

# Los asentamientos populares

## Vieja y nueva deuda urbana

María Cristina Cravino\*

Es una frase clásica comenzar afirmando que América Latina es la región más urbanizada y desigual del planeta, pero en la práctica estos elementos se encuentran naturalizados y con ello invisibilizados. Esto se hace palpable en la agenda urbana con la ausencia en ella del tema de los asentamientos populares como un eje clave. No obstante, existe una necesidad imperiosa y una deuda histórica para que haya intervenciones e inversiones en las áreas que presentan los mayores déficits urbanos y ambientales de las ciudades, así como relevantes situaciones de violencia urbana (incluyendo la institucional).

Más ausente aún está el debate sobre racismo y clasismo que anida en esta falencia sobre la distribución desigual de los recursos urbanos. Esto se cruza con procesos migratorios, siendo estos barrios la puerta de

\* Antropóloga. Magister en Administración Pública y Doctora en Antropología, Universidad de Buenos Aires. Investigadora de CONICET-Universidad Nacional de Río de Janeiro. Sus áreas de investigación son urbanismo, políticas públicas, hábitat popular, conflictos urbanos y culturas urbanas. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Desigualdades urbanas.

entrada a la ciudad para muchas personas que provienen de otras regiones del interior de las naciones o de países extranjeros, particularmente limítrofes.

Los asentamientos populares, también llamados informales, irregulares o ilegales, entre otras denominaciones, son un modo de habitar las ciudades latinoamericanas desde fines del Siglo XIX, pero particularmente desde mediados del siglo XX. La forma de abordarlos y pensarlos, así como las propuestas para ellos han cambiado a lo largo de su existencia, transformación y crecimiento.

Muchos estudios mostraron que los Estados locales, en particular, suelen invertir más en las áreas donde habitan los sectores medios y altos. Las intervenciones en los asentamientos populares fueron esporádicas, discontinuadas, en pocos casos, y mayormente con inversiones de bajo costo y alto impacto visual o sólo centrado en la tenencia. Existieron pocas excepciones, donde los resultados fueron satisfactorios para sus habitantes. Por lo general, los mejoramientos barriales quedaron en manos de las organizaciones comunitarias, que, con sus esfuerzos, mano de obra y materiales lograron el acceso a servicios (frecuentemente clandestinos), desarrollaron espacios públicos o comunitarios y vías de transporte.

América Latina, desde la década de 1970, tuvo en gran parte de nuestros países gobiernos neoliberales, hasta los años ochenta muchos de ellos dictaduras militares. Estos han privatizado y mercantilizado gran parte de los bienes y servicios urbanos: la electricidad, el agua y alcantarillado, el gas natural en red, la telefonía, el transporte, las autopistas, los espacios verdes incluso. También han privatizado los servicios de salud, educación y dejaron en manos de empresas (en muchos casos financieras) el acceso a la vivienda. Todas estas medidas, en mayor o menor grado por los modos en que fueron efectivizados (dependiendo de las condiciones previas y las resistencias de los habitantes de los países), han empeorado las condiciones de vida y significaron un retroceso en el derecho a la ciudad. Los gobiernos populares han revertido, en parte,

algunas de estas tendencias negativas, pero no han modificado de forma estructural esta matriz de desigualdad.

Desde marzo de 2020 en nuestra región se fue desarrollando la pandemia del COVID-19 y esta situación sanitaria expuso que el lugar donde se habita es un recurso central para afrontar el aislamiento social, pero también para mantener el empleo, estudiar o sentirse en un espacio cómodo para la convivencia familiar. La existencia de redes de servicios públicos o su calidad fue otro de los elementos que marcaron desigualmente al hábitat para afrontar la difusión de esta enfermedad. Los asentamientos no contaban con buenas condiciones, pero las orientaciones de políticas públicas debieron haberlas mejorado desde hace décadas.

A partir de la creación de ONU-Hábitat, en 1976 en Vancouver, el lineamiento internacional es la radicación de los habitantes en el lugar y el mejoramiento barrial con el apoyo de los gobiernos. Sin embargo, ese aparente consenso no se cumple de modo cabal en la actualidad en los países de la región. Encontramos que sólo en pocos casos existe una inversión por parte del Estado que contribuya plenamente a la transformación de las viviendas y el hábitat a condiciones adecuadas. Por un lado, los desalojos continúan de manera corriente, aún en plena pandemia, donde contar con una vivienda es la condición mínima para tener un aislamiento adecuado. Por el otro, la mayoría de los barrios si logran mejoras es por los procesos organizativos de sus habitantes. Merece destacarse el rotundo fracaso de las políticas neoliberales para estos barrios, que se centró sólo en entregar títulos de propiedad para que fueran introducidos en el mercado inmobiliario y nunca busco atender las condiciones habitacionales y de hábitat. Las políticas más recientes vinculadas al urbanismo social sólo mejoraron en algunos barrios los espacios comunes y las fachadas, abandonaron la cuestión del dominio, pero no generaron condiciones mínimas de habitabilidad o de acceso a los servicios públicos. El concepto central de este enfoque que era la oferta de servicios mínimos para muchos aspectos de la vida cotidiana por efectores privado nunca los garantizó para los sectores de menores recursos porque se trata de población insolvente en muchos casos o porque directamente ni siquiera se pensó en incluirlos.

En diferentes ciudades las formas organizativas barriales fueron las que atendieron la emergencia en la pandemia COVID-19 por medio de comedores comunitarios, ollas populares, limpieza de los barrios, difusión de las pautas de prevención de transmisión de la enfermedad y también reclamos a los funcionarios estatales para lograr un abordaje en sus territorios. En otros, cuando ni siquiera fue obligatorio el aislamiento, hicieron fundamentalmente prevención.

El crecimiento demográfico de estos barrios por medio de procesos de densificación y verticalización en las últimas décadas frente al mantenimiento de un contexto de fuertes dificultades para el acceso al suelo urbano y a la vivienda por parte de los sectores populares, ha generado un empeoramiento de las condiciones de vida: fallas de los servicios públicos ya que fueron autoproducidos para una cantidad de población menor, pérdida de los pocos espacios verdes y acentuación de algunos aspectos de la fragilidad ambiental como mayor efecto de las inundaciones, derrumbes o acumulación de basura en algunas áreas es un alerta para que la atención de las condiciones urbanas sea un tema de agenda prioritario a los gobiernos. El hacinamiento es una característica de estos espacios de norte a sur en América Latina y genera las peores situaciones para afrontar el aislamiento social sugerido u obligatorio por los diferentes gobiernos de la región.

Como dijimos, la expansión del virus exacerbó las desigualdades urbanas y afectó de manera más intensa en los asentamientos populares por las características de su hábitat, pero también por otras desigualdades sociales. En estos barrios la población que trabaja en el ámbito informal es mayor que en el resto de la ciudad y en muchos casos se vio obligada a salir a trabajar cuando las ayudas de los Estados fueron insuficientes o no existieron y, por lo tanto, sufrieron mayor riesgo de contagio. A su vez, las condiciones de salud de sus habitantes son peores que las de otros sectores sociales. Abundan enfermedades respiratorias por las condiciones ambientales o hacinamiento o las deficiencias constructivas. Pero, también, por fuertes dificultades en el acceso a los servicios de salud o la vacunación o a los medicamentos, así como la prevalencia de enfermedades laborales o vinculadas a la mala alimentación. Por esta

razón, muchas personas sufren tuberculosis y otras enfermedades respiratorias. Otros por provenir de medios rurales sufren chagas u otras dolencias. También, tuvieron mayor presencia de dengue o fiebre amarilla u enfermedades de transmisión sexual. Por estar cerca de fuentes de contaminación muchos habitantes tienen plomo en sangre o parásitos. Algunos están instalados sobre basurales, bajo torres de alta tensión, cerca de fábricas contaminantes o tienen cloacas a cielo abierto. Otros, tienen enfermedades no tratadas adecuadamente, tales como diabetes o hipertensión, también vinculadas a la mala alimentación. En ocasiones estuvieron expuestos a pesticidas o fertilizantes en empleos rurales previos o a fuentes de calor o materiales tóxicos en las industrias textil, de calzado, alimenticia, construcción, fundiciones, etc. Todo eso hace que tengan menos condiciones para afrontar la pandemia. En algunos países, la privatización de la salud hace que no se puedan atender dolencias previas y ni si quiera una adecuada atención frente al COVID 19. Los niños se encuentran en peores condiciones que los de otros barrios para acceder a educación a distancia por carecer de aparatos tecnológicos o conectividad, y porque sus familias tienen menos posibilidades de ayudarlos en sus estudios.

A pesar de que estas desigualdades quedaron expuestas no se observan debates en profundidad sobre ellas y, en la región, líneas de políticas públicas que las compensen. Se observan sólo unas pocas excepciones. Sin duda, esto obliga a repensar todas las políticas urbanas y resurgen algunas ideas de otros contextos de pandemias en América Latina.

A fines del Siglo XIX y principios de Siglo XX cuando muchas ciudades, en particular capitales, comenzaron a crecer, las azotaron algunas enfermedades, tales como tuberculosis, fiebre amarilla y cólera. De ellas y la búsqueda de soluciones surgió el higienismo para proponer condiciones adecuadas para evitar los contagios. En paralelo, el urbanismo se consolidó como disciplina. No hay espacio aquí para desarrollar este proceso histórico, pero queremos resaltar que se puso mucho énfasis en la necesidad de mejorar las condiciones habitacionales de sectores populares que vivían en circunstancias paupérrimas y hacinadas, así como la idea de universalizar servicios públicos como el agua potable.

Había conciencia que los contagios no reconocían sectores sociales. Sin embargo, este higienismo vino acompañado de un moralismo que estigmatizaba a esos mismos sectores populares. Eran considerados indolentes, promiscuos y revoltosos. Algo similar ocurre en la actualidad con relación a los asentamientos populares. Entonces, se da la paradoja que el virus que vino a la región, en particular por sectores de clase media o media alta que viajaron a Europa o Estados Unidos, se esparció por las ciudades y se concentró en los barrios populares por todas las condiciones que se describieron anteriormente. En algunas ciudades mutó la mirada social: pasó a ser considerada una enfermedad a la que hay que tener miedo por el posible contagio que puede provenir de la falta de condiciones de aislamiento o incumplimiento de parte de los habitantes de los asentamientos populares. De este modo, puede observarse una reestigmatización de estos espacios y de sus pobladores. Más aún cuando se produjeron cerramientos de estos espacios o se tomaron medidas extremas de seguridad como toques de queda.

Otra de las características que se hacen evidentes en nuestras grandes ciudades es que las condiciones y tiempos del transporte de los trabajadores hacia áreas centrales es totalmente desigual: mientras algunos pueden moverse en automóviles individuales cómodamente, aunque con altos costos económicos y ecológicos para las urbes, otros deben invertir mucho tiempo en trasladarse y lo hacen en temerarias condiciones (en trenes o transportes automotores colectivos con mala frecuencia, repletos y costosos para los presupuestos familiares). Esto nos lleva nuevamente a la centralización de la localización (y las movibilidades) exponen las condiciones diferenciales en la pandemia.

De este modo, las lecciones que podemos pasar en limpio son:

- Desnaturalizar las desigualdades urbanas. Las villas, favelas u otros nombres con los que se conocen los asentamientos populares no son parte del paisaje, sino parte de la ciudad. Las medidas de maquillaje urbano son un modo de exotización de estos barrios y la utilización espuria del relativismo cultural para incorporarlos a circuitos turísticos y el fachadismo son ejemplos de políticas

superficiales que no resuelven los problemas acuciantes de sus habitantes.

- Recuperar la idea de universalización de acceso a los servicios y bienes urbanos, rompiendo el doble estándar de acceso y calidad. Esto implica no sólo quedarse en algunos recursos básicos, sino generar un hábitat y vivienda de calidad para todos los habitantes de una ciudad.
- Generar un discurso coherente con la práctica que rompa la estigmatización de estos barrios. Esto implica, en particular, poner el foco en la violencia institucional de las fuerzas de seguridad y de la complicidad de éstas, en algunos asentamientos o en algunas ciudades, con la economía ilegal (especialmente el narcotráfico). No pueden constituirse en espacio de excepción del cumplimiento de las normas del Estado y “zona liberada” para las fuerzas de seguridad.
- Como contracara de las corrientes que asocian asentamientos populares y delincuencia o nichos de economías ilegales, otras exaltan las tareas de las organizaciones comunitarias. Estas son las que resuelven cotidianamente las necesidades urbanas y económicas de sus habitantes. En contexto de pandemia fueron los protagonistas de la redistribución de alimentos, cuidados, demandas ante el Estado. Los gobiernos deben articular con las organizaciones barriales y generar espacios participativos, pero no deben delegar el cumplimiento de la cuarentena en ellos. En algunos casos, pareció que la intención de los Estados era que los habitantes de los asentamientos se autorregularan o autogestionaran su cuidado porque las condiciones eran diferenciales en relación con el resto de la ciudad y con fuertes déficits para cumplir el aislamiento social. En cambio, en esta situación y en la postpandemia, consideramos que el Estado debe estar aún más presente, pero en función de las necesidades y demandas de sus habitantes.

En síntesis, el Estado en América Latina debe encarar políticas alejadas del neoliberalismo, con una gran inversión en mejoramientos urbanos de las viviendas, los servicios, las comunicaciones, los espacios verdes,

las calles y caminos, etc., que impliquen una integración igualitaria a la ciudad. Esto implica resolver la gran deuda social-urbana con los habitantes de la ciudad que se ven obligados a habitar espacios intersticiales o periféricos en condiciones deficitarias, de quienes se invisibiliza su contribución a la economía urbana.

Por otra parte, como una de las características de la región es la premienencia de megaciudades, debe pensarse en clave de desarrollo territorial ya que implica resolver un mayor desafío urbano que lo que sucede en las urbes de otros continentes. Esto significa repensar integralmente nuestras ciudades desiguales, con sensibilidad a las deficientes condiciones socio-urbanas y ambientales de algunos sectores de los aglomerados urbanos y los defectuosos medios de movilidad de los trabajadores y sus altos costos para los usuarios. Implica desmercantilizar el acceso a la ciudad, su transporte y a los servicios de salud.