eficaz para someter a los trabajadores a las condiciones impuestas y reducir las posibles acciones colectivas contra quienes requerían esas condiciones de explotación para expandir el capital a través de la urbanización. Romero plantea como una disyuntiva sin respuesta sí, tal como lo sostenía la ideología del ascenso social, “el individuo económicamente deprimido podía mejorar su condición por su propio esfuerzo”, es decir, si efectivamente luego de una vida de sacrificios el trabajador podría heredar a la siguiente generación

22 Sólo llegaron a construirse tres parques, en los que fueron realojados alrededor de cuatro mil personas. Dos décadas después esos mismos parques ya eran consideradas favelas.

23 “[...] a nossa industrialização ocorreu em dois momentos distintos que se diferenciam em função das condições sistêmicas que delimitaram a nossa inserção na economia-mundo capitalista. Entre 1930-1951 prevaleceu a estratégia nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas, na qual as grandes empresas internacionais eram convocadas para desenvolver os setores relacionados com a infraestrutura econômica e os capitais nacionais dos setores de bens de consumo. Essa estratégia é enfraquecida já no segundo governo de Vargas devido a mudanças das condições sistêmicas globais de acumulação, entre elas a consolidação da hegemonia dos Estados Unidos (EUA) e a sua escolha geopolítica pela Europa e Japão. O governo estadunidense pressiona o governo brasileiro a abrir às grandes empresas americanas os setores de produção de bens duráveis. A eleição de Juscelino Kubitschek e o seu Plano de Metas expressam uma transformação do bloco de poder interno e a mudança da estratégia na direção de um desenvolvimentismo associado (1950-1980) às grandes empresas internacionais produtoras dos bens duráveis, setor que ocupava o núcleo da acumulação capitalista mundial naquele momento.”

transformaciones sustanciales en términos socio-económicos o si, por el contrario, la presión colectiva era la única salida posible. Esta vacilación cuajó como una marca de las ideologías y comportamientos de la época (2005:342). De hecho, las luchas urbanas pondrían de manifiesto la creencia de que sólo la acción social organizada podría transformar esas realidades y grandes han sido (y son) los conflictos con quienes han apostado al camino del esfuerzo individual.

Hacia mitad de siglo un nuevo (viejo) actor se incorporó a las políticas públicas: la Iglesia. La creación de la *Fundación León XIII* en 1947 plasmó, a escala local, el protagonismo del poder eclesiástico en la resolución de conflictos sociales. Mientras que por un lado la función de la fundación sería atender a la población favelada y promover mejoras en el hábitat precario -a través de la organización de cooperativas y autoconstrucción, y de la ampliación de cobertura de servicios públicos- no era menos cierto que había un fuerte contenido programático respecto a la lucha contra el comunismo que se había arraigado en los grupos más vulnerables. La misión de la fundación era, fundamentalmente, disciplinar (Soares Gonçalves, 2013).

En 1946 se creó en la esfera federal la *Fundación Casa Popular*, encargada de promover la adquisición de viviendas, tanto rurales como urbanas a lo largo del país, pero su actuación fue muy limitada. La apertura de la avenida Brasil en Rio de Janeiro, ese mismo año, promovió un fuerte desarrollo inmobiliario a lo largo de ese corredor y una nueva demanda de mano de obra que redundó, como sucedía ante todas las grandes obras públicas de la época, en la expansión del hábitat precario de los trabajadores.

El municipio instituyó en 1952 la *Comisión de las Favelas* mientras que, a nivel nacional, la *Comisión Nacional del Bienestar Social* del Ministerio de Trabajo instalaba hacia fin de ese año una *Subcomisión Habitacional y de las Favelas* para analizar específicamente esa cuestión en Rio de Janeiro. Mientras el gobierno federal apostaba a consolidar una *cultura del propietario*, la condición de los últimos del escalafón social empeoraba. Cuando la comisión interministerial realizó en 1948 el primer censo de favelas en Rio de Janeiro había casi 170 mil residentes, alrededor de un 7% de la población total de la

ciudad. Hacia finales de los cincuenta, esa población favelada ya se había duplicado, mientras que la población total de la ciudad no había superado el 40% de crecimiento para el mismo período. A partir de ese momento el crecimiento relativo de residentes en favelas comenzó una tendencia ascendente que llegaría al 22% de población en 2010, marcando así una tasa anual promedio de 1,1%.

Este crecimiento, la consecuente expansión de los problemas de hábitat asociados y la falta de soluciones por parte de los poderes públicos estimularon la creación y progresiva consolidación de la organización popular: a partir de la década del 50 comenzaron a organizarse las asociaciones de moradores y en 1954 se conformó la Unión de Trabajadores Favelados (UTF), para brindar apoyo en los procesos de desalojo que estallaron en 1950 ante la presión inmobiliaria. Fueron estos conflictos, muchos sin resolver, los que contribuyeron a plantear la cuestión de la favelas como un problema político y cimentaron algunas conquistas como la *Ley de Favelas* (ley 2875 de 1956) que instituía dotaciones financieras para proyectos de urbanización y mejoras en favelas y prohibía, por el plazo de dos años, cualquier desalojo de favelados en Rio de Janeiro. Parte de ese financiamiento estaba destinado al conjunto de la Cruzada San Sebastián, que recibió a la población desalojada de favelas de la zona sur²⁴.

En 1961, un año luego de la transferencia de la capital del país a Brasilia, se promulgó la *Constitución del Estado de Guanabara*. En ella quedaba expresa la responsabilidad del Estado ante la pobreza y se preveía la creación de un organismo encargado de estudiar las cuestiones de hábitat y de lo que se denominaba “favelas irrecuperables”. Esta definición habilitó la futura puesta en marcha de erradicaciones masivas. Un año después, el Estado de Guanabara transfirió las funciones de la *Fundación León XIII* a la órbita estadual -constituyendo un organismo que sería el encargado de llevar adelante la política de erradicación hasta finales de la década del 70- y creó la *Compañía de Vivienda Popular del Estado de Guanabara* (COHAB-GB),

²⁴ La cruzada había sido creada por un obispo, en 1955, para urbanizar y “cristianizar” a los favelados, como una forma encubierta de combate al comunismo y que, por lo tanto, se enfrentaba a las reivindicaciones de la UTF.

responsable de la construcción de grandes conjuntos habitacionales para realojar a las comunidades desplazadas. Ese mismo año se aprobó la Ley Federal 4232 que garantizaba la expropiación por interés social y se crearon el *Consejo de Política Urbana* (COPURB) y el *Consejo Nacional de Vivienda*. Como bien lo relata Soares Gonçalves, la vivienda fue la primera gran cuestión tratada por el presidente de ese período, Castelo Branco, al inicio de la dictadura que se extendería hasta 1985: la creación del *Plan Nacional de Vivienda*, mediante la ley 4380 de 1964 establecía que esa política debería orientar la iniciativa privada para estimular la construcción de viviendas populares y obtener financiamiento que permitiese una mayor difusión de la propiedad privada entre los asalariados, retomando esa idea de que fuera un elemento “pedagógico” para las clases populares y asegurando, así, mayor estabilidad social (2013:221). Se organizó el *Sistema Financiero de Vivienda* (SFH), cuyo agente ejecutivo sería el *Banco Nacional de Vivienda* (BNH), para dar crédito a los actores privados envueltos en la construcción y comercialización de vivienda de interés social, constituyéndose como un subsidio a la oferta. Como parte de esta estrategia se instituyó en 1966 el *Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio* (FGTS), un ahorro obligatorio del 8% sobre el salario para que el trabajador pudiera comprar una vivienda al momento de jubilarse.

En 1964 se creó el *Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo* (SERFHAU), para incentivar a los municipios en la elaboración de planes de desarrollo local, para lo cual se promovía la creación de órganos locales de planificación; este fue un puntapié importante en la conformación de cuerpos técnicos en secretarías de urbanismo. La administración estadual le encargó al Estudio Doxiadis la formulación de un nuevo plan de urbanización para la ciudad y a tales efectos creó, en 1964, la *Comisión de Desarrollo Urbano del Estado de Guanabara* (CEDUG) para asistir al estudio. El Plan Doxiadis contemplaba dislocar las zonas industriales hacia el oeste y norte de la ciudad y construir barrios obreros en sus cercanías, estableciendo las conexiones con el centro a través de una serie de autopistas nombradas según colores (la Línea Amarilla, la Línea Roja, etc). Este plan reconocía, en primer lugar, la centralidad consolidada de Rio de Janeiro, y promovía profundizar su vínculo con las clases medias y altas en términos de accesibilidad, pero

sobre todo de proximidad. El desplazamiento de la producción industrial hacia la periferia permitía mejorar la calidad ambiental y paisajística de una ciudad cada vez más consciente de sus activos naturales y del potencial de desarrollo económico que suponía capitalizarlos en la organización urbana; pero lo que además movilizaba ese desplazamiento era que arrastraba consigo a los pobres, al tiempo que producía en esos grupos el efecto inverso: la negación de la centralidad a través de reducir accesibilidad y proximidad a determinados recursos urbanos.

En 1968 se instituyó la *Compañía de Desarrollo de Comunidades* (CODESCO) para desarrollar modelos de urbanización de favelas, proveyendo asistencia técnica y materiales de construcción a bajo costo a los vecinos de algunos asentamientos seleccionados. Las políticas locales que promovían la urbanización divergían de las directivas nacionales que procuraban consolidar el mercado inmobiliario a través de la erradicación de favelas y la incorporación de los estratos socio-económicos más bajos al sistema a través de la compra de viviendas. Las contradicciones entre políticas públicas de la esfera federal, la estadual y la municipal no muestran un patrón uniforme ni constante en la historia de la urbanización de Rio de Janeiro. Si durante la dictadura militar (1964-1985) observamos un gobierno central alineado con las imposiciones neoliberales que operaban en toda la región y, consecuentemente, procurando disponer el crecimiento de las ciudades como estrategia de reproducción de capitales excedentes es porque en ese contexto las favelas y la población favelada no constituían aún un problema a escala de la planificación federal. Por otro lado, en ese devenir histórico las políticas locales no han sido siempre proclives a la urbanización de asentamientos precarios y, de hecho, es difícil encontrar líneas de continuidad entre políticas, ya que parecieran tener un suceso errático entre radicar y erradicar, cuya lógica pareciera responder más a los vínculos entre los gobiernos de turno y las presiones de grupos dominantes (no sólo del capital inmobiliario, sino mediáticos y de otros sectores asociados) que a una estrategia territorial a largo plazo y centrada en las necesidades sociales. Lo que sí es importante enfatizar es que la gestión de la ciudad está determinada históricamente por políticas que operan en varios niveles administrativos, que pueden o no estar alineados ideológicamente y que en

tanto parte de un entramado de relaciones de poder plantean conflictos, muchas veces antagónicos, como podemos verlo en ciertos momentos de la historia. Lo que sin duda exponen estas contradicciones en las líneas de acción sobre el territorio son los costos espaciales y sociales de no pensar a la ciudad como un universo problemático y de no poder hacerlo trascendiendo el reducido tiempo de un período de gestión.

En 1968 se creó la Coordinación de Vivienda de Interés Social del Área Metropolitana del Gran Río (CHISAM) pensada para relanzar el proyecto de erradicación de las favelas de Río, que entre 1968 y 1973 desalojó a más de 170 mil personas de 62 favelas, la mayoría localizadas en la zona sur, y los transfirió a conjuntos habitacionales de COHAB en las zonas norte y oeste de la ciudad. La creación de la CHISAM respondía a la necesidad renovada de transformar al favelado en propietario, reduciendo la cuestión de la favela a un tema jurídico de ilegalidad en la tenencia de la tierra. En la medida en que se regularizara esta condición, el trabajador-propietario mejoraría su condición social. En la base ideológica de la CHISAM yacía el supuesto del determinismo espacial: si el favelado dejaba de vivir en un rancho y pasaba a vivir en una vivienda “digna” podría ser recuperado como sujeto e insertarse en la sociedad. El régimen dictatorial expresaba lo que Romero detectó como un punto en el cual la *sociedad normalizada* y la *sociedad anómica* se encontraron: la expectativa del éxito económico y del ascenso social (2005:366). La consolidación del Estado de Bienestar como modelo político había permitido incorporar a las clases populares no sólo en lo material del sistema productivo sino, sobre todo, en su dimensión simbólica. Por fuera de este universo habían quedado, pues, los miserables, los vulnerados, la población socialmente más frágil que habitaba en los lugares más precarios. La ideología de los populismos latinoamericanos no había cambiado en esencia, era “la antigua ideología del ascenso social, que suponía, en el fondo, una concepción liberal de la sociedad apenas alcanzada por los dardos de los nuevos ideólogos, robustecida acaso por la decisión del populismo de fortalecer y modernizar el sistema capitalista” (2005:385). Entre la seducción de un modelo disciplinado que ofrecía la posibilidad de mejorar las condiciones económicas a través del trabajo y del esfuerzo personal y la realidad cotidiana de necesidades históricamente postergadas

que llamaban a la lucha colectiva, las masas populares fueron forjando una ideología, no exenta de contradicciones, “caracterizada por una ambivalencia imperceptible todavía, puesto que se fundaba simultáneamente en una concepción individualista y competitiva de la sociedad -liberal en última instancia- y en una concepción gregaria o colectivista que buscaba antes la justicia que el éxito y que hundía sus raíces en el romanticismo social. Eran dos concepciones intrínsecamente incompatibles” (Romero, 2005:387). Aún con sus profundas contradicciones, una ideología ciertamente combativa decantó entre los grupos sociales y organizaciones faveladas y en 1963, como producto de la remociones o desalojos llevados adelante por el gobernador Carlos Lacerda, las diversas asociaciones de favelas se nuclearon en la *Federación de las Asociaciones de Vecinos de Favelas del Estado de Guanabara* (FAFEG), que luego de la fusión de Estados a raíz del cambio de capital a Brasilia, sería rebautizada “de Río de Janeiro” (FAFERJ). En 1972, en su tercer congreso, ya todos los representantes reivindicaban el fin de las erradicaciones y la urbanización con permanencia.

Hacia finales de los años 70, el BNH instituyó una serie de programas para mejorar las condiciones y facilitar el acceso al hábitat de los sectores populares: en 1975 el Programa de Financiamiento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), en 1977 el Programa de Financiamiento de la Construcción, Ampliación o Mejoría de la Vivienda de Interés Popular (FICAM) y en 1979 el Programa de Erradicación de Sub-Vivienda (PROMORAR) que contemplaba la entrega de títulos y mejoras habitacionales. Ese año, en la órbita de la ciudad de Río de Janeiro, se constituyó la Secretaría Municipal de Desarrollo Social (SMDS) para abordar los problemas específicos de las favelas.

Antes del fin de la dictadura ya estaba manifiesto que el problema de las favelas en particular y de la precariedad habitacional-urbanística de los sectores populares, en general, no sólo no se había resuelto sino que se había agravado. La vivienda había pasado de ser un problema de política de salud a un problema de crecimiento económico, orientado a reforzar la concentración del capital, y los efectos territoriales de las políticas durante la dictadura componían un escenario donde la vulnerabilidad socio-espacial se había agravado. En términos políticos, el paradigma *remocionista* ya no era sostenible.

De la reforma urbana al laboratorio urbano Latinoamericano

El fin de la dictadura cívico-militar en 1985 y de la represión a organizaciones sociales permitió reorganizar y fortalecer las resistencias urbanas. En 1981 la FAFERJ se reunió nuevamente y reclamó la necesidad de mejoras y de servicios públicos. Durante el gobierno estadual de Leonel Brizola (1983-87) se creó el *Projeto Favelas* (PROFACE) de la *Companhia Estadual de Aguas y Desagües* (CEDAE) para ampliar la cobertura de agua potable e instalar redes cloacales. También se implementó a escala del Estado el proyecto *Cada Familia Un Lote* (CFUL), para recuperar terrenos de engorde en la región metropolitana que habían quedado vacíos desde hacía tiempo, como parte del proceso de expansión especulativo de varias décadas antes y que serían ahora utilizados para asentar un millón de familias. Los alcances fueron bastante limitados en tanto se emitieron 16 mil títulos provisorios de los cuales la mayoría nunca se resolvieron. La gran novedad fue, sin embargo, el *Projeto Mutirão*, lanzado en 1982, que proponía formar cooperativas de trabajo para mejorar las favelas. Mientras la comunidad aportaba mano de obra, el municipio ponía a disposición la asistencia técnica y los materiales; con este sistema se urbanizaron 17 favelas. Dentro de este contexto general, donde se promovía la radicación y el mejoramiento de las condiciones urbanas de las favelas, la vivienda se fue consolidando y comenzó el proceso de densificación. En esta evolución influyó también la expansión de la ciudad hacia Barra de Tijuca; si bien el Plan Piloto para urbanizar esta zona había sido elaborado por Lucio Costa en 1969 (quien también había co-diseñado el plano de Brasilia junto a Oscar Niemeyer), no fue sino hasta la década del '80 que explotó la demanda de propiedades que hizo que el foco del negocio inmobiliario se desplazara hacia el oeste de la ciudad, reduciendo la presión sobre la favelas centrales. De Queiroz Ribeiro sintetiza:

Hacia el final de la década del 70, Barra está preparada para ser constituida como un nuevo frente de expansión, comandado por una coalición de intereses formada por los cuatro grandes propietarios de la tierra, algunas pocas grandes desarrolladoras inmobiliarias, grandes empresas de obras públicas y el poder público, configurando un caso típico de urbanización

organizada por la lógica de generación y extracción de un tipo de renta del suelo semejante a la renta de monopolio de clase conceptualizada por Harvey (1974).²⁵ (2015)

A la salida de la dictadura y de cara a las elecciones democráticas, un cuarto del padrón de la ciudad de Rio vivía en favelas. La ciudad había crecido, pero sobre todo había crecido en sus lugares más precarios, destinando a más de 700 mil personas a diversas situaciones de desigualdad socio-espacial. El agravamiento de las condiciones urbano-habitacionales se había acentuado a lo largo de las últimas décadas y había estimulado la organización popular a lo largo de todo el país, contribuyendo a la construcción de un discurso mucho más radical respecto a la precariedad urbana y a la ausencia de respuestas del Estado. El hecho de formalizar instancias de lucha a escala nacional fue, sin duda, un hito. El que el *Fórum Nacional de Reforma Urbana* (FNRU) se constituyera en 1987 puso de manifiesto la relevancia que la cuestión urbana venía adquiriendo en todo Brasil ya desde el gobierno militar. Esta articulación fue sin duda radical: impulsó la incorporación de un capítulo de Política Urbana en la reforma constitucional de 1988. Las reivindicaciones de la Reforma Urbana (es decir, del colectivo social que se configuró a lo largo de todo el país desde distintos ámbitos de luchas, militancias y organizaciones, más allá de pertenecer o formalmente al FNRU, y que promovieron la reflexión sobre la cuestión urbana y la efectiva transformación de la legislación de acuerdo al paradigma de Derecho a la Ciudad) se organizaban en torno a tres principios: gestión democrática, derecho a la ciudad y función social de la propiedad y la ciudad. La nueva Constitución Federal incluyó dos artículos, el 182 y 183, que establecieron los principales lineamientos de las políticas de desarrollo urbano que deberían ser llevadas adelante por los municipios²⁶. Esto significó la consolidación

²⁵ "Ao final da década de 70, a Barra está preparada para ser constituída como nova frente de expansão, comandada por uma coalização de interesses formada pelos quatro grandes proprietários de terra, algumas poucas grandes incorporadoras imobiliárias, grandes empresas de obras públicas e o poder público, configurando um caso típico de urbanização organizada pela lógica da geração e extração de um tipo de renda da terra semelhante à *class-monopoly rent* conceituada por Harvey".

²⁶ **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento)

en términos constitucionales del paradigma de radicación, garantizando entre otras cosas la urbanización y regularización de asentamientos informales. Por otro lado, la introducción de este capítulo le daba entidad jurídica específica a las cuestiones de la ciudad, iniciando así una tradición de Derecho Urbanístico poco transitada en América Latina. Las pujas entre el FNRU y los sectores conservadores cristalizaron en este capítulo de política urbana en donde se incorporaba la función social de la ciudad y la propiedad pero, de acuerdo al Supremo Tribunal Federal, se establecía que sus dos artículos no serían auto-aplicables sino que estarían sujetos a la formulación de una ley federal y a su respectiva incorporación en planes directores, que serían obligatorios para todas las ciudades de más de veinte mil habitantes.

Rio de Janeiro aprobó en 1992 su Plan Director, en el cual se establecieron las directrices para urbanizar y regularizar favelas: integrarlas a los barrios, preservar el tipo de ocupación del suelo y garantizar la infraestructura a la par de los procesos de regularización fundiaria. En 1993 se constituyó el *Grupo Ejecutivo de los Aglomerados Populares*²⁷ (GEAP), en el ámbito de la *Secretaría Municipal de Vivienda* (SMH), para coordinar la multiplicidad de acciones en torno a urbanizaciones informales. La administración local

.....
§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

impulsó, además, el diseño de un plan estratégico para el cual se convocaron, en 1994, a diversas empresas y asociaciones privadas a conformar un Grupo Organizador que, junto con Jordi Borja y Manuel Castells como consultores internacionales, asumieron la dirección ejecutiva del plan. Como todo plan estratégico, se apoyó en la idea de que la ciudad era un motor de crecimiento económico y que, en consecuencia, debía transformarse acorde a las imposiciones del mercado global de ciudades. Tal como lo define Soares Gonçalves, mientras la miseria no era pensada como un tema social sino como una cuestión estética y ambiental, la ciudad-mercancía debería pensarse como un producto a ser comercializado; esta concepción fue la que definitivamente guió el curso de las políticas urbanas de los años siguientes en torno a la organización de mega-eventos, posicionándola como ciudad espectáculo para la realización de eventos efímeros, sin atender a las prácticas cotidianas locales (2013:325).

En 1995 se instituyó por decreto el *Programa de Regularización de los Establecimientos Populares de Rio de Janeiro* (PROAP-Rio), la política habitacional del municipio desde la cual se coordinarían varios frentes de acción que incluían un programa de regularización fundiaria y varios programas de urbanización. Fuertemente influenciado por la experiencia del *Proyecto Mutirão*, el municipio había lanzado en 1994, con el co-financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Favela Bairro. Esta nueva estrategia para urbanizar las favelas de Rio de Janeiro fue diseñada junto a otros dos programas de apoyo -sin ese financiamiento internacional- para cubrir diferentes escalas: *Grandes Favelas* (para aquellas con más de 2500 casas) y *Bairrinho* (entre 100 y 500 casas). Favela Bairro estaba coordinado por la SMH y preveía mejoras en infraestructura, servicios sociales, guarderías, y otros equipamientos, con la clara voluntad de no tomar la cuestión de la vivienda sino de actuar sobre el espacio público y los equipamientos sociales. Los proyectos urbanos específicos fueron concursados entre varios estudios

.....
²⁷ De acuerdo con el IBGE un aglomerado subnormal es un conjunto constituido por 51 o más unidades habitacionales que se caracterizan por no tener título de propiedad y por lo menos una de las características comprendidas entre irregularidad de las vías de circulación y del tamaño y la forma de los lotes y/o carencia de servicios públicos básicos (recolección basura, red de desagüe, red de agua, energía eléctrica e iluminación pública)

privados de arquitectura, en una competencia organizada por el Instituto Brasileiro de Arquitectos (IAB). El componente novedoso, como parte de las condiciones del financiamiento internacional, fue establecer como exigencia que todos los proyectos fueran desarrollados con participación comunitaria. Hacia el final de la primera etapa se habían realizado trabajos de mejoras en 38 favelas de distintos tamaños; la segunda fase fue iniciada en 2000 e igualmente co-financiada entre el municipio y el BID y hasta su fin en 2005 se urbanizaron 62 favelas más y 24 loteos irregulares. En esta segunda fase se incluyeron además centros de capacitación en desarrollo comunitario, computación y titulación de terrenos. Hasta 2008 un total de 168 favelas y loteos habían sido alcanzados por el programa.

El Estatuto da Cidade en la inminente ciudad global

Más de una década después de la reforma constitucional de 1988 fue regulado el capítulo de política urbana: en 2001 se aprobó la ley 10.257, conocida como *Estatuto da Cidade*, que reglamentó los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal. Complementariamente, la Medida Provisoria 2220 (2001) permitió instituir un instrumento fundamental que había sido vetado del estatuto y que permitiría regularizar favelas y otras ocupaciones cuando estuvieran en tierra pública: la concesión de uso con fines de vivienda. Todo este marco consolidó las luchas de los movimientos de Reforma Urbana y planteó un nuevo escenario para desarrollar las políticas urbanas. Betânia Alfonsin plantea que todos estos instrumentos ratificaron que el derecho de propiedad quedaba subordinado al cumplimiento de su función social, lo cual constituyó un enorme avance que reubicó la regulación de este derecho en el campo del Derecho Público, retirándolo de las injerencias del Derecho Privado y su visión liberal e individualista del derecho de propiedad (2003:95).

Más allá de la importancia técnica de haber organizado y regulado una batería de instrumentos de gestión que permitieran a las administraciones municipales desplegar nuevas estrategias para hacer efectivos los preceptos del Derecho a la Ciudad contenidos en la Reforma Urbana, el Estatuto de

la Ciudad tuvo un carácter icónico en su proyección como modelo de ideas para promover ciudades justas. De Queiroz Ribeiro afirma que el Estatuto de la Ciudad contiene dos modelos de políticas urbanas: por un lado uno *redistributivo* y *regulatorio*, en tanto procura capturar plusvalías urbanas para financiar la acción pública mejorando las condiciones habitacionales generales y someter el uso del suelo urbano a las necesidades colectivas y, por el otro, uno *distributivo*, en lo que refiere a la provisión directa o indirecta de servicios habitacionales y urbanos (regularización fundiaria, urbanización de favelas, usucapión, etc.) (2003:15). En ambos casos, lo que se manifiesta es la afirmación de que en los términos que propone el estatuto para gestionar los recursos urbanos, distribuyendo y redistribuyendo, es posible reducir desigualdades. Si bien los programas de urbanización y mejoramiento de favelas han tenido impactos positivos en la calidad urbano-habitacional, las transformaciones han promovido una revalorización de esas tierras ubicadas en el centro y sur de la ciudad, acompañando el incremento de precios del “mercado formal”, lo que junto con las eventuales entregas de títulos de propiedad ha terminado de insertar a las favelas en las dinámicas inmobiliarias ya consolidadas. Los desplazamientos de población que han acompañado este proceso -por vía del aumento del costo de vida, como expulsiones “blancas”, pero también con desalojos violentos- cuestionan la eficacia y los alcances de ese modelo propuesto. Varios años después de la publicación del artículo de De Queiroz, lo que vemos es que el segundo modelo, el distributivo, ha permitido reducir el conflicto social vía entrega de títulos y mejoras urbanísticas, para no implementar estrictamente el primer modelo.

Es imposible soslayar que la reforma constitucional del '88 y la promulgación del Estatuto de la Ciudad se dieron en un contexto global donde las tendencias de gestión urbana iban (y van) en sentido contrario a las ideas del Derecho a la Ciudad. De Queiroz y Alves toman de Harvey la idea de que desde el período largo entre 1980 y 2010 las grandes ciudades atraviesan disputas en relación a establecer marcos regulatorios tendientes a la mercantilización, es decir, hacia consolidar modelos de gestión que prioricen la circulación de capitales a través del desarrollo urbano (2013:29). En el contexto de las ciudades globales, Rio de Janeiro se insertó en la competencia por posicionarse como un centro urbano de consumo a escala mundial. En esa lógica de transformaciones

urbanas que homogenizan, en miras al circuito global de consumo, Rio se ha ido convirtiendo cada vez más en una ciudad genérica:

Las ciudades brasileñas están, en efecto, siendo incluidas en los circuitos mundiales que buscan alternativas espacio-temporales para la crisis permanente de sobreacumulación del capitalismo financierizado. Brasil emerge por contar con fronteras atractivas a causa del ciclo de prosperidad y estabilidad que atraviesa, combinado con la existencia de activos urbanos pasibles de ser apropiados e integrados a los circuitos de valorización financiera internacionalizados. Por este motivo, se puede observar en las ciudades brasileñas un nuevo ciclo de mercantilización que combina la conocida acumulación urbana basada en la acción del capital mercantil local con los nuevos circuitos de capital internacionalizados que vienen transformando las ciudades en *commodities* (De Queiroz Ribeiro y Alves dos Santos, 2013:24)²⁸

La llegada del Partido de los Trabajadores a la presidencia en 2003, con la asunción de Luiz Inacio Lula Da Silva, provocó un cambio en la línea política de los anteriores gobiernos neoliberales. Ese mismo año, el gobierno nacional lanzó *Papel Passado*, un programa de apoyo a la regularización fundiaria a través de ayuda financiera a los distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en estos proyectos. Un año después, a través del Consejo Nacional de las Ciudades, se aprobó la *Política Nacional de Vivienda* (PNH) y en 2005 se instituyó el *Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social* (SNHIS) que determinó la elaboración del Plan Nacional y de los respectivos planes locales de Vivienda de Interés Social. Complementando las políticas de vivienda pero sobre todo como estrategia frente a la desaceleración económica, en 2007 se emprendió el *Programa de Aceleración del Crecimiento* (PAC), con una inversión de 300 billones de dólares para infraestructuras y asistencia

²⁸ “As cidades brasileiras estão, com efeito, sendo incluídas nos circuitos mundiais que buscam alternativas espaço-temporais para a permanente crise de sobreacumulação do capitalismo financierizado. O Brasil aparece por conter atrativas fronteiras em razão do ciclo de prosperidade e estabilidade que atravessa, combinado com a existência de ativos urbanos passíveis de serem espoliados e integrados aos circuitos de valorização financeira internacionalizados. Por este motivo, pode-se observar nas cidades brasileiras um novo ciclo de mercantilização que combina a conhecida acumulação urbana baseada na ação do capital mercantil local com os novos circuitos de capital internacionalizados que vêm transformando as cidades em commodities.”

social a lo largo del país. Este programa permitió llevar adelante algunos de los proyectos de desarrollo urbano de Rio de Janeiro, como el Teleférico del Complejo do Alemão y el puente de Rocinha, diseñado por Oscar Niemeyer.

En 2008, una vez finalizado Favela Bairro, se dio continuidad al programa de urbanización de favelas con *Morar Carioca*, a través del cual el municipio prometió urbanizar la totalidad de favelas de Rio hasta el 2020, con un presupuesto de 8 billones de reales, co-financiado por el gobierno federal, la ciudad y el BID. Morar Carioca siguió los lineamientos de su predecesor, trabajando en infraestructura, servicios públicos, titulación y asistencia social. El programa incorporó, además, un instrumento consagrado en el Estatuto de la Ciudad que es la creación de *Zonas de Especial Interés Social* (ZEIS) para garantizar la conservación del carácter de las favelas como lugares de vivienda accesible y se contrató, en 2012, a la consultora iBase para realizar un diagnóstico social recogiendo las opiniones de los residentes sobre las mejoras necesarias. A diferencia de Favela Bairro, donde la premisa era intervenir en el espacio público sin producir mayores alteraciones en el tejido residencial y relocalizando eventuales viviendas en la misma zona, Morar Carioca propuso a los equipos técnicos “esponjar” el tejido y construir unidades verticales multifamiliares en algunos de los vacíos generados. Esto redundaría eventualmente en nuevas erradicaciones que, como veremos más adelante, han contrariado lo dispuesto en la Reforma Urbana.

En 2009, ya en la segunda presidencia de Lula, se lanzó a escala nacional el programa de vivienda popular *Minha Casa, Minha Vida* (PMCMV), en el cual se incorporó un capítulo sobre regularización fundiaria. El programa surgió a partir de la propuesta de un grupo de empresarios ligados al sector de la construcción civil para el desarrollo subsidiado de viviendas para los sectores de baja renta. Es así que el PMCMV fue menos una respuesta a la crisis habitacional que a la crisis económica: el diseño del programa garantizaba un horizonte productivo para el desarrollo de las grandes empresas envueltas en la construcción, generando puestos de trabajo y reduciendo la desestabilización del gobierno de Lula. La gestión estaría a cargo de la Caja Económica Federal y para su financiamiento se usarían fondos que habían sido creados con otro destino (como el FGTS, Fondo de

Garantía de Tiempo de Servicio) desvinculando del tema de la vivienda social al Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social y colocando al sector privado como el principal promotor de esta política. Las empresas no sólo serían responsables de la construcción sino que tendrían injerencia en la definición de los terrenos, el tipo de tecnología a ser utilizada, la calidad de los materiales y la franja socioeconómica de los destinatarios de las unidades. Rio de Janeiro debió flexibilizar algunos parámetros urbanísticos en relación a vivienda de interés social y definió posibles áreas para los desarrollos. El programa previó un servicio de asistencia social (*trabalho técnico social* -TTS) posterior a las obras, para apoyar a los nuevos residentes en las necesidades cotidianas, así como atender a cuestiones de monitoreo de los conjuntos una vez habitados; sin embargo, en diversos casos hubo discontinuidades en el financiamiento que dificultaron la implementación del TTS. Por otro lado, han sido numerosas las críticas respecto a la lógica profundamente empresarial que ha determinado la selección de localizaciones poco adecuadas y soluciones técnicas y arquitectónicas de baja calidad. Frente a ello, el reducido poder de acción de los municipios para fiscalizar a las empresas y defender los intereses de los futuros residentes también contribuyó a que el programa operase estrictamente bajo la lógica de rendimiento empresarial, en detrimento de las necesidades habitacionales que implicaba en su formulación. Sumado a su utilización como herramienta contra-cíclica para apuntalar el desarrollo económico de grandes empresas de construcción, el programa también fue usufructuado por el poder público para fines que distorsionaron los objetivos iniciales: si bien las unidades deberían adjudicarse por sorteo, hasta 2012 se había inaugurado casi medio centenar de conjuntos de los cuales la mayoría fueron utilizados para los desalojos producidos por las obras de PAC y otras intervenciones llevadas adelante por el municipio en el marco de las obras para los Juegos Olímpicos 2016. Este ha sido tal vez el punto más álgido: “en relación al municipio de Rio de Janeiro, lo que cabe afirmar aquí, finalmente, es que el PMCMV fue utilizado fundamentalmente más como instrumento ‘facilitador’ de un amplio proceso de remociones y desplazamientos de población que como una estrategia de combate al déficit habitacional” (Cardoso et al., 2015:101).

Mega-Eventos y militarización de favelas

Los Juegos Olímpicos reúnen 4 millones de espectadores [...] La importancia de ser sede, más allá de todo, trasciende los números que lo convierten en el mayor evento del planeta. Ser una Ciudad Olímpica es tener las puertas abiertas al camino de la transformación. Recorrerlo y alcanzar el éxito olímpico, que se mide por el legado que queda y no por las medallas conquistadas, es el mayor desafío. Barcelona, que hospedó los Juegos de 1992, es considerada, hasta hoy, un modelo a seguir, por el enorme legado dejado para la ciudad, que vivió una profunda transformación. La región portuaria, antes considerada un parque industrial decadente [...] fue completamente revitalizada. El centro histórico fue recuperado, nuevas vías creadas [...] El resultado fue posible porque la gestión pública entendió que los Juegos Olímpicos de Barcelona deberían servir a la ciudad y no la ciudad servir a los Juegos. Este es el concepto [...] que inspira a la Alcaldía de Rio de Janeiro en la preparación de la ciudad para los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos de 2016.

Rio 2016: Jogos olímpicos e legado. Cadernos de políticas públicas (PRJ)

En octubre de 2009 Rio de Janeiro fue elegida sede de los Juegos Olímpicos 2016. Al año siguiente, un conjunto de movimientos sociales, profesores, investigadores y líderes comunitarios que venían trabajando en conjunto desde el Forum Social Urbano (como crítica al Foro Urbano Mundial organizado por la ONU) consolidaron un espacio de discusión y lucha frente a los impactos de la creciente organización de mega-eventos en la ciudad: el *Comitê Popular Rio Copa e Olimpíadas*. El comité se articuló a lo largo del país con otros comités que se venían conformando en las ciudades que serían sede del Mundial de Fútbol 2014, promoviendo el debate, la difusión y las acciones colectivas de denuncia frente a las violaciones del Derecho a la Ciudad en nombre de las transformaciones urbanas para alojar eventos internacionales. En el caso de Rio de Janeiro, lo que el comité permitió visibilizar es que la Copa de Fútbol y los Juegos Olímpicos no eran acontecimientos aislados sino que, por el contrario, la ciudad venía impulsando la organización de mega-eventos de diversos tipos como estrategia de desarrollo urbano y que ese proceso se estaba llevando adelante con altos costos sociales. Los mega-eventos son concebidos como motores de desarrollo económico, no sólo por las inversiones que convocan sino por las posibilidades de recuperar áreas degradadas y movilizar

inversiones privadas que, además de ser económicamente beneficiosas para los empresarios, garantizan el rédito político de las administraciones locales, fundamentalmente en la visibilidad internacional que adquieren las obras arquitectónicas, de infraestructura, transportes, equipamientos, muchas veces con la firma de algún *starchitect*, arquitecto estrella dedicado a la producción de edificios de alto impacto mediático.

Las transformaciones urbanas de este perfil en el contexto de los megaeventos no son, sin embargo, novedosas. El actual alcalde, Eduardo Paes, en función desde 2008, retomó ideas llevadas adelante por su predecesor, Cesar Maia. Maia había estado al frente de su primera gestión en la época de lanzamiento de Favela Bairro, y había procurado revitalizar Barra de Tijuca y el puerto a través de la construcción de edificios culturales suntuosos y emblemáticos, que incluían la Ciudad de la Música (hoy llamada Ciudad de las Artes) y una filial del Guggenheim exactamente donde hoy se emplaza el Museo del Mañana diseñado por el arquitecto estrella Santiago Calatrava. A comienzos del 2000 un movimiento de resistencia paralizó las obras, reclamando otras prioridades de inversión en la región portuaria, como la construcción de una escuela o el mejoramiento de servicios públicos (Rio on Watch, 2015a).

Los proyectos olímpicos incluyeron el desarrollo de sistemas de transporte rápido (BRT - *Bus Rapid Transit*), la construcción de la villa olímpica con el desarrollo de vivienda permanente y la renovación del área del puerto - que involucró un teleférico en el cerro de Providência, una línea de transporte liviano (VLT - *Vehículo Liviano sobre Trilhas*) y la construcción del Museo del Mañana. Además de equipamiento deportivo, turístico y de servicios de lujo, parte de la inversión contempló la renovación del aeropuerto internacional. Dentro de las obras de equipamiento deportivo fue notable la transformación, ya para 2014, del estadio Maracanã, espacio tradicionalmente popular y masivo que fue adecuado a las exigencias de la FIFA y del espectáculo del fútbol, no sólo en las características físicas y en la capacidad sino en el costo de acceso, lo que ha sido reiteradamente denunciado como un proceso de “emblanquecimiento” y elitización del deporte.

La envergadura de todas estas obras demandó extensas superficies y en ello se asentó uno de los principales argumentos que el poder público municipal ha enarbolado para justificar desalojos y demoliciones masivas. Sin embargo, esta justificación ha sido muy controversial. En la medida en que la información técnica de los proyectos no ha estado disponible para los vecinos afectados o que fue viabilizada luego de comenzados los trabajos o incluso ha diferido de las propuestas reales, la justificación de remoción por obras ha sido frecuentemente cuestionada. Bajo ese argumento se han desplazado personas y demolido favelas que no afectaban la zona de intervención o que, con otra estrategia de diseño, podrían no haber sido removidas. Cuando no fue posible recurrir al imperativo de las obras, el poder público aplicó dos excusas: preservación ambiental o zona de riesgo, como ha sido pretendido en localizaciones centrales como la favela de Santa Marta, en Botafogo, o de Pavão-Pavãozinho en Copacabana. En numerosos casos estos argumentos han sido rebatidos con contra-informes técnicos que refutaron el riesgo esgrimido desde el gobierno y lograron frenar los desalojos, en general temporariamente. Las remociones fueron hechas, en su mayoría, con muy poca anticipación, y en muchos casos directamente sin ninguna notificación previa a los afectados. En 2016, con la inminencia de las Olimpiadas, se acuñó el término *remociones relámpago* para dar cuenta de un nuevo patrón de acción del poder público que consiste en demoliciones de viviendas puntuales, sin aviso de desalojo, como las ocurridas en los meses previos en Vila Autódromo, donde se derrumbaron casas mientras los residentes se encontraban fuera. Vila Autódromo, una de las favelas históricas surgida de un asentamiento de pescadores adyacente a lo que ahora es el predio de la Villa Olímpica, ha atravesado en los últimos años varios intentos de desalojo en los cuales se han desplegado nueve diferentes argumentos, que barren todas estas posibilidades e incluyeron algunas novedosas, como desalojo “por motivos estéticos” o simplemente por no ser apta para urbanización (Rio on Watch, 2011). Vila Autódromo ha sido un caso paradigmático en todo sentido: por las amenazas reiteradas, por la localización, por la historia de la comunidad y sobre todo por la resistencia. Pero la lista de favelas removidas o a remover es larga. Sus nombres, su localización, la cantidad de familias desalojadas o con riesgo de desalojo y otras informaciones se encuentran documentadas en portales

como *Rio on Watch* y se han ido actualizando en las sucesivas ediciones del *Dossiê Megaeventos del Comitê Popular*, entre otras fuentes de información comunitaria. También han sido registradas las relocalizaciones. Aquellos que no acordaron con la alcaldía la indemnización con alquiler social, es decir, un pago mensual para trasladarse a otra vivienda, o de compra asistida, recibieron un departamento del programa Minha Casa Minha Vida. Mientras que las dos primeras opciones se encontraban por debajo de los valores de mercado (en el caso de la compra se debe a que lo que se indemnizó en las favelas fue la construcción y no el precio de la tierra, por no haber títulos de dominio), los complejos del programa federal de viviendas se encontraban mayoritariamente en el norte y oeste de la ciudad. Es decir, muchos de los residentes en áreas centrales fueron desplazados hacia periferias que no sólo están distantes de las centralidades sino donde además la calidad urbanística-arquitectónica es notoriamente menor. En ningún caso la indemnización ha alcanzado compensaciones por la actividad económica que pudiera estar asociada en la vivienda previa, lo cual es frecuente en las redes comerciales en las favelas. Por supuesto, siempre hay una cuarta opción: nada. Quienes se negaron a ser desalojados y a acordar algún tipo de indemnización con la municipalidad, fueron desalojados por la fuerza, con violencia policial. También en numerosas ocasiones la estrategia fue de una violencia solapada, psicológica: demoler algunas casas adyacentes a quienes se resisten al desalojo, muchas veces dañando también sus viviendas, cortando cables de luz o teléfono, rompiendo caños, y dejando los escombros en el lugar, para que se tornasen un foco de plagas y contaminación. Éste fue, por ejemplo, el paisaje de la favela de Metrô-Mangueira, cercana al Maracanã, incluso durante el desarrollo de la Copa 2014: una comunidad semi-derruida, con escombros y basura entre las casas aún habitadas.

El concepto de *legado* es central a este discurso; apoya la idea de que los sacrificios presentes redundarán en un beneficio futuro, fundamentalmente en la dimensión física que supone movilizar grandes inversiones, con importantes compromisos de capital público, para realizar obras de equipamiento e infraestructura cuyo uso será relativamente efímero. La presentación de las transformaciones urbanas como acción que trasciende al evento que las engendra es fundamental para lograr el consenso social

que los gobiernos y los grandes capitales de inversión requieren para introducir normativas urbanísticas de excepción que en muchos aspectos contrarían la legislación local tendiente a promover un desarrollo urbano socialmente sustentable. Sin embargo, tomando en cuenta las experiencias que ya hemos transitado, tal como lo plantea Penna, contrariamente al discurso dominante que defiende la producción de legados sucede que con los mega-eventos “se abren posibilidades para una mayor expropiación de riquezas y alienación de la clase trabajadora sometida a condiciones de trabajo aún más precarizadas y nuevas legislaciones que sustraen conquistas históricas” (2013:211)

El primer mega-evento del que Rio fue sede fueron los Juegos Panamericanos de 2007. Una de las condiciones centrales para poder llevar adelante el encuentro era la de garantizar la seguridad urbana, lo que implicaba repensar la acción del poder público fundamentalmente en relación a las favelas. Si por un lado allí se habían armado redes criminales, principalmente en relación al tráfico de drogas, no se trataba de garantizar la seguridad de los residentes sino que el objetivo era revertir la imagen negativa que la ciudad había generado y, de alguna manera, deshacer los imaginarios construidos a lo largo de todo un siglo sobre la favela como el lugar de la delincuencia y el crimen. El poder territorial de los traficantes de drogas en las favelas fue la base del discurso que recuperó la necesidad de intervenir las favelas como única forma de erradicar el crimen y la violencia y garantizar el desarrollo de los juegos. La gran apuesta de las políticas urbanas contemporáneas en el contexto de los mega-eventos fue el *Programa de Unidades de Pacificación de Favelas* (UPP), de 2008, una estrategia para reconquistar los territorios de las favelas dominados por el narcotráfico, mediante su militarización, y permitir que fueran incorporados posteriormente al circuito inmobiliario y comercial. Las favelas representaban ahora una gran oportunidad de negocios. La instalación de UPP se llevó adelante en las favelas del centro y la zona sur, así como en áreas ligadas a obras de infraestructura y equipamiento para los dos siguientes mega-eventos que Rio llevaría adelante: la Copa Mundial de Fútbol 2014 y los Juegos Olímpicos 2016. Y no casualmente, parte de los altísimos costos del programa fueron financiados por empresas privadas, tal como lo viene denunciando el Comitê Popular Rio

Copa e Olimpíadas. Hoy en día hay 38 favelas pacificadas, con casi 10.000 policías destinados a los puestos permanentes. Organizaciones como la ONG *CatComm* o el *Comitê Popular* han denunciado sistemáticamente que el principal impacto de la instalación de UPPs ha sido el aumento del precio de la tierra en las favelas en las cuales se localizan, con su consecuencia asociada que es el desplazamiento de los habitantes originales. El encarecimiento de la tierra viene acompañado con la llegada de cadenas comerciales, bancos y otras firmas multinacionales de comercio y servicios como telefonía e internet, en general inmediatamente después de la instalación de la UPP. Con o sin título de dominio sobre la tierra, las propiedades de las favelas entran así a jugar en el mercado inmobiliario formal, no sólo respecto a la actualización de los precios del metro cuadrado, sino como parte del circuito de consumo. Apoyados también en la “pacificación”, los negocios de *favela tour*, recorridas turísticas para extranjeros que quieren tener una experiencia cercana y exótica de tercermundismo, han sido la punta de lanza para hoteles, posadas, restaurantes y otros servicios orientados al turismo que va a tener su punto máximo durante las Olimpíadas. Las favelas de la zona sur, ubicadas en los cerros frente al mar, ostentan la doble centralidad de cercanía a las playas y vistas panorámicas, en un contexto de naturaleza exuberante. La ciudad del siglo XXI es una ciudad-mercancía: su modelo de gestión es el *marketing urbano*, su objetivo es atraer inversiones de grandes capitales y su instrumento-fetiché es la organización de mega-eventos. El activo principal, la tierra pública. En ello reside el interés de los capitales inmobiliarios en los terrenos de las favelas de áreas centrales.

Luego de años sosteniendo las experiencias de urbanización impulsadas desde Favela Bairro, este fue un punto de quiebre. La instalación de unidades pacificadoras implicó, en primer lugar, la entrada a las favelas del Batallón de Operaciones Policiales Especiales (BOPE), una unidad de policía militar con armamento de guerra cuyas incursiones, conocida la fecha de antemano, han producido más un espectáculo mediático-político que la real sorpresa y captura de delincuentes, además de la altísima violencia que involucraron esos episodios en medio de los residentes de las favelas afectadas. En el Dossiê sobre Megaeventos y Violación de Derechos Humanos publicado en 2013 por el *Comitê Popular*, en el capítulo sobre Seguridad Urbana se

denuncia este accionar como una forma que trasciende el programa de UPP: la seguridad pública relacionada a los mega-eventos reproduce la lógica del sistema penal pero en este caso apunta a defender los intereses del mercado. En ese contexto es que el armamento pesado, nuevas tecnologías y el control centralizado se disponen para “cuidar” los lugares turísticos y relacionados con los eventos, vulnerando aún más los derechos de quienes ya están en condiciones marginales (2013). Luego, el segundo momento que el programa considera como de estabilización consiste en la efectiva militarización del territorio: el montaje del puesto de UPP y la asignación de los policías que quedan a cargo de patrullajes constantes, violentos y al margen de la legalidad para dirimir las cuestiones que consideran hacen al orden de la favela. El programa de UPP, al igual que otros programas urbano-habitacionales para la población de bajos ingresos, también contempla un brazo “social” que comienza a actuar junto con la policía pacificadora, una vez removidos los traficantes, para vincularse directamente con las necesidades comunitarias y canalizar las demandas hacia la municipalidad. Es decir que el poder público antes ausente ahora delega, a través de un programa de seguridad, las funciones de gestión urbana a la policía. A pesar de lo estipulado por el programa, no sólo no ha habido trabajo enfocado a las necesidades sociales sino que ocho años después del inicio del programa se han multiplicado las denuncias de abusos policiales, que van desde la prohibición de fiestas de funk hasta asesinatos de supuestos traficantes que resultan no serlo, llegando a la tortura y desaparición de personas como fue el resonante caso de Amarildo de Souza²⁹.

En un sentido inverso y negativo al concepto oficial-retórico, el *Comitê* reformula la idea de legado en términos de seguridad urbana:

A largo plazo, se puede anticipar que las inversiones en seguridad pública van a permanecer de alguna forma, sea física, institucional, tecnológica

²⁹ Amarildo era un albañil de Rocinha, una de las favelas más grandes de Rio de Janeiro, que fue visto por última vez el 14 de Junio de 2013 cuando era subido a un patrullero de la UPP del lugar. La movilización instantánea de familiares y vecinos y la repercusión a través de organizaciones sociales y comunitarias puso la desaparición en difusión masiva, dejando en evidencia los abusos criminales de una policía que había sido presentada como de proximidad, para garantizar la seguridad en las favelas antes dominadas por el narcotráfico.

o estratégica. Como un experimento para controlar las masas y extirpar amenazas, los mega-eventos dejarán un saber gubernamental sobre las nuevas configuraciones de la ciudad. Ese saber no es neutro ni despolitizado, sino contextualizado dentro de un complejo cultural que identifica amenazas particulares que son socialmente construidas. El montaje del aparato para proteger los intereses asociados a los mega-eventos puede ser adoptado y utilizados para proteger los mismos intereses post-evento. (2013).³⁰

Aunque aún está por verse, es probable que el legado del programa UPP, en conjunto con los otros programas que están transformando el espacio de las favelas, no sea la *paz* o, en todo caso, la seguridad urbana para sus residentes, sino nuevas tierras, libres de conflicto y resistencia, para ser cotizadas en el expansivo mercado inmobiliario.

Las condiciones actuales de desigualdad

¿Cuáles son las condiciones y la accesibilidad de los sectores populares al suelo y a la vivienda urbana en Rio de Janeiro después de todo ese proceso de urbanización a lo largo de más de un siglo y cuarto? Ante todo, contamos con todo un panorama que describen las variables que componen las cifras oficiales. En el contexto de este trabajo, estos indicadores no pueden considerarse formas exhaustivas de medir desigualdad territorial, ni son tampoco los más eficaces ni los únicos relevantes, fundamentalmente porque como vimos, su construcción misma tiende a ocultar metodológicamente las condiciones concretas que pueden dar cuenta de injusticias espaciales. Sin embargo, un panorama sintético de algunas mediciones de pobreza y desigualdad es fundamental en la medida en que es sobre esas variables que típicamente se desruralizó y se modernizó, con indudables evidencias de

.....
³⁰ “Em longo prazo, pode-se antecipar que os investimentos em segurança pública vão permanecer de alguma forma, seja ela física, institucional, tecnológica ou estratégica. Como um experimento para controlar as massas e extirpar ameaças, os megaeventos deixarão um saber governamental sobre as novas configurações da cidade. Esse saber não é neutro ou despolitizado, mas contextualizado dentro de um complexo cultural que identifica ameaças particulares que são socialmente construídas. A montagem do aparelho para proteger os interesses associados aos megaeventos pode ser adotada e utilizada para proteger os mesmos interesses pós-evento.”

progreso y reducción de la pobreza entendida como situación de carencias diversas. Entre 1970 y 1980, durante la dictadura, se redujo la proporción de pobres (68% en 1970 y 35 % en 1980) así como su número absoluto (61,1 millones y 41,3 millones). Durante este período, sin embargo, aumentó la desigualdad: mientras que en 1970 el ingreso medio per cápita de los no-pobres equivalía a 2,83 de la de los pobres, pasó a 5,20 en 1980. La autora remarca que en la medida en que la reducción de la pobreza se correlaciona con el crecimiento del PBI, la crisis económica al inicio de la década del 80 agravó la pobreza y elevó a 41% la proporción de pobres. El Plan Cruzado de 1986, implementado durante la presidencia de José Sarney, la redujo a 23,7% en 1986 pero por un período breve debido a los impactos de la posterior inflación, volviendo a aumentar y estabilizándose en alrededor del 30% entre 1989-93 (2004:5).

En el contexto de la llamada metropolización de la pobreza, Rocha (2004) resalta que la tasa de informalidad en el empleo en áreas metropolitanas pasó de 33,1% en 1981 para más del 52% en 2001. La autora remarca que si bien en términos relativos los pobres de 2001 son más pobres que los de 1981, las condiciones de vida mejoraron respecto al acceso a servicios públicos y al confort de los hogares, tanto en su estructura como en el acceso a bienes. De acuerdo con los datos presentados, estos cambios están en estrecha relación con la urbanización, la modernización y la expansión de la sociedad de consumo. Por otro lado “como uno de los principales factores determinantes de la pobreza de las familias es la presencia de niños, debido a su dependencia económica y social, la caída de la tasa de natalidad contribuye a reducir la pobreza”³¹. A pesar de los numerosos problemas respecto a la calidad y el precio, la autora destaca que los progresos en la cobertura de servicios públicos son evidentes. Se destaca respecto al acceso a electricidad las posibilidades de acceder a información y ocio a través de la televisión, además del confort del acceso a electrodomésticos básicos. Es notable la afirmación de que la insuficiencia de renta no tiene un carácter restrictivo respecto al acceso a bienes durables, fundamentalmente porque la reducción de precios de ciertos

.....
³¹ “[...] como um dos principais fatores determinantes da pobreza das famílias é a presença de crianças, devido à sua dependência econômica e social, a queda da taxa de natalidade contribui para reduzir a pobreza.”

bienes y las facilidades de acceso al crédito permiten que los segmentos más empobrecidos alcancen un cierto nivel de consumo.

Brasil no tiene una línea de pobreza oficial; cada organismo define distintos límites para la percepción de beneficios a través de los diversos programas sociales. En *A Incidência Da Pobreza No Brasil: Uma Análise Empírica, 1992-2005*, Gepherson Macêdo Espínola, Magila Souza Santos y Magali Alves de Andrade recorren los tres conceptos de pobreza que se estudian en Brasil: la *absoluta*, como la ausencia o insuficiencia de renta para la satisfacción mínima de necesidades que definen la supervivencia física; la *relativa*, respecto a necesidades que hacen al modo de vida de una sociedad determinada donde los mínimos están garantizados; la *subjetiva*, que se apoya en el sentimiento de impotencia y exclusión social que experimentan los sujetos al considerar que su renta está por debajo de lo que ellos estiman como necesidades imprescindibles para vivir. Mientras la primera se enfoca exclusivamente desde una dimensión monetaria, ésta última recoge cuestiones que tienen que ver con percepciones subjetivas. Los autores ponen de manifiesto lo evidente: a pesar de que muchos estudios enfatizan la importancia de los componentes no materiales para abordar cualquier estudio de pobreza, la dificultad para la medición de variables cualitativas que den cuenta de insatisfacciones que hacen a la vida cotidiana de la personas hace que finalmente estas variables no sean efectivamente incorporadas en los análisis. Desestimando variables sociales o incluso psicológicas respecto a lo que se constituye como pobreza, u otras variables no económicas y, por ende, difíciles de medir, las evaluaciones acaban siendo reducidas al análisis del ingreso en función de la capacidad de usufructuar bienes y servicios para vivir en sociedad. El ingreso es el determinante del bienestar. La ausencia de literatura al respecto refuerza este circuito donde la elección de las dimensiones de estudio y los indicadores repiten una estrategia pragmática y empírica pautaada por la confiabilidad y la disponibilidad de las informaciones accesibles. (2010).

A pesar de detectar la importancia de definir un concepto amplio y multidimensional de pobreza, los autores acaban analizando la situación brasilera del período de estudio desde esa misma perspectiva que critican. En este sentido, reconocen que en 2005 el país alcanzó el nivel más bajo de

pobreza desde 1990 (29,08% contra 40,77%). Esta reducción no fue dada por un aumento expresivo de la renta sino, de acuerdo a este estudio, por una mejoría en la distribución, apalancada por políticas de transferencia de renta como el Programa Bolsa Familia (PBF). Esta información se ratifica con lo establecido por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) respecto a que hay dos instrumentos capaces de reducir la pobreza: el crecimiento económico balanceado, que eleva los ingresos de todos los grupos sociales, y la reducción del grado de desigualdad, que eleva la parte del ingreso total que es apropiado por los pobres aún en ausencia de crecimiento. En *A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza*, se establece que la renta de los pobres creció sustancialmente entre 2001 y 2005, declinando consecuentemente la pobreza y la extrema pobreza. Si bien Brasil ya ha experimentado caídas en las tasas de pobreza en otros momentos, la diferencia con el período analizado no radica en la magnitud sino en su origen: mientras en los últimos años el instrumento dominante fue el crecimiento, ahora la causa fue la reducción del grado de desigualdad. De acuerdo con las estimaciones producidas en base a la Investigación Nacional por Muestra de Hogares (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD), mientras la renta del 10% más pobre creció 8% al año, del cual apenas el 0.9 puntos porcentuales provino de la renta nacional, se infiere que casi el 90% del crecimiento en la renta de ese grupo provino de la reducción de la desigualdad, lo cual emerge de la reducción de la renta del 10% más rico.

Estas líneas de análisis ratifican la tesis de que aún sin crecimiento económico es posible combatir la pobreza por medio de la reducción de desigualdad en términos de ingreso.

Los impactos de las transformaciones originadas en este tipo de políticas públicas se reflejan, a su vez, en la reducción de un 4.6% del coeficiente de Gini de Rio de Janeiro, que se encontraba en torno a 0,600 a comienzos de la década del 90 y descendió a 0,571 en 2005 (2007). Los autores remarcan que las condiciones de vida de los pobres mejoraron no sólo en lo referente a servicios públicos básicos sino también en cuanto al acceso a bienes de consumo como heladeras, celulares o televisores. El IDH (Índice de Desarrollo Humano) de Brasil mejoró, superando en 2004 el nivel medio

con 0,792, confirmando, de acuerdo a los autores, la reducción de la desigualdad (esto, pesar de las controversias en torno a este índice por no considerar adecuadamente la heterogeneidad de las poblaciones respecto al valor promedio, que en el caso de Brasil son manifiestas, por ejemplo, en las disparidades regionales entre el Nordeste y el Sur).

El IDH en Rio de Janeiro evolucionó de 0,639 en 1991 a 0,799 en 2010. De acuerdo al Mapa de Pobreza y Desigualdad del IBGE, la actualización más reciente que corresponde a 2003, la incidencia de la pobreza es de 23,85%, mientras que la de pobreza subjetiva es 10,71%. El índice de Gini es de 0,48. En lo que respecta a “aglomerados sub-normales” el censo 2010 contabiliza 763, que representaban un 19% de hogares en estas condiciones, con un 22% de población. En lo que respecta al acceso a agua, recolección de residuos y energía eléctrica más del 95% de la población en aglomerados sub-normales se encuentra en condiciones que podrían llamarse óptimas (conexiones por red, colecta de residuos regular). En el caso de cloacas baja al 85%. Respecto a las condiciones económicas, la mayor parte de la población en aglomerados sub-normales se encuentra en la franja de $\frac{1}{2}$ a 1 salario mínimo; mientras que todos los segmentos que componen de 0 a 3 salarios mínimos representan el 92%. A pesar de existir un porcentaje de población con mayores ingresos, estos números confirman el vínculo entre pobreza, en términos de ingreso, y hábitat precario.

Más de un siglo de urbanización después

El estudio del proceso de urbanización de la ciudad de Rio de Janeiro -en la relación entre políticas urbanas y transformaciones territoriales, junto al análisis de estadísticas de pobreza y desigualdad, tanto locales como nacionales- configura un primer panorama para poner en perspectiva concreta un estudio de justicia espacial. En la infografía al final de este capítulo es posible visualizar sintéticamente y en simultáneo las tres esferas de gestión y la organización de resistencias urbanas, algunos acontecimientos relevantes y el crecimiento poblacional (total y en favelas) en la ciudad.

En 1980, el 75% de la población brasileña vivía en ciudades. En los últimos 30 años Brasil atravesó uno de los procesos de urbanización más acelerados de la región, llegando al 85% de población urbana. La economía comenzó a crecer en 2003 con el gobierno de Lula y mantuvo un ritmo ascendente durante varios años. Mientras tanto, a lo largo del siglo veinte la población de Rio de Janeiro creció, el porcentaje de habitantes en favelas creció también y, como un efecto previsible, éstas crecieron en número y superficie. A pesar de los diversos tipos de abordaje y alcances de políticas públicas nacionales, estatales y municipales, estas tendencias, lejos de revertirse, se mantienen a más de una década de iniciado el nuevo siglo.

En el funcionamiento económico de la ciudad las favelas cumplieron y cumplen un papel fundamental, tanto en lo social, como reservorio de mano de obra barata, como en su dimensión espacial, como respuesta a las necesidades habitacionales que el estado no ha garantizado para la población más empobrecida. El hecho de su persistencia tiene relaciones históricas con un cuerpo jurídico que legitimó su precariedad tanto como con políticas públicas que han promovido, por defecto u omisión, la reproducción de las desigualdades. Si las leyes y las políticas fueron hechas por los mismos poderes, políticos y fácticos, que se beneficiaron privadamente de ellas es de esperar que los cambios en el abordaje de las problemáticas de informalidad -sobre todo en el traspaso del paradigma de *erradicación* al de *urbanización*- hayan respondido menos a una voluntad genuina de mejorar la calidad de vida de esa gran masa de excluidos que a promover las condiciones necesarias para la reproducción del capital y la profundización de las asimetrías de poder económico-político.

La cuestión del acceso a la ciudad a lo largo del proceso de urbanización durante el siglo XX ha sido tratada por los gobiernos desde las perspectivas más diversas: primero, enfocado en la vivienda y la cuestión de la salud pública; luego, como un motor de crecimiento económico y un aparato de disciplina social; más recientemente, desde una visión más integral que piensa el hábitat como un complejo del espacio privado y el público, y planteando las acciones como una estrategia de integración social y espacial de los grupos marginados. Tal como lo resume Rafael Soares Gonçalves en

Favelas do Rio de Janeiro, historia e direito, la expansión urbana de Rio de Janeiro empezó mucho antes de la explosión de los procesos de industrialización pero, si bien los problemas habitacionales ya se vislumbraban antes de la proclamación de la República, no es sino hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX que la cuestión del hábitat popular se vuelve un tema de agenda política. En este sentido, a pesar de que en las últimas décadas se ha desarrollado una batería de programas y proyectos públicos que postulan la importancia de pensar lo urbano en dimensiones múltiples y construyen un discurso basado en la idea de inclusión, en la práctica las políticas siguen siendo aisladas y fragmentarias, cuando no contradictorias. Si a principio de siglo XX asistíamos a un modelo de acción pública basado en la concesión de reclamos puntuales que permitían reducir el conflicto social emergente en las favelas, cien años después, con los problemas y la cantidad de favelados multiplicados, las intervenciones destinadas a “mejorar” el hábitat informal parecieran reconfigurar esa lógica clientelar de manera tal que ahora el favor no procura tanto garantizar la paz social, cooptando a los pobres a través de respuestas estratégicas y coyunturales, sino que va destinado a cumplir con las imposiciones de grandes capitales que procuran reproducir el ciclo de circulación y ganancia a través de procesos en el espacio urbano. Los mega-eventos se han constituido como el argumento central para justificar nuevos procesos de destrucción creativa que liberan tierra urbana para ser absorbida por el mercado inmobiliario, que se presenta como el ámbito más seguro financieramente para colocar excedentes de las áreas productivas más diversas, en tipo y en localización alrededor del mundo. El rol de poder público en este contexto se orienta casi exclusivamente a gestionar las necesidades de estos capitales de inversión, fundamentalmente en lo que se refiere a cambios en la normativa urbanística, mediante decretos de excepción y otras estrategias legales, y a la disposición de tierra pública. Pero también opera funcionalmente de formas más perversas al disponer el uso de la fuerza pública para garantizar el sometimiento de las luchas urbanas cuando la vía política no resulta suficiente para disponer de los lugares en disputa. Hoy, las mismas favelas que fueron funcionales al crecimiento del mercado inmobiliario de Rio de Janeiro son un obstáculo a ese desarrollo. Según De Queiroz y Dos Santos, en las ciudades brasileras se observa la emergencia de una gobernanza empresarial³² que continua manteniendo

las antiguas prácticas de acumulación urbana y de representación basadas en el clientelismo, y que a veces incorpora una parte del discurso universalista de “ciudadanía”, mientras promueve nuevas prácticas para mercantilizar la ciudad (2013:36).

La tolerancia del poder público a la consolidación de favelas y otras formas de hábitat precarizado fue una forma de resolver el acceso a la vivienda de los más pobres sin tener que gestionar ninguna política pública, ni invertir presupuesto, ni asumir el costo político de la pobreza, garantizando a la vez la provisión de mano de obra barata demandada por la expansión urbana, tanto desde la construcción y los negocios inmobiliarios como para las diversas industrias y necesidades productivas. Por otro lado, como lo establece Soares Gonçalves, esa tolerancia constituyó una concesión indispensable a las clases populares, asegurando, así, cierta estabilidad social fundamental al proceso de acumulación del capital (2013:49). La ilegalidad permitió la desinversión de los poderes públicos en las favelas y, de hecho, cuando se promovieron mejoras han sido menos en función de los intereses de los favelados que para facilitar la expansión de los capitales inmobiliarios en las nuevas zonas de valorización. La cuestión urbana no era un tema de agenda política en la primera parte del siglo XX ni la precariedad habitacional de los sectores populares era socialmente relevante. La organización comunitaria desde mitad de siglo y la autoconciencia sobre estos fenómenos como expresiones de la lucha de clases es fundamental para entender el cambio en la respuesta desde el Estado. Y de alguna manera fueron los propios favelados organizados quienes plantearon la cuestión como un tema político y demandaron soluciones en ese sentido. Grandes desaciertos se habían engendrado en el abordaje de las desigualdades como un tema técnico y no como un problema político.

.....
³² De Queiroz y Dos Santos toman ese término de Harvey en *La producción capitalista del espacio* (2005) para definir administraciones públicas caracterizadas por (1) el uso de la asociación público-privada como principal instrumento de financiamiento del desarrollo urbano, que promueve (2) acciones de carácter especulativo, esto es, con los riesgos y obstáculos acordes a un funcionamiento de mercado, en contraposición al modelo tradicional de planificación urbana racional y coordinada y (3) priorizando las intervenciones sobre zonas estratégicas de la ciudad para la reproducción de capitales, en detrimento de una visión del territorio en su conjunto. Esto último se apoya en el supuesto de que las mejoras en ciertos sectores atraerán más capitales de inversión y, por ende, apuntalarán el desarrollo económico de la ciudad.

Un tema aún no resuelto y que tampoco ha sido tratado históricamente de manera uniforme es si la urbanización informal requiere organismos de gestión diferenciados. Si bien, por un lado, la especificidad, la magnitud y la gravedad de ciertos problemas ameritan tratamientos excepcionales, también es cierto que el separar ciertas áreas de la administración general de la ciudad contribuye a la reproducción de la segmentación social, estableciendo unos órganos de gestión para un grupo de ciudadanos, que se corresponde con zonas consideradas de la *ciudad formal*, y otros para ciudadanos ligados a algún tipo de *informalidad*. Por otro lado, pensar la cuestión del hábitat escindida de la sociedad que en él se despliega no permite visualizar el hecho de que las favelas no son sólo el espacio que las define sino la gente que las habita.

Hay en el análisis de cómo se están implementando los instrumentos de gestión urbana actualmente en Rio de Janeiro una singularidad que atender: el salto temporal entre las luchas urbanas que promovieron la reforma legislativa y la efectiva reglamentación y entrada en vigencia de las nuevas disposiciones. Mientras los primeros debates de los '60 y '70 convergieron en la reforma constitucional de 1988, la sanción del Estatuto de la Ciudad como ley que reglamenta los capítulos 182 y 183 de la Constitución Nacional ocurrió en 2001. Estas dos décadas de devenir histórico implican cambios sustanciales en el contexto político: desde el devenir mundial de los procesos globalizados, fuertemente marcados por avances tecnológicos y comunicacionales, pasando por la escala nacional y el giro que supuso el agotamiento del modelo de Estado Neoliberal, hasta las especificidades locales, con la transformación de Rio de Janeiro en una ciudad no ya turística en un sentido llano sino pensada como un centro de consumo a escala global. El Estatuto de la Ciudad como fruto de las iniciativas de Reforma Urbana fue aprobado en un momento de fuerte hegemonía del capital sobre el espacio urbano. Su promulgación cerró de alguna manera un largo proceso de lucha mientras abría al mismo tiempo la necesidad de reforma política, en el marco de lo cual uno de los grandes desafíos para lograr implementar lo dispuesto en la legislación era la modernización de las municipalidades, tanto en su capacidad técnica, como en la actualización de bases de datos y en la formación de agentes capaces de desenvolver políticas

urbanas acordes con los desafíos presentados desde el Derecho a la Ciudad. Ya en 2003 Grazia de Grazia preveía como uno de los principales desafíos el construir una nueva cultura de planificación con participación social en los municipios, a partir de la implementación de los instrumentos previstos y enfrentando paulatinamente las barreras existentes. Para enfrentar el desafío de la gestión democrática sería preciso que tanto la población como los gobernantes se apropiaran de estas barreras y de las estrategias necesarias (2003:66). Todo ello en el marco de un desafío aún mayor que era que la nueva ley no fuera una más entre las existentes, para lo cual deberían implementarse campañas públicas, seminarios, cursos para líderes de movimientos, ONGs, técnicos municipales y profesores universitarios. Y, finalmente, monitorear los resultados de los instrumentos implementados y estimar nuevas estrategias si fuera necesario, sobre todo asumiendo que esos instrumentos podrían ser utilizados con otros fines si no se sometieran a las directrices generales (2003:68). Aunque previsible, no es sino con el transcurso de los años que las contradicciones en su aplicación se han vuelto evidentes, particularmente en la nueva generación de programas posteriores a la reforma constitucional cuya formulación adscribía a las premisas del Derecho a la Ciudad.

Por lo masivo de su alcance y como consolidación del paradigma de urbanización de favelas, Favela Bairro fue un programa icónico para toda América Latina. Sin embargo, como uno de los instrumentos que ha guiado las posteriores formulaciones de la planificación urbana participativa, queda aún por reflexionar cuánto de este objetivo se ha cumplido. Pardillos Vieira y Bagnatori formulan el interrogante sobre estas supuestas externalidades positivas: “Cabe analizar si la participación incorporada en los proyectos de urbanización de favelas después de 1990, viabilizó la explicitación y tratamiento de conflictos, la incorporación de las reivindicaciones de los moradores y la construcción colectiva de un proyecto de urbanización aliando los conocimientos técnicos de la arquitectura y de la ingeniería con las expectativas de la población local, así como también la preservación de sus espacios de identidad; o, al contrario, si el uso de la participación comunitaria acabó tornándose un elemento legitimador de un tipo de intervención urbana en el cual la población poco interfirió” (2013: 253). Las dudas respecto a los

nuevos modelos participativos se han reiterado a lo largo de las últimas décadas. Correia resalta lo que significa reducir el sentido complejo de la participación a co-gestión o auto-gestión y cómo, en algunos casos, la participación es usada como instrumento de legitimación que le permite al Estado controlar las tensiones emergentes de conflictos sociales. Lo que puede denominarse “participación inducida” busca la neutralización de los conflictos, estimulando a la sociedad a cooperar a fin de “integrarse” socialmente para enmascarar el carácter excluyente de las políticas públicas. Una construcción democrática debería superar la tendencia a restringir la participación a la búsqueda de consenso y contemplar la movilización y la organización de la sociedad como dimensiones importantes de manifestaciones del conflicto de intereses y de la lucha por el poder presentes en la dinámica de las relaciones Estado-Sociedad (2003:160). Ha sido recurrente el reclamo desde las comunidades de que las instancias de participación no han sido llevadas adelante o lo han sido en un plano meramente formal, sin reales implicancias en la definición de las obras.

Por otro lado, como ya ha sido remarcado por diversos autores, el hecho de que la responsabilidad recaiga en la ciudades es un problema si no hay un marco nacional consistente que obligue a respetar las directrices generales por sobre los intereses particulares de cada municipio, máxime en un mundo globalizado donde la competencia se da cada vez más entre ciudades. A pesar de ello, la definición a escala local continúa teniendo sentido en tanto son las administraciones locales las que están en contacto directo con las necesidades específicas de cada sociedad. La “participación” y cierta voluntad de descentralizar las decisiones han sedimentado, en general, en el desentendimiento del gobierno local de sus obligaciones de gestión. Las asociaciones de vecinos, así como también los hicieron algunas ONGs, asumieron competencias administrativas que le permitieron al municipio desinvertir y, en alguna medida, desentenderse de los conflictos que reclamaban soluciones. Dos décadas después de su lanzamiento, las evaluaciones sobre Favela Bairro han sido muy críticas, sobre todo en relación al volumen de inversión para transformaciones que han quedado en el orden físico y estético más que en la complejidad territorial. Tampoco en términos simbólicos ha sido posible desarmar la estigmatización de las favelas como lugares del crimen y la ilegalidad. Por otro lado, la baja calidad

de los materiales utilizados y la mala construcción, sumados a la falta de continuidad en la inversiones para administración y mantenimiento luego de finalizadas las obras, han hecho que muchas de ellas volvieran a ser incluidas como objetos de urbanización en el programa Morar Carioca.

En el pasado reciente la idea de permanencia de las favelas, como lugares contruidos por sus propios habitantes a través del tiempo y con recursos propios, aún calaba en la mentalidad de arquitectos y urbanistas. A ello contribuían ideas como las de John Turner que reconocían en las favelas una respuesta posible a la falta de políticas habitacionales, siendo así mucho más una solución que un problema (Leitão y Delecave, 2013:274). Las discusiones en torno al marco jurídico-urbanístico que surgieron en las últimas décadas del siglo XX en Brasil promovieron reformas hacia a la gestión participativa, la incorporación de la función social de la propiedad y otras herramientas de gestión urbana social y ambientalmente sustentable. El rol de los movimientos sociales como representación de vastos grupos sociales históricamente marginados de los beneficios urbanos y de otros sectores cercenados en sus derechos civiles fue, en este sentido, clave en las nuevas conquistas. Las banderas empujadas desde el FNRU no sólo fueron un acto de resistencia ante el avance de los capitales privados definiendo el rumbo de las transformaciones urbanas sino que sistematizaron saberes y articularon demandas desde la propia experiencia. El impacto de estas luchas sociales en el marco jurídico fue notable y permitió consolidar una batería de leyes y normativas mucho más respetuosas de los derechos urbanos de los grupos tradicionalmente vulnerados. Sin embargo, como bien lo analiza Soares Gonçalves, legalizar lo ilegal demanda introducir estrategias políticas innovadoras, que concilien el derecho a la vivienda con la permanencia de los residentes en su lugar de origen (2013:304). En este sentido, el alcance político de las transformaciones legales ha sido severamente disminuido.

La segunda década del siglo XXI encuentra a una ciudad como Rio de Janeiro comprometida de lleno con las imposiciones mercantilistas del circuito de ciudades globales, donde la organización de mega-eventos define las principales directrices de las transformaciones urbanas; eventos cuya lógica

turística internacional está por detrás de las principales intervenciones urbanas de los últimos años, destinadas a los diversos servicios y equipamientos demandados por este nuevo perfil de consumo. Mientras la ciudad sigue dirigiendo a grandes capitales nacionales e internacionales hacia el *desarrollo urbano* de áreas exclusivas de acuerdo a los mandatos del *branding* urbano³³ y a las imposiciones de crear una “marca ciudad”, aquella idea de *laboratorio urbano latinoamericano* parece desdibujarse. En perspectiva histórica, reflexionando sobre la extensa lucha del Movimiento Nacional de Reforma Urbana y las conquistas en el plano normativo de la producción territorial, los alcances de las herramientas de gestión urbana como el *Estatuto da Cidade* parecieran difíciles de percibir. ¿Cómo es posible que estas victorias estratégicas en el campo del derecho liberal -cuya discusión en otros países de la región es aún incipiente- hayan sido ignoradas y tergiversadas en el devenir de la políticas urbanas? En este contexto, las favelas son tratadas en términos jurídicos y simbólicos como un fenómeno homogéneo, asociado al crimen y las desviaciones sociales, mientras que en términos de políticas urbanas el tratamiento es selectivo y en función de las necesidades impuestas por el mercado. El hecho de que esa estigmatización socio-espacial continúe reproduciéndose es funcional a esta acción de políticas selectivas, sobre todo las que demandan militarizar los territorios para reconquistarlos e incorporarlos al mercado inmobiliario formal.

En una serie de artículos publicados por la ONG *Rio On Watch* se recogen declaraciones de la vocera del programa Morar Carioca, quien en una entrevista en el año 2000 afirmó que el programa ayudaría a mantener un mercado inmobiliario fuerte mientras se creaban nuevas áreas de oportunidad (Rio On Watch, 2013). Esto es lo que se ha corroborado en la práctica, en tanto el criterio de elegibilidad ha favorecido a las favelas en cercanía al equipamiento de los Juegos Olímpicos 2016 y a las nuevas rutas de autobuses de tránsito rápido (BRT). Mientras el discurso oficial sostiene la idea de “sinergia” entre las obras de infraestructura y equipamiento y el mejoramiento de favelas, la elección de los lugares a intervenir es definida en

³³ Término tomado del anglicismo *city branding*, que supone la creación de una marca con la cual se identifica a la ciudad. En el mercado global de ciudades, ésta es una estrategia central para posicionar a los centros urbanos -en sí mismos- como un producto de consumo.

función de intereses inmobiliarios y las obras se imponen unilateralmente, sin diálogo con las comunidades afectadas y desconociendo los preceptos que obligan a llevar adelante procesos participativos y a garantizar la transparencia y accesibilidad de la información a todos los ciudadanos.

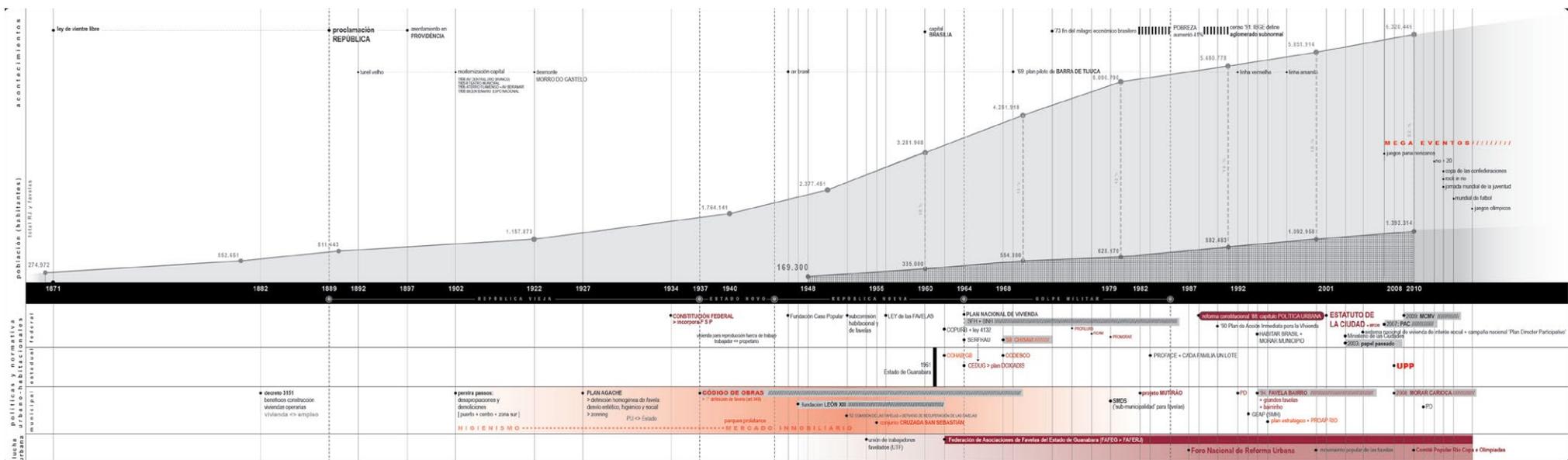
La determinación de incorporar la tierra ocupada por las favelas al mercado inmobiliario formal se apoya fuertemente en la acción del Estado que, como lo describe Brum “actúa en conjunto con grandes empresas ligadas a la construcción civil, cuenta con una fuerte campaña en la prensa (a pesar de que en la dictadura el tono fuese más vehemente y unísono) y de algunos otros segmentos de la sociedad, como la clase media vecina a las áreas a ser incorporadas al mercado formal a través de la remoción de favelas”³⁴ (2013:199). La ciudad capitalista ha reactualizado su exclusión social. Han cambiado los argumentos de los desalojos, se han desarrollado desde la política y no desde la represión -o se ha utilizado violencia políticamente legitimada- pero la matriz continúa.

Lo que cambió, profundamente, fue la manera de pensar la ciudad. Como lo plantea De Queiroz Ribeiro, el *plan* fue sustituido por el *proyecto*, se abandonaron las concepciones focalizadas en resultados finales y se pasó a una visión instrumental que priorice intervenciones que a través de ciertos elementos adapten la ciudad a las imposiciones de flexibilidad y competitividad; esta concepción se manifiesta en la vuelta al monumentalismo y al embellecimiento como patrones de intervención urbanística (2003:19). Rio de Janeiro es hoy lo que Vainer (2011) llama *ciudad de excepción*, en donde “a pesar del funcionamiento (formal) de los mecanismos e instituciones típicas de la república democrática representativa, los aparatos institucionales formales progresivamente abdican parte de sus atribuciones y poderes. La ley se vuelve pasible de desobediencia legal y crecientes partes de funciones públicas del Estado son transferidas a agencias ‘libres de burocracia y de control político’. Centralización de las decisiones, personalización del poder,

³⁴ [O Estado] atua em conjunto com grandes empresas ligadas à construção civil, conta com forte campanha na imprensa (embora na Ditadura o tom fosse tanto mais veemente quanto unísono) e de alguns outros segmentos da sociedade, como a classe média vizinha às áreas a serem incorporadas ao mercado formal através da remoção das favelas”.

líderes carismáticos, regulaciones ad hoc y flexibles, en nombre de la crisis y solapadas en la metáfora de guerra, la ciudad de excepción realiza, para parafrasear a Engels, el sueño de la burguesía urbana”³⁵. La planificación estratégica reactualiza en el siglo XX los preceptos de la zonificación del modernismo, determinando ahora no a través de un plan urbanístico sino de legislación ad hoc, excepcional, qué lugares serán destinados a las nuevas industrias contemporáneas, fundamentalmente ligadas a TICs y servicios. De este modo, la ciudad no se concibe de una vez y para varios años sino que va haciéndose en tiempo real de acuerdo a las imposiciones del mercado.

³⁵ “A cidade de exceção se afirma, pois, como uma forma nova de regime urbano. Não obstante o funcionamento (formal) dos mecanismos e instituições típicas da república democrática representativa, os aparatos institucionais formais progressivamente abdicam de parcela de suas atribuições e poderes. A lei torna-se passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do estado são transferidas a agências ‘livres de burocracia e controle político’. Centralização das decisões, personalização do poder, lideranças carismáticas, regulações ad hoc e flexíveis, em nome da crise e envelopadas na metáfora da guerra, a cidade de exceção realiza, para parafrasear Engels, o sonho da burguesia urbana”



Esta infografía sintetiza el desarrollo del capítulo 3, graficando el proceso de urbanización de Río de Janeiro y relacionando algunos acontecimientos relevantes con los principales elementos de políticas urbano-habitacionales y las luchas urbanas significativas. Los colores son sólo una lectura propuesta para detectar rápidamente afinidades con la permanencia, el mejoramiento y la regularización de las favelas (bordó) y antagonismos (rojo). En un sentido más amplio, estarían representando la tensión entre lo que Moulin, Gomes y Ramos denominaron “urbanización social” y “empresarialismo urbano”, que se desarrolla en detalle en el siguiente capítulo.

Nota: la imagen original y en alta resolución está disponible en el libro digital en www.surbanistas.org

Tabla: Urbanización de Río de Janeiro (elaboración propia)

Capítulo 4

La construcción social de la injusticia

*Negro drama / Eu sei quem trama,
E quem tá comigo / O trauma que eu carrego,
Pra não ser mais um preto fodido,
O drama da cadeia e favela,
Túmulo, sangue, sirenes, choros e velas,
Passageiro do Brasil / São Paulo,
Agonia que sobrevivem,
Em meia zorra e covardias,
Periferias, vielas, cortiços,
Você deve tá pensando,
O que você tem a ver com isso?
Desde o início / Por ouro e prata,
Olha quem morre,
Então veja você quem mata,
Recebe o mérito / A farda que pratica o mal,
Me ver pobre preso ou morto
Já é cultural³⁶*

Racionais MC's

La producción de territorio es un hacer complejo, en primer lugar porque producir aquí no refiere a una acción sino a una multiplicidad de procesos a través del tiempo y cuyas afectaciones e interacciones no son lineales. El territorio así entendido debe pensarse como un sistema de alta complejidad y cuyos procesos son siempre sociales, lo que significa que el territorio es una categoría humana: más allá de que su estructura sea natural o antropizada, cuando hablamos de territorio hablamos de espacio social.

Estas dos premisas, el que el territorio es un sistema complejo y el que es una categoría social, introducen una tercera consideración fundamental: la producción de territorio es un hacer material y es un hacer simbólico. Es definir, poner límites en el espacio, nombrar, caracterizar; es ocupar, habitar, transitar. Territorializar es apropiarse, hacer propio un espacio. Pero en un sentido amplio el territorio también se piensa, se prefigura, se desea y se demanda. En la capacidad de imaginar el despliegue de la vida social en espacios futuros el territorio existe. En estas formas, *territorializar* son prácticas concretas, son acciones sociales materiales y transformadoras del espacio presente, tanto como son actos intangibles que emergen de nuestra capacidad de prefigurar.

En estas dos dimensiones están involucrados sujetos. ¿Quiénes intervienen en la producción de territorio y cómo se articulan sus haceres? Esta cuestión, que así interrogada tiene un grado de abstracción casi absurdo, es una pregunta fundamental para entender por qué, pero sobre todo cómo, se reproduce la desigualdad territorial. La (in)justicia desplegada en el territorio, entendida tanto como resultado y como proceso, está en función de todas esas acciones sociales materiales y simbólicas del hacer territorio. Si uno de los grandes problemas urbanos contemporáneos en términos de justicia espacial es cómo se resuelve la accesibilidad y la proximidad a los recursos, es decir, cómo se distribuyen social y espacialmente las centralidades -entendidas como concentración de recursos urbanos- es de cabal importancia desgranar cuáles son los intereses, motivaciones y capacidades de los sujetos que intervienen en la producción territorial.

.....
Cuando Peter Marcuse analiza el eslogan del movimiento *Occupy Wall Street*³⁷,
.....

³⁶ Negro Drama / Yo sé quién lo trama / Y quién está conmigo / El trauma que cargo / Para no ser más un negro jodido / El drama de la cárcel y la favela / Tumulto, sangre, sirenas, llantos y velas / Pasajero de Brasil / San Pablo/ Agonía que sobrevive / En medio del desorden y cobardías / Periferias, pasillos, conventillos / Debés estar pensando / ¿qué tiene que ver eso con vos? / Desde el inicio / Por oro y plata / Fijate quién muere / Entonces mirá quién mata / Recibe el mérito / El uniforme que practica el mal / Verme pobre, preso o muerto / Ya es cultural

³⁷ Marcuse (2012) formula tres grandes grupos dentro del 99% en Estados Unidos: los explotados, los disconformes, los oprimidos. Dentro de los directamente explotados -en el sentido de cualquiera que es injustamente compensado por su empleador, o en cuanto a su salario o contratación- hay tres componentes:

“somos el 99%”, juega con la idea de dos grandes grupos antagónicos; no denota que la sociedad esté realmente dividida en mitades homogéneas sino que señala que, en términos de sistema, existe una diferencia radical entre quienes responden a intereses que profundizan la injusticia social y quienes no. El desmenuzamiento del 99% y del 1%, de hecho, pone de manifiesto que no son grupos homogéneos y que muchos de los individuos que están a un lado podrían eventualmente estar del otro o que, aun sirviendo a unos intereses específicos, pueden en simultáneo ser funcionales a otros. Sea como fuere, y aún a riesgo de que las clasificaciones no basten, Marcuse sí enfatiza la importancia de conocer a los sujetos (yo diría: al carácter político de los sujetos) para enfrentar los eventuales conflictos emergentes de la lucha por más justicia social:

Tener claridad sobre quiénes son el 99% (y quiénes el 1%), y hacia dónde puede conducir el despotismo absoluto del mercado orientado por las ganancias, no es sólo un ejercicio académico, en el sentido peyorativo del término. Tiene importancia práctica, estratégica. Si el objetivo es la resistencia y el cambio en el sentido de mayor justicia y una sociedad que promueva posibilidades de desarrollo más íntegras y ricas para todos, entonces quiénes puede esperarse que estén cada lado en las inevitables luchas que irán a y están aconteciendo se vuelve de vital importancia. ¿De quién se puede esperar un apoyo confiable? ¿Quién asumirá el mando en los esfuerzos de resistencia? ¿Bajo qué circunstancias qué grupos se unirán a la resistencia, cuándo y por qué se quedarán por fuera de ella?³⁸ (Marcuse, 2012c)

.....
la clase trabajadora industrial tradicional, trabajadores profesionales en el área de servicios y finanzas y, en la base de la pirámide, trabajadores informales. La fuerza de trabajo puede ser considerada como el movimiento sindicalizado que disputa mejores condiciones a los empleadores y al gobierno, o puede ser pensada como la representación de otros miembros de la sociedad que también son tratados injustamente. Los disconformes son aquellos que, aunque no explotados en el sentido tradicional del término, se sienten constreñidos por el sistema en diversas maneras; en este grupo Marcuse ubica a los manifestantes de *Occupy Wall Street*. Los oprimidos, miembros de minorías, de grupos con formas de vida alternativas, son también excluidos de los beneficios del sistema, aunque no están por fuera de él. Lo que Marcuse encuentra en común entre estos grupos diversos es que todos son afectados materialmente, en términos relativos o absolutos, por las condiciones del sistema; que comparten algún tipo ideológico de rechazo a la injusticia, la pobreza y la desigualdad social; que experimentan una sensación de frustración, desempoderamiento, represión, alienación y una cierta conciencia de que el 1% es una causa en común de sus padecimientos. En el otro extremo, el 1% posee más riqueza que todo el 50% inferior junto. Qué parte de la riqueza debe poseerse para ser parte de esa elite depende de variables múltiples; además deben considerarse no sólo los dueños del poder sino sus lacayos, sus técnicos, sus ideólogos y sus apologistas. Si bien medir y cualificar ese 1% no es fácil -no es un grupo homogéneo en primer lugar- Marcuse incluye en su análisis al Tea Party, a pesar de

El sentido de Marcuse es claramente proyectivo, va dirigido a anticiparse a los conflictos que podrían estallar, sobre todo en un mundo donde el capitalismo promete ahondar aún más las brechas. Pero la interpelación bien vale también en perspectiva histórica y es ese sentido el que nos puede permitir, aquí al sur, repensar el devenir de la Reforma Urbana en Brasil y comprender mejor las contradicciones del proceso; sobre todo si el énfasis está puesto en analizar el proceso trascendiendo los resultados -que por otro lado, han sido ampliamente analizados. El texto del Estatuto de la Ciudad, el desarrollo de programas como Favela Bairro, los alcances de ciertas políticas públicas, son objetos que pueden estudiarse -y han sido de hecho estudiados- y evaluarse como productos de la intención gubernamental de mejorar las condiciones del hábitat urbano. De hecho, observarlos como resultados con mediciones y alcances auspiciosos tal como se muestran en el ámbito de la administración pública, es lo que pone en evidencia las contradicciones con una realidad de desigualdades profundas; evidencia las grietas entre el papel y el territorio. Al trascender la mirada sobre los resultados y pensar la Reforma Urbana como proceso, el eje son los sujetos políticos y desde ese foco las distintas expresiones de las políticas urbanas manifiestan conflictos de poder. ¿Quiénes fueron los actores más relevantes en el proceso histórico de la Reforma Urbana? ¿Qué intereses y qué capacidades desplegaron y qué rol jugaron en la reproducción de la desigualdad territorial? Se trata de entender qué significa que las

.....
 que muchos de sus simpatizantes serían potencialmente parte del 99%. En este grupo reconoce tres niveles de partidarios: los líderes (en general individuos conservadores y motivados por aspiraciones políticas), los autodefinidos como "clase media" (simpatizantes pasivos, preocupados por el futuro y la inseguridad respecto a los beneficios que tiene) y los activistas de base frustrados, que se sienten oprimidos o explotados y están influidos por los medios masivos de comunicación y presiones ideológicas políticas. La aparición del Tea Party tiene mucho que ver con la crisis del sistema económico, reforzada por el sentimiento de inseguridad del terrorismo y, más aún, de cualquier cosa que se salga de lo ordinario. Desde esta perspectiva la sociedad se divide entre la "gente" (representada por su partido) y los "corruptos" (funcionarios políticos con cierta combinación de pro-mercado, cosmopolitismo y simpatía pos USA)

38 "Clarity as to who the 99% are (and who the 1%), and what the absolute despotism of the profit-driven market can lead to, is not simply an academic exercise, in the pejorative sense of that term. It has practical, strategic importance. If the goal is resistance and change in the direction of greater justice and a society promoting fuller and richer human development possibilities for all, then just who can be expected to be on which side in the inevitable struggles that will and are taking place becomes of critical importance. From whom can reliable support be expected? Who may take leadership in efforts at resistance? Under what circumstances will what groups join in the resistance, when and why will they stay outside of it?"

injusticias espaciales se producen socialmente.

Este capítulo pretende hacer eje en las relaciones de poder en torno a las transformaciones urbanas contemporáneas de Rio de Janeiro, enfocadas en el espacio de las favelas. Así, los actores sociales serán analizados desde su vinculación con dos de los vectores fundamentales que intervienen en la producción, conformación y transformación del territorio: el de las políticas urbanas y el de las prácticas de resistencia. En la trama, los sujetos (individuales o corporativos, actores sociales o agentes económicos,...) están en movimiento. Van y vienen y se posicionan según intereses y capacidades diversas. Por eso los vectores nunca son homogéneos ni constantes en su configuración actoral, sino que son una expresión temporal del modo en que ciertos conflictos sociales quedan resueltos en un momento dado en una trama continua, tejida y destejida a través del tiempo.

Las políticas públicas como poder hegemónico en la trama social

La ciudad como objeto material, como producto social, determina y está determinada por relaciones de poder. Si la política en tanto concepto expresa la dinámica del sistema de relaciones de poder dentro de una sociedad³⁹, el espacio urbano es un indudable producto político. La ciudad es un texto en donde podemos leer las formas de relacionarse de los distintos discursos y es también, sincrónicamente, generadora de nuevas relaciones. En estos términos hay que reconocer, como primer dato, la existencia de discursos hegemónicos sobre el sentido y el significado de lo urbano, donde el poder del Estado -a través de las políticas públicas que moldean el territorio- es un protagonista principal. Este primer vector de las transformaciones territoriales se materializa en las políticas urbanas, que son los lineamientos, directrices y orientaciones generales que organizan el espacio de las ciudades. El segundo vector relevante en este estudio de Justicia Espacial -que es un vector colectivo, plural- es el antagonista: las prácticas de resistencia.

39 Preci(o)sa definición de Perry Anderson, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=W7HFn-ATyww>

Estas no son “la sociedad”, así, a secas. Es una sociedad movilizadora: son los grupos que manifiestan los vacíos de las políticas urbanas, las necesidades no satisfechas. Incluso, las necesidades que a veces ni siquiera figuran en la agenda política. Las prácticas de resistencia son la manifestación más cabal del Derecho a la Ciudad en su sentido *subversivo*: transformar la ciudad que es e imaginar la que aún no existe.

En las disputas entre los actores sociales que convergen en estos dos vectores de transformación territorial es sobre lo cual construiremos nuestro análisis crítico de la Justicia Espacial. Antes de avanzar sobre esos conflictos, nos detendremos brevemente en la caracterización de estos vectores.

Las **políticas urbanas** en tanto políticas públicas son, en una definición amplia, el emergente de la acción estatal sobre y en la ciudad; es decir, son la formalización de opciones y decisiones estratégicas, de acuerdo a los medios disponibles, con una determinada finalidad. Pero son también omisiones: la invisibilización de ciertos conflictos es también constitutiva del accionar político. Cuando hablamos de políticas públicas en general, entendemos que su producción está necesariamente relacionada con las demandas sociales identificables de manera tal que, al estudiar los objetivos y la población destinataria de una cierta política es posible entender qué apoyo social persigue una determinada administración para construir o mantener su poder. Más aún, en las políticas públicas también se plasman los intereses de los discursos hegemónicos en un sentido amplio, entre los cuales hoy en día el poder económico corporativo es una parte fundamental; cuando hablamos de políticas urbanas, son los grandes capitales inmobiliarios quienes al ejercer presión sobre la propiedad de la tierra urbana, buscan forzar estos grandes lineamientos que organizan el espacio de la ciudades en función de garantizar la mayor concentración posible y la mayor captación de rentas urbanas. Aunque normalmente invisibles, estos discursos hegemónicos -entre otros- componen una parte sustancial de lo que en sentido denso llamamos políticas urbanas.

Recorriendo algunas ideas generales sobre las políticas públicas es interesante retomar el análisis de Mabel Thwaites Rey sobre el Estado

Benefactor. Aunque el nombre y las características no aplican a todas las particularidades de los Estados contemporáneos, su definición puede sin embargo tener vigencia ya entrado el siglo XXI: el rol de ese Estado es “darle a la contradicción capital-trabajo un marco de gestión democrático a través de la intervención/mediación estatal”. Citando a Przeworski y Wallerstein la autora explica cómo en la base del Estado Benefactor existió un acuerdo instituido políticamente entre la clase que no poseía medios de producción y aceptaba la propiedad privada como institución y la clase que sí los poseía y aceptaba las instituciones políticas que garantizaban a los primeros un espacio de reclamo sobre la asignación de recursos y la distribución del ingreso (1999:20). El Estado como mediación del conflicto social es una idea medular para pensar las relaciones entre políticas urbanas y transformaciones territoriales; no como una mediación inerte sino pensando al poder estatal como parte de esa interacción social conflictiva, con sus propios intereses y heterogeneidades. Más aún, siguiendo el planteo de Thwaites Rey, en términos de políticas urbanas debemos analizar cómo el Estado intermedia en la dimensión espacial de la contradicción capital-trabajo.

Los conflictos sociales son la prueba de que la resolución del conflicto de clase por la vía democrática en un Estado Moderno no se realiza. Esto se debe a lo contradictorio de las funciones que el Estado capitalista asume, en tanto garantiza las condiciones de reproducción del capital –lo cual implica coerción para que la clase trabajadora se ajuste a la lógica capitalista– mientras que produce la política social necesaria para que esa dominación sea estable mediante el consenso de las clases dominadas. (Thwaites Rey, 1999). Según Harvey, la mayoría de las políticas públicas son diseñadas para mantener una determinada distribución del ingreso dentro de un sistema social o para redistribuirlo entre los grupos sociales que componen una sociedad (2009:52). Cuánto y cómo se redistribuye es una pregunta a la cual cada sociedad responde de modo distinto. Esa contradicción sistémica es inherente a nuestras democracias latinoamericanas y, como tal, reaparecerá constantemente con diversas formas conflictivas en los procesos sociales y en las configuraciones territoriales.

Maria das Graças Rúa nos permite ahondar en el sentido ontológico de

las políticas públicas en el seno de las sociedades modernas. Una de las principales características de estas sociedades es la diferenciación social, es decir que más allá de las diferencias biológicas y culturales, hay una dimensión donde se construyen categorías y divisiones de acuerdo al rol de cada sujeto en sociedad, en función del modo de producción capitalista. Estas construcciones no son aleatorias ni neutrales sino que responden a intereses y son establecidas por un poder asimétrico, de modo tal que esa asimetría pueda ser reproducida continuamente. La lógica de reproducción del poder en una sociedad, sea este económico, político, religioso, militar o de otra índole, se sostiene por la capacidad de unos pocos de operar sobre el resto en pos de mantener ese lugar social y los beneficios que conlleva. Esta situación genera, inevitablemente, conflictos. Los estados modernos de Occidente tienen, pues, dos vías para contener el conflicto dentro de ciertos límites: la represión lisa y llana o la política (1997). La segunda vía es la más difundida en Latinoamérica en la última década (aunque, claro, siguen ocurriendo represiones violentas que incluyen muertes y desapariciones en democracia). Es en esta línea de ideas que debemos situar lo que vincula a las políticas urbanas con las desigualdades territoriales injustas, en su capacidad para reproducir, a través del espacio, asimetrías de poder político y económico. Y por supuesto, analizar cuándo y cómo los conflictos urbanos se resuelven por la vía política, y cuándo, por qué y en qué circunstancias se resuelven por la vía represiva -como veremos en numerosos casos, por ejemplo, en los desalojos en las favelas cariocas disponiendo fuerzas policiales y militares.

Rua entiende que la obediencia, el cumplimiento de la ley, la participación política, el respeto a los símbolos y autoridades nacionales, la disposición a pagar impuestos, son formas de apoyo al gobierno de turno o, incluso, al mismo sistema político (1997). Apoyo que se da de forma represiva en tanto el incumplimiento o el desacato suponen penas -judiciales, muchas veces, pero también condenas sociales como la estigmatización o la discriminación. Sin embargo, el compromiso de apoyo implica una contracara: la capacidad de demanda. Parte de la tarea del ejercicio del poder político es minimizarla a través de diferentes mecanismos que hacen que la población no sienta que posee esa capacidad, o descrea del poder transformador del que es

portadora. Los actores que le dan cuerpo a la sociedad, que la conforman y la definen, son quienes tienen un contrapoder constituido en la capacidad de demanda. Según Rua, existen por un lado las *demandas nuevas* -aquellas que surgen de nuevos actores o nuevos problemas-, las *demandas recurrentes* -las que expresan problemas mal o no resueltos y que en la medida que se acumulan pueden desencadenar crisis de gobernabilidad, al igual que las demandas nuevas- y las *demandas reprimidas* -constituidas por aquello que aún no ha sido problematizado (1997:3). Estas categorías enriquecen las definiciones ya planteadas a lo largo de este estudio sobre la determinación de demandas en el ámbito de las políticas urbanas; mientras Harvey y Max Neef nos aportan ideas sobre cómo definir las y establecer sus características, esta clasificación de Rua sobre su naturaleza reabre la discusión sobre el abordaje metodológico que es necesario para lidiar con distintos tipos de demanda en el ámbito de las ciudades.

Sea como sean definidas, la política pública como respuesta a una demanda social, expresa el posicionamiento del Estado frente a un determinado problema. El desarrollo de una política pública implica el paso de un tema -en el sentido de una cuestión que tiene entidad pero no está configurada como dilema- a un problema, es decir, a un asunto a resolver -en este caso desde la acción estatal. La acción en la cual esto se concreta es la aparición de esa cuestión en la agenda política y, en ese sentido, puede rastrearse quiénes son los actores que la promueven y hacia quién va dirigida. La historia de la planificación urbana muestra cómo muchas veces esas demandas han surgido desde el mismo aparato estatal proponiendo soluciones a problemas no planteados desde el cuerpo social sino formulados en oficinas técnicas. Por otro lado, la formulación de una política pública supone la interpretación de una demanda que si bien puede estar emanada desde la ciudadanía requiere ser traducida y materializada. Una determinada política pública puede proveernos de información más allá de su mismo contenido; Thwaites Rey toma de Oszlak y O'Donnell la idea de que en ella se identifican la "cuestión socialmente problematizada" y el contexto socio-político en el cuál se genera, qué actores involucra, tanto de apoyo como de contraposición, cuáles son sus ideologías y qué ponen en juego para llevarla adelante (1999:7). Esa es la lectura que emerge cuando trascendemos

un determinado plan o programa como resultado, como objeto en su formulación programática, y anclamos en los procesos y actores que lo definen a lo largo de su diseño e implementación.

Las políticas urbanas son así la expresión ideológica de los gobiernos que se imprime en el territorio a través de diversos instrumentos -como planes, programas y proyectos- y también a través de leyes y normativas. Asimismo, las políticas urbanas no son sólo meras transformaciones materiales del territorio: constituyen también el sustrato que opera en los imaginarios sociales, en ciertas conceptualizaciones que se estructuran en un nivel inconsciente y determinan las ideas que tenemos acerca lo que es la ciudad -y de lo que debería ser- tanto en su materialidad como en sus usos. Rodrigo Salcedo Halsen afirma que “la hegemonía, en términos espaciales, significa entonces la materialización de una dominación material a través de la imposición de ciertas percepciones (espacio percibido o imaginado) o representaciones de cómo el espacio debe ser apropiado, usado y vivido” (2002). Las políticas urbanas como discurso hegemónico sobre la dimensión espacial de la ciudad, tanto en lo que refiere a formas urbanas como a prácticas legitimadas en esos espacios, se imprime en la arquitectura, en la morfología de los lugares, en las acciones de los sujetos, en sus formas de relacionarse. Y en ese ser discurso, en su poder dominante, es que las políticas urbanas están profundamente imbricadas con las desigualdades territoriales injustas.

Todo el aparato legal-jurídico que regula las intervenciones territoriales adquiere particular relevancia cuando lo pensamos más allá de su cristalización en legislaciones y lo situamos en la arena del debate político: la legislación urbanística es justamente el emergente de las disputas sobre el territorio, del consenso (o la imposición unilateral) que en un determinado momento dirime esos conflictos -siempre con carácter temporal y, por ende, con cierto grado de inestabilidad, a pesar de la gran inercia que demuestran los sistemas normativos. El marco legislativo en sus diferentes escalas, de lo local a lo nacional (e incluso internacional) puede pensarse -en forma limitada- como la cristalización de ciertos acuerdos en el seno de una sociedad democrática. Sin embargo, como bien lo desarrolla Soares

Gonçalves, las funciones sociales del derecho no se limitan a permitir o castigar o a organizar las estructuras de poder sino que además despliegan una capacidad fundamental: nombran y denominan las realidades sociales e institucionalizan clasificaciones de las estructuras de la sociedad. Esa función nominativa es portadora de un enorme poder ideológico ya que permite ocultar las contradicciones sociales y legitimar y naturalizar la dominación política (2013:109). Es decir, el derecho codifica, establece y perpetúa un orden simbólico específico de cada sociedad. El derecho es, al mismo tiempo, uno de los modos de estructuración del poder y también un producto de esa estructuración y en ello radican sus vinculaciones con el poder político y con las transformaciones territoriales. Fernandes y Maldonado resaltan que los principios legales “que regulan los derechos de desarrollo del suelo y las relaciones inmobiliarias, se determinan políticamente y se asimilan culturalmente. Los sistemas legales tienden a ser complejos, ya que incluyen disposiciones distintas, contradictorias y hasta en conflicto, adoptadas en el transcurso del tiempo como consecuencia de procesos sociopolíticos en evolución”. Es por ello que el desfase que se produce cuando un sistema legal se aleja de la realidad social, económica, política e institucional que debe regular provoca distorsiones y conflictos varios (2009).

Además es preciso remarcar una diferencia estructural entre la legislación y el derecho en un sentido amplio, trascendiendo su dimensión positivada. Jefferson Lee de Souza Ruiz ha construido una historiografía crítica de las concepciones de derechos humanos en la cual es posible visualizar esta distinción entre la ley -aquello que está escrito, codificado- y lo que está legitimado socialmente. Es posible discernir varias dimensiones del derecho, desde su relación con el orden jurídico, positivado, plasmado en leyes, hasta su relación con la satisfacción de necesidades y, subsecuentemente, el acceso a bienes, servicios, riquezas naturales y otros elementos disponibles para la vida social. La principal implicancia de esto es que el acceso a derechos no depende tanto del reconocimiento de su existencia formal sino del impacto de las luchas sociales a partir de las demandas por la satisfacción de necesidades (2014:34).

El estudio de De Souza es denso y extenso, sin embargo hay algunas

cuestiones puntuales que nos son útiles en la trama que estamos analizando, fundamentalmente para poner en perspectiva los conflictos entre el Derecho a la Ciudad como conceptualización teórica crítica sobre la ciudad capitalista y la Reforma Urbana como proceso político-legislativo de incorporación de la perspectiva de derechos humanos a la regulación y organización de la urbanización. En primer lugar, el reconocimiento de que el ideario moderno sobre el que se construyó esta visión de derechos humanos, emergió desde los intereses de la burguesía como una síntesis de sus ideas, y que en su carácter universal permitió que sus formulaciones fueran atractivas para otros sectores sociales pero sin eliminar su carácter esencial. En ese sentido, sobre todo referido a la Revolución Francesa que instaló el dogma de libertad, igualdad y fraternidad, los procesos revolucionarios no fueron el inicio de las luchas y defensa de los derechos humanos sino la materialización de un bagaje ideológico que permitía legitimar los nuevos regímenes a finales del siglo XVIII. El derecho en general se configuró como una mediación de relaciones sociales para regular las relaciones de producción y las relaciones de intercambio necesarias para la reproducción del capitalismo (Trinidad en De Souza, 2014:105). De Souza recopila desde diversos autores la confirmación de que los grandes avances en materia de derecho positivado en el siglo XXI no se condicen con la efectiva protección de los derechos humanos; más aún, muchos de estos autores sostienen que en el contexto capitalista las conquistas sociales alcanzadas *jurídicamente* tenderían a ser conservadoras, en la medida en que se adaptan al modo de producción que sostiene las relaciones de reproducción del capital (Mascaro en De Souza, 2014:121). La asimilación de ciertos derechos sociales le permite al capital legitimar sus propias acciones. Por otro lado, De Souza también hace mención a las relaciones entre derecho y necesidades. Ante todo, afirmando que las necesidades se sienten individualmente pero se satisfacen socialmente, por lo cual el derecho como mediación adquiere pleno sentido en el seno de las relaciones sociales. La universalidad de los derechos humanos es en este sentido donde presenta mayores contradicciones: la Declaración Universal representa la conciencia histórica de la humanidad sobre sí misma y de los valores enaltecidos *en el momento de su formulación*. Es decir, la ley en general plasma una determinada conciencia histórica (Bobbio en De Souza, 2014:266). Más de medio siglo después, es evidente que con el avance

tecnológico, las transformaciones sociales y económicas y la ampliación del conocimiento, entre otras cosas, han surgido nuevas necesidades y, por ende, nuevas demandas, por lo cual es consistente pensar que los contenidos de ese cuerpo de derechos humanos consolidado en otro contexto se haya tornado, en más de un sentido, anacrónico. O que, al menos, no alcance a dar cuenta que todas las transformaciones posteriores.

De distinta forma, las **prácticas de resistencia** son también un vector de transformación territorial, que emerge como una interpelación a las políticas urbanas. Michel de Certeau desarrolló en *The practise of everyday life* la idea de *microfísica de la resistencia* para pensar cómo las acciones de cualquier sujeto en el espacio, aunque aparentemente desviadas (en términos de lo que plantea Foucault en *Vigilar y Castigar*, en relación a las normas que establece cualquier sistema de poder) constituyen prácticas con sentido y valor para cualquier sociedad. La complejidad reside en poder leerlas y comprenderlas para transformarlas en elementos que construyan conocimiento.

Las prácticas de la resistencia como reacción a la acción disciplinadora son un vector de sentido opuesto pero cuyo "módulo" -metafóricamente serían sus formas, sus lógicas- es esencialmente distinto: hay un distanciamiento entre las prácticas que les dan origen y el modo en el cual operan en el espacio. Esta situación plantea una condición dual: la distancia genera lo otro, lo diferente, lo marginal, lo que desacata las normas. Pero también es esa misma presencia la que introduce la inquietud que habilita cuestionamientos al status quo. En relación a esto De Certeau plantea que "las prácticas de resistencia no operan construyendo sistemas o estructuras alternativas de poder, o ignorando las reglas sociales imperantes, sino a través de una operación crítica y selectiva de las prácticas disciplinarias, transformando su sentido original y alterando su carácter represivo" (1997). El sentido que subyace en estas prácticas es una construcción teórica, una abstracción que es preciso hacer para poder pensar alternativas transformadoras de las actuales condiciones urbanas.

En *La condición de la posmodernidad* (2004) Harvey tomó los desarrollos de De Certeau para estudiar lo que denominó "prácticas materiales", fuertemente

ligadas a la espacialización de la vida cotidiana y a los conceptos de espacio y tiempo que de ellas emergen. A pesar de que las definiciones que Harvey reconstruye sobre las prácticas a partir de formulaciones de Lefebvre no son exactamente las de las prácticas de la resistencia, resulta sin embargo interesante recuperar estas ideas porque el sentido profundo es el mismo: “cualquier proyecto para transformar la sociedad debe captar el espinoso conjunto de transformaciones de las concepciones y prácticas espaciales y temporales” (2004:243). La grilla de prácticas espaciales que construye Harvey expresa las tres dimensiones que Lefebvre había desarrollado en *La producción del Espacio*: las prácticas materiales espaciales (experiencia), las representaciones del espacio (percepción) y los espacios de representación (imaginación). Esta tríada, sin duda, es útil para poder trascender el análisis de las transformaciones territoriales sólo en un sentido físico y complejizar las lecturas incorporando los significados de las representaciones subyacentes en la prácticas de la resistencia, pero también en lo que antes desarrollamos como políticas urbanas.

En esa dialéctica, cuando las prácticas de resistencia se vuelven demasiado subversivas -esto es, cuando lo que ocurre al margen del sistema amenaza a las fuerzas dominantes- las políticas urbanas de corte social tienen un efecto descompresor de conflictos: reduciendo ciertas desigualdades se anestesia a los grupos que reclaman y se desarma la resistencia social sin necesidad de violencia explícita -sin demoliciones ni genocidios.

Las prácticas de resistencia que son especialmente relevantes en la actualidad de las ciudades latinoamericanas como Rio de Janeiro pueden sintetizarse en dos grandes grupos: las movilizaciones sociales (protestas, manifestaciones, periodismo de base, redes de discusión y formación y otras formas que visibilizan los demandas no atendidas por las políticas urbanas, o bien las necesidades que no son correctamente satisfechas) y las autogestiones (*producción social del hábitat* y otros niveles de organización para la solución de problemas urbanístico-habitacionales no resueltos por las políticas urbanas). Estas últimas refieren a niveles de organización comunitaria, vecinal o social para resolver problemas de hábitat; pueden adquirir la forma de cooperativas de construcción, de grupos de promoción

de mejoras, de actividades de difusión y de un sinfín de otras configuraciones. Son eminentemente materiales, operan sobre lo concreto del territorio. Las movilizaciones, al contrario, no actúan sobre la territorialidad material, muchas veces por falta de capacidad o de escala, pero son formas de pensar el territorio manifestando esas mismas necesidades no resueltas. Las movilizaciones sociales como proceso son simbólicas, operan en el plano de las ciudades que imaginamos, de las transformaciones que deseamos para los lugares donde vivimos.

Para entender lo que varios autores denominan ciudad mercancía (la ciudad olímpica, la Rio global) no debemos ver solamente sus grandes emprendimientos, el flujo de capitales que cristalizan en las renovaciones urbanas, el modelo urbano basado en el consumo, es decir, aquel en cuyo seno las necesidades no representan derechos sino negocios. Es fundamental, y muchas veces más elocuente, poner la atención en las demandas sociales, en las movilizaciones, en el surgimiento de nuevas organizaciones de resistencia, en la violación de derechos humanos. En esa dialéctica entre políticas urbanas y prácticas de resistencia, la consolidación de la ciudad mercancía se hizo evidente en las construcciones contra-hegemónicas: desde el multisectorial Comitê Popular hasta una miríada de pequeñas organizaciones y grupos comunitarios en torno a todo el repertorio de problemas urbano-habitacionales y de derechos humanos en la ciudad. Y esto es particularmente notorio hacia el final de la primera década del 2000. En 2010, Catalytic Communities, una ONG de origen estadounidense, lanzó como proyecto Rio On Watch, una plataforma informativa para visibilizar los reclamos desde las favelas respecto a las transformaciones hacia los Juegos Olímpicos de 2016, basada en colaboraciones periodísticas de los residentes así como de observadores externos para desafiar a la información difundida desde los medios hegemónicos. Desde ese momento, el portal ha difundido lo silenciado por grandes medios comunicativos y lo invisibilizado por el poder público, convirtiéndose en una fuente primaria de información para evaluar el desempeño de las políticas urbanas. Estas dos prácticas de resistencia serán una fuente primaria para el análisis de políticas urbanas que llevaremos adelante.

El diferencial que surge entre los dos vectores, las *políticas urbanas* y las *prácticas de resistencia*, se configura así como una forma de visibilizar la injusticia espacial. Diferencial que no es matemático, ni implica una dimensión cuantitativa; es un diferencial conceptual, una construcción teórica a partir de información sobre los procesos territoriales. Además de aprehender de alguna forma sistematizada la (in)justicia espacial, es importante remarcar que en esta hipótesis subyace una afirmación radical: la producción del territorio excede la acción estatal a través de la política urbana. O, en otras palabras, el territorio es producido por múltiples sujetos en el seno de relaciones sociales conflictivas.

Políticas urbanas en el centro del conflicto

El haber transitado el devenir histórico de la urbanización carioca tiene sentido si asumimos como Soares Gonçalves que en “el análisis en el tiempo de la dinámica propia del derecho se debe necesariamente explorar un período histórico relativamente largo [...] que permita hacer emerger los diferentes cambios sociopolíticos estructurales provocados por el derecho⁴⁰ (2013:32). Analizar hoy las políticas urbanas de los últimos años es una forma de poner en perspectiva una evaluación de los cambios más trascendente de la Reforma Urbana en Brasil. La idea central del análisis que elaboramos a continuación es contraponer los cambios jurídicos con las transformaciones territoriales mediante el estudio de los programas de mayor envergadura desplegados en el espacio de las favelas cariocas; algo que por ahora podemos pensar como la *interfase política* entre el marco normativo y el territorio en su devenir. Si como lo estudió históricamente Soares Gonçalves la legislación urbanística desempeñó un papel fundamental en la planificación urbana al legitimar las erradicaciones de conventillos y estimular la ocupación de los cerros y suburbios que luego

.....
⁴⁰ “[...] a análise no tempo da dinâmica própria ao direito deve necessariamente explorar um período histórico relativamente longo [...] que permita fazer emergir as diferentes mudanças sociopolíticas estruturais provocadas pelo direito”.

fueron consolidándose como favelas, se trata de pensar hoy cómo las políticas urbanas más recientes han impactado en las condiciones actuales que hacen de Rio de Janeiro una ciudad injusta, fundamentalmente en lo que hace a la estructuración del espacio urbano en función de los intereses del mercado inmobiliario y en detrimento del bienestar colectivo.

La reforma constitucional de 1988 permitió la emergencia en Brasil de una nueva generación de programas destinados a abordar problemáticas urbano-habitacionales, tanto en lo referente al déficit cuantitativo como para el mejoramiento. La creación en la esfera federal del Ministerio de las Ciudades en 2003, como órgano específico para coordinar y promover acciones a escala local, fue un hito en términos de estructura de gestión al incorporar una mayoría de representantes de la sociedad civil, de sindicatos, movimientos sociales, académicos, empresarios y otros sectores. En simultáneo, desde la esfera municipal a lo largo de los años '90 y la primera década de este siglo, numerosos programas y proyectos comenzaron a ser promovidos desde las propias alcaldías de acuerdo a sus necesidades específicas. Al interior de la Alcaldía de Rio de Janeiro, la Secretaría Municipal de Vivienda (Secretaria Municipal de Habitação - SMH) se constituyó como el organismo de acción para la urbanización y regularización de favelas y asentamientos; sus tareas hasta el día de hoy abarcan la promoción de construcción de viviendas para población de bajos ingresos en áreas con infraestructura, definiendo así su “misión” como la de garantizar el acceso a la vivienda legal y a infraestructura urbana, con foco en la inclusión social, ambientalmente sustentable y con participación ciudadana.

Las principales transformaciones territoriales de los últimos años en Rio de Janeiro se dieron desde la gestión federal a través de sus dos grandes programas insignia en el siglo XXI, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y Mi Casa, Mi Vida (MCMV) y desde la gestión municipal, a través de Favela Bairro, uno de los programas de urbanización de favelas con mayor repercusión en América Latina, luego continuado por Morar Carioca.

Favela Bairro fue el primer programa de envergadura de esta nueva generación de políticas urbanas. La apuesta a urbanizar áreas precarias de la

ciudad fue consecuencia del devenir histórico que estudiamos y fue posible en el contexto posterior a la reforma constitucional brasilera. pero además se materializó en un contexto mucho más amplio de transformaciones. Davis plantea que cuando en la década del '70 los gobiernos del tercer mundo se desentendieron de la cuestión del hábitat informal, fueron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional quienes asumieron un lugar predominante en la definición de parámetros de política habitacional:

Entre 1972 y 1990, el Banco ayudó a financiar un total de 116 programas de oferta de lotes urbanizados y/o de urbanización de favelas en 55 países. Es claro que en términos de necesidad eso no pasó de una gota en un balde de agua, pero le dio al Banco enorme influencia en las políticas urbanas nacionales, más allá de una relación de patrocinio directo con las ONGs y comunidades faveladas locales; también le permitió al Banco imponer sus propias teorías como ortodoxia mundial de la política urbana.⁴¹ (2013:79)

Fue en ese contexto que las ideas de John Turner se conjugaron con el interés de los organismos internacionales de crédito: “a pesar de su origen radical, el programa básico de Turner de construcción por cuenta propia e incremental y legalización de la urbanización espontánea era exactamente el tipo de abordaje pragmático y de bajo costo que Mc Namara prefería para la crisis urbana”⁴² (2013:80). De ese contexto es hijo Favela Bairro.

Lo que Davis critica fuertemente es que la política de *ayudar a los pobres a que se ayuden a sí mismos* desvió la atención de la reducción de derechos que implicaba asumir los lineamientos del Banco Mundial para la vivienda de las favelas, invisibilizando la responsabilidad del poder público en la reducción de la pobreza y el déficit habitacional (2013:81). Y más aún, el

.....
⁴¹ “[...] entre 1972 e 1990, o Banco ajudou a financiar um total de 116 programas de oferta de lotes urbanizados e/ou de urbanização de favelas em 55 países. É claro que em termos da necessidade isso não passou de uma gota num balde d’água, mas deu ao Banco enorme influência nas políticas urbanas nacionais, além de uma relação de patrocínio direto com as ONGs e comunidades faveladas locais; também permitiu ao Banco impor a suas próprias teorias como ortodoxia mundial da política urbana.”

⁴² “A pesar de sua origem radical, o programa básico de Turner de construção por conta própria e incremental e legalização da urbanização espontânea era exatamente o tipo de abordagem pragmática e de baixo custo que Mc Namara preferia para a crise urbana”

hecho de haber delegado la gestión en ONGs a partir de un discurso de democratización y capital social no sólo no revirtió sino que profundizó las relaciones clientelares históricas con las comunidades:

Las ONGs del Tercer Mundo se mostraron brillantes en la cooptación de los líderes locales así como en la conquista de la hegemonía del espacio social tradicionalmente ocupado por la izquierda. A pesar de que existen algunas loables excepciones -como las ONGs combativas tan útiles en la creación de Forums Sociales Mundiales-, el mayor impacto de la ‘revolución de las ONGs/ de la sociedad civil’, como admiten incluso hasta algunos investigadores del Banco mundial, fue burocratizar y desradicalizar los movimientos sociales urbanos.⁴³ (2013:85)

En definitiva, la proliferación de organizaciones no gubernamentales en los '90 en las favelas ha sido menos un instrumento de democratización que una eficaz estrategia para reducir el conflicto social a través de la acción sobre algunas necesidades acotadas y específicas de determinadas comunidades. Algo similar a los resultados de las políticas de regularización, aisladas o complementarias de los programas de urbanización, que basadas en la entrega de títulos individuales han promovido la desmovilización de reivindicaciones colectivas, reduciendo el problema socio-habitacional a la transformación de las familias en agentes económicos a través del acceso a la propiedad de la vivienda.

Por otro lado, como bien apuntan De Almeida y Pulhez, entre otros, ideas como “transformar la favela en barrio”, “urbanizar la favela” o “integrar la favela a la ciudad” llevan implícito que es posible reproducir en aquel tejido desviado de las normas las reglas y configuraciones del diseño y funcionamiento de la ciudad formal. Es decir, tratar de que la favela al menos se *parezca* urbanísticamente con lo que consideramos ciudad y urbanismo saludable; pero que sobre todo, además de conocida y administrable, sea controlable y obediente (2008).

.....
⁴³ “[...] as ONGs do Terceiro Mundo mostraram-se brilhantes na cooptação dos líderes locais assim como na conquista da hegemonia do espaço social tradicionalmente ocupado pela esquerda. Ainda que haja algumas louváveis exceções -como as ONGs combativas tão úteis na criação dos Fóruns Sociais Mundiais-, o maior impacto da ‘revolução das ONGs/da sociedade civil’, como admitem até mesmo alguns pesquisadores do Banco Mundial, foi burocratizar e desradicalizar os movimentos sociais urbanos.”

La alcaldía de Rio de Janeiro ha resaltado que Favela Bairro fue considerado por la ONU, en su Informe Mundial de las Ciudades 2006/7, como un ejemplo a seguir por otros países. En ese informe se subraya, por un lado, el hecho de que a nivel municipal se haya construido capacidad técnica y de gestión para un programa de este tipo, además del mérito que supone haber ganado escala para implementar acciones en 40 o 50 barrios en simultáneo. Se destacó, también la fortaleza del programa en garantizar la participación ciudadana. Estas dos características, la descentralización y la democratización condujeron, según el informe, a mejorar la capacidad organizacional de la sociedad civil y a que los habitantes de barrios informales se involucraran en la planificación urbana, enfatizando que con una creciente “madurez política” los “pobres urbanos” están en mejores condiciones de negociación con las autoridades. (2007:93)

El precepto del involucramiento de las comunidades que serían urbanizadas se materializaría, de acuerdo al programa, en dos momentos fundamentales. Previo a la implementación, el proceso de diseño a cargo de los estudios de arquitectura debería incluir propuestas metodológicas que permitieran incorporar la visión de los residentes. Posterior a las obras, quedaría en funcionamiento en cada favela un *Posto de Orientação Urbanística e Social* (POUSO), es decir, una sede del poder público donde diversos profesionales (un arquitecto, un asistente social y agentes comunitarios) darían apoyo técnico y coordinarían en conjunto con la comunidad las demandas posteriores a la urbanización, hasta un eventual momento en que la favela pasaría a ser “barrio”, como el eslogan del programa rezaba. En la práctica, menos del 10% de favelas recibieron puestos, los cuales a pesar de haber cumplido algunos objetivos relacionados a la gestión de las regularizaciones de dominio y al control de la expansión de los asentamientos, dejaron de recibir los recursos necesarios para funcionar, de manera que las acciones de monitoreo y mejoras de la implementación quedaron paralizadas (Rio On Watch, 2014a).

Morar Carioca apareció en escena para continuar el proceso iniciado en 1994. Luego de dos fases de implementación de Favela Bairro, en 2010 se buscó darle continuidad al programa de urbanización, sumándole la entrega de títulos de propiedad y haciendo eje en una premisa central: la participación

ciudadana. De acuerdo al Instituto Brasileiro de Arquitectos (IAB) el Programa de Integración de *Asentamientos Precarios Informales - Morar Carioca*, que fue puesto efectivamente en marcha en 2012, fue concebido como un instrumento de regularización urbanística y fundiaria para integrarlos a la ciudad. Morar Carioca fue creado, de acuerdo con la información disponible en el portal de la Secretaría de Habitação e Cidadania de Rio de Janeiro, para “promover la inclusión social a través de la integración urbana y social completa y definitiva de todas las favelas de Rio hasta el año 2020” y fue presentado como parte del *legado* de la realización de las Olimpiadas 2016. Es “un plan municipal de integración de asentamientos precarios informales” que hace parte del proyecto de ciudad olímpica, es decir, a diferencia de la primera generación de programas de urbanización éste fue concebido a partir de las necesidades impuestas por la organización de mega-eventos. Jake Cummings resalta que esto implicó que luego del relevamiento de las diferentes favelas -su localización, tamaño, riesgo ambiental y viabilidad de mejoramiento- la SMH priorizara las obras en las comunidades próximas a las zonas olímpicas y no necesariamente en aquellas con mayores o más urgentes necesidades. En el mismo artículo resalta que en tanto Morar Carioca se considera la tercera fase de Favela Bairro, ha precisado saldar varios errores del pasado. En primer lugar, la desatención a las premisas de desarrollo social que involucran los programas de mejoramiento, como aquellas de educación o capacitación laboral, fundamentalmente por una sobre-atención a la dimensión física de las soluciones de diseño arquitectónico por sobre las otras dimensiones. La distancia entre lo que se había propuesto en la formulación del programa y los resultados territoriales en este sentido ya había quedado en evidencia en la primera fase del programa. Segundo, lo que respecta al involucramiento de la comunidad y a la falta de apropiación de los proyectos por mala calidad, por deficiencias de mantenimiento o por discontinuidad de los programas y también por la falta de participación durante todo el proceso. Y, finalmente, el hecho de que estas intervenciones operen más como un “maquillaje” o, peor aún, como operaciones encubiertas de limpieza social (Rio On Watch, 2001b). En la formulación del programa se hizo explícita la obligación de participación popular en los proyectos, para lo cual se contrató en 2012 a iBase como consultora externa para realizar encuestas y evaluar resultados con las comunidades, pero el contrato finalizó abruptamente en 2013 antes de que se

completaran los objetivos. Los mejoramientos en esa primera tanda de favelas nunca se realizaron y el programa, bajo argumento de falta de recursos, fue abandonado. Más allá de ello, lo que se ha señalado es que la implementación se había hecho en año electoral para ser abandonada poco después, evidenciando que el alcalde nunca tuvo reales intenciones de llevarlo adelante (Catalytic Communities/Morar Carioca). La propia dirección de la SMH reconoció que la orden de suspender los proyectos fue bajada directamente del intendente. Sin embargo, el nombre del programa continuó siendo utilizado para obras que no se desarrollaron bajo la metodología original que incluía la participación ciudadana (Rio On Watch, 2014b).

El nombre del programa no sólo fue empleado para otro tipo de obras sino que sistemáticamente quedó asociado a obras que en el contexto de los mega-eventos produjeron desalojos en los lugares más vulnerados de la ciudad. A pesar de los contenidos originales como un programa de urbanización, el teleférico de Providência fue construido como parte de Morar Carioca en el marco de la Operación Urbana Consorciada Porto Maravilha, con fondos PAC a pesar del nombre. Para su instalación y otras obras de movilidad fueron removidas más de 800 casas, lo cual representa un tercio de la tradicional favela.

El tema de las remociones y los desalojos violentos, uno de los impactos más recurrentes a lo largo de la historia de las renovaciones urbanas, ha recrudecido en el contexto de la ciudad olímpica. La comunidad de Vila Autódromo, autoconstruída como todas las favelas, había recibido en 1994 el derecho de uso por 99 años sobre las tierras ocupadas. Sin embargo, los intentos de desalojo nunca cesaron. En agosto de 2013, luego de las manifestaciones masivas de junio en las cuales participaron muchas de las organizaciones de favelas, pero sobre todo después de varios años e intentos fallidos de remoción, el alcalde Eduardo Paes se comprometió en una reunión con vecinos de Vila Autódromo a urbanizar la favela, para lo cual el municipio elaboraría una propuesta propia a pesar de que el Plan Popular desarrollado por la comunidad estaba disponible. El Plan Popular había sido desarrollado junto a profesionales de universidades cariocas e incluía no sólo el diseño urbano-arquitectónico sino las estimaciones presupuestarias y garantizaba

la permanencia de toda la comunidad. En 2013 fue galardonado, entre 170 proyectos sociales, con el *Urban Age Award* del *Deutsche Bank*, que además de legitimar la iniciativa le otorgaba un premio en efectivo con el cual se procuraría construir una guardería infantil prevista en el plan. En conjunto con el Comitê Popular se puso en marcha una campaña de difusión, cuyo lema “Viva a Vila Autódromo” se reprodujo masivamente y logró instalar la lucha en los medios de comunicación. Relevando las noticias es accesible visualizar cómo fue la evolución de las negociaciones hacia el final de año: luego de aquella reunión de agosto se pasó a una segunda instancia donde la alcaldía hizo una contra-propuesta que efectivamente seguía considerando el desalojo de media comunidad; en octubre se realizó una reunión a puertas cerradas, que había sido convocada por carta sólo a un grupo reducido de vecinos que estaban dispuestos a negociar su salida a cambio de viviendas en un nuevo complejo habitacional (Rio On Watch, 2013b). En diciembre de 2013 se realizó una audiencia pública en la Cámara de Vereadores, el órgano legislativo municipal, donde vecinos de favelas, activistas, académicos y otros participantes presentaron la situación específica de los desalojos y de las violaciones de derechos humanos en el contexto de la ciudad olímpica. A pesar de haber sido invitado, ningún miembro del poder ejecutivo se hizo presente. Las presiones retornaron y continuaron a lo largo de 2014, luego de la salida de algunos residentes. Como en otras favelas, la operatoria se repitió: se demolieron casas y se dejaron los escombros. A principio de 2015 se registró algo inédito: la alcaldía había comenzado a ofrecer indemnizaciones a valor de mercado a aquellos residentes que aún permanecían, con valores que ascendían hasta 2,5 millones de reales en algunos casos (Rio On Watch, 2015b). Muchos negociaron. Inevitablemente, como lo reconocía Altair Guimarães, presidente de la Asociación de Vecinos e ícono de la resistencia luego de haber sido desalojado él mismo otras dos veces durante su vida, la organización social quedó finalmente debilitada. Altair hizo, además, una observación interesante: las indemnizaciones fueron pagadas con fondos públicos, incluso cuando la tasación fue a precio de mercado, lo que significó una pérdida económica para toda la sociedad y que, como lo demostró el Plan Popular de Vila Autódromo, fue además innecesaria ya que la comunidad podría haber sido urbanizada a costos muchísimo menores y garantizando la permanencia. Hacia principios de 2016, ya en la inminencia de los Juegos

Olímpicos, la comunidad fue finalmente desalojada casi en su totalidad.

El **Programa de Aceleración del Crecimiento** (PAC) es menos homogéneo en sus alcances ya que las intervenciones territoriales han sido pensadas en función de necesidades económicas a escala país y no necesariamente siguen una lógica de necesidades urbanas. Iniciado en 2007 durante la primera presidencia de Lula, fue continuado en 2011 con el gobierno de Dilma Rousseff. Dentro de la primera fase, se destinaron 600 millones de reales para cuatro de las favelas de Rio: se construyó un puente diseñado por Oscar Niemeyer en Rocinha, un elevador para entrar a Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, el teleférico del Complejo de Alemão y vivienda y equipamiento comunitario en Manginhos. CatComm, entre muchas y variadas organizaciones, ha denunciado el carácter monumental e icónico de las intervenciones mientras las favelas permanecen con grandes déficits de saneamiento básico (Catalytic Communities/PAC). En PAC II, la segunda fase en desarrollo, la inversión se ha destinado a mejoramientos y desarrollos nuevos en infraestructura de transporte, vivienda, iluminación y otros, en más de 20 favelas.

Rio de Janeiro, por la masividad de asentamientos informales y la precariedad urbanística de extensas áreas de la ciudad, ha sido objeto desde finales del siglo XX de grandes inversiones nacionales y extranjeras, destinadas entre otras cosas a proyectos de *renovación urbana*. Esta denominación aparentemente neutra, ha engendrado múltiples controversias en relación a qué operaciones involucra “renovar” y en función de qué parámetros se miden sus impactos. El gobierno local ha hecho hincapié en transformaciones estructurales y estéticas que promueven la circulación de capitales -no sólo la atracción de nuevas inversiones sino, por ejemplo, nuevos circuitos de consumo cultural-, que involucran desde el desarrollo de nuevos sistemas de transporte hasta el mejoramiento del espacio público, construcción de edificios icónicos, desarrollo de vivienda nuevas, y otros, y cuyo principal impacto positivo son los presuntos beneficios que la reactivación económica trae a los residentes tradicionales. Desde las comunidades asentadas en zonas afectadas a renovación, el principal reclamo es reiterativo: la renovación involucra, en mayor o menor grado, desplazamientos -sean violentos con desalojos y demoliciones, tanto como las denominadas “remociones blancas”

o expulsiones a través de incrementos del costo de vida. Sara de Rose (Rio On Watch, 2011c) marca con claridad una de las principales deficiencias de los programas de urbanización en favelas: si no garantizan el acceso a la vivienda mediante el control de precios, pueden ser equivalentes a una estrategia que acelere la gentrificación en una de las ciudades más caras del mundo.

Las operaciones de renovación se enmarcan en nuevas estrategias de lo que las administraciones locales conciben como *desarrollo urbano*, y esto por supuesto no es patrimonio exclusivo de Rio de Janeiro sino que es posible reconocer patrones estructurales a lo largo de todas las metrópolis latinoamericanas. La conformación de sociedades donde participan el Estado y las empresas para llevar adelante estos procesos de desarrollo urbano es una forma jurídica que se ha extendido masivamente en los últimos años. Rio de Janeiro ha sido la primera ciudad brasilera en utilizar uno de los instrumentos consagrados en el Estatuto da Cidade que son las Asociaciones Público-Privadas, a través de la Operación Urbana Consorciada *Porto Maravilha*, el plan de renovación urbana la zona portuaria, allí donde aún sobrevive la primera favela de Brasil en el morro de Providência.

Lina Paula Machado Magalhães hace una investigación muy interesante respecto al impacto en la organización comunitaria de las transformaciones que se llevan adelante en la región portuaria de Rio de Janeiro, donde diversos programas operan bajo las directivas de Porto Maravilha. Tanto Morar Carioca como PAC han sido objeto de numerosas críticas desde los vecinos de los barrios afectados, entre los cuales se encuentra la favela de Providência. En primer lugar, se denuncia que la información sobre los proyectos no sólo no se dispuso públicamente antes del inicio de las obras sino que además cuando se dieron a conocer los planes sólo fue en forma parcial, imponiendo los proyectos desde el gobierno municipal sin ningún tipo de proceso participativo. La autora relevó en la zona lo que en los últimos años ha sido un accionar sistemático de la SMH: la coerción psicológica para que los habitantes acepten los desalojos y las obras proyectadas argumentando que es mejor o lo único a lo que tendrán acceso. Machado retoma una entrevista que investigadores del IPPUR/UFRJ le hicieron a una de las arquitectas responsables del Morar Carioca, Fernanda Salles, quien declara que los objetivos del programa son reducir

la densidad de la favela para mejoras higiénicas, relocalizar viviendas desde las áreas de riesgo que actualmente ocupan y estimular el turismo en la primera favela del país, pero confiesa que los desalojos en Providência eran intencionales, no por temas de riesgo o salud pública, sino respondiendo a la especulación inmobiliaria (2015). La importancia de esta “limpieza” ha engendrado diversas estrategias del poder público, que no sólo se verifican en la zona portuaria sino en todas las favelas con potencial de desarrollo inmobiliario y que apuntan a desarmar la organización colectiva y negociar la salida familia a familia, resquebrajando las posibilidades de resistencia comunitaria y generando desacuerdos al interior de las organizaciones. Más aún, como también lo corrobora Machado, se ha procurado cooptar a los líderes de asociaciones de vecinos para operar como representantes de la alcaldía y ampliar la llegada a los vecinos. Lo que hoy se sigue verificando es que las asociaciones de vecinos han sido menos instituciones comunitarias que órganos coligados con la administración pública local, funcionales a sus intereses, y con gran capacidad de negociación con los favelados para contribuir a imponer las disposiciones del gobierno de turno.

Los residentes, agrupados fundamentalmente en el *Fórum Comunitario do Porto*, han organizado un espacio de lucha urbana donde los desalojos masivos -fundamentalmente por las obras del teleférico- son sólo el coronamiento de un largo proceso de desinformación sobre los proyectos y de desatención a las obligaciones de participación comunitaria. Más aún, como en tantas otras favelas centrales, las acusaciones más graves recaen sobre la SMH como principal ejecutora de los desalojos ilegales y violentos, que en general comienzan con una pintada en aerosol sobre las casas a ser demolidas, y culminan con el abandono deliberado de los escombros para ejercer presión psicológica sobre los residentes adyacentes que resisten las órdenes de desalojo. El registro de esta operatoria ha sido documentado por diversas organizaciones (Rio On Watch, 2011d) y ha sido difundido en diversos formatos, como el corto documental *Casas Marcadas*.

El teleférico de Providência, financiado con fondos del PAC, fue uno de los proyectos más controvertidos. Esta misma operatoria había sido implementada por primera vez en el Complejo de Alemão y está en

discusión para Rocinha. Las críticas se repiten, los impactos negativos ya se visualizan en los dos primeros casos implementados y el reclamo, nuevamente, es la ausencia de participación. Representantes de Alemão y Rocinha (Rio On Watch, 2013c) denuncian que la atención social del PAC es contratada por la concesionaria y que en ese sentido es imposible que vaya en contra del gobierno en relación a las decisiones de los residentes; que juntan firmas y sacan fotos con procesos de falsa participación y las envían al Ministerio de las Ciudades como si la comunidades estuvieran de acuerdo con las propuestas. En lo que sí acuerdan las comunidades es en dos cosas: el teleférico no resuelve los problemas de movilidad urbana de la favela y la inversión que esas obras demandan debería ser destinada prioritariamente a saneamiento básico. En un artículo publicado en 2015, Richard Kuzma señala que, de acuerdo al Ministerio de las Ciudades, el 30% de la población carioca no está conectada a sistemas de saneamientos formales y que, aún con conexiones formales, la mitad de los desechos cloacales no son tratados antes de desaguar en cursos de agua, recalcando que muchas de estas estadísticas a veces ni siquiera incluyen todas las áreas informales, haciendo que el porcentaje de saneamiento sea probablemente menor (Rio On Watch, 2015c).

Un poco antes del lanzamiento de Morar Carioca, el gobierno federal había puesto en marcha el programa *Minha Casa, Minha Vida*. El programa tenía como objetivo la construcción de viviendas para familias con hasta 10 salarios mínimos, con prioridad para aquellas entre 0-3 salarios, que concentran el 90,9% del déficit habitacional. Tal como lo recoge CatComm, los datos indican que entre 2000 y 2010 la población en las favelas de Rio aumentó 27%, y hacia 2011 el déficit habitacional era de 220.000 viviendas. Mientras que el objetivo del programa era construir 96.000 unidades nuevas, parte del presupuesto provino de fondos de PAC. De acuerdo a la formulación del programa, la construcción la realizan empresas contratadas por la Caja Económica Federal y desde la SMH se implementa un cuaderno de recomendaciones respecto a la construcción de viviendas sustentables al cual deben ajustarse (*Minha Casa Minha Vida no Rio. Recomendações, Orientações e Caderno de Encargos para Habitação Sustentável*). Es decir, el Estado nacional dispone los lineamientos generales y una parte de los recursos y el municipio

determina temas específicos de los emprendimientos. En la página oficial de la Secretaría Municipal de Vivienda de Rio de Janeiro se establecen como sus roles definir las áreas prioritarias para implantar los proyectos, así como identificar edificios subutilizados o vacíos urbanos, agilizar las licencias, orientar a los empresarios en temas de sustentabilidad y otras tareas administrativas. Sin embargo, hay dos tareas particularmente llamativas: “sugerir acciones facilitadoras y reductoras de los costos de producción y del proceso de aprobación de los proyectos” y “sensibilizar e intermediar los contactos con las constructoras procurando el establecimiento de mejores condiciones para los beneficiarios finales”. Respecto a la selección de áreas prioritarias, son en realidad las empresas las que disponen la localización final de los emprendimientos. Como bien lo destaca CatComm, es notorio que la mayoría de los desarrollos de MCMV se encuentren en la zona oeste de Rio, donde están los barrios más pobres y en condiciones urbanísticas más precarias. Son reiterados los casos de desalojados por obras olímpicas que han aceptado la indemnización a través de una vivienda del programa, la han puesto en alquiler y han vuelto a vivir a las zonas centrales. La ONG denuncia además que varios complejos han sido ocupados por milicias que desplazaron a los residentes.

En la evaluación de MCMV “Minha casa... e a cidade?” se ponen en evidencia las tramas políticas que explican cuestiones tales como la localización de los emprendimientos o el destino de las partidas presupuestarias:

¿Cómo podría ser explicado el hecho de que Queimados, uno de los municipios más pobres de la Baixada Fluminense, sin presentar una dinámica inmobiliaria importante, haya conseguido atraer empresas para actuar en su territorio y también convencer a la Caixa de aceptar que su meta de contrataciones fuese tan ampliamente capaz de ser sobrepasada? Se supone que las buenas relaciones del alcalde (2008-actualidad) con el gobierno estadual y, particularmente, con el grupo de Jorge Picciano, uno de los principales líderes del PMDB [Partido del Movimiento Democrático Brasileño] fluminense, hayan contribuido a eso. Luego, al inicio del gobierno, en 2009, se registró el apoyo de la Secretaría de Vivienda del Estado, entonces dirigida por Rafael Picciani, a la alcaldía, por medio del anuncio de inversiones de R\$34 millones en obra de infraestructura, liberados por la Secretaría de Vivienda del Estado.⁴⁴ (Cardoso et al., 2015:79)

En un análisis comparado, las unidades de MCMV han costado un mínimo de 57 mil reales cada una de las aproximadamente 66 mil viviendas, dando un total de 5.000 millones. El presupuesto total de Morar Carioca para urbanizar todas las favelas de la ciudad, impactando en la calidad de vida de 1.400 millones de personas, estaba previsto en 8.000 millones. La comparación evidencia el abismo entre la inversión y la cantidad de población alcanzada. Y esto sólo si se reduce la cuestión a términos cuantitativos. Si lo pensamos en un contexto más amplio, más allá de los números, también es evidente el modelo urbano que se prioriza: el desplazamiento implica la negación a urbanizar las favelas tanto como redundante en la política vivandista de construcción de unidades nuevas, de bajo costo y calidad, en las periferias. Por otro lado, el reducido alcance de MCMV frente al déficit habitacional también ha dado como resultado la insuficiencia de unidades nuevas. En noviembre de 2014, residentes de Vila União de Curicica fueron informados que una parte de los afectados por las obras de una de las líneas de BRT no recibirían vivienda como indemnización sino alquiler social, que en ese momento rondaba los 400 reales (unos 160 dólares), en una ciudad que desde hace algunos años se acerca al top ten de las más caras del mundo. Ante la noticia, parte de la comunidad se movilizó a la Asociación de Moradores para escuchar la posición del vice-presidente que estaba acompañado por el sub-alcalde de Barra de Tijuca (zona de alto desarrollo inmobiliario localizada a 1 km de Vila União). El representante de los vecinos afirmó que la comunidad había ocupado ilegalmente tierras públicas durante 25 años y que ahora el gobierno las necesitaba para el proyecto. Y antes de finalizar agregó: el que ganó, ganó; el que perdió, perdió (Rio On Watch, 2014c), desestimando así los reclamos genuinos de aquellos a quienes se suponía que estaba representando. Un mes y medio después, el trazado del BRT fue cambiado y pasó de requerir el desalojo de 881 familias a 191; en la reunión de

⁴⁴ “Como poderia ser explicado o fato de que Queimados, um dos municípios mais pobres da Baixada Fluminense, sem apresentar uma dinâmica imobiliária importante, tenha conseguido atrair empresas para atuar em seu território e também convencer a Caixa a aceitar que a sua meta de contratações fosse tão amplamente capaz de ser ultrapassada? Supõe-se que as boas relações do prefeito (2008-atual) com o governo estadual e, particularmente, com o grupo político de Jorge Picciani, uma das principais lideranças do PMDB fluminense, tenham contribuído para isso. Logo no início do governo, em 2009, registrou-se o apoio da Secretaria de Habitação do Estado, então dirigida por Rafael Picciani, à Prefeitura, por meio do anúncio de investimentos de R\$ 34 milhões em obras de infraestrutura, liberados pela Secretaria de Habitação do Estado.”

presentación, además, el diputado federal Pedro Paulo Carvalho, pretendido sucesor del actual alcalde, anunció que la comunidad sería urbanizada y titulada. Sin embargo, en abril de 2015 comenzaron las demoliciones con informaciones extra-oficiales de que más de 300 familias serían desalojadas; algunos residentes incluso denunciaron que la propia alcaldía les había informado que toda la comunidad sería demolida (Rio On Watch, 2014d). Vila União es otro de los casos que pone en evidencia los vínculos entre las remociones y los grandes programas de transformación urbana: en menos de dos años, la favela pasó de la promesa de urbanización con Morar Carioca a la demolición por las obras del BRT. La antropóloga contratada por la empresa que intervendría con Morar Carioca en esa favela sugirió que la cancelación abrupta del contrato fue de alguna manera la consecuencia de un cambio de estrategia de la alcaldía: para el proyecto olímpico, los desalojos acabaron por ser más urgentes que la urbanización (Rio On Watch, 2014b).

Entre las principales críticas de quienes han sido realojados en complejos de MCMV se cuentan las condiciones de las unidades, notablemente pequeñas, con reiterados problemas constructivos, ubicadas en algunos casos en áreas inundables, en su mayoría a 30-40 km del centro de la ciudad, con pocos servicios de transporte y deficiencia en equipamientos educativos, culturales y de salud. Uno de los temas particularmente críticos ha sido la prohibición de establecimientos comerciales, que muchos de los residentes desplazados tenían en su propia vivienda o en locales cercanos dentro de la favela. El desbaratamiento de las redes sociales y del pequeño comercio no ha sido contemplado entre los impactos de la relocalización. La experiencia acumulada de los últimos años ha incrementado la resistencia de los residentes a aceptar las condiciones impuestas por la alcaldía. La contra-estrategia del poder público ha sido desde presentar a cada familia documentos fraudulentos hasta ejercer presión psicológica bajo la amenaza de que si no aceptan esas condiciones en el momento luego no podrán acceder a ningún beneficio. Esta coacción se ha reiterado en todas las favelas removidas.

Ejes de análisis crítico de programas urbanístico - habitacionales. La Justicia Espacial como marco de evaluación

La hipótesis que venimos delineando es que la legislación urbana de Brasil a partir de la reforma constitucional de 1988 y muchas de las políticas urbanas desarrolladas en la ciudad de Rio de Janeiro a través de programas para mejorar las condiciones urbanísticas y habitacionales de los grupos más vulnerados, en tanto resultado, en tanto objeto, pueden ser justas en el sentido de tener como objetivo la promoción de justicia espacial; sin embargo en tanto proceso, en el devenir de la implementación, han producido más injusticia. Sobre este planteo avanzaremos en el estudio de los principales programas del último cuarto de siglo.

La propuesta es, entonces, que una evaluación crítica de programas urbanístico-habitacionales debería contemplar, como mínimo, dos ejes de análisis: el modelo de Derecho a la Ciudad y el tratamiento de desigualdades injustas. Ambos ejes, a su vez, deben ser estudiados en por lo menos dos dimensiones de los programas: la programática y la procesual.

El modelo de Derecho a la Ciudad refiere al sentido último de la concepción ideológica subyacente en los programas. Las seis lecturas que propone Peter Marcuse son un punto de partida para estimar el posicionamiento respecto a cómo se conciben las problemáticas urbanas, fundamentalmente distinguiendo entre la lectura *subversiva* y otras lecturas que, más cerca o más lejos de ideales de Justicia Espacial, no engendran procesos realmente transformadores. No obstante, esta clasificación no es exhaustiva sino que, por el contrario, puede ampliarse en la medida en que puedan reconocerse otras formas de pensar el Derecho a la Ciudad. Incluso, al darle una expresión localizada, situada culturalmente y vinculada a luchas urbanas concretas, la lectura subversiva probablemente adquiera expresiones múltiples. La propuesta de análisis asume que inexorablemente cualquier estudio situado va a complejizar los contenidos planteados en abstracto de estas seis lecturas y que es posible que nuevas categorías sean necesarias.

El tratamiento de las desigualdades injustas consiste en analizar en qué

medida los programas promovieron mayores asimetrías de poder a través de instaurar o profundizar la desigualdad territorial. El foco aquí está puesto en establecer, en primer lugar, qué se definió como *necesidades* a ser resueltas por la acción estatal y cuáles fueron los *recursos urbanos* sobre los cuales se operó, para luego avanzar sobre cómo se configuraron esos recursos en términos de accesibilidad y proximidad.

Estos dos ejes, al desplegarse sobre el estudio de un determinado programa, deben evaluar sus contenidos, es decir, cómo en su formulación se entienden las necesidades y los recursos y qué concepción de ello se desprende respecto al Derecho a la Ciudad. Esto sería abordar al programa como objeto: su materialización en un contenido programático. Por otro lado, debe analizarse el proceso, no sólo entendido como la implementación del programa sino en un sentido amplio que abarca los conflictos sociales en torno a él y que permite visibilizar las transformaciones efectivas en el territorio. Esto es, repensar el modelo de Derecho a la Ciudad y la concepción de necesidades y recursos concebidos en los programas a la luz de su interacción social y espacial, ponderando cómo, en última instancia, los objetivos programáticos han sido o no alcanzados, pero sobre todo entendiendo el por qué. En consecuencia, los programas como proceso están en estrecha relación con las prácticas de resistencia en tanto son éstas últimas las que manifiestan los problemas mal o no resueltos.

Seamos claros: el análisis de programas desde la justicia espacial, en estos términos, no es una tarea técnica, no se reduce a sistematizar mediciones e índices y no constituye una metodología. Pensar desde la Justicia Espacial exige posicionarse y sobre todo exige hacerlo comprometido con ello como un ideal hacia el cual caminar, por ello es que no puede encararse como una operatoria mecánica, de recolectar datos y someterlos a ecuaciones pre-establecidas, para producir informes estandarizados. La Justicia Espacial sólo puede adquirir consistencia en la expresión territorial concreta, en la comprensión compleja del espacio en el seno de relaciones sociales arraigadas y asumiendo que cualquier pauta de análisis es, así, abierta. No es relativismo, pero sin duda está en las antípodas de los instrumentos con que los gobiernos suelen evaluar su propio accionar.

El análisis de programas desde la Justicia Espacial es una tarea irremediablemente *política*.

Modelos de Derecho a la Ciudad

El Fórum Nacional de Reforma Urbana estructura su plataforma en torno a tres elementos: la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el Derecho a la Ciudad. Estos ejes sintetizan asimismo los contenidos programáticos que se han consolidado en las últimas décadas bajo el lema del Derecho a la Ciudad y que han sido apropiados desde diversas luchas urbanas, en diversos países. Siguiendo los desarrollos del FNUR⁴⁵, la *función social de la propiedad* es un principio que somete el ejercicio del dominio individual al interés colectivo, estableciendo que la propiedad urbana cumple su función social cuando es destinada a satisfacer las necesidades de los habitantes de la ciudad. Para cumplir este principio se debe exigir el cumplimiento de determinados requisitos que hagan que la propiedad atienda a las necesidades sociales de la ciudad. Esto involucra parámetros tales como el acceso a vivienda, a salud, a educación, transporte, saneamiento y otros; “es el uso socialmente justo del espacio urbano”. La *gestión democrática* refiere a la participación de la ciudadanía en los procesos de desarrollo urbano, tanto en el diseño y la implementación como en el monitoreo de cualquier proyecto urbanístico significativo. Involucra la producción de espacio urbano y también las acciones que impactan de alguna manera en la ciudad, como por ejemplo la implementación de un sistema de transporte o una nueva ley de usos de suelo. La gestión democrática es efectiva cuando la participación se da en la ejecución de instrumentos tales como los órganos colegiados, las audiencias públicas, conferencias sobre temas de interés urbano, la iniciativa popular de proyectos de ley, planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, el acceso público a la información, el estudio de impacto social. Finalmente, el Derecho a la Ciudad en su acepción más técnica refiere a las medidas que garantizan los derechos de todos los ciudadanos a la salud, a la educación, a

⁴⁵ Todo el desarrollo conceptual del FNUR está disponible en <http://www.forumreformaurbana.org.br>

un medio-ambiente sano, al transporte público, al trabajo y la distribución de renta, a la participación de los procesos urbanos.

En Brasil, la función social de la propiedad está consagrada constitucionalmente y es, por lo tanto, una directriz en el desarrollo de cualquier programa urbano-habitacional. En términos de efectivización, tanto Favela Bairro como Morar Carioca incorporaron en su formulación instrumentos para reconocer el uso de la tierra para fines de vivienda, sea tanto de propiedad pública (concesión de uso) como privada (usucapión). En el contexto de los programas de urbanización esto fue sin duda un paso radical para limitar el ejercicio especulativo de los propietarios privados y la desidia del Estado en su responsabilidad de garantizar vivienda digna. Sin embargo, la implementación del primero fue muy reducida y los trámites de tenencia incompletos, fundamentalmente por los tiempos y las complejidades jurídicas y administrativas. Más de quince años después, lo que se sucedió con Morar Carioca no podría ser atribuido a una falta de reforma en los procesos administrativos: la no implementación de la función social de la propiedad se materializó en los desalojos masivos y violentos de un programa de urbanización del que sólo quedó el nombre. En la medida en que esas remociones liberaron tierra ocupada por residentes históricos de los grupos más vulnerados y la dispusieron para el desarrollo urbano de la ciudad olímpica, el incumplimiento fue doble: no sólo no se garantizó esa función social de la propiedad sino que se promovió el uso especulativo de la tierra urbana. Mientras tanto, aunque el PAC no había sido formulado como un programa con definiciones en este sentido, también contribuyó a los procesos de desalojo y liberación de terrenos. En otro sentido, MCMV había sido creado para, como tantas otras veces a lo largo del proceso de urbanización, transformar al favelado en un propietario exclusivo de su vivienda, enterrando definitivamente las posibilidades de explorar otras formas de garantizar la seguridad de la tenencia y reproduciendo la hegemonía del dominio pleno e individual como forma jurídica de tenencia. En su implementación, el programa dislocó a los futuros propietarios fortaleciendo el patrón de segregación territorial en función de las rentabilidades del suelo urbano, reproduciendo el modelo histórico de centralidad para los usos económicamente lucrativos -donde el acceso a la

vivienda depende de la capacidad de consumo- y periferia para el hábitat de los sectores de menores ingresos, donde la vivienda es sólo valor de uso.

Respecto a la gestión democrática, ninguno de los programas nacionales fue diseñado para ser debatido en sociedad: tanto PAC como MCMV fueron disposiciones del Estado Federal para movilizar inversiones y crear puestos de trabajo como respuesta anticíclica a la crisis y a la desaceleración del crecimiento económico. En el otro extremo, Favela Bairro fue formulado en una coyuntura donde la urgencia y masividad de la precariedad urbana y el cambio de paradigma de intervención en las favelas demandaban la participación popular, un poco porque permitiría descentralizar ciertas responsabilidades y hacer más eficaces los trabajos pero, sobre todo, porque la participación sería la gran legitimadora de las transformaciones por venir. Ese espíritu subsistió en Morar Carioca. Sin embargo, nunca trascendió cabalmente en las implementaciones. En el primero, porque la participación no tenía lineamientos preestablecidos sino que dependía de los abordajes de los estudios de arquitectura que harían las propuestas y, además, porque luego de finalizadas las obras los POUSOs -que podrían haber sido organismos eficientes para construir procesos de gestión democrática- fueron desfinanciados. En el segundo, porque las obras que acabaron desarrollándose bajo el nombre del programa no incluyeron ningún tipo de participación ciudadana.

En relación al Derecho a la Ciudad desde la perspectiva de derechos humanos, los dos programas de urbanización tuvieron como premisa conceptos de “integración” e “inclusión”, partiendo de la hipótesis de que las intervenciones espaciales, acompañadas por trabajo social, podrían transformar la situación de los favelados como sujetos de derecho no sólo al elevar su calidad de vida sino al mejorar la imagen que la sociedad tiene sobre las favelas. No vamos a adentrarnos en la discusión sobre qué significan esos conceptos, pero sí es preciso subrayar que en términos de derechos urbanos no es suficiente decir “integrar” o “incluir” para saber de qué hablamos, sino que hay que definir objetivos concretos y estrategias de intervención (que indiquen cómo y a través de qué instrumentos y mecanismos será construida esa integración) para que den cuerpo a lo que de

otra forma sólo son buenas intenciones. En la implementación de estos dos grandes programas de urbanización, las divergencias fueron contundentes. Favela Bairro puso su énfasis en la consolidación de derechos de segunda generación, a través de intervenciones físicas fuertemente volcadas a los usos sociales y culturales, como la creación de guarderías, bibliotecas, espacios de capacitación, educativos y recreativos. En paralelo a obras de infraestructura básica (como saneamiento, asfaltado o alumbrado público) el discurso estuvo centrado en el proveer los espacios para el desarrollo humano y social de quienes tradicionalmente habían sido relegados a la pura explotación laboral y a una vida de mera subsistencia. Morar Carioca directamente dejó esas intenciones en el papel: en conjunto con el PAC, las obras fueron destinadas a las necesidades de la ciudad olímpica, bajo el argumento de que todas las inversiones en la ciudad no sólo mejorarían la calidad de vida de los cariocas sino que apuntalarían un futuro de mayor desarrollo urbano, justificando de esa forma la violación sistemática de derechos humanos en general, y del acceso a la vivienda, a la salud, a las centralidades y a otros derechos urbanos. Mientras que uno de los objetivos de MCMV era el de garantizar el derecho a la vivienda (bajo una de sus formas posibles que era la compra subsidiada), en la práctica lo que acabó sucediendo fue que el programa funcionó de acuerdo a las necesidades empresariales, priorizando las ganancias privadas a costa de malas localizaciones y reducción de la calidad constructiva y, además, destinando las unidades no a quienes originalmente podrían haberlas solicitado sino a los removidos por las obras del propio gobierno.

Hechas estas aclaraciones, avancemos un poco en el análisis de los modelos del Derecho a la Ciudad para luego pasar a los recursos desplegados.

La construcción discursiva sobre la cuestión de las favelas luego de la reforma constitucional ha tenido una impronta fuertemente *estratégica*, es decir, enfocada en desarrollar programas para los grupos sociales más vulnerados, los desposeídos históricos, basados en la idea de inclusión. Tal como lo ha planteado Marcuse, no es esta una visión contradictoria con el Derecho a la Ciudad de Lefebvre pero es sí una concepción reduccionista, enfocada a las necesidades urgentes y a un sector social específico. En la medida en que la inclusión urbana supone dos elementos -algo excluido y algo constituido

como el modelo al cual incorporar lo excluido- los riesgos son evidentes, porque el límite entre mejorar las condiciones de los desposeídos e imponer modelos hegemónicos es muy sutil. Y el traspaso de esos límites ha sido muy claro con Favela Bairro: en el momento de su formulación, apenas unos años después de la reforma y de la misma salida de la dictadura, rompiendo una tradición remocionista, hablar de inclusión era casi revolucionario. No era fácil en ese contexto cuestionar qué se estaba entendiendo por incluir, por “transformar la favela en barrio”, qué impactos tendrían las mejoras en infraestructura y la entrega de títulos en las dinámicas del mercado de suelo y en el acceso a la vivienda de los sectores populares, qué poder simbólico subyacía en la estética arquitectónica, en las concepciones espaciales y en la tecnología de los proyectos urbanos propuestos. Entre otras cosas. Entre las cuales lo que fue emergiendo con el correr de los años fue que, en primer lugar, la inclusión no se daba con mejoras materiales del espacio. Eso era en todo caso una deuda histórica que una vez saldada marcaría el punto de partida, una cierta equiparación de condiciones materiales para poder empezar a discutir en profundidad los antagonismos territoriales. O sea, al comienzo del siglo XXI, “incluir” claramente excedía el acceso a saneamiento o a una escuela. Por supuesto que no es posible exigir a un programa de mejoramiento saldar las necesidades no atendidas a lo largo de un siglo de urbanización; pero lo que sí es preciso enfatizar es la ignorancia o la hipocresía de pretender que la inclusión de las favelas se resolvería con Favela Bairro o, más recientemente, con Morar Carioca. En ese sentido, en lo procesual de los programas, podríamos afirmar que el modelo de Derecho a la Ciudad se corrió hacia el *espacial*: exaltación de las respuestas de diseño arquitectónico, de nociones de belleza como valor estético, del sentimiento ciudadano a partir de la apropiación de edificios icónicos. En general las críticas al programa convergen en el presupuesto de determinismo espacial y la incapacidad de lograr transformaciones sociales de fondo. La falta de gestión democrática y los impactos en la dinámica del mercado inmobiliario de los programas nacionales sólo profundizaron este cuadro de desigualdad territorial. Retomemos la sentencia de Marcuse sobre la lectura espacial: propone respuestas que satisfacen a reclamos más propios de los disconformes y así desvía la mirada de los verdaderos problemas que implica desarmar los mecanismos de poder que producen exclusión y explotación.

Entonces, desde este análisis -que, reiteremos, no pretende ser concluyente ni mucho menos- podemos aseverar que en términos de Derecho a la Ciudad los programas de urbanización de favelas, hasta un cierto punto, han logrado operar sobre lo urgente, pero no sobre lo estructural. Tal vez una de las claves, retomando a Marcuse, sea volver sobre el sentido radical con el que Henri Lefebvre construyó el Derecho a la Ciudad y contrastarlo con las luchas de la Reforma Urbana:

Para Lefebvre, 'derecho' no se refiere a una demanda legal ejecutable a través de un proceso judicial —aunque éste puede formar parte de dicha demanda como un paso en dirección a la realización del derecho a la ciudad—; más bien, el derecho es una reivindicación y una bandera bajo las cuales movilizar un frente común en el conflicto en torno a la ciudad deseada. Un derecho de tipo legal-positivo asume la validez de los sistemas jurídicos existentes, algo que Lefebvre no hubiera aceptado. (2011)

Seamos categóricos en esto: no sólo las transformaciones concretas en el territorio que se llevaron adelante sino la misma noción de “mejoramiento” no tienen capacidad para engendrar una concepción *subversiva* del Derecho a la Ciudad.

Tratamiento de desigualdades injustas

En primer lugar hay que hacer una afirmación necesaria: la cuestión de las favelas siempre ha sido abordada *desde la cuestión de las favelas*. Esto implica que, si la desigualdad territorial es un concepto relacional, el tratamiento de los programas urbano-habitacionales ha partido desde la negación de la dialéctica entre pobreza-riqueza, formal-informal, inclusión-exclusión, y todas las que puedan pensarse para este caso. Esta afirmación admite una salvedad ya que, por supuesto, puede rebatirse fácilmente en el plano de lo discursivo: la fuerza política de cualquiera de estos programas proviene de formular conceptos de justicia social que prácticamente se sostienen por sí solos, al recurrir a términos aparentemente neutrales y objetivos respecto a ideales humanos. Nadie cuestionaría un programa que usa la palabra

“inclusión” como eje de propuesta. Pero no es sólo lo discursivo lo que nos convoca a esta reflexión sino los procesos concretos y las transformaciones territoriales que han sucedido.

La marca institucional más explícita del tratamiento de estas problemáticas ha sido la gestión desde un organismo diferenciado. No porque no se requieran equipos de trabajo específicos, con determinada formación y capacidad, con financiamiento y recursos exclusivos, sino porque repensar la cuestión de las favelas no parece haber impactado en repensar la cuestión de las no-favelas. ¿Qué modelo de ciudad se sostuvo durante todo este período? ¿Cómo se compatibilizaron las necesidades de esos programas de urbanización con las disposiciones de la planificación estratégica? Desde este punto de vista partimos sabiendo que en términos de Justicia Espacial las desigualdades territoriales no han sido abordadas dialécticamente, en una dimensión amplia y compleja que incluya la forma en la cual, en primer lugar, la desigualdad se produce y se reproduce. De modo tal que cualquier programa así concebido bien puede mejorar condiciones urbano-habitacionales pero de ninguna manera va a estar tocando mecanismos medulares. Esto es necesario explicitarlo sobre todo en lo que respecta a frenar el crecimiento en población y extensión de las favelas -que con muy buenas intenciones estos y otros programas han pretendido resolver.

En principio, los programas que estamos analizando han sido formulados a partir de reconocer necesidades en el sentido tradicional, o en lo que serían para Max-Neef satisfactores: MCMV se pensó para resolver la falta de vivienda, PAC para las grandes obras públicas (y la falta de empleo) y los programas municipales para la carencia de urbanización, entendida en varios aspectos materiales, como el saneamiento o el equipamiento deportivo, y también en aspectos sociales como el acceso a la capacitación para el trabajo. Consecuentemente, los recursos desplegados fueron fundamentalmente físicos. Favela Bairro y Morar Carioca fueron a resolver la proximidad de estos recursos: disponer en las favelas todos los servicios, infraestructura y equipamiento involucrados en lo que se entendía por *urbanizar*. Con la particularidad de que entre un programa y otro las prioridades cambiaron, porque el modelo de ciudad cambió: mientras los recursos en los '90 fueron

desplegados entre la mayoría de favelas de la ciudad, en los últimos años la selección se redujo al priorizar las localizaciones cercanas a obras del proyecto olímpico. Ahora bien, ya resuelta la proximidad, en la medida en que se desfinanciaron los programas sociales, se desatendió el mantenimiento de las obras y, más recientemente, se ha vuelto a desplazar forzosamente a la población, la cuestión de la accesibilidad a esos recursos ha sido reducida. El PAC, que entre sus múltiples tareas cuenta la urbanización de favelas y otras obras que impactan de lleno en el hábitat precario de las ciudades, tenía como función programática redistribuir territorialmente los recursos en un país históricamente desigual. De alguna manera se proponía lo mismo para la selección hacia adentro de las ciudades de la localización de los complejos de MCMV. Sin embargo, las obras de PAC en Rio de Janeiro se localizaron estratégicamente en su mayoría en las áreas ligadas al proyecto olímpico -cuando no financiando directamente obras del legado-, fortaleciendo las centralidades hegemónicas. Las favelas que recibieron financiamiento lo hicieron menos por su necesidad de mejoramiento que por su potencial para ser incluidas en los circuitos de consumo ligados al turismo y los capitales inmobiliarios. Con similar orientación, los proyectos de MCMV fueron destinados a sectores periféricos al norte y oeste de la ciudad, con severos déficit urbanísticos y de conexión, pero permitiendo maximizar las rentas de localización de las empresas constructoras.

Entonces, lo primero que hay que resaltar es la noción anacrónica de recursos desplegada a través de los programas que pretendieron mejorar el hábitat precario. Cualquiera podría decir todo lo contrario, que son absolutamente actuales, en el sentido de que acceder a la batería de recursos que involucra el concepto de urbanización sigue siendo una demanda vigente y que por lo tanto es necesario diseñar programas acordes. Al fin y al cabo seguimos hablando de recursos *básicos*, que responden a necesidades *básicas* insatisfechas. Lo anacrónico es seguir pensando en determinados satisfactores como recursos: el acceso a agua potable, la proximidad de una escuela, el servicio de recolección de basura, la calidad del espacio público, ya no deberían pensarse ni como recursos, ni como básicos. Son condiciones que deben ser garantizadas, urgente y prioritariamente, en todos los lugares. Deben ser provistas, urgente y prioritariamente, por los gobiernos.

Y si llevamos este razonamiento al extremo, no hace falta participación comunitaria para ello. La afirmación puede resultar polémica, pero a lo que apunta es a desnudar mecanismos que desde las políticas públicas pretenden materializar la “gestión democrática” sin democratizar en ningún sentido las relaciones de poder que sostienen desigualdades territoriales.

Asumir lo anacrónico de esta concepción de recursos nos fuerza a pensar cuáles son hoy, entonces, los recursos urbanos que deberían desplegar los programas para promover ciudades justas. Ahí cada sociedad deberá dar su debate. Pero lo que no podemos soslayar es que parte de la democratización de la gestión urbana implica permitir que esa discusión aflore y, eventualmente, diseñar programas consecuentes con ello.

Tanto los programas municipales como los federales partieron de una idea de necesidades entendidas, en el sentido de Max-Neef, como satisfactores -falta agua, falta cloaca, falta vivienda, faltan puestos de salud-; entonces, la política proveyó sistemas de saneamiento, o casas, o edificios. Y servicios sociales en el mejor de los casos. Se procuró dotar de recursos materiales y físicos, localizados *in situ*, bajo la hipótesis de que el mejoramiento en las condiciones urbanísticas sería el primer paso para que los favelados tuvieran un sentimiento de ciudadanía, que promovería y sería promovido por la apropiación espacial y la interacción social a partir de los proyectos implementados, y que en alguna medida el cambio de percepción de la favela como un lugar de pobreza, crimen y violencia, gradualmente cambiaría *dentro* y *fuera* de ella. Este mismo presupuesto dual, como ya lo subrayamos, es la base indiscutible de las políticas de inclusión. Incluir es desdibujar el límite que fue trazado en primer lugar. El primer gran desacierto fue suponer que luego del mejoramiento, todo ese proceso se daría en automático, como una especie de regeneración espontánea que sólo está aguardando a que alguien dé el primer impulso para acontecer. Esta concepción permitió, adicionalmente, reforzar la dimensión de proximidad sin interpelar realmente a lo que significa acceder a los recursos urbanos. Los ejemplos tal vez más extremos donde esto se visualiza son aquellos como el de la implantación de teleféricos en las favelas: una infraestructura de alto impacto espacial, que desplaza grandes cantidades de población, que

no resuelve la movilidad urbana de los residentes locales y que se inserta como un atractivo turístico para los visitantes con capacidad de consumo. Próximo, literalmente ahí, y sin embargo sin operar sobre ningún aspecto de accesibilidad, fundamentalmente a los recursos materiales y simbólicos que despliega la ciudad olímpica. Como lo hemos discutido, desde la perspectiva de la Justicia Espacial no podemos fusionar accesibilidad con proximidad; el acceder a los recursos depende mucho más de la capacidad política que de la dimensión espacial. En el contexto amplio de este análisis, intentando componer una cierta totalidad a partir de todos estos fragmentos estudiados, bien sabemos que las asimetrías de poder de la sociedad carioca no han sido alteradas. La condición de las favelas ha mejorado materialmente, la población de menores ingresos ha accedido en los últimos años a un nivel de consumo inédito durante muchas décadas, y sin duda la organización popular ha permitido construir espacios de resistencia pujantes, con potencial transformador. Pero la condición estructural, en términos de Derecho a la Ciudad, no ha progresado y esto está en estrecha relación con cómo las políticas urbanas han abordado la desigualdad territorial y con cómo quienes detentan hegemonía política han negado crónicamente mayor capacidad de acción a aquellos con quienes se ha tenido una deuda histórica.

Una síntesis de esta evaluación de los cuatro programas se encuentra a continuación en la Tabla de Análisis de Programas Urbanístico-Habitacionales. Los datos allí volcados no son de ninguna manera exhaustivos ni éste pretende ser un análisis conclusivo: la propuesta es poder comparar algunas líneas de acción relevantes para reflexionar sobre las transformaciones de un período temporal que es de por sí bastante amplio. Es una propuesta metodológica que, para ser evaluada ella misma, debería ser aplicada con una extensión y profundidad que exceden este trabajo. Sin embargo, esta síntesis puede ampliarse consultando la prolífica producción analítica existente, ya que son numerosos los estudios específicos de cada uno de los programas, de sus propuestas, alcances y resultados, tanto elaborados desde las propias esferas estatales como desde el sector académico y otros ámbitos sociales dedicados al análisis de políticas públicas. Más aún: los análisis en este apartado sólo son algunos de los posibles, ya que estamos privilegiando la lectura horizontal de la tabla,

que permite comparar aspectos entre programas a lo largo del período, pero bien podríamos enfocar a una comprensión integral de cada programa, leyendo en vertical. Un análisis realmente comprometido implica, de hecho, una lectura sistémica, de relaciones en múltiples direcciones (y no sólo de izquierda a derecha o de arriba hacia abajo). A continuación de la tabla, en el plano de Rio de Janeiro es posible además visualizar las localizaciones de esos programas, junto con las denominadas áreas sub-normales y algunas de las principales intervenciones de la ciudad olímpica.

		FAVELA BAIRRO [1994-2008]		MORAR CARIOCA [2010-2020]		PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO [2007-actualidad]		MINHA CASA MINHA VIDA [2009-actualidad]		
		programa	proceso	programa	proceso	programa	proceso	programa	proceso	
		MODELOS DERECHO A LA CIUDAD		función social de la propiedad	PROAP RIO: reconocimiento según concesión de uso especial para fines de vivienda (tierras públicas) y usucapión (tierras privadas)	regularización parcial y tenencia incompleta	reconocimiento según concesión de uso especial para fines de vivienda (tierras públicas) y usucapión (tierras privadas) + cración ZEIS	desalojos de viviendas y disponibilidad de tierra para otras obras		desalojos de viviendas y disponibilidad de tierra para otras obras
gestión democrática	pre: concursos con estudios privados y promoción de metodologías participativas // post: instalación POUISO			desfinanciamiento de POUISOs	diagnóstico social con consultora externa y procesos de diseño participativos	falsa participación / uso de la marca para obras sin participación comunitaria		falsa participación		
derecho a la ciudad	"integrar la favela a la ciudad"			énfasis en derechos de segunda generación desde intervenciones físicas	"promover la inclusión social, a través de la integración urbana y social completa y definitiva de todas las favelas de Rio hasta el año 2020"	remociones por obras / casas marcadas		remociones por obras / casas marcadas	acceso a la vivienda / generación de empleo en obra civil para distribuir renta y promover inclusión social	localización según rentabilidad empresarial
TRATAMIENTO DE DESIGUALDADES INJUSTAS		necesidades	áreas carentes de urbanización	áreas carentes de urbanización	áreas carentes de urbanización	mejoramiento de la ciudad olímpica: la urbanización como legado	grandes obras de infraestructura que retomen el proyecto a escala país // empleos y consumo de bienes para aliviar la crisis económica	en Rio: financiamiento MCMV, infraestructura en favelas con remociones masivas	déficit habitacional y déficit productivo/laboral	desalojos de la ciudad olímpica
		recursos	espacio público. saneamiento. servicios públicos. pavimentación. equipamiento social. equipamiento cultural. políticas sociales. PSF (salud) // asistencia técnica pública	espacio público. saneamiento. servicios públicos. pavimentación. equipamiento social. equipamiento cultural. políticas sociales. PSF (salud)	saneamiento. servicios públicos. pavimentación. equipamiento social. equipamiento cultural. vivienda nueva. regularización domínial	utilización del nombre en otros proyectos	recursos financieros para promover la inversión privada // inversión en infraestructura social y urbana, energética y logística.	PAC2 según ejes: transporte, energía, comunidad ciudadana, MCMV, agua y luz para todos, ciudad mejor	vivienda e incentivos a la construcción	vivienda e incentivos a la construcción
		accesibilidad y proximidad	todas las favelas entre 500 y 2500 viviendas	impactos positivos en términos de proximidad	todas las favelas	recursos físicos en favelas próximas a obras de ciudad olímpica	redistribución territorial	fortalecimiento de centralidades hegemónicas	alcaldía priorizando áreas según necesidades	empresas definiendo emplazamiento: zonas desconectadas y alejadas de centralidades

Tabla de Análisis de Programas Urbano-Habitacionales (elaboración propia)

Tercera Parte

Ideas abiertas

Capítulo 5

¿Cómo fue que nos jodieron?

El esfuerzo de este trabajo estuvo dirigido, principalmente, a discutir por qué Rio de Janeiro puede ser considerada una ciudad injusta. La discusión ya estaba abierta y trasciende nuestro estudio, de hecho, porque la experiencia cotidiana -relevada y difundida desde los medios alternativos, desde ámbitos académicos y desde activistas, entre otros- contradice en muchos sentidos la imagen oficial de la ciudad que niega los problemas urbanos y habitacionales. Construyendo un discurso de desarrollo y consenso, que sintoniza con la ambición de posicionarla como un centro internacional de turismo y recreación, esta imagen distrae sus implicancias hondas: un modelo de ciudad que ostenta un gran potencial para reproducir capitales a través del espacio urbano. La imposición de un proyecto que es inevitablemente elitizador en sus significados y violento en su ejecución supuso el desarrollo de estrategias para ocultar la desigualdad territorial, tanto como para reducir el conflicto social emergente de esas mismas condiciones. Treinta años después de las movilizaciones y las conquistas de la Reforma Urbana, parte de la resistencia al avance de la mercantilización del espacio urbano depende de nuestra capacidad de desenmarañar las contradicciones entre las propuestas del Estatuto de la Ciudad y las políticas públicas que efectivamente se implementaron en el territorio. Esa resistencia se nutre de proponer explicaciones sobre cómo se ha dado ese proceso, pero sobre todo de volver con una mirada crítica y transformadora sobre las prácticas necesarias para que la Justicia Espacial no sea una mera expresión teórica de nuestros deseos.

Antes de avanzar, algunas consideraciones. En primer lugar, este trabajo ha priorizado lo general sobre lo particular, apuntando a recortar un tiempo

largo, que abarca casi tres décadas de políticas urbanas y transformaciones territoriales, sin profundizar en la implementación puntual de cada programa y sus impactos socio-espaciales. Por un lado, porque ya existen cantidad de estudios específicos y evaluaciones críticas en ese sentido. Por el otro, porque para analizar los alcances de la reforma constitucional de 1988 fue imprescindible delimitar un marco temporal amplio que permitiera visualizar la interacción entre la legislación reformada, la nueva generación de programas urbano-habitacionales y los procesos sociales y espaciales que efectivamente se dieron en la ciudad. En la medida en que este trabajo se sirvió de toda esa multiplicidad de estudios particulares, es esperable que pueda aportar nuevas reflexiones y que en ese diálogo las propias ideas aquí planteadas sean a su vez reformuladas.

En segundo lugar, otra consideración metodológica: el estudio se acotó a la ciudad de Rio de Janeiro. Aunque conceptualmente puede ser sesgado no ver la totalidad metropolitana, en términos prácticos es casi inalcanzable construir ese universo de estudio con información pública. La falta de datos, así como la dispersión en los distintos organismos y la falta de compatibilidad en sus formatos, se multiplican exponencialmente en casos como los de Rio donde el área metropolitana se compone de varias administraciones municipales. Por ello, también este trabajo encontrará reformulaciones en la medida en que pueda ser contrastado con esa realidad mayor.

Si para la evaluación de programas urbanístico-habitacionales se encontraron estos obstáculos, no menor fue el desafío del estudio de las prácticas de resistencia. En general, fueron casi inexistentes los registros oficiales y reducida la producción académica que recoge experiencias de organización y movilización social. En ese sentido, el desarrollo de TICs y fundamentalmente la proliferación de redes sociales se han vuelto una fuente primaria de información y han sido constitutivas en este trabajo. Aunque el debate debe aún darse hacia adentro de las instituciones de investigación científica, el aporte comunitario de datos, procesos, registros, teoría crítica, es invaluable. Constituye, además, una evaluación de hecho del desempeño de las políticas públicas. Esto hace evidente que para poder avanzar con una investigación de este tipo, sea o no científica, no sólo se

debe democratizar el acceso a la información elaborada por organismos públicos -como ya ha sido consolidado en legislaciones a nivel mundial- sino que debemos explorar las posibilidades de democratizar su producción.

Todas estas consideraciones no pretenden relativizar las conclusiones de este trabajo sino justamente evidenciar que no hay *conclusiones*; lo que hay son nuevas preguntas, ideas que pretenden interpelar desde una construcción teórica al conocimiento consolidado sobre cómo Rio de Janeiro ha lidiado con las desigualdades territoriales. Habiendo hecho estas aclaraciones podemos transitar, pues, algunas ideas finales.

En el posfacio a *Planeta Favela*, Erminia Maricato apunta que aunque es innegable la aceleración del crecimiento de la población favelada en Brasil en las últimas décadas del siglo XX, no es posible responsabilizar a la globalización y a las políticas neoliberales por la segregación y la pobreza que son estructurales en el país, una nación profundamente desigual en términos sociales. Maricato remarca en este sentido que la tragedia urbana brasilera no fue producto sólo de la urbanización y del crecimiento demográfico (2013:215). Las ideas que venimos desarrollando respecto a que la injusticia espacial se construye socialmente implican esta conciencia de que no son los *fenómenos*, sino que son los *actores sociales*, a través de relaciones conflictivas y de disputas de poder, quienes producen las condiciones de desigualdad territorial que agravan y perpetúan las precarias condiciones urbanas y habitacionales de determinados sectores de la sociedad. Esta es la tesis central de este estudio: la desigualdad territorial es un problema fundamentalmente político. No en el sentido de “voluntad” política -es decir, de la disposición de los gobiernos a actuar sobre determinados temas- y otro tipo de conceptos que al intentar explicar más bien oscurecen los mecanismos reales, sino entendiendo que el problema emerge de relaciones de poder que son desiguales y cuya desigualdad es en esencia su motor. En el capitalismo esas asimetrías tienen su razón de ser en la capacidad de concentrar ganancias y en términos del espacio de las ciudades se manifiestan en la apropiación de la tierra y en el dominio sobre el proceso de urbanización para captar rentas urbanas. O en términos más llanos, en disponer el suelo para las actividades más rentables y desplazar

los usos improductivos -dentro de esta lógica- hacia las áreas depreciadas. Reforzando la idea de Maricato, este proceso no depende ni de la cantidad de gente ni de la expansión de la ciudad; entre estas cuestiones existen relaciones intrincadas e históricas, sí, pero no son de ninguna manera causa y efecto. El esfuerzo de este análisis ha estado dispuesto, en gran parte, a comprender cómo las políticas urbanas han operado frente al proceso de urbanización de Rio de Janeiro.

En el estudio que hemos realizado sobre las políticas urbanas como vector fundamental de las transformaciones territoriales, la importancia de los actores involucrados reside sin duda en sus características, capacidades e intereses, pero sobre todo en los *mecanismos* que han desplegado para imponer un modelo de ciudad violento, exclusivo y excluyente en el marco de la Reforma Urbana. Las discontinuidades entre el ideario del Derecho a la Ciudad, que atravesaron las luchas del MNRU y se plasmaron en la reforma constitucional, y el proceso político-legislativo que desde entonces se desarrolló como un devenir conflictivo y contradictorio fue lo que dio origen a este estudio. Estas discontinuidades -que se materializaron en última instancia entre el Estatuto de la Ciudad y los programas desenvueltos en las favelas de Rio de Janeiro- pueden explicarse a través de la comprensión de esos mecanismos que posibilitaron una cierta invisibilización de las desigualdades territoriales y la imposición de un proyecto urbano que agravó las condiciones históricas de injusticia espacial. La invisibilización de las desigualdades territoriales se desplegó fuertemente en el plano discursivo, fortaleciendo la construcción de una imagen urbana acorde a los valores que impone armar una marca-ciudad. Pero además de estar orientada hacia la mirada internacional sobre Rio, también hacia el interior de la gestión urbana se procuró ocultar esas condiciones para legitimar la prioridad de inversiones en desarrollos que no atendieron a las disposiciones de la Reforma Urbana.

El proceso de invisibilización se pudo rastrear, en un primer nivel, en las discontinuidades entre la formulación de los programas urbano-habitacionales y su implementación. El análisis de los principales programas como *objeto* y como *proceso* puso en evidencia la distancia entre los objetivos

que fueron delineados desde las demandas emergentes de la vulnerabilidad socio-espacial y las acciones que efectivamente se desplegaron. Esa distancia es, de alguna manera, una distancia conceptual entre las ideas que motorizaron la Reforma Urbana y el devenir político de las relaciones sociales en torno al suelo. Esa coexistencia antagónica entre un ideario de justicia social y una gestión urbana alineada con los sectores de mayor poder económico nunca se hizo explícita en la arena del poder político, fundamentalmente porque tanto sus expresiones gubernamentales como fácticas necesitaron servirse discursivamente del Derecho a la Ciudad para legitimar acciones en sentido contrario. La paradoja sólo ha sido evidente en la medida en que las prácticas de resistencia señalaron esas discontinuidades y permitieron descubrir cuáles fueron los mecanismos subyacentes en la producción de injusticia espacial.

Este análisis que realizamos sobre los programas post-reforma sugiere algunos de esos mecanismos que han operado en la reproducción de desigualdades injustas en Rio. Mecanismos que no fueron necesariamente ilegales; en reiteradas ocasiones se apoyaron en vacíos o en interpretaciones o usos de la legislación vigente que deliberadamente contradecían el sentido profundo de la Reforma Urbana. Otras veces, fueron las propias definiciones contenidas en la Constitución del '88, en el Estatuto de la Ciudad y en otras piezas normativas y programáticas emergentes de esos cuerpos legales las que acompañaron funcionalmente a intereses de los grandes capitales inmobiliarios involucrados en la transformación urbana de Rio de Janeiro.

Una primera cuestión en relación a estos mecanismos es la consideración del contexto nacional en términos de políticas urbanas, en sentido de las tensiones y de las divergencias entre lineamientos de la esfera federal y la municipal. Fernandes (2007) afirma que, previo a la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003, la falta de respuestas desde el nivel federal era uno de los factores determinantes de la naturaleza excluyente del desarrollo urbano y territorial de Brasil. A ello se sumaba un orden legal obsoleto que reafirmaba el Código Civil de 1916, reforzando la tradición de los derechos de propiedad privada históricamente irrestrictos. Por ello, la capacidad de acción sobre la tierra y la planificación urbana era muy reducida,

especialmente a nivel municipal. Lo que Fernandes afirma respecto a la inclusión de la Función Social de la Propiedad en la constitución del '88 es que en la medida en que estaba sujeta a la aprobación de la legislación urbana municipal, los sectores conservadores pensaban que este sería un principio meramente retórico. En la medida en que el nuevo capítulo constitucional no era regulado, los movimientos de Reforma Urbana continuaron la lucha desde el FNUR. La importancia central del Estatuto de la Ciudad fue romper con la tradición histórica del derecho civil e instalar un nuevo orden legal y político para el control del desarrollo urbano y el uso de la tierra. La creación del Ministerio de las Ciudades fue de alguna manera, según Fernandes, una respuesta a las luchas históricas del FNUR y otras organizaciones, lo cual le otorgó además una legitimidad especial desde su instauración.

Sin embargo, las transformaciones que se esperaban han atravesado varios obstáculos. Fernandes (2007) resalta las dificultades de implementación frente a la falta de capacidad técnica y financiera de las alcaldías pero también destaca la precaria organización institucional que mostraba el Ministerio de las Ciudades, así como el equipo reducido y el presupuesto limitado entre otros problemas. Reconoce que a pesar de que la inversión en vivienda y saneamiento había comenzado a aumentar en 2003, dado el déficit histórico el presupuesto resultó aún insuficiente. Por otro lado, plantea que el cambio de algunas de las principales autoridades del organismo de partidos de centro-izquierda a conservadores no alineados con los principios de Reforma Urbana fue otro problema para llevar adelante esta agenda. Si por un lado, era fundamental el rol de las municipalidades para revertir el patrón excluyente del desarrollo urbano; por el otro, la realización de la agenda de la Reforma Urbana dependía de cómo el gobierno central entendiera la importancia de la cuestión urbana y, además, del compromiso de los gobiernos estatales. Fernandes es concluyente: la experiencia brasilera demostró que la reforma constitucional requería de una combinación de cambio institucional y reforma legal, pero sobre todo hizo evidente que dependería fundamentalmente de la movilización social en toda la nación.

Maricato ha señalado lo que a esta altura es una certeza inevitable: no pueden resolverse los problemas urbanos descentralizando las competencias

políticas si no hay coordinación (y convergencia) con los lineamientos a escala nacional. Esta es otra de las reflexiones que hoy debemos encarar luego de varias décadas de promocionar la descentralización de las políticas urbanas a cualquier costo:

La defensa de la autonomía de los municipios entusiasma a alcaldes y también a las ONGs y a los movimientos sociales. La descentralización de la gestión urbana es de hecho una necesidad frente a las especificidades geográficas, históricas, económicas, sociales y culturales de cada ciudad, pero ignorar la macroeconomía y la esfera nacional es una artimaña. Nada más interesante para las agencias internacionales: contratos de financiamiento a los municipios sin la intermediación de los gobiernos centrales. En esas condiciones la participación es celebrada: para debatir el barrio y la ciudad, no para debatir la política económica que en verdad determina parte de los problemas vividos por las ciudades. La comunidad tiene el poder en el fragmento.⁴⁶ (en Davis, 2013:217)

Por otro lado, la descentralización suponía una reformulación de la estructura de financiamiento a escala país para garantizar un desarrollo urbano equilibrado. Cardoso (2008) reconoce que en la creación del Banco Nacional de Vivienda (BNH) en 1967 se habían asentado las bases de una tradición en la política habitacional brasilera de fuerte sesgo central: la creación de programas con directrices nacionales que deberían ser seguidas a escala municipal por los órganos ejecutores, la creación de una red de agencias locales responsable de la operación directa de las políticas y la creación de un sistema de financiamiento de recursos específicos y subsidiados (el FGTS). Esto último fue fundamental en la creencia de que esa era la única fuente para el financiamiento habitacional y que, por ende, los gobiernos locales dependerían de la iniciativa federal, además de entender a la política habitacional como la construcción de conjuntos que

⁴⁶ “A defesa da autonomia dos municípios entusiasma prefeitos e também as ONGs e os movimentos sociais. A descentralização da gestão urbana é de fato uma necessidade diante das especificidades geográficas, históricas, econômicas, sociais e culturais de cada cidade, mas ignorar a macroeconomia e a esfera nacional é uma armadilha. Nada mais interessante para as agências internacionais: contratos de financiamentos aos municípios sem a intermediação dos governos centrais. Nessas condições a participação é festejada: para debater o bairro e a cidade, não para debater a política econômica que na verdade determina grande parte dos problemas vividos pelas cidades. A comunidade tem o poder no fragmento”

Es este un primer mecanismo que operó en la profundización de la injusticia espacial: haber caracterizado las condiciones del territorio en función de índices, variables y mediciones que no fueron pertinentes, y que en general permitieron presentar una situación negativa como positiva al no dar cuenta de determinados problemas.

Por otro lado, mientras la política macroeconómica apuntó a la recomposición de la capacidad de consumo (con el supuesto implícito de que ese puntapié dispararía mejoras de otro orden) y consolidó la idea de mejoras en la calidad de vida ligadas a un cierto *empoderamiento económico*, se diluyó la cuestión de las favelas y se redujo la problemática urbana al déficit habitacional -lo cual, por otro lado, fue fundamental para el desarrollo de los programas anticíclicos que atendieron demandas del empresariado nacional. Estas acciones a nivel federal alteraron las dinámicas de la ciudad y además le permitieron a la gestión local también desentenderse, nuevamente, de las necesidades urgentes de los sectores más vulnerados.

A ese mecanismo que actuó en el nivel del territorio a gran escala, le sucedió otro que operó en el nivel de determinar las demandas específicas a atender. La *distorsión de demandas* tiene que ver con cómo se determinaron las necesidades hacia las cuales orientarían los programas, para lo cual nos es útil recuperar la clasificación de demandas propuesta por Harvey (2009). El espíritu de la gestión democrática indicaría, en primer lugar, que las demandas deberían surgir, o al menos atender, a las poblaciones afectadas. La idea de *demanda latente* como una construcción a partir de las percepciones de los sujetos puede aplicarse en este contexto -incluso puede rastrearse en algunas metodologías de los programas de urbanización, particularmente la primera fase de Favela Bairro. Sin embargo, en el marco de la Rio global -o más recientemente *olímpica*- los programas se subordinaron a un modelo de ciudad cuya premisa era el crecimiento económico, la construcción de grandes infraestructuras y equipamientos para disparar la valorización de las zonas más atractivas para la inversión privada nacional y extranjera. En un proyecto de ciudad mercantilista las necesidades fueron determinadas -como no podría haber sido de otra manera- a partir de las *demandas de mercado*. Como bien apunta Harvey, ésta puede ser una metodología válida

hacia la justicia social en la medida en que ese mercado sobre el cual se establecen las necesidades a cubrir sea justo -lo cual no es una característica del mercado, al menos en el capitalismo. Tal vez uno de los ejemplos más elocuentes haya sido el abordaje de la movilidad urbana en las favelas. La topografía de las favelas centrales, junto con la densidad del tejido, llevaron a que el medio más utilizado para moverse desde las viviendas hacia las vías principales, por donde pasan las líneas de transporte público, fuera el mototaxi. Considerado un transporte ilegal, el poder público se ha desligado de promover formas de regulación para garantizar condiciones dignas, parámetros de calidad y seguridad para los trabajadores tanto como para los pasajeros, además de costos accesibles. La criminalización de un modo de transporte que resuelve las necesidades de los favelados permitió que las condiciones de precariedad persistieran pero, sobre todo, abrió de par en par las puertas a la instalación de teleféricos. A pesar de que el porcentaje de residentes del Complejo de Alemão que hoy en día lo usa es muy reducido y de que varias organizaciones han sistematizado argumentos que explican por qué no son útiles, la visibilidad mediática, el atractivo turístico y el rédito político que garantizan los consolidaron como una “buena práctica” en materia de transporte para las urbanizaciones precarias. Rio de Janeiro impulsó luego teleféricos en dos favelas estratégicas para el proyecto olímpico, justificándolo según las mejoras de movilidad urbana para los favelados. Es decir, las necesidades fueron definidas en función de demandas de mercado pero se las presentó como demandas latentes. La *distorsión de demandas* funcionó como una estrategia de legitimación: en ese juego entre los dos tipos de demandas se explica la trampa de la (falsa) participación, imponiendo una solución que fue supuestamente avalada por la comunidad.

La distorsión de las demandas/necesidades fue sólo una parte de este mecanismo. Una vez así determinadas y comunicadas, la selección de satisfactores fue un segundo engranaje. Si los satisfactores fueron proyectos urbanos que agudizaron de alguna forma la desigualdad territorial, en ello cuajó, justamente, la definición cultural de lo que se entendía por “desarrollo urbano”. Y se manifestó consecuentemente el posicionamiento de los poderes fácticos pero sobre todo del poder público respecto al

modelo de ciudad. Todos los satisfactores, desde el modelo de vivienda para los removidos hasta el proyecto arquitectónico de un Maracanã elitista compusieron y estructuraron este posicionamiento.

Finalmente, el tercer engranaje fue el de la localización de los recursos financieros y materiales que plasmaron los proyectos. Los recursos se distribuyeron hacia desarrollos para esas demandas mercantiles y además se localizaron en función de esas demandas. La injusticia en el proceso fue doble y permitió por un lado llevar adelante los proyectos inmobiliarios y por el otro implementar toda una serie de proyectos que acabaron actuando de manera subsidiaria, reduciendo algunos focos del conflicto social y suavizando las condiciones para construir la ciudad olímpica. Los desarrollos de MCMV son un caso claro de cómo un programa que debería haber atendido a las necesidades habitacionales de familias de bajos ingresos acabó siendo utilizado para relocalizar desalojados y garantizar su expulsión de las centralidades exclusivas. Por ello es que todos los recursos urbanos, los que evidentemente se dispusieron para el proyecto global como los que alcanzaron necesidades sociales, todos se espacializaron profundizando un patrón desigual.

La gran lucha previa a la reforma constitucional del '88 había sido la reivindicación del rol de la sociedad en la definición esencial del proceso de urbanización, que a partir de la nueva constitución sería organizada de acuerdo a diversas estrategias e instrumentos de gestión democrática. Pereira y Dos Santos hacen una observación muy pertinente respecto a cómo la cuestión de la participación en los planes directores consiguió una gran aceptación en el imaginario técnico, político y académico; el consenso que alcanzaron esos conceptos contribuyó a que se les atribuyera un valor intrínseco que transformaba al plano director participativo en una necesidad para que la ciudad se desarrollase adecuadamente y resolviese sus problemas. De alguna manera se substituyó la fe en la capacidad técnica para modificar las dinámicas urbanas por la creencia en la participación social como elemento suficiente para garantizar el equilibrio socioespacial (2008). Este es otro mecanismo fundamental, el *marketing de consenso*: el desarrollo de políticas urbanas apoyadas en la utilización de conceptos con

cierta legitimidad social, presentados con un sentido unívoco y exentos de conflicto, para definir el carácter de las intervenciones pero sin necesidad de llevarlos a la práctica, sino como un mero recurso retórico.

La participación comunitaria fue uno de estos conceptos. El FNRU había forzado la incorporación de formas de participación en la nueva legislación urbana que permitieran avanzar hacia un modelo de gestión democrática. Sin embargo, esa definición se dio dentro de un modelo de gestión que, a pesar de todo, seguía siendo esencialmente anti-democrático. El resultado de esa coexistencia de modelos fue la producción en simultáneo de programas antagónicos en sus intereses, cuando no de programas que en sí mismos contenían contradicciones irreconciliables y donde el derecho de las comunidades a involucrarse en los programas discutiendo, delineando y definiendo el curso de las transformaciones que las afectarían no fue atendido. Respecto a esos dos modelos simultáneos, Moulin, Gomes y Ramos hablan de abordajes de “urbanización social”, para referirse a una visión identificada con la agenda de derechos, y de “empresarialismo urbano”⁴⁸ como forma de gestión de lo que podrían reconocerse como ciudades globales, que en el caso de Rio de Janeiro está muy ligado a la transformación territorial emergente del proyecto de ser sede de los Juegos Olímpicos 2016 (2013). De hecho, estos autores reconocen en casos como el Proyecto Puerto Maravilla la evidencia de cómo los instrumentos de política urbana obtenidos inicialmente como avances legislativos hacia un modelo de urbanismo social acabaron siendo utilizados por un modo de gestión empresarial; fundamentalmente porque en tanto “instrumentos” las alternativas legales introducidas por el Estatuto de la Ciudad pueden ser apropiadas por cualquier visión de planificación urbana dominante.

En un sentido radical, la fundamentación última de la gestión democrática no sería la participación ciudadana sino la formulación de un nuevo modelo de gestión emergente de otras relaciones sociales. En otros términos: no

.....
⁴⁸ Si bien el término no está registrado en la Real Academia Española, varios textos académicos ya han adoptado esta traducción para el término portugués *empreendedorismo*; aunque no hay traducciones muy precisas al respecto, bien puede entenderse como “espíritu empresarial”.

sería posible en las actuales condiciones políticas una democratización de la gestión que impacte realmente en las condiciones de desigualdad territorial.

En ese contexto, los problemas estructurales de las favelas no han sido resueltos y, tal vez, no hayan sido aún pensados en primer lugar como estructurales, fundamentalmente en la dimensión del acceso a la tierra. A pesar de que Favela Bairro en sí no contemplaba la regularización, en tanto hacía parte de PROAP-RIO no es posible entender esas acciones por separado. Mientras las favelas se urbanizaban, el avance respecto a la situación dominial de las tierras era reducido. En *Urbanización de favelas: lecciones aprendidas en Brasil* (2012) un equipo técnico del BID evaluó el desempeño de diversos programas en el país. Respecto a la ficha técnica del PROAP-RIO, si bien la mayoría de las evaluaciones fueron (como era de esperar) positivas, fue significativo el estado del proceso de regularización del suelo. Mientras que el 100% de los loteos irregulares habían sido declarados como áreas de especial interés social (AEIS) y la mayoría de los proyectos de alineación y espacios públicos se reconocían “en marcha”, para este período 2000-2006 que alcanzó una población superior a las 260.000 personas, en 38 favelas, ninguno de los domicilios fue catastrado, es decir, no se había completado el procedimiento que efectivamente podría haber garantizado la seguridad de la tenencia de las viviendas. La *burocratización* como la interposición deliberada de procesos administrativos largos y complicados para evitar la concreción efectiva de lo que una política urbana establece como lineamiento, es otro de los mecanismos presentes en la construcción social de la injusticia. En el caso de Rio de Janeiro no sólo se manifestó en procedimientos (como los de regularización) sino en la multiplicación de funcionarios involucrados (por ejemplo, descentralizando responsabilidades a ONGs u otros organismos dependientes) que extendieron las cadenas decisorias, redundando en el mismo efecto: entorpecer la resolución de problemas.

El inicio del proceso de regularización con un “protocolo de intenciones” entre los residentes y el gobierno, donde la contrapartida para emprender la regularización era que los propios vecinos se comprometieran a denunciar nuevas ocupaciones o crecimientos sin permiso (Compans, 2003), no sólo no demostró ser eficaz en el control de la expansión de las favelas sino que,

además, presentó a la *regularización* como una negociación y no como un derecho, colocando a los mismos sujetos vulnerados en posición de policía contra quienes en el futuro pudieran encontrarse en la misma situación.

La seguridad de la tenencia es un tema central y de aristas múltiples en las ciudades contemporáneas. Entre otras cuestiones, la utilización de formas jurídicas alternativas al dominio pleno individual, fundamentalmente aquellas que garantizan formas colectivas, son el obstáculo más eficiente al avance de los capitales inmobiliarios concentrados, sencillamente porque la negociación con toda una comunidad sería casi impracticable. La Reforma Urbana realizó en ese sentido una conquista fundamental con la incorporación de la usucapión colectiva, es decir, la posibilidad de regularizar un terreno con una forma de dominio comunitario. A pesar de estar consagrada legislativamente, este instrumento no fue utilizado en los programas urbano-habitacionales en las favelas de Rio de Janeiro. La seguridad de la tenencia fue violada a través de diferentes mecanismos. Ante todo, el de *falsas prioridades*, que consistió en someter el derecho de permanencia en los lugares tradicionales de residencia a las necesidades de proyectos de renovación urbana; en Rio los desalojos masivos fueron realizados de acuerdo a necesidades espaciales impuestas por las diversas obras de la *ciudad olímpica*. Un segundo mecanismo de este tipo fue la *atomización de la resistencia*, consistente la negación del gobierno local a discutir con las asociaciones y grupos comunitarios y consensuar resoluciones colectivas y la vinculación con las familias de manera individual para pactar alguna forma de indemnización y concretar la salida casa a casa. Con frecuencia este mecanismo se sirvió también de cierta presión psicológica para que las familias aceptaran las condiciones impuestas sin posibilidad de discutir las con otros vecinos, bajo amenaza de que si no se resolvía en el momento luego no tendrían derecho a una nueva negociación. Otro mecanismo en este sentido y cuya implementación fue violatoria de varios derechos, fue la *coerción psicológica*: las demoliciones de viviendas y el abandono de los escombros en el tejido de favelas consolidadas operaron con un fuerte mensaje disuasivo para los residentes que resistían -por insalubridad, por daños asociados, por desplazamiento de vecinos de la red social, entre otros contenidos. Todos estos mecanismos redundaron en

la desmovilización social y cierta desradicalización de las luchas, procesos que muchas veces fueron acompañados, como lo hemos visto, por otro mecanismo complementario que fue la *cooptación de líderes comunitarios*. En aquellos casos en los que no fue posible resolver el desalojo por ninguna de estas vías -en general porque no puedo desarmarse la resistencia colectiva, como en el caso de Vila Autódromo- el gobierno local recurrió a la violencia explícita, con una combinación de procedimientos administrativos que autorizaban los desalojos y demoliciones inmediatas y de despliegue de las fuerzas represivas para efectivizar la salida previa de los residentes. Lo dramático del estudio de este devenir en Rio de Janeiro es la conciencia de que no hay marcos legislativos que garanticen la seguridad de la tenencia cuando quien disputa la tierra es el propio Estado, es decir, un poder público que no necesita negociar porque puede decidir unilateralmente sobre el uso de la tierra urbana y disponer de instrumentos que avalen ese accionar, sean instrumentos políticos, como la utilidad por obra pública, o el uso de la violencia mediante la intervención de las fuerzas represivas.

A pesar de que el vínculo entre renovaciones urbanas y desplazamiento poblacional es histórico e inherente al proceso de urbanización en Rio, las formas, el sentido y sobre todo los conflictos políticos han variado. En el período largo entre la Reforma Urbana y la ciudad actual, estas discontinuidades también expusieron las diferencias entre el tiempo de la ley, los tiempos de los programas y los de las transformaciones territoriales -esto es menos una nota crítica que un dato de la realidad con el que lidiar. El contexto nacional a partir de la llegada del PT al gobierno federal en 2003 fue probablemente el más favorable posible para consolidar políticamente los avances legislativos del Estatuto de la Ciudad; sin embargo las condiciones de desigualdad en Rio (como en otras ciudades) se agravaron. En parte debido a que las políticas federales acabaron por operar en la misma línea promovida desde la gestión municipal, orientada durante el mismo período por la organización de mega-eventos como estrategia de desarrollo urbano. Así, tanto el gobierno local como el nacional apuntalaron un proceso que permitió la captación de grandes volúmenes de inversión en muy poco tiempo, que consolidó un modelo de desarrollo acelerado pero que se concentró espacialmente en función de circuitos de consumo

(fundamentalmente orientados al mercado internacional) profundizando las asimetrías entre las zonas de alta valorización inmobiliaria y el resto de la ciudad. Este impacto se hizo visible en el espacio urbano pero sus efectos más dramáticos fueron la reducción de la capacidad política de los sectores vulnerados de incidir en el modelo de ciudad que se desplegaba.

En ese aspecto, ¿cuál ha sido la reformulación real de poder luego de la reforma constitucional? Hay dos aristas relevantes a considerar. Por un lado, la retomada del proyecto de erradicaciones masivas de las favelas significó una reducción drástica de la capacidad política de una gran parte de población, sometida a un proyecto urbano que modificó la situación habitacional-encareciendo el costo de vida, insertando desarrollos orientados al turismo, generando ámbitos insalubres- y que además en muchos casos fue literalmente expulsada de sus lugares de vida, dislocada hacia periferias precarias y sin las redes sociales, productivas, de servicios y comerciales constitutivas de su reproducción. En ese sentido, las políticas urbanas desplegadas por los gobiernos de todas las esferas operaron vulnerando las condiciones territoriales postuladas en los marcos constitucionales y legales consagrados en el nivel federal y, en ese devenir, vulneraron también el derecho a la participación en la gestión urbana. Esos dos aspectos, aunque con diferentes alcances e implicancias, agravaron aún más las asimetrías de poder en la ciudad. La concentración de la tierra urbana más rentable en las manos de los grandes capitales corporativos no sólo significó mayor poder político y económico para esos grupos: implicó reducir y negar ese poder al resto, lo que significa que esa brecha se ha ampliado. Aunque la brecha de ingresos indique lo contrario. Como se dijo, ni unos ni otros son grupos homogéneos: el apoyo de organismos internacionales que tienen como "misión" reducir la desigualdad, la cooptación de líderes comunitarios que tienen como deber representar a los favelados, la funcionalidad de técnicos locales a intereses que no responden al bien común para el cual deberían trabajar, la intermediación de organizaciones que contribuyen a desarmar las comunidades movilizadas, entre tantos otros, hicieron que el "1%" no se redujera sólo a los grandes capitales locales e internacionales en torno al mercado inmobiliario. El poder concentrado, lo mismo que las masas de excluidos, desposeídos e incluso disconformes, tienen

bordes difusos. La característica de aquel sector es que pudo (necesitó, y lo hizo) incorporar a estos en sus bordes. La gestión democrática, pilar del laboratorio urbano latinoamericano, no sucedió y sin embargo su discurso fue vital para enmascarar la imposición del modelo urbano hegemónico e, incluso, sostenerlo como imaginario. El saldo político para el poder público municipal, con todo, fue positivo.

*

Descartando a los cooptados, a los funcionales y a los mediadores, la parte del 99% que corresponde a los favelados hoy es vasta y heterogénea. Mientras que muchos han sido anestesiados por políticas fragmentarias o por soluciones que resolvieron la demanda particular de una familia o grupo, otros continúan organizados en resistencias colectivas. Los desalojos y relocalizaciones dispersas, las negociaciones individuales, la persistencia de los embates del poder público, han sido todos factores determinantes en la desmovilización de la lucha urbana en Rio. Asimismo, el crecimiento de la capacidad de consumo en este contexto tuvo el contraefecto de reducir los lazos solidarios necesarios para luchas colectivas expresivas de una conciencia de clase. Sin embargo, aunque demasiado dispersas para constituirse como poder contra-hegemónico, siguen siendo las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales, los pequeños colectivos autogestionados, quienes ponen en agenda, mayormente a través de la denuncia social, las contradicciones de la gestión urbana. No es fácil visualizar un movimiento como el de reforma de los '80, pero sin duda las batallas urbanas se multiplican.

Retomando alguna ideas iniciales, las desigualdades territoriales en tanto desigualdades injustas derivan del poder de unos sobre otros en y a través del espacio urbano. Las políticas públicas post-reforma en Rio de Janeiro no redujeron las desigualdades históricas y, por el contrario, fueron una pieza fundamental en el proceso de concentración y apropiación de suelo urbano para la reproducción de capitales y la extracción de rentas. Respecto a ello, el "legado" tras del cual el gobierno local y el nacional han argumentado las transformaciones estructurales de la ciudad es menos un patrimonio público para el beneficio colectivo que la consolidación de las condiciones

necesarias para profundizar un modelo de ciudad exclusivo y excluyente con gran capacidad de absorber excedentes de capital y multiplicarlos a través de las transformación del espacio urbano.

Aún en estos escenarios, sin embargo, la Reforma Urbana en Brasil enterró definitivamente la idea de que la planificación urbana era un problema técnico. Ya no hay cómo no pensar que el control sobre el proceso de urbanización, fundamentalmente sobre cómo se estructura el uso del suelo, es un tema político, es decir, un tema que pone de manifiesto los conflictos y acuerdos sociales en y sobre el espacio urbano. En términos de Justicia Espacial, cabe interrogarnos si a pesar de no haber logrado garantizar ciertas conquistas en lo inmediato este proceso abrió la posibilidad hacia transformaciones sociales más profundas que siembren la potencialidad de cambios estructurales a largo plazo.

Capítulo 6

Postales al futuro

Lo que ha quedado. Lo que va quedando. Devenires recientes que se proyectan hacia futuros inminentes. O tal vez no tan inminentes, pero que deberían serlo. Las experiencias de la Reforma Urbana en Brasil son un acervo en construcción para las ciudades latinoamericanas que transitan las tensiones entre el crecimiento urbano, la concentración de recursos, el robustecimiento de centralidades y la profundización de asimetrías territoriales. Representan un acervo importante por los ideales que han logrado transformar un derecho tradicionalmente liberal, reproductor de los beneficios de clase de los propietarios a través de las generaciones, hacia un cuerpo jurídico que, aún en esencia conservador, ha logrado reconocer la importancia de la tierra urbana como un recurso estratégico para el desarrollo justo de la sociedad y, en última instancia, como un recurso que contiene en sí la potencia de democratizar el territorio. No es menor el hecho de que también constituyen un acervo de los fracasos, de las formas múltiples de tergiversación y desviación de esos ideales en las prácticas que efectivamente transforman las condiciones en el territorio. Las contradicciones entre la lógica de producción legislativa y la lógica de producción política (si es posible hacer esta categorización forzando la distinción entre momentos que hacen parte de la compleja producción territorial) han sido particularmente agudas en Río de Janeiro, donde los conflictos entre modelos antagónicos de ciudad han ampliado esa distancia con los ideales de la Reforma Urbana, contrariándolos abiertamente pero sobre todo utilizando su alcance retórico para imponer un proyecto urbano donde el Derecho a la Ciudad quedó reducido apenas a una trampa discursiva legitimadora. Toda esta teorización crítica sobre los sucesos de los últimos años y el esfuerzo por construir un saber reflexivo se proyectan

hacia las luchas por venir, hacia las inminentes-o-no redefiniciones del modelo de urbanización capitalista que, al intensificar la mercantilización del espacio urbano reduce la fuerza de la sociedad para definir y redefinir el sentido mismo de lo que significa la ciudad.

Previo a encarar el cierre de este estudio sobre Justicia Espacial y políticas urbanas, algunas reflexiones que bien podrían haber sido notas al pie. Primero, una intuición inicial que con el transcurrir de este estudio llegó al final como una certeza: una teoría crítica sobre la ciudad es una producción volcada a las transformaciones urbanas justas. En el devenir de sus vínculos con las prácticas sociales, el urbanismo crítico se corre inevitablemente del campo del pensamiento científico para constituirse como un saber que no persigue la verdad sino que construye formulaciones múltiples, que admiten la contradicción y el conflicto propios de los procesos socio-espaciales. Los desafíos epistemológicos que esto supone atraviesan no sólo la reformulación en el campo teórico sino las prácticas mismas de la disciplina, fundamentalmente las de la formación y las de la gestión; los desafíos metodológicos involucran igualmente a la teoría y la práctica urbanística, atendiendo a lo específico de cada una de sus esferas. Este trabajo ha comenzado a transitar algunos de estos desafíos respecto a la necesidad de redefinir las categorías sobre las cuales se diseñan las políticas urbanas. Desde las premisas de la Justicia Espacial (o hacia una formulación de ellas) el concepto de desigualdad territorial es vertebral para evaluar su desempeño, pero es un concepto que aún no logra despegarse de la concepción economicista que somete el espacio a las clasificaciones según clases sociales en función de sus ingresos, y cuyo principal riesgo es no captar las asimetrías que se reproducen en y a través de él, a pesar de esas clasificaciones. Una de las claves radica en que la redefinición conceptual debe atender a los resultados -que bien pueden surgir de algunos de esos indicadores tradicionales- pero debe alcanzar a los procesos que los engendran. En ellos se concreta la comprensión profunda de que las desigualdades injustas se producen, o mejor, son producidas. Son sujetos políticos en interacción que operan, deciden, disputan, ocupan el espacio urbano. La discusión en el campo del conocimiento es así inherente a la formulación de un urbanismo crítico y supone, en última instancia, un

cuestionamiento consistente a cómo se produce la certeza racional que es insumo de las políticas urbanas -y es, por lo tanto, un engranaje central en los mecanismos de reproducción de las injusticias espaciales.

La Justicia Espacial como un posicionamiento ideológico hace que afloren ideales alternativos respecto a las verdades que construye la certeza racional. Ante todo, la misma noción de justicia, despojada de su mera acepción como derecho positivado, implica un debate culturalmente localizado que permita definir su esencia y sus alcances y que sobre todo admita su necesaria, continua revisión. No es posible establecer parámetros o estándares escindidos de las condiciones concretas de producción de injusticias, y en ello va el asumir que al ser un proceso social y no un producto natural, puede ser transformado. También, al superar esa concepción reducida de la justicia es que estas formulaciones trascienden aquellas apropiaciones del Derecho a la Ciudad que no subvierten el núcleo conflictivo de los problemas en torno al espacio urbano. Es decir, permite que emerjan las disputas de poder entre las fuerzas que procuran incorporarlo dentro del proceso de reproducción de capitales y las resistencias que reivindican su relevancia social. La perspectiva de la Justicia Espacial involucra repensar la distribución de recursos en el espacio, sus mecanismos y las relaciones entre ellos y la sociedad, pero el aporte fundamental trasciende ampliamente la búsqueda de patrones espaciales redistributivos justos y se consolida al afirmar la importancia del espacio en las relaciones sociales, al descubrirlo como un producto político y, por lo tanto, parte constitutiva de disputas de poder. En ese sentido, no es tanto la definición conceptual que la Justicia Espacial puede aportar -por otro lado, ampliamente debatida- sino las implicancias método-epistemológicas que mencionamos y que son un terreno de debemos transitar. Así, los ideales que emergen con la Justicia Espacial pueden ser un primer paso en el sentido de una teoría crítica como conocimiento alternativo a la tradición científica y pueden permitir además trascender la perspectiva de derechos hacia formulaciones que en su esencia subversiva logren concretar los ideales de la Reforma Urbana en las dinámicas territoriales. El análisis de las políticas urbanas de Rio de Janeiro con esta mirada permitió comenzar a desentrañar esas contradicciones que comentamos y que, de otra forma, sólo quedarían como frustraciones

estériles en el camino hacia la construcción de ciudades justas. Es un análisis que también contribuye a repensar el rol histórico de la planificación urbana en América Latina respecto a la reproducción de desigualdades territoriales y que desde ahí convoca a la reflexión sobre las formas contemporáneas de gestión urbana y su capacidad para transformar a través de las políticas públicas no sólo las condiciones históricas consolidadas sino también su papel actual frente a las disputas del espacio urbano.

¿Cuál es el balance entre urbanización y desigualdad en el siglo XXI? La urbanización capitalista es un modelo intrínsecamente desigual: el crecimiento urbano se organiza en función de la localización de capitales excedentes en el espacio, creando patrones asimétricos entre zonas con potencial para reproducir el ciclo de acumulación y zonas que, en principio, no pueden hacerlo. Las dinámicas que imbrican el espacio urbano con las sociedades provocan que los grupos sociales se desplacen y ocupen el espacio en función de su poder económico, en primer lugar. La historia de Rio y la historia de cualquiera de las grandes metrópolis latinoamericanas nos muestra cómo desde la incipiente modernidad el espacio urbano estuvo siempre claramente dividido entre los lugares sujetos a las políticas públicas de gestión y planificación, y los lugares que por fuera de su alcance se configuraron auto-producidos para resolver el hábitat de quienes no pudieron acceder a esas otras áreas. No se trata de caer en una dicotomía inútil ya que las formas, procesos y características del hábitat urbano son mucho más heterogéneos que lo que podría explicarse con una clasificación dual, pero sí es preciso afirmar que en América Latina existen dos modelos de urbanización, que encarnan poderes antagónicos y que en términos políticos son hegemónicos y contra-hegemónicos. La producción mercantil del espacio es un poder hegemónico que deriva del poder económico, del volumen de inversión desplegado en la transformación de la ciudad y de la multiplicación continua de ganancias. En ello se asienta su poder político y su capacidad para imponer las reglas del acceso al suelo urbano. La auto-producción del espacio es un poder contra-hegemónico cuya fuerza radica en la masividad en superficie y población consolidada a través de más de un siglo de urbanización. No es un poder político emergente de capacidades económicas y eso en alguna medida ha contribuido a agudizar su debilidad

en las últimas décadas, donde a pesar de su crecimiento exponencial en masividad ha sido contrarrestado con la también exponencial concentración del poder económico. En ese contexto, el rol de las luchas urbanas ha sido disputar siempre el poder político, que en términos urbanos representa la capacidad de influir y definir el modelo de crecimiento y transformación de las ciudades. En las ciudades neoliberales, con especial dramatismo, disputar el poder político significa alterar la distribución económica de la sociedad y hacerlo implica cuestionar el acceso a la ciudad y el dominio sobre la tierra urbana. Ese es el sentido último de las luchas urbanas en América Latina: la disputa del poder a través del espacio de las ciudades. Tal vez el balance siga resultando en ciudades injustas, pero fue y es fundamentalmente a través de las diversas formas de resistencia subversiva que la discusión sigue vigente y se reactualiza en la agenda de la gestión.

En el diferencial de poder entre la producción mercantil y la auto-producción del espacio urbano es donde se manifiesta la desigualdad territorial. Esa es su esencia. La desigualdad territorial puede tener expresiones materiales más o menos evidentes -como la precariedad urbanística- pero de lo que se trata en el fondo es de cómo se distribuyen los recursos urbanos y cuál es la potencia de cada sector social para determinar el curso de ese proceso y hacerlo, además, de modo tal que ese proceso tanto como los resultados sean justos. El gran aprendizaje de Rio es que no se reduce la desigualdad territorial mejorando las condiciones del espacio auto-producido si no se alteran las condiciones de producción del espacio mercantil. La reducción de la desigualdad territorial sólo es real cuando se transforman las relaciones de poder injustas en y a través del espacio urbano.

¿Cómo se transforman esas relaciones? No son relaciones naturales y por ende no habríamos de esperar un cambio espontáneo. Tampoco, por ahora, las luchas urbanas han logrado revertir las condiciones estructurales, a pesar del alcance y la representación de muchas de las resistencias. Paradójicamente, el aumento de ese diferencial se explica en gran medida por la orientación de la gestión urbana hacia el fortalecimiento del modelo excluyente, que implica como contrapartida ineludible el debilitamiento de los poderes contra-hegemónicos. Pero es esa misma responsabilidad

histórica la que hace evidente el poder transformador que portan las políticas urbanas. Si han demostrado, históricamente, su capacidad para reproducir a través del espacio asimetrías de poder político y económico, profundizando la injusticia espacial, eso es la prueba misma de que pueden actuar en sentido contrario. No se trata de sentarse a esperar una reforma política ni de someter la administración pública a otros sectores sociales que se identifiquen con el 99%. Las distinciones entre izquierda y derecha son a esta altura anacrónicas e infructíferas para atravesar las contradicciones de las (im)perfectas democracias contemporáneas. Lo que efectivamente podemos hacer es tomar estos datos como lo que son, datos, para componer el universo de problemas al que nos enfrentamos cuando queremos construir ciudades justas en su extensión más amplia, real, conflictiva y contradictoria posible. El capitalismo ha absorbido conquistas sociales como las que representó la Reforma Urbana en Brasil de manera tal que incluso le permitió legitimar su propia acción política. Si los movimientos sociales fueron vitales para alcanzar esa instancia de discusión y reformulación jurídica de las condiciones del proceso de urbanización, igual de vitales son para que esos derechos que fueron consagrados en la nueva legislación sean reconocidos políticamente. Para que ello suceda, ya no basta con la resistencia. Las grandes preguntas que quedan flotando hacen al núcleo de problemas sobre cómo se vinculan la producción legislativa, las políticas públicas y las efectivas transformaciones territoriales, lo que nos lleva nuevamente al inicio de este trabajo.

¿Cómo prever normativamente el ejercicio político que luego hará (o no) efectivas las transformaciones de acuerdo a los derechos consagrados legislativamente? Tal vez no sea posible, o incluso puede que la pregunta sea inútil. Aun sabiendo que los avances legislativos demandan una enorme organización y presión de los sectores populares, y que sus impactos concretos pueden demorar mucho tiempo y dependen también en gran medida de la persistencia de esa organización, lo que quizás debamos recalcar una vez más es que ninguna legislación ni ninguna política, por más comprometidas que estén hacia mejorar las condiciones urbano-habitacionales, serán realmente transformadoras si no alteran las condiciones sociales en el seno de las cuales la desigualdad territorial es producida. Y para ello, las prácticas

de resistencia, entendidas como el *aguante* pero sobre todo en su dimensión propositiva, son un caudal que nutre las luchas urbanas que continúan imaginando ciudades justas.

Bibliografía

ALFONSIN, Betânia (2003) O significado do Estatuto da Cidade para a Regularização Fundiária no Brasil. En L. C. de Queiroz Ribeiro y L. A. Cardoso (org), *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (p. 93-102). Rio de Janeiro: Revan.

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (2008) “La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano” en *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Ed. CLACSO.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2012) *Urbanización de favelas: lecciones aprendidas en Brasil*, Fernanda Magalhães y Francesco di Villarosa (editores)

BRET, Bernard; S. Didier; F. Dufaux (2012) “Les utopies, un horizon pour la justice spatiale?” (Utopias as a Tentative Horizon for *Spatial Justice*” traducción Sharon Moren). En *Spatial Justice*, n° 05, diciembre 2012-diciembre 2013. Disponible en <<http://www.jssj.org>>

BRUM; Mario Sergio (2010) “Ordenando o espaço urbano no Rio de Janeiro: o programa de remoção da CHISAM e as ‘utilidades’ para os favelados (1968-1973)” XIV Encontro Regional da ANPUH-Rio: Memória e Patrimônio. Disponible en <http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1276733458_ARQUIVO_AnpuhRJ2010.pdf>

BRUM, Mario (2013) “Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos” en *O Social em Questão*. Año XVI, n°29, pags 179-207.

BUSQUET, Grégory (2009) “L'espace politique chez Henri Lefebvre: l'idéologie et l'utopie” (“Political Space in the Work of Henri Lefebvre: Ideology and Utopia”, traducción Sharon Moren). En *Spatial Justice*, n° 05, diciembre 2012-diciembre 2013. Disponible en <<http://www.jssj.org>>

CAETANO, Gerardo (2015) “Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014)”. En *El país digital*. Disponible en: <<http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/03/pobreza-y-desigualdad-en-america-latina-1980-2014.html#more>> [Consultado: 5 Agosto 2015].

CARDOSO, Adauto Lucio (2003a) “Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses”. En *Cadernos IPPUR* Ano XVII, nº1 Jan-Jul 2003, págs. 35-49.

CARDOSO, Adauto Lucio (2003b) “A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade”. En L. C. de Queiroz Ribeiro y L. A. Cardoso (org), *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (p. 153-162). Rio de Janeiro: Revan.

CARDOSO, Adauto Lucio (2008) “Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas”. Disponible en <http://web.observatoriodasmetrolopolos.net/index.php?view=article&catid=36%3Acoleccion-textos&id=155%3Apolitica-habitacional-no-brasil-balanco-e-perspectivas&option=com_content&Itemid=82>

CARDOSO, Adauto Lucio; Irene de Queiroz e Mello; Samuel Thomas Jaenisch (2015) “A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições” en Santo Amore et al. (organizadores) *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

CATALYTIC COMMUNITIES <http://catcomm.org/>

CASAS MARCADAS (2012) Dirigida por: Adriana Barradas, Alessandra Schimite, Ana Clara Chequetti, Carlos R. S. Moreira, Éthel Oliveira y Juliette Lizeray. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=xao_4b8DJ_k>

COMITÊ POPULAR RIO COPA E OLIMPIADAS (2013) *Dossiê Megaeventos e violações de direitos humanos no Rio de Janeiro*

COMPANS, Rose (2003) “A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro”. En *Revista Rio de Janeiro*, n. 9, p. 41-53, jan./abr. 2003.

CORREIA, Claudia (2003) “Gestão Democrática da cidade: construindo uma nova política”. En L. C. de Queiroz Ribeiro y L. A. Cardoso (org), *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (p. 153-162). Rio de Janeiro: Revan.

DAVIS, Mike (2013) *Planeta Favela*. São Paulo: Ed Boitempo.

DE CERTEAU, Michel (1997) *The practice of everyday life*. Los Angeles: University of California Press.

DE GRAZIA, Grazia (2003) “Reforma Urbana e Estatuto da Cidade”. En L. C. de Queiroz Ribeiro y L. A. Cardoso (org), *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (p. 53-70). Rio de Janeiro: Revan.

DE QUEIROZ RIBEIRO, Luis Cesar (2003) “O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira”. En L. C. de Queiroz Ribeiro y L. A. Cardoso (org), *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (p. 11-26). Rio de Janeiro: Revan.

DE QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar (2015) “A ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro: caminhos e síntese”. En *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôlopolos.

DE QUEIROZ RIBEIRO, Luis Cesar; Cardoso, Adauto Lucio (2003) “A concessão onerosa do direito de construir: ¿instrumento da Reforma Urbana?”. En L. C. de Queiroz Ribeiro y L. A. Cardoso (org), *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (p. 119-138). Rio de Janeiro: Revan.

DE QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar y Orlando Alves dos Santos Junior (2013) “Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira”. En *O Social em Questão*. Año XVI, n°29, pags 23-41.

DE SOUZA RUIZ, Jefferson Lee (2014) *Direitos Humanos e Concepções contemporâneas*. San Pablo: Cortez Editora.

ELLIOTT, L. y Ed Pilkington “New Oxfam report says half of global wealth held by the 1%”. Disponible en <http://www.theguardian.com/business/2015/jan/19/global-wealth-oxfam-inequality-davos-economic-summit-switzerland?CMP=share_btn_fb> [Consultado: 19 de enero de 2015]

FAINSTEIN, Susan (2009) “Spatial Justice and Planning”. En *Spatial Justice*, n° 01, septiembre 2009. Disponible en <<http://www.jssj.org>>

FAINSTEIN, Susan (2013) “The Just City”. En *International Journal of Urban Sciences*, 18:1, 1-18, DOI: 10.1080/12265934.2013.834643. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1080/12265934.2013.834643>>

FERNANDES, Edésio (2007) “Implementing the urban reform agenda in Brazil”. En *Environment and Urbanization*. Abril 2007 vol. 19 no. 1 177-189.

FERNANDES, Edésio y María Mercedes Maldonado Copello (2009) “El derecho y la política de suelo en América Latina: Nuevos paradigmas y posibilidades de acción”. En *Land Lines*.

GOULART, Jefferson O. (2008) “Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo: instituições contam e a política faz diferença”. En *Cadernos IPPUR* Año XXII, n°1 Jan-Jul 2008, págs. 99-121.

HALL, Peter (2001) *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers

HARVEY, David (2003) *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.

HARVEY, David (2004) *La condición de la posmodernidad*. Madrid: Amorrortu Editores

HARVEY, David (2009) *Social Justice and the City* (Geographies of Justice and Social Transformation). Georgia: The University of Georgia Press.

HARVEY, David (2013) *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. New York: Ed. Verso.

LEITÃO, Gerônimo y Jonas Delecave (2013) “O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas criocas?”. En *O Social em Questão*. Año XVI, n°29, pags 265-284.

LINDAN, Alicia (2007) “Entrevista a Néstor García Canclini”. En *Revista EURE* Vol. XXXIII, N° 99, Santiago de Chile, agosto de 2007. pp. 89-99

MACÊDO ESPÍNOLA, Gepherson; Magila Souza Santos y Magali Alves de Andrade (2010) “A Incidência Da Pobreza No Brasil: Uma Análise Empírica, 1992-2005”. En *Conferencia Nacional de Políticas Públicas contra la pobreza y la desigualdad*. Disponible en <<http://cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20oem%20PDF/A%20INCIDÊNCIA%20DA%20POBREZA%20NO%20BRASIL%20UMA%20ANÁLISE%20EMPÍRICA,%201992-2005l.pdf>>

MACHADO MAGALHAES, Lina Paula (2015) “Ciudad olímpica y ciudad rebelde: las manifestaciones populares por el derecho a la ciudad en río de janeiro en el contexto de los megaeventos deportivos”. En *Revista de Direito da Cidade* vol.07, no 03.

MARCUSE, Peter (2009) “Spatial justice: derivate but causal of social injustice” (“La justice spatiale: à la fois résultante et cause de l’injustice sociale”, traducción Sonia Lehman-Frisch). En *Spatial Justice*, n° 01, septiembre 2009. Disponible en <<http://www.jssj.org>>

MARCUSE, Peter (2011) “¿Qué derecho para qué ciudad en Lefebvre?”. En revista URBAN SEP2011–FEB2012 NS02, págs 17-21.

MARCUSE, Peter (2012a) “The Future: Strategic Implications” Disponible en <<https://pmarcuse.wordpress.com/2012/08/02/blog-16-the-future-strategic-implications/>>

MARCUSE, Peter (2012b) “The Right to the City and Occupy: History and Evolution”. Disponible en <<https://pmarcuse.wordpress.com/2012/08/02/blog-15-the-right-to-the-city-and-occupy-history-and-evolution/>>

MARCUSE, Peter (2012c) “99%/1%: The Slogan and the Reality”. Disponible en <<https://pmarcuse.wordpress.com/2012/08/02/blog-17-991-the-slogan-and-the-reality-2/>> [Consultado: 02 de agosto de 2012]

MARCUSE, Peter (2012d) “Who is the 1%? The Ruling Class and the tea parties”. Disponible en <<https://pmarcuse.wordpress.com/2012/08/02/blog-14-who-is-the-1-the-ruling-class-and-the-tea-parties/>> [Consultado: 02 de agosto de 2012]

MARCUSE, Peter (2012e) “The Future: Strategic Implications”. Disponible en <<https://pmarcuse.wordpress.com/2012/08/02/blog-16-the-future-strategic-implications/>> [Consultado: 02 de agosto de 2012]

MARCUSE, Peter (2013a) “Lopsided Language”. Disponible en <<https://pmarcuse.wordpress.com/2013/10/02/blog-37-lopsided-language/>> [Consultado: 03 de Octubre de 2013]

MARCUSE, Peter (2013b) “Reading the Right to the City”. Disponible en <<https://pmarcuse.wordpress.com/2013/11/>> [Consultado: 20 de Noviembre de 2013]

MARCUSE, Peter (2014) “Poverty or Inequality: What’s the Problem?”. Disponible en: <<https://pmarcuse.wordpress.com/2014/01/26/blo-44-poverty-vs-inequality-whats-the-problem/>> [Consultado: 26 de enero de 2014]

MARCUSE, Peter (2016) “What’s the Problem?: not just inequality”. Disponible en: <https://pmarcuse.wordpress.com/2016/03/22/blog-81a-whats-the-problem-not-just-inequality/>

MASLOW, Abraham (1954) *Motivation and Personality*. Nueva York: Harper & Row.

MAX NEEF, Manfred (2006) *Desarrollo a escala humana*. Montevideo: Ed. Nordan.

Medición de la Pobreza en los Países del Mercosur Una Propuesta de Armonización (s/f). En *Documentos de Trabajo del Proyecto en Cooperación Unión Europea-MERCOSUR en Materia Estadística II*. Disponible en <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/3641/1/medicion_de_la_pobreza_en_los_paises_del_mercosur_una_propuesta_de_armonizacion.pdf> [Consultado: 23 de junio de 2014]

MINHA CASA MINHA VIDA NO RIO. RECOMENDAÇÕES, ORIENTAÇÕES E CADERNO DE ENCARGOS PARA HABITAÇÃO SUSTENTÁVEL (2009). Disponible en <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/155841/DLFE-3929.pdf/caderno_encargos.pdf>

MOULIN SIMÕES PENALVA SANTOS, Angela; Mariana Gomes Peixoto Medeiros y Pedro Henrique Ramos Prado Vasques (2013) “Política Urbana no Rio de Janeiro: entre a cidade do plano e a cidade real”. En *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*. Rio de Janeiro, n.2, julio 2013.

OUTTES, Joel (2014) “Urban Reforms and the Birth of City Planning in Rio de Janeiro and Recife (1904-1945)”. En UPE 11, *Conducir las Transformaciones Urbanas: un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura*, Carlos Andrés Abate... [et.al.]; compilado por Jorge Leonardo Karol... [et.al.]. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

PAES DE BARROS, Ricardo; Mirela de Carvalho; Samuel Franco y Rosane Mendonça (2007) “A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza” texto para discussão nº 1256, Rio de Janeiro.

PARDILLOS VIEIRA, Nuria y Maura Iclea Bagnatori (2013) “Apontamentos sobre urbanização de favelas, remoções de moradias e trabalho social na cidade de São Paulo”. En *O Social em Questão*. Año XVI, n°29, pags 237-264.

PENNA, Adriana (2013) “Megaeventos esportivos no Brasil: raias abertas para a corrida do capital”. En *O Social em Questão*. Año XVI, n°29, pags 209-234

PEREIRA, Elson Manoel y Samuel Steiner dos Santos (2008) “A prática participativa no planejamento urbano: o poder público dá as cartas?”. En *Cadernos IPPUR* v.22, nº2 Ago-Dez 2008, págs. 115-130.

PÉREZ SÁINZ, Juan Pablo (2015) “América Latina: la desigualdad que no cesa”. En *El país digital*. Disponible en: < <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/03/am%C3%A9rica-latina-la-desigualdad-que-no-cesa.html#more>> [Consultado: 27 Julio 2015]

RABOSI, Eduardo (1990) “Derechos Humanos: El principio de igualdad y la discriminación”. En *Revista Centro de Estudios Constitucionales* Nº 7, Madrid. Disponible en <<http://maestrias.pbworks.com/f/Rabosi+discriminaci%C3%B3n.pdf>>

RAFFESTIN, Claude (2011) *Por una Geografía del poder*. Ed: El Colegio de Michocacán

RAWLS, John (2014) *Teoría de la Justicia*. México: FCE.

REPPER FIELL (2011) *Da favela para as favelas*. Rio de Janeiro: Coletivo Visão de Da Favela Brasil.

RIO ON WATCH (2011) “Juíza determina remoção de moradores na Vila Autódromo”. Disponible en <<http://rioonwatch.org.br/?p=1000>>

RIO ON WATCH (2011b) “Morar Carioca: what’s not like”. Disponible en <<http://www.rioonwatch.org/?p=1515>>

RIO ON WATCH (2011c) “Babilônia e a ameaça de gentrificação”. Disponible en <<http://rioonwatch.org.br/?p=2095>>

RIO ON WATCH (2011d) “Port Revitalization Targets Brazil’s First Favela”. Disponible en <<http://www.rioonwatch.org/?p=1365>>

RIO ON WATCH (2013) “A História das Urbanizações nas Favelas Parte I: 1897-1988” <http://rioonwatch.org.br/?p=4676> , parte II <http://rioonwatch.org.br/?p=5042> y parte III <http://rioonwatch.org.br/?p=5735>

RIO ON WATCH (2013b) “Vila Autódromo se Encontra com o Prefeito ”. Disponible en <<http://rioonwatch.org.br/?p=7849>>

RIO ON WATCH (2013c) “Rocinha and Alemão Plan to Sue the State Over Cable Car”. Disponible en <<http://www.rioonwatch.org/?p=11466>>

RIO ON WATCH (2014a) “POUSO: Orientação Urbanística e Social em Favelas do Rio de Janeiro de 1996 a 2008”. Disponible en <<http://rioonwatch.org.br/?p=11409>>

RIO ON WATCH (2014b) “Morar Carioca: O Desmantelamento do Sonhado Programa de Urbanização para as Favelas”. Disponible en <<http://rioonwatch.org.br/?p=12410>>

RIO ON WATCH (2014c) “Ameaçados de Remoção, Moradores de Vila União de Curicica São Informados Que Não Há Moradia Para Todos”. Disponible en <http://rioonwatch.org.br/?p=12892>

RIO ON WATCH (2014d) “Anúncio de Mudança na Rota do BRT TransOlímpica na Vila União de Curicica: Boa Notícia ou Cavalo de Tróia?”. Disponible en <<http://rioonwatch.org.br/?p=13198>>

RIO ON WATCH (2015a) “Uma Crítica ao (Nem Sequer Lançado) Museu do Amanhã”. Disponible en <<http://rioonwatch.org.br/?p=17595>>

RIO ON WATCH (2015b) “Resistência da Vila Autódromo continua frente à pressão da Prefeitura, e abre precedente histórico de indenização a preço de mercado”. Disponible en <<http://rioonwatch.org.br/?p=13342>>

RIO ON WATCH (2015c) “A Menos de Um Ano Para os Jogos Olímpicos: Uma Visão Geral das Prioridades Públicas Equivocadas do Rio”. Disponible en <<http://rioonwatch.org.br/?p=16242>>

ROCHA, Sonia (2004) “Pobreza no Brasil: O que mudou nos últimos 30 anos?”. En Seminario Especial Mini-Fórum em homenagem aos 40 anos do Ipea Rio de Janeiro.

ROLNIK, Raquel (2010) “La misión del urbanismo es redistribuir riqueza y enfrentar la exclusión” Entrevista por Marcelo Corti. En CORBALÁN, Mauricio; Paola Salaberrí, Pio Torroja, Adriana Vázquez; Daniel Wepfer; Norberto Nenninger (2010) *Paraformal*. Ecologías Urbanas. Buenos Aires: Ed CCEBA.

ROMERO, José Luis (2005) *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.

RUA, Maria das Graças (1997) “Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos”. Disponible en <<http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20o%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf>>

SALCEDO HANSEN, Rodrigo (2002) “El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno”. En *Revista EURE* v28 n84, sept 2002; Santiago de Chile.

SECRETARÍA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E CIDADANÍA <http://www.rio.rj.gov.br/web/smhc>

SILVEIRA CASTRO FILGUEIRAS, Beatriz (2008) “Metrópoles em crise: vida urbana na América Latina contemporânea e a problemática dos vínculos sociais”. En *Cadernos IPPUR* Ano XXII, nº1 Jan-Jul 2008, págs. 173-192.

SOARES GONÇALVES, Rafael (2013) *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: Pallas y PUC-Rio.

SOJA, Edward (1971) *The political organization of space*. Association of American Geographers, Resource paper nº8, Washington.

SOJA, Edward (2009) “The city and spatial justice” (“La ville et la justice spatiale”, traducción Sophie Diider, Frédéric Dufaux). En *Spatial Justice*, nº 01, septiembre 2009. Disponible en <<http://www.jssj.org>>

SOJA, Edward (2010) *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

SOJA, Edward; F. Dufaux; P. Gervais-Lambony; C. Buire; H. Desbois (2011) “La justice spatiale et le droit à la ville: un entretien avec Edward Soja” (“Spatial Justice and the Right to the City: an interview with Edward Soja”, traducción Frédéric Dufaux). En *Spatial Justice*, nº 03, marzo 2011. Disponible en <<http://www.jssj.org>>

THWAITES REY, Mabel (1999) “El Estado: notas sobre su(s) significado(s)”. Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.

UN-Habitat (2012) *State of Latin American and Caribbean Cities Report 2012: Towards a new urban transition*. Disponible en: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/SOLAC-ProjectOutput.pdf> . [Consultado: 25 de febrero de 2014]

VAINER, Carlos (2011) *Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro*. En XIV Encontro Nacional Da Anpur Maio De 2011 Rio De Janeiro, Brasil. Disponible en <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/264189/mod_resource/content/2/Vainer_Cidade%20de%20excecao.pdf>

VERISSIMO, Antônio Augusto (2013) “Four Decades of Urbanization of Slums in Rio de Janeiro”. Disponible en: <https://lsecities.net/media/objects/articles/four-decades-of-urbanization-of-slums-in-rio-de-janeiro/en-gb/>

ZICCARDI, Alicia (2015) “La dimensión urbana de la desigualdad”. En *El país digital*. Disponible en: < http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/04/la-dimension-urbana-de-la-desigualdad.html?fb_action_ids=10153214444268838&fb_action_types=og.shares> [Consultado: 23 Mayo 2015]

THE STATE OF THE WORLD'S CITIES REPORT 2006/2007. *30 Years of Shaping the Habitat Agenda*. United Nations Human Settlements Programme

www.surbanistas.org



Las ciudades a comienzos del siglo XXI continúan siendo lugares profundamente injustos. En América Latina, la complejidad que enfrentan las políticas urbanas para transformar esas realidades dispara dos desafíos fundamentales: uno epistemológico, que es la construcción de un paradigma de Justicia Espacial que consolide los contenidos y el sentido de un urbanismo transformador, y otro metodológico, que permita entender qué es la desigualdad territorial, pero sobre todo cómo la conocemos, cómo producimos los datos y evaluaciones que luego serán el insumo de las políticas públicas.

Territorios de la Desigualdad transita estas preguntas y propone un abordaje posible para evaluar algunos de los principales programas urbano-habitacionales desplegados en Río de Janeiro a partir de la Reforma Urbana consolidada en 1988, construyendo una mirada alternativa y crítica a la relación entre legislación, políticas urbanas y transformaciones territoriales.

*

Guadalupe Granero Realini es Arquitecta y Magister en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora UBA y docente en urbanismo, ha desarrollado su trabajo en Río de Janeiro y en Buenos Aires. Becaria ELAP del Gobierno de Canadá. Miembro del equipo ganador del BID Urban Lab 2016 (Santa Marta, Colombia). Colabora regularmente con radios y medios de comunicación alternativa sobre temas de política urbana.

