

DEL DERECHO A LA VIVIENDA AL DERECHO A LA CIUDAD

Anna Sánchez
Observatori DESC

1. Un mundo cada vez más urbano y más desigual.

Vivimos en un mundo en el que las ciudades se están convirtiendo en las unidades territoriales claves de la organización económica, política y administrativa. Las ciudades crecen en relevancia y en población: actualmente la proporción de población que vive en ciudades es superior al 50% y las previsiones indican que en 2050 podría llegar al 65%¹

Para referirse al proceso de concentración de riquezas humanas y materiales en las aglomeraciones urbanas más importantes, algunos autores hablan de *metropolización*, poniendo de relieve su alcance económico, social, cultural y espacial. En esta dinámica la lógica económica juega un papel determinante y a nivel territorial no se reduce sólo al desarrollo de las grandes ciudades sino que es un proceso más amplio que integra progresivamente, alrededor de las ciudades importantes la vida cotidiana, económica, social, cultural, política de zonas urbanizadas, rururbanizadas o rurales cada vez más alejadas y diversificadas².

Las ciudades, tanto las del sur como las del norte, continúan atrayendo población porque son territorios con un gran potencial de riqueza económica, cultural, social y política, y porque siguen representando un espacio de oportunidades donde mejorar las condiciones de vida.

Pero este potencial, con el actual modelo de desarrollo, no se traduce en una mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, sino que al contrario, genera concentraciones de renta y de poder, grandes bolsas de pobreza, segregación social, desigualdad, discriminación, exclusión, injusticia e insostenibilidad.

Desde los primeros asentamientos, la especie humana ha creado formas espaciales que se adecuaran a sus necesidades y a los intereses económicos de los sectores sociales más poderosos. Las formas urbanas han evolucionado, creciendo en tamaño y en complejidad. A partir de la revolución industrial se puso claramente de manifiesto que la forma de asentamiento del modo de producción capitalista no era neutra y que los problemas que la ciudad generaba no se distribuían de forma homogénea.³

¹ Preámbulo de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Revisión previa a Barcelona- septiembre 2005. Documento de trabajo.

² ASCHER, F. (1995): *Le logement en questions*. Paris: L'Aube p.398

³ Henry Lefebvre lo dice con claridad en *El derecho a la ciudad*: “ La estructura social figura en la ciudad, y en ella se hace sensible y significa un orden. Inversamente, la ciudad es un fragmento del conjunto social; transluce, porque las contiene e incorpora en la materia sensible a las instituciones e

7. DEL DERECHO A LA VIVIENDA AL DERECHO A LA CIUDAD

La insatisfacción por las contradicciones crecientes entre el potencial de las ciudades y la satisfacción de las necesidades de sus habitantes ha reactivado la reflexión sobre las ciudades reales de hoy y sobre como las condiciones de vida en éstas han empeorado a través de los procesos de privatización de los bienes y servicios, el incremento de la desigualdad, la discriminación y la exclusión.

2. Le Droit à la Ville de Lefebvre

En los años 1960 la crisis urbana desencadenó un profundo replanteamiento de las teorías acerca de la ciudad que dio lugar a una nueva escuela neo-marxista de urbanismo crítico. El concepto de Derecho a la ciudad proviene de Henry Lefebvre y ha sido desarrollado posteriormente por otros representantes de esta corriente como David Harvey o Saskia Sassen.⁴

En 1968 Lefebvre enunció que entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho de libertad, trabajo, salud o educación se debía incluir el Derecho a la ciudad, es decir, el derecho de los ciudadanos a vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos en usos diversos, en los que el espacio y los equipamientos públicos sean factores de desarrollo colectivo y individual. El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural.

“Por una parte, la clase dominante y el Estado refuerzan la ciudad en tanto que centro de poder y de decisión política, por otra, el dominio de dicha clase y de su Estado hace estallar la ciudad [...]. [El derecho a la ciudad] no se trata de un derecho en la acepción jurídica del término, sino de un derecho análogo a los que quedan estipulados en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre, base constitutiva de la democracia. Estos derechos no son jamás literalmente cumplidos, pero se refiere uno constantemente a ellos para definir la situación de la sociedad.”⁵

El derecho a la ciudad de Henri Lefebvre se oponía a la deshumanización de las ciudades, y con él se trataba de rescatar al hombre como elemento real y principal, como eje de una ciudad que él mismo había construido durante su historia.

Aquella propuesta se hizo en plena vigencia de la corriente funcionalista del urbanismo, derivada del documento «La carta de Atenas», gestado en las reuniones de los congresos internacionales de arquitectura (CIAM). Pese a la supuesta bondad de sus intenciones, su principal error fue creer que la vida urbana se podía diseccionar y convertir en simples funciones abstractas, como descansar, trabajar, circular, etcétera. De acuerdo con esta idea, las ciudades deberían estar integradas en zonas especiales para cumplir dichas actividades sin mezclas, considerando que así cada zona funcionaba mejor.

ideologías”, citado en Cortés Alcalá, L. en González Ordovás, M^a J. et alri (1998): *El malestar urbano en la gran ciudad*, Madrid: Talasa Ediciones.

⁴ Susser, Ida (ed) (2001): *La sociología urbana de Manuel Castells*, Barcelona, Alianza Ensayo.

⁵ LEFEBVRE, Henry (1978): *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Ediciones Península.

7. DEL DERECHO A LA VIVIENDA AL DERECHO A LA CIUDAD

La mera extensión de un planeamiento basado en la especialización y segregación de los espacios urbanos habría perjudicado las condiciones de vida en la ciudad pero las condiciones en que estos planteamientos se llevaron a cabo agravaron los problemas que generaban.

Al construirse las nuevas ciudades, producto de la riqueza y de ese funcionalismo con sus edificaciones en torres aisladas una de otra y de muchos pisos de altura, la calidad del espacio público quedó en segundo término: dejó de ser un lugar de estar para convertirse en un lugar de paso. Se eliminó el trazo habitual de las ciudades surgidas y transformadas a través de los siglos. Con todo, desapareció la calle como espacio público de encuentro, de convivencia, y las vías se destinaron únicamente al tránsito de los automóviles. La especialización funcional de los espacios potenció la especialización social de estos, reduciéndose las oportunidades de interacción social y mezcla entre diferentes grupos sociales y favoreciendo el aislamiento.

Además, el proceso de transformación de las ciudades estuvo encabezado por los promotores urbanos que al destacar como valor esencial los usos del suelo y su valor económico, expulsaron y excluyeron a sectores muy grandes de la población de las ciudades al convertirse el suelo en una mercancía escasa, dando lugar a la marginación, dinámicas de degradación y desequilibrio del espacio urbano⁶.

3. El Derecho a la ciudad hoy

Actualmente, las teorías funcionalistas del “zonning” (zonas unifuncionales separadas) se han revisado y, por lo menos públicamente, tanto los técnicos como los políticos dicen defender un modelo de ciudad densa y compacta, en el que la diversidad de los usos genera riqueza. Se dice también que la iniciativa en el crecimiento y la transformación urbana es pública, de manera que podríamos considerar que se han introducido correcciones que favorecen a las condiciones de vida y convivencia en la ciudad, pero los problemas de desigualdad y marginación persisten.

Las ciudades han cambiado de tal manera que lo que durante el siglo XX se consideró como el principal ámbito de integración, la vivienda, no sólo está cada vez menos garantizada sino que además ya no es suficiente para conseguir la integración y, sobre todo, la igualdad.

Ya no basta con la reivindicación de la vivienda y el barrio. Hay que plantear en qué entorno más amplio se insiere, dónde está, qué accesos tiene a los equipamientos y servicios, a la movilidad, etc. hasta alcanzar la escala de ciudad y su entorno. Surge así de nuevo el concepto de derecho a la ciudad con una nueva dimensión.

⁶ BERINGUIER, C., CASTELLS, M., MINGASSON, C., REMY, J. (1979): *Urbanismo y práctica política. Introducción de Horacio Capel*. Barcelona, Los Libros De La Frontera.

7. DEL DERECHO A LA VIVIENDA AL DERECHO A LA CIUDAD

En esta nueva definición del derecho a la ciudad se toma como base los planteamientos de los representantes del urbanismo crítico pero también de los movimientos urbanos, sobre todo de los países del sur.

4. Qué significa ciudad

Las categorías decimonónicas y las diferencias que se fueron consolidando a partir de la extensión de la industrialización del siglo XX en relación al campo y la ciudad ya no sirven para comprender el proceso de urbanización y la relación de las sociedades actuales con el territorio. Hoy en día la dicotomía rural-urbano ha perdido la significación y el concepto de ciudad recoge asentamientos urbanos, definidos territorialmente y con órganos propios de organización y gestión.

- Ciudad como espacio físico: como metrópoli, urbe, villa o poblado (espacio urbanizado) que esté organizado institucionalmente como una unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano, incluyendo tanto el espacio estrictamente urbano como el entorno rural o semirural incluido en su territorio.
- Ciudad como espacio político: entendiendo la ciudad como el conjunto de actores e instituciones que intervienen en su gestión, incluyendo la comunidad en general.

5. El Derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social.

Para ello, es necesario que el modelo económico de la ciudad no genere exclusión y que el modelo político garantice la participación. Además la ciudad deberá aceptar y proteger la diversidad cultural y ser ecológicamente sostenible.

Antes de abordar la concreción de estos aspectos que dotan de contenido el derecho a la ciudad es necesario plantear algunas consideraciones previas. Se trata de características que el derecho a la ciudad comparte con los otros derechos humanos pero que merece la pena recordar puesto que contribuyen a su definición.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo. Como apunta Z. Bauman “está en la naturaleza de los *derechos humanos* el hecho de que aunque se hayan formulado para ser disfrutados de forma individual, [...] sea preciso luchar por ellos y conquistarlos de forma colectiva, y sólo puedan otorgarse de forma colectiva”⁷. Esta dimensión colectiva del derecho es clave tanto en relación a los mecanismos de reivindicación como para evaluar la situación de este derecho en el conjunto de la ciudad y así como en los diferentes grupos sociales que la componen.

⁷ BAUMAN, Z. (2003): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo Veintiuno p.91.

7. DEL DERECHO A LA VIVIENDA AL DERECHO A LA CIUDAD

En relación a los diferentes colectivos, el derecho a la ciudad presta especial atención a los grupos más débiles o vulnerables así como a los excluidos, teniendo en cuenta no sólo que son los que están en peores condiciones sino que además son los que tienen más dificultades para mejorar su situación en la ciudad.

Como el modelo que genera las dinámicas excluyentes no se puede considerar de manera aislada, el planteamiento del derecho a la ciudad debe hacerse desde una perspectiva global.

Además, el derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos reconocidos y por lo tanto incluye: los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos⁸.

La consecución del derecho a la ciudad requiere acciones positivas por parte de la administración política y de los organismos responsables de la vida en la ciudad. No sólo se plantea el respeto por los derechos humanos en la ciudad sino que se pide un compromiso para que se hagan efectivo.

6. Equidad y justicia social

La ciudad y su entorno es el espacio de cumplimiento del derecho y para asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo democrático y sostenible de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que ofrecen las ciudades. De esta manera, el derecho a la ciudad incluye el derecho al desarrollo.

Los grupos y personas vulnerables tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, distribución de los recursos, acceso a los servicios básicos y no discriminación. Se incluyen aquí aquellas personas o grupos en situación de pobreza, de riesgo ambiental, víctimas de la violencia, con discapacidades, migrantes forzados, refugiados, etc. y cualquier grupo en situación de desventaja respecto el resto.

La economía de las ciudades deberá ser solidaria. Para ello, las ciudades tendrán que conseguir implicar al sector privado en programas sociales e iniciativas destinadas a desarrollar solidaridad e igualdad, así como promover sistemas fiscales progresivos que aseguren la redistribución y reduzcan la desigualdad.

Para lograr equidad y justicia urbana, la ciudad debe cumplir su función social, de manera que además de garantizar a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos, debe asumir proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad; priorizar el interés social, cultural y ambiental en el uso de los espacios y bienes públicos sobre

⁸ Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, electricidad, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y a la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y a la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los inmigrantes.

7. DEL DERECHO A LA VIVIENDA AL DERECHO A LA CIUDAD

el individual o privado; y promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano.

Este último aspecto hace directamente referencia al urbanismo, que deberá ser equilibrado e integrador, de tal manera que el planeamiento y la gestión urbanística desarrollados en las ciudades garanticen el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio histórico, cultural y natural, evitando generar segregación y exclusión territorial.

Se deberán establecer los mecanismos legislativos y jurídicos adecuados para garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados o no utilizados, sub-ocupados o desocupados para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad.

Las ciudades deben actuar contra e impedir la especulación inmobiliaria y garantizar el destino de las plusvalías (beneficios resultantes de operaciones urbanísticas) a favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos.

Dentro del ámbito de equidad y justicia social, merece una atención especial el derecho a la vivienda. Además de los factores que configuran este derecho planteados anteriormente, cabe plantear algunas reflexiones entorno a los valores socio culturales vinculados a ésta.

La vivienda es el espacio básico en el que se habita en sociedad. Cada vivienda se encuentra insertada en un contexto general más amplio formado por el barrio, el pueblo, la ciudad, o el país. Y esta inserción en la sociedad es más compleja de lo que podría parecer en la medida en que constituye un referente multidimensional con significados muy diferentes. Cada civilización proyecta sobre la vivienda las normas esenciales de su espacio. Toda vivienda lleva inscrita los valores técnicos, estéticos, culturales, religiosos y espaciales propios de la colectividad y por el hecho de ser habitada los enseña permanentemente a sus ocupantes⁹.

En este sentido, hay que destacar la transformación que en países de tradición mediterránea como éste se está produciendo, y por la cuál la cultura de la vivienda asociada a la vida colectiva, con el predominio de la vivienda plurifamiliar, la pluripropiedad del suelo y la simbología del espacio público, va dando paso a una cultura de la vivienda vinculada a la propiedad individual del suelo y el predominio de la vida doméstica sobre la vida pública¹⁰.

Esta transformación no sólo afecta a la forma de habitar la vivienda y la ciudad sino también a la forma de ocupación del espacio urbano. Además, enmascara la conexión

⁹ Citat de Pezeu-Massabau a Cortés Alcalá, L. (1995): *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*, Madrid: Editorial Fundamentos, p. 41.

¹⁰ Tello, R. (2000) "Planificación de la vivienda y determinaciones socio-culturales" en Provansal, D. (coord) (2000): *Espacio y territorio: miradas antropológicas*. Barcelona: Universitat de Barcelona.

7. DEL DERECHO A LA VIVIENDA AL DERECHO A LA CIUDAD

entre la vivienda y el entorno y la importancia de la recuperación del espacio público como espacio social de convivencia e integración¹¹.

El derecho a la ciudad recoge la importancia de esta conexión y la dimensión colectiva y no individual de las problemáticas asociadas a ésta señalando la necesidad de llevar a cabo programas de mejora de barrios precarios, priorizando la atención a los grupos y situaciones más vulnerables: la infancia, la vejez, víctimas de la violencia y las personas sin techo. Para todas ellas se considera que tienen derecho a exigir y hacer efectivo el derecho a la vivienda y que la provisión de un alojamiento provisional no exime de una solución de vivienda definitiva.

7. Principios de democracia: participación e información

Hacer referencia a los principios de democracia y participación va mucho más allá de los principios clásicos de la democracia representativa como la división de poderes, la alternancia en el poder las consultas periódicas a través de las elecciones, la radicación de la soberanía en el pueblo, apuntando hacia una democracia participativa.

El derecho a la ciudad supone la garantía del ejercicio de la plena ciudadanía y gestión democrática de la ciudad. Esto supone que las personas tienen derecho a encontrar en las ciudades las condiciones para realizarse política, económica, cultural y socialmente.

La garantía del ejercicio de la plena ciudadanía implica el derecho a la no discriminación y una definición de ciudadanía que no conlleve exclusiones: se consideran ciudadanos todas las personas que habiten de forma permanente o transitoria en las ciudades, sin discriminación alguna.

Las ciudades deben establecer mecanismos y espacios para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los ciudadanos en el proceso de elaboración, definición, implementación y evaluación de políticas públicas y del presupuesto público. Así mismo, deben desarrollar políticas anti-corrupción y a favor de la transparencia y la garantía de las responsabilidades.

Un requisito fundamental para garantizar la participación es la garantía del derecho a la información, por el cual toda persona tiene derecho a la información completa, veraz, adecuada y oportuna respecto a la actividad administrativa y financiera de cualquier órgano de la administración de la ciudad. En el acceso a la información, el único límite es el respeto a la intimidad de las personas.

Se deben garantizar mecanismos para acceder a la información y el conocimiento de las herramientas y soportes de acceso y consulta de esa información, como por ejemplo las nuevas tecnologías¹².

¹¹ SEGAUD, M. (dirección) (1.998): *Logement et habitat, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte.

¹² BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

7. DEL DERECHO A LA VIVIENDA AL DERECHO A LA CIUDAD

En las ciudades de los llamados países del primer mundo la garantía de este derecho cobra un importancia fundamental ya que a través de la sutil manipulación u ocultación de la información se mutila la participación ciudadana efectiva.

Finalmente, se considera también la participación en el espacio urbano, en el espacio social de la ciudad. Para ello el espacio público debe ser seguro y de calidad. Se deben procurar las condiciones para la seguridad pública y la convivencia pacífica, respetando la diversidad y sin discriminación. Las fuerzas de seguridad deben respetar y proteger los derechos de los ciudadanos.

8. Sostenibilidad

Las ciudades son ecosistemas urbanos en los que el desarrollo sostenible se plantea como la elección de políticas que equilibren la preservación del medio ambiente con un desarrollo económico suficiente, de manera que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas. A diferencia del sistema global, las ciudades no son sistemas cerrados: importan gran cantidad de recursos, exportan contaminantes y disipan energía¹³.

Las ciudades occidentales han difundido un modelo urbano que se extiende por el territorio y que las convierte en devoradoras de suelo. La ocupación sistemática del espacio supone la desvaloración de los espacios agrícolas, forestales y naturales y la aplicación de una lógica sectorial basada en la movilidad privada.

El consumo de suelo, energía, agua, materiales, y la emisión de contaminantes sólidos, líquidos y gaseosos son los indicadores fundamentales que determinan el impacto de una ciudad en los sistemas ecológicos local, regional y global.

El derecho a la ciudad recoge en su definición de desarrollo sostenible la necesidad de que las ciudades reduzcan su impacto negativo y adopten medidas de prevención frente a la contaminación y la ocupación desordenada del territorio y de las áreas protegidas, incluyendo el ahorro energético, la gestión de residuos, y la ampliación de las zonas verdes. Además, se deberá respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico y promover la recuperación y revitalización de las áreas degradadas, contribuyendo a preservar la diversidad cultural y social de la ciudad.

¹³ CCCB (1998): *La ciutat sostenible*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona – Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona.